

Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím

studie k plnění úkolu

1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012

pro Ministerstvo vnitra
zpracoval Oldřich Kužílek
31.8.2011

OBSAH:

K systematice analýzy

Analýza se zabývá okruhy, které si jako významné prvky pro zvýšení účinnosti přístup k informacím stanovila Pracovní skupina Ministerstva vnitra, která byla vytvořena pro plnění úkolu 1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, obsaženém v STRATEGII VLÁDY V BOJI PROTI KORUPCI NA OBDOBÍ LET 2011 A 2012.

K Analýze bylo zpracováno také *Srovnání zahraničních právních úprav*. Jeho závěry se ve stručnosti uvádějí u jednotlivých otázek, pokud byly zjišťovány.

Analýza nemůže vycházet z jasných statistických údajů a srovnání obdobných případů, protože se v ČR neprovádí systematické sledování oblasti přístupu k informacím, obvyklé v jiných zemích¹. Východiskem je tedy „jen“ zkušenost ze stovek případů sporů o informace, které zpracovatel Analýzy jako řešitel projektu Otevřete.cz v rámci Otevřené společnosti o.p.s. řeší v rovině poradenství, jakož i dalších znalostí o aktivním poskytování informací, opakovaném použití informací, forem informací poskytovaných na webech povinných subjektů, školení zaměstnanců úřadů nebo soudního rozhodování.

Na závěr Analýzy uvádí autor další podněty, které pro případnou novelizaci InfZ lze předložit na základě zkušeností z poradenské praxe.

1. Základní východisko – stav v ČR

Zákon o svobodném přístupu k informacím byl od r. 2000 několikrát novelizován, přitom novelizace v r. 2006 představovala hlubší změnu (např. zavedení institutu stížnosti, zavedení apelačního principu při soudním přezkumu, kdy soud může přikázat povinnému subjektu poskytnutí požadované informace).

Stav svobodného přístupu k informacím v ČR však lze po deseti letech účinnosti zákona přes pokusy zlepšit jej novelizací procesních postupů hodnotit jako nedostatečný, a to v několika aspektech:

1.1. Aktivní poskytování informací

V rovině aktivního poskytování informací veřejné úřady nedostatečně plní povinnost zveřejňovat základní informace o své činnosti. Naplňování osnovy povinně zveřejněných informací a zveřejňování dalších informací, stanovených v § 5 InfZ, například neplní ani část ministerstev.

Zároveň je struktura povinných informací již překonaná a nevystihuje klíčové informace, které se v dnešní době očekávají od orgánů veřejné správy.

ministerstvo	Webová adresa	Splnění povinnosti	poznámka
--------------	---------------	--------------------	----------

¹ např. studie „Freedom of Information Act: Three Years On“ britského Informačního komisaře, rozsáhle mapující praxi povinných subjektů a strukturu žádostí o informace, http://www.ico.gov.uk/about_us/research/freedom_of_information.aspx

Ministerstvo pro místní rozvoj	http://www.mmr.cz/	zčásti	
Ministerstvo životního prostředí	http://www.env.cz/	zčásti	Obtížně k nalezení
Ministerstvo práce a sociálních věcí	http://www.mpsv.cz/	ano	
Ministerstvo vnitra	http://www.mvcr.cz/	ano	
Ministerstvo zahraničních věcí	http://www.mzv.cz/	ano	
Ministerstvo obrany	http://www.army.cz/	ano	Obtížně k nalezení
Ministerstvo průmyslu a obchodu	http://www.mpo.cz/	zčásti	
Ministerstvo zdravotnictví	http://www.mzcr.cz/	ne	
Ministerstvo spravedlnosti	http://www.justice.cz/	ne	
Ministerstvo financí	http://www.mfcr.cz/	ano	
Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	http://www.msmt.cz/	zčásti	
Ministerstvo dopravy	http://www.mdcz.cz/	ne	
Ministerstvo zemědělství	http://www.mze.cz/	ano	
Ministerstvo kultury	http://www.mkcr.cz/	ano	

Jiné povinné subjekty často povinné informace vůbec nezveřejňují anebo v takové podobě, že zdaleka nesplňují požadavky zákona. Například jde o:

- Český hydrometeorologický ústav
- Státní úřad pro jadernou bezpečnost
- Český báňský úřad
- [Český úřad zeměměřický a katastrální](#)
- Energetický regulační úřad

Na úrovni samospráv je zveřejňování povinných informací většinou také zcela nedostatečné. Jen omezený okruh samospráv tuto povinnost realizuje v zásadě správně. Velká část, zejména menších obcí (ale též větších měst), tuto povinnost buď zcela ignoruje, nebo plní natolik formalisticky a kuse, že její přínos pro veřejnost je malý.

I ty obce, které se snaží mít kvalitní webovou prezentaci, často chybují. Podle výsledků hodnocení v rámci soutěže Zlatý Erb ani finalisté krajských kol často

naprosto nezvládají poskytnout veřejnosti jasnou sestavu základních informací o své činnosti.

1.2. Opakované využití informací veřejného sektoru

Nedodatečná je znalost úřadů o problematice opakovaného využití informací a poskytování těchto informací k opakovanému použití. Implementace Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru je pouze částečná a postrádá klíčové technicko-organizační prvky (podrobněji ve speciální části Zavedení formulářových dotazů a prohloubení opakovaného použití informací (princip RE-USE).

Například Ministerstvo spravedlnosti odepřelo (2009) některým uživatelům přístup do databáze Obchodního rejstříku, aniž by tento zásah vnímalo jako porušení práva na informace v podobě opakovaného použití informací veřejného sektoru, ve smyslu Směrnice EU.

Úřady sice zveřejňují některé informace a databáze, ale často v různých špatně využitelných zobrazeních. Světovým trendem při uplatnění opakovaného použití informací veřejného sektoru je poskytovat vedle různých forem zveřejnění také možnost stáhnout pravidelně aktualizované databázi ve formě tabulky (např. excel) tak, aby zájemce mohl s údaji provádět další operace.

1.3. Možnosti využívat informace na webech povinných subjektů

K oběma výše uvedeným aspektům se vztahuje ještě problematika toho, jak povinné subjekty programují svůj web z hlediska možností využívat informace na něm. Například web Statní veterinární správy, který obsahuje důležité informace (výstrahy, opatření, nařízení atd.), blokuje indexaci svých stránek. Tím zabraňuje přístupu k těmto informacím². Pokud někdo hledá informace o např. vzteklině, ve vyhledávacích (např. seznam.cz či google.cz) nenajde nic ze stránek SVS ČR (resp. najde až po zadání řetězce SVS). Přitom právě tento web obsahuje relevantní informace.

Mnoho subjektů též zveřejňuje informace v nepoužitelných formátech. Například některé municipality zveřejňují svůj rozpočet v podobě statického pdf obrázku, ačkoliv výchozím formátem je soubor excel (formát xls, csv apod.). Mnoho dokumentů se též zveřejňuje v obrazovém formátu jpg nebo jako screenshot, které nemůže uživatel použít, ačkoliv jsou povinnému subjektu k dispozici v původním textovém formátu (např. rtf, doc, txt).

Příklady:

Město Cheb: Výroční zpráva o poskytování informací (statický obrazový pdf),

Město Mikulov: rozpočet (statický obrazový pdf, s odůvodněním, že je třeba dokument chránit proti zneužití³),

Městys Okříšky: poskytnuté informace (statický obrazový pdf).
(podrobně viz Příloha 1.)

² Soubor <http://www.svscr.cz/robots.txt> User-agent: * Disallow: / by měl být User-agent: * Allow: / Příkaz "Disallow: /" znamená, že vyhledávače mají zakázáno indexovat web, tj. obsah webu z SVS se nedá dohledat. SVS byla na tuto chybu upozorněna 28. ledna 2011 22:22, dosud nereagovala.

³ rozhovor O. Kužílka se starostou R. Košťalem 30.8.2011, ČRo 6, pořad Zaostřeno na občana

Město Zlín: Žádost žadatele Maděry o poskytnutí výpisu z účetního systému, poskytnutý pouze ve formátu pdf, s odůvodněním že účetní systém (GINIS) neumožňuje výstup v jiném formátu⁴.

1.4. Poskytování informací na žádosti

Významným aspektem úpravy je poskytování informací na žádosti.

Jelikož neexistuje instituce, zastřešující oblast přístupu k informacím (obvykle Informační komise nebo komisař), neexistují žádné statistické přehledy o skutečné době vyřizování žádostí (tedy skutečné účinnosti zákona), o množství kladně vyřízených nebo odmítnutých žádostí, o jejich celkovém počtu, o jejich zaměření, o úspěšnosti opravných prostředků, o podílu opravných prostředků a soudního řízení na celkovém počtu žádostí atd.

V této oblasti dochází (vedle případů hladkého a rychlého poskytnutí informací) ke zcela nepřijatelným procesním průtahům i chybnému právnímu posouzení požadovaných informací, a tím k jejich neoprávněnému odepírání.

Žadatel často po mnoho let nemůže získat informaci, na kterou má právo. Ani rozhodnutí soudů nemusejí vést k poskytnutí informace, protože povinný subjekt může opakovaně informaci odepřít i v rozporu s názorem soudu či předchozích rozsudků ve srovnatelných věcech, aniž by hrozila jakákoliv sankce.

Ve dvou kauzách žadatele vůči Městské části Praha 5 se naplno projevila nedostatečnost vymahatelnosti práva na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím neumožňuje v takovém případě žadateli žádný postup, který by prolomil tzv. „administrativní ping-pong“, kdy povinný subjekt opakovaně odepírá informaci a nadřízený orgán jeho chybné rozhodnutí ruší a vrací k novému projednání.

Po více než 400 dnech procesu byl žadatel opět prakticky na samém počátku žádání o informaci, která by měla být bezproblémově a ihned každému poskytnuta:

	Datum	počet dní	Poskytnutí smluv uzavřených mezi MČ a společností Medifin	Poskytnutí znaleckých posudků týkajících se ocenění nemovitostí v areálu Polikliniky Kartouzská
			Úkon povinného subjektu	
			Úkon žadatele	
			Úkon nadřízeného orgánu	
1	15.7.2009	0	Podána žádost o poskytnutí informace.	
2	30.7.2009	15	Sdělena identifikace požadovaných smluv a odepřeno poskytnutí jejich kopií z důvodu dle ust. § 11 odst. 2 písm. a) InfZ. Zároveň vznesen požadavek na doplnění žádosti v části týkající se znaleckých posudků.	
3	11.8.2009	12	Odvolání proti odepření informace.	
4	12.8.2009	1	Doplnění žádosti	

⁴ Podle dostupných informací systém GINIS takový výstup umožňuje.

5	25.8.2009	13		Odepření informace pro nesrozumitelnost žádosti a z důvodu dle ust. § 11 odst. 2 písm. a) InfZ.
6	25.8.2009	0	Rozhodnutí MČ zrušeno magistrátem.	
7	2.9.2009	8		Odvolání proti odepření informace.
8	14.9.2009	12		Předložení věci magistrátu.
9	16.9.2009	2	Sdělení, že věc byla vrácena k novému projednání.	
10	16.9.2009	0	Prodloužení lhůty k vyřízení žádosti.	
11	25.9.2009	9	Sdělení o odepření informace na základě usnesení Rady MČ z důvodu dle ust. §§ 9 a 11 InfZ.	
12	2.10.2009	7	Odvolání proti odepření informace.	
13	8.10.2009	6		Rozhodnutí MČ zrušeno magistrátem.
14	2.11.2009	25		Prodloužení lhůty k vyřízení žádosti.
15	2.11.2009	0	Rozhodnutí MČ zrušeno magistrátem.	
16	6.11.2009	4		Sdělení o odepření informace na základě usnesení Rady MČ z důvodu dle ust. § 11 odst. 2 písm. c) InfZ.
17	18.11.2009	12	Prodloužení lhůty k vyřízení žádosti.	
18	26.11.2009	8		Odvolání proti odepření informace.
19	27.11.2009	1	Zúžení předmětu žádosti.	
20	29.11.2009	2		Doplnění odvolání proti odepření informace.
21	3.12.2009	4	Odepření informace z důvodu dle ust. § 9 odst. 1 InfZ.	
22	16.12.2009	13	Odvolání proti odepření informace.	
23	11.1.2010	26		Rozhodnutí MČ zrušeno magistrátem.
24	28.1.2010	17		Odepření informace z důvodu dle ust. § 11 odst. 2 písm. c) InfZ.
25	17.2.2010	20		Odvolání proti odepření informace.
26	12.4.2010	54	Rozhodnutí MČ zrušeno magistrátem.	
23	28.4.2010	16		Rozhodnutí MČ zrušeno magistrátem.
28	3.5.2010	5	Odepření informace z důvodu dle ust. § 9 odst. 1 InfZ.	
29	19.5.2010	16		Odepření informace z důvodu dle ust. § 11 odst. 2 písm. c) InfZ.
30	21.5.2010	2	Odvolání proti odepření informace.	

31	9.6.2010	19		Odvolání proti odepření informace.
32	21.6.2010	12	Rozhodnutí MČ zrušeno magistrátem.	
33	7.7.2010	16	Prodloužení lhůty k vyřízení žádosti.	
34	20.7.2010	13	Odepření informace z důvodu dle ust. § 9 odst. 1 InfZ.	
35	20.7.2010	0		Rozhodnutí MČ zrušeno magistrátem.
36	4.8.2010	15	Odvolání proti odepření informace a žádost o opatření proti nečinnosti.	
37	9.8.2010	5		Odepření informace z důvodu dle ust. § 11 odst. 2 písm. c) InfZ.
38	25.8.2010	16		Odvolání proti odepření informace.

CELKEM
DNÍ 406

Jako příklad může posloužit také 3 roky trvající úsilí sdružení Děti Země získat informace o smlouvách s advokátními kancelářemi, které poskytují právní služby Ministerstvu dopravy a Ředitelství silnic a dálnic. Tyto advokátní kanceláře získaly v roce 2007 veřejnou zakázku za 450 mil. Kč a od té doby zastupují stát ve sporech s neziskovými organizacemi o stavební povolení na výstavbu dálnice D8 a ve sporech o informace.⁵

1.5. Neúcta k soudním rozhodnutím

Kritickým prvkem stavu přístupu k informacím veřejného sektoru je též skutečnost, že povinné subjekty se v mnoha případech odmítají řídit rozhodnutími soudů, odkazují na to, že v ČR nemají rozsudky precedenční charakter. Krajiním případem byla **interpretace stanoviska** Úřadu pro ochranu osobních údajů k rozsudku Nejvyššího správního soudu o poskytnutí informací o mimořádných odměnách konkrétního vedoucího odboru krajského úřadu. Ačkoliv stanovisko ÚOOÚ nikterak nepopřelo (ani nechtělo popřít), že tyto informace měly být žadateli poskytnuty, **interpretace** Stanoviska (**zejména v médiích**) způsobila, že úřady hromadně odpírají obdobné informace pouze s odkazem na **chybnou interpretaci** tohoto stanoviska anebo na obecné principy v něm uvedené, takže vydávají Rozhodnutí bez odpovídajícího odůvodnění, které by se vztahovalo ke konkrétním případům žádostí. Tento stav nutně vyústí v hromadné prohry povinných subjektů v soudních přích, v zátěži soudní soustavy, výdajích povinných subjektů na soudní náklady, a především v rozsáhlé porušení práva na informace a prodloužení doby, po které se žadatel k oprávněně požadované informace dostane.

1.6. Další problémy

⁵ Tisková zpráva Děti Země ze dne 5. června 2011 [zde](#).

Dalšími problémy v oblasti přístupu k informacím jsou nedostatky celého systému. Chybí některé funkce, které se v jiných státech v jejich politice otevřenosti veřejné správy považují za klíčové:

1. sledování celé oblasti transparentnosti a speciálně přístupu k informacím z hlediska zájmu veřejnosti o informace (statistiky, analýza rychlosti a účinnosti poskytování informací, nakládání s informacemi v úřadech s ohledem na jejich poskytování, promyšlené aktivní zveřejňování),
2. vzdělávání úřednictva,
3. seznamování veřejnosti s možnostmi a rozumnou mírou požadavků na přístup k informacím,
4. mezinárodní kontakty s institucemi, které v ostatních zemích mají tyto oblasti na starosti,
5. sledování legislativy, zasahující do práva na informace
6. a další funkce.

Jak problémy v oblasti poskytování informací na žádosti a aktivního zveřejňování informací, tak i nedostatek ostatních funkcí v ČR a neúcta k rozhodnutím soudů ukazují, že zlepšení již není realizovatelné pouze procedurálními změnami, ale je nutná institucionální a hlubší reforma systému.

1.7. Cíle analýzy

Cílem předkládaných rozborů a návrhů je **zvýšit komfort žadatelů i poskytovatelů**, zejména možnost řešit žádosti méně formálně a neosobně.

Rezervy pro tato zlepšení lze hledat především v posouzení skutečné doby přístupu. Největší průtahy lze identifikovat v soudním řízení, mnohem méně ve vlastních lhůtách opravných prostředků. Druhá zásadní rezerva však je v oblasti uplatnění opravných prostředků, tedy při nečinnosti anebo jejich zacyklení (administrativní ping pong). Za další rezervu lze považovat, že se větší množství případů ani nedostane do fáze použití opravných prostředků a končí rezignací žadatele.

2. Obecné závěry pracovní skupiny

S ohledem na mezinárodní zkušenosti a doporučení a na základě posouzení tohoto stavu přístupu k informacím dospěla pracovní skupina k závěru, že pro zvýšení účinnosti přístupu k informacím je třeba podrobněji zvážit tato opatření:

1. zřízení zvláštní prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím („informační komisař“)
2. Úprava okruhu povinně zveřejňovaných informací a systému jeho stanovení
3. Vyšší rychlost a efektivita řízení podle informačního zákona (zejména ochrana před průtahy a obstrukcemi ze strany povinných subjektů a ochrana před zneužitím zákona ze strany žadatelů)
4. ostatní.

3. Možnost zřízení zvláštní prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím („informační komisař“)

3.1. Výchozí stav

V ČR neexistuje instituce, výslovně odpovědná za oblast transparentnosti, resp. otevřenosti veřejné správy, ani pro užší oblast – svobodný přístup k informacím. Kompetenční zákon žádnému ústřednímu orgánu veřejné správy tuto kompetenci výslovně nepřipisuje.

Přitom pojem „transparentnosti“ se stal hlavním motivem programového prohlášení vlády z r. 2010.

Ministerstvo vnitra je nepřímo a zčásti zmocněno vykonávat tuto agendu jako tzv. zbytkovou agendu na základě kompetenčního zákona: „*Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci*“. Přitom v praxi ministerstvo poskytuje významnou metodickou pomoc na základě individuálních žádostí územním samosprávným celkům ve vztahu k informacím týkajícím se jejich samostatné působnosti.

Tato kompetence, pokrývající skutečnou potřebu podpory otevřenosti ve veřejné správě, je navíc koncipována v rozporu s doporučeními mezinárodních organizací, aby přístup k informacím byl prosazován nezávislou institucí⁶. Častým sporem při realizaci tohoto občanského práva je totiž konflikt s výkonnou mocí, není tedy vhodné, aby generálním dohledem byl pověřen jeden z **vládě podřízených** orgánů státu.

Výchozí stav tedy nutno charakterizovat jako nevyhovující a vyžadující změnu.

3.2. Obecné charakteristiky prosazovacích institucí

Podle zkušeností zemí, kde existuje instituce příslušná k prosazování práva na informace a obecně transparentnosti veřejné správy, jakož i podle odborné literatury, plní takovéto instituce tyto hlavní funkce:

1. Příjem a posouzení stížností žadatelů o informace
2. Rozhodnutí o poskytnutí informací (závazný příkaz)

⁶ Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě ve svém přehledu o právu na informace v regionu OBSE z května 2007, v analýze klíčových prvků práva existenci jednoúčelového dohledového orgánu doporučuje takový institut zřídit členským státům. Obdobně zahrnuje Open Society Justice Initiative do svých Deseti principů práva na informace princip č. 10, který doporučuje: „*Nezávislá agentura, jako například ombudsman nebo komisař, zřízená k dohledu nad odepíráním informací, podpoře informovanosti a prohlubování práva na informace.*“

3. Sledování praxe úřadů z hlediska souladu se zákonem, včetně aktivního zveřejňování informací, nakládání s informacemi tak, aby byly dostupné a srozumitelně uspořádané,
4. analýzy stavu v přístupu k informacím (statistiky, identifikace problémů, identifikace okruhů informací, o něž má veřejnost největší zájem, připravenost úřadů informačně podporovat podnikatelský sektor atd.)
5. Trénink (vzdělávání) úředníků (vytváření "kultury transparentnosti")
6. Metodiky pro úřady k interpretaci a implementaci zákona
7. Podpora informované veřejnosti a poskytování poradenství
8. Doporučení k platné a připravované legislativě
9. koordinace s ostatními státními institucemi k maximálnímu souladu administrativních postupů a struktury s právem na informace
10. spolupráce na mezinárodní úrovni

Srovnání pěti zemí ukazuje, že v novějších, modernějších úpravách jsou tyto funkce hojně zastřešeny:

Země	Přijem a přezkoumání stížností	Přezkoumání odepření informací	Příkaz k poskytnutí informací (závazek)	Dozor a kontrola (systémové)	Sledování aktivního zveřejňování	Vzdělávání úředníků	Metodiky pro úřady k interpretaci a implementaci	Podpora informovanosti veřejnosti	Poskytování poradenství	Sběr údajů a podávání zpráv o implementaci	Doporučení k platné a připravované legislativě
Irsko	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓*	✓*	✓	-
Maďarsko	✓	✓	x ¹	✓	✓	✓*	✓	✓	✓	✓	✓
Makedonie	✓	✓	✓	✓	✓*	✓	✓	✓*	✓*	✓	-
Srbsko	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Spojené království	✓	✓	✓	✓ ²	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = provádí na základě zákona ("-" = nezjištěno)

x = neprovádí na základě zákona a neprovádí Informační komisař (v případě vzdělávání tuto funkci ve Spojeném království a Irsku provádí jiná instituce)

✓* = vztahuje se k činnosti, která není výslovně realizována na základě zákona, ale která není zakázána a kterou Informační komisař prakticky vykonává.

3.3. Hledisko organizační

Z hlediska organizačního mohou mít prosazovací instituce v zásadě tyto formy:

1) samostatný orgán

2) součást instituce s dalšími oblastmi působení (nejčastěji ochrana osobních údajů)

2a) Úřad pro ochranu osobních údajů

2b) Ombudsman

2c) jiné řešení (včetně gradualistického – postupného rozvíjení instituce)

3.3.1. Odhad rozsahu zátěže

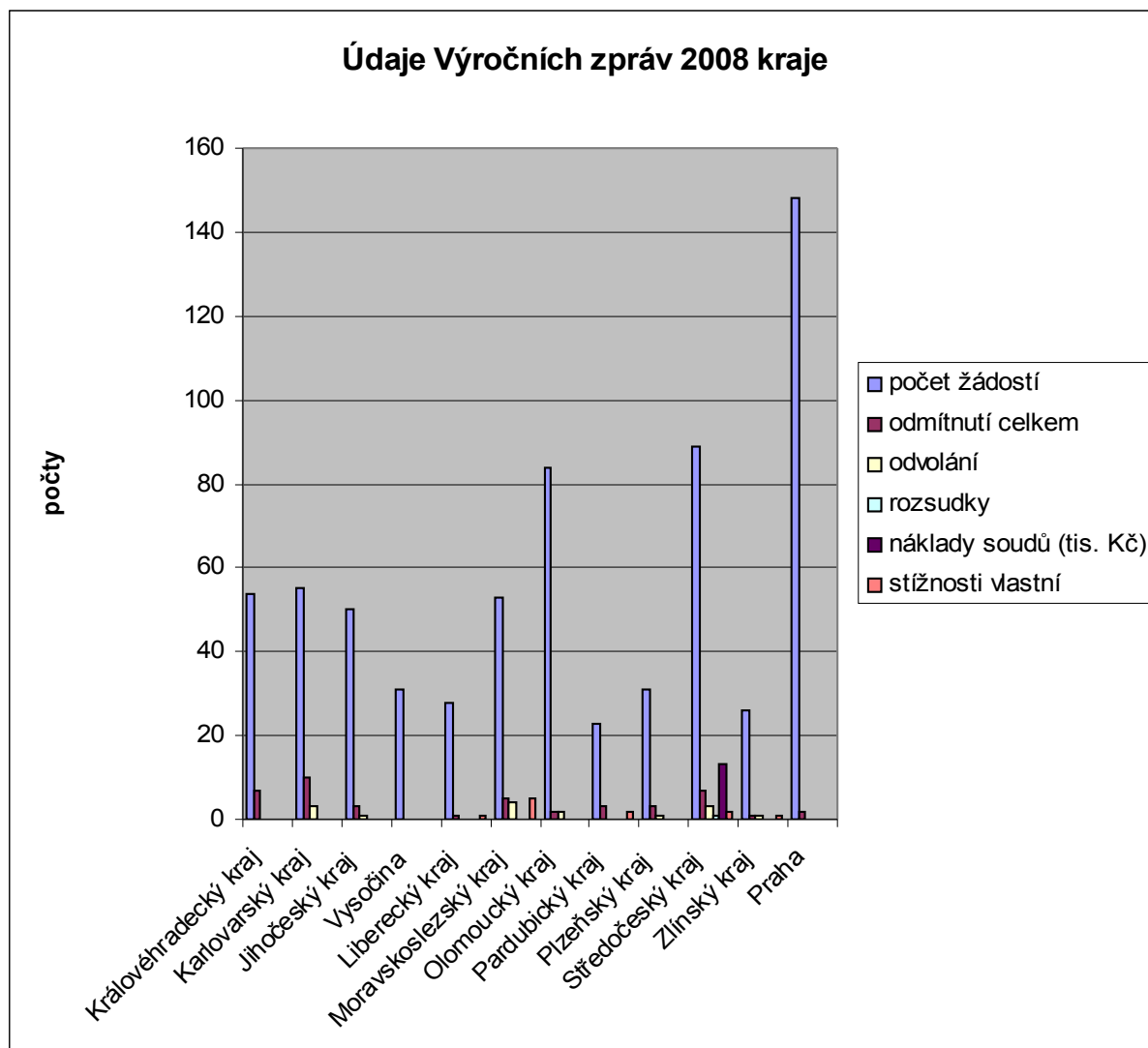
3.3.1.1. Domácí odhad

Těžko lze odhadovat počet podání, které by Informační komisař musel řešit. Jak plyne z přehledu zátěže krajů z r. 2008⁷, na této úrovni by nešlo o výraznou zátěž, zejména tehdy, pokud by se pomocí jiných opatření podařilo eliminovat mimořádné případy (počet odvolání a stížností v Jihomoravském kraji, týkající se prakticky jedné věcné záležitosti).

kraj	počet žádostí	odmítnutí celkem	Odvolání vlastní	stížnosti vlastní
Královéhradecký kraj	54	7	0	0
Karlovarský kraj	55	10	3	0
Jihočeský kraj	50	3	1	0
Vysočina	31	0	0	0
Liberecký kraj	28	1	0	1
Moravskoslezský kraj	53	5	4	5
Olomoucký kraj	84	2	2	0
Pardubický kraj	23	3	0	2
Plzeňský kraj	31	3	1	0
Středočeský kraj	89	7	3	2
Zlínský kraj	26	1	1	1
Praha	148	2	0	0
Jihomoravský kraj	803	153	49	246
celkem			64	257

Výroční zprávy bohužel neobsahují údaje o počtech odvolání a stížností, vyřizovaných těmito povinnými subjekty jako nadřízenými orgány. Tyto údaje bude nutno od krajů vyžádat pro další posouzení zátěže prosazovací instituce v postavení nadřízeného orgánu.

⁷ Otevřená společnost o.p.s. 2010



3.3.1.2. Mezinárodní srovnání zátěže

Počty žádostí se v jednotlivých zemích velmi liší. Podle údajů z jednotlivých zemí, které však nemusejí vycházet ze srovnatelné metodiky, se počty žádostí na 100 000 obyvatel ročně pohybují od dvou do téměř tisíce. Nejvyšší počty uvádějí USA (cca 500) a Norsko (téměř 1000).

Pro odhad v ČR (kde neexistuje žádný přehled o počtu žádostí) lze vycházet ze středních hodnot, například okolo 100 žádostí na 100 000 obyvatel ročně.

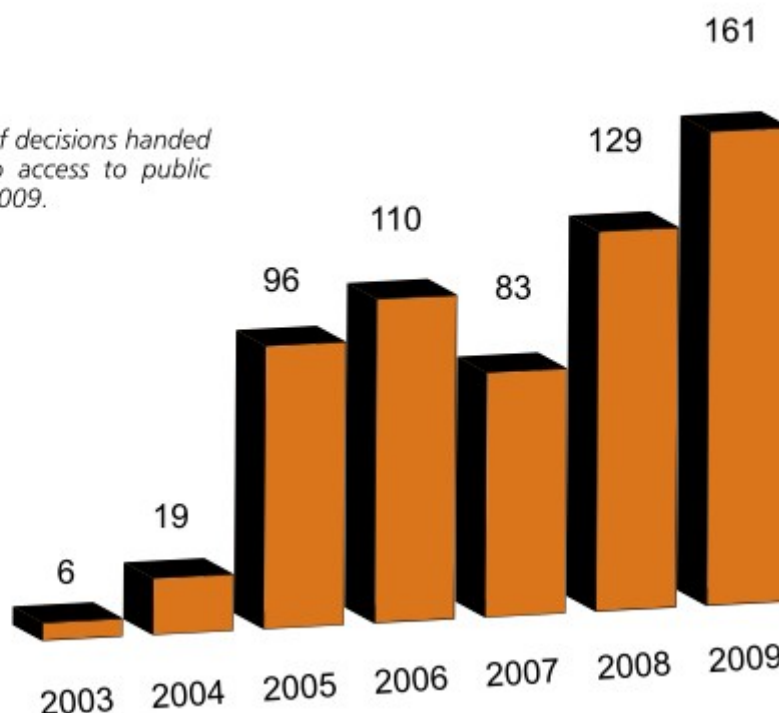
Podle výroční zprávy slovinské Informační komisařky řešil její úřad (jako centrální odvolací místo) v r. 2009 **181** stížností proti rozhodnutí povinných subjektů o odmítnutí žádosti. Vydal **161** rozhodnutí, v ostatních případech byly stížnosti odmítnuty, staženy či vráceny povinnému subjektu.

Z těchto rozhodnutí komisařka:

- odmítla stížnosti v 60 případech,
- řešila věc ve prospěch žadatele v 57 případech,
- částečně schválila přístup ve 29 případech, a
- věc vrátila orgánu prvního stupně ve 13 případech,

- Ve dvou případech stížnost zamítla jako nepřipustnou.

Picture 2: Number of decisions handed down in relation to access to public information, 2003-2009.



Počet rozhodnutí, vydaných slovinskou Informační komisařkou

(Podrobněji viz Srovnání zahraničních právních úprav.)

3.4. Výhody a nevýhody zřízení nové instituce

Možná řešení prosazovací instituce k informačním svobodám

varianta	výhody	nevýhody	poznámka
0. Nulová varianta:	• nevzniká nový úřad	Zůstanou všechna negativa současného stavu, popsána výše. Nebudou naplňovány zejména tyto funkce: • Sledování praxe úřadů z hlediska souladu se zákonem, včetně aktivního zveřejňování informací, nakládání s informacemi tak, aby byly dostupné a srozumitelně uspořádané, • analýzy stavu v přístupu k informacím (statistiky, identifikace problémů, identifikace okruhů informací, o něž má veřejnost největší zájem, připravenost úřadů informačně podporovat podnikatelský sektor atd.)	

		• Trénink (vzdělávání) úředníků (vytváření "kultury transparentnosti") • Metodiky pro úřady k interpretaci a implementaci zákona (zčásti může plnit MV či jiné ministerstvo) • Podpora informované veřejnosti a poskytování poradenství • Doporučení k platné a připravované legislativě. Tato funkce není nahraditelná bez zřízení nezávislé prosazovací instituce. Exekutivní orgány podřízené vládě (např. MV) budou tendovat k nadřazení potřeb exekutivy nad právo občanů zejména v případě připravovaných opatření) • koordinace s ostatními státními institucemi k maximálnímu souladu administrativních postupů a struktury s právem na informace • spolupráce na mezinárodní úrovni (tato funkce je nahraditelná v působnosti např. MV) Nebude existovat možnost rychle absorbovat nově vznikající potřeby v informační společnosti, jako jsou témata „black lists“, svobody projevu v prostředí internetu, whistleblowingu, nakládání s informacemi typu „wikileaks“. Tento aspekt není nahraditelný metodickým řízením oblasti ze strany MV. Nebude existovat specializovaný orgán pro rozvoj opakovaného použití informací veřejného sektoru ve smyslu Směrnice EU 2003-98. Tuto funkci nelze nahradit jiným způsobem. Metodické působení MV nebo MPO by postrádalo prvek nezávislosti. Exekutivní orgány budou mít tendenci bránit informace veřejného sektoru před využitím pro podnikání, výzkum a další účely všude tam, kde panuje pocit vlastnictví těchto údajů.	
1. Úřad pro ochranu informačních svobod	• Jde o nejúčinnější model a evropský (i světový) trend, • instituce může využít nejlepších zkušeností ze světa („na zelené louce“) • instituce bude schopna snadno absorbovat nové rychle vznikající výzvy rozvoje informační společnosti, jako je téma „black lists“, problémy svobody projevu v prostředí internetu, • instituce může rozvinout některé	• vzniká nový úřad	Rozpočet však může být rozpočtově neutrální s ohledem na převzetí agendy vykonávané jinými úřady a snížení množství soudních sporů.

	důležité protikorupční nástroje, jako je whistleblowing anebo mnohem efektivnější aktivní zveřejňování (publikační schémata)		
2. Úřad pro ochranu osobních údajů a informačních svobod	• nevzniká nový úřad • jde o evropský trend a obvyklý model se využitelnými zahraničními zkušenostmi • instituce může využít dosavadních kapacit pro společnou organizaci, správu, některé služby včetně právních, • bude možné a vhodné využít některé kontrolní a sankční pravomoci dosavadního ÚOOÚ	• ÚOOÚ varuje před „střetem v rozhodování“ uvnitř jedné instituce (ovšem tento „střet“ je v mnoha zemích právě smyslem úřadu) • napětí v rozšiřovaném úřadu, spory o kompetence, kapacitní problémy	
3. Zástupce ombudsmana pro informační svobody	• nevzniká nový úřad • jde o obvyklý model s využitelnými zahraničními zkušenostmi • instituce může využít dosavadních kapacit pro společnou organizaci, správu, některé služby včetně právních	• nedostatek kontrolních a vynucovacích nástrojů může vést (vzhledem k „abstraktnosti“ informační materie) k úplnému selhání systému (viz neúcta k závěrům a doporučením ombudsmana) • nízká autorita u exekutivních a samosprávných institucí • odpor současného ombudsmana a jeho zástupkyně na základě špatných zkušeností s podobným modelem v Maďarsku (kompetenční spory „velkého“ a „malého“ ombudsmana.	

3.5. Odhad nákladů

Z mezinárodního srovnání vyplývají průměrné náklady 17,6 eurocentimů na obyvatele ročně. Pro ČR to znamená zhruba 40 mil. Kč, spíše však méně. Lze předpokládat okolo 10 až 20 zaměstnanců.

Zavedením jednotného odvolacího místa zároveň ubyde odpovídající agenda u dosavadních odvolacích míst (krajské úřady, rozkladové komise ústředních orgánů, obce a kraje pro zřizované organizace atd.), a výrazně se sníží i zatížení soudní soustavy. Jde tedy spíše o **rozpočtově neutrální opatření, vzhledem k předpokládanému úbytku zejména agendy opravných prostředků a soudních sporů nelze vyloučit ani celkové snížení nákladů veřejných rozpočtů.**

3.6. Hledisko pravomocí

Prosazovací instituce může mít různý rozsah kompetencí. Lze rozlišit úroveň 1) mediační, 2) dozorovou, 3) odvolací. Typické jsou však smíšené varianty, kombinující různé prvky.

Základní úroveň je úroveň mediační. Informační komisař by měl tyto kompetence:

1. Dozor a podpora implementace (systémové otázky , typy problémů)

2. Sledování, aktivního zveřejňování (povinné informace), případně formulace „publikačních schémat“
3. Vzdělávání úředníků
4. Metodiky pro úřady k interpretaci a implementaci zákona
5. Podpora informovanosti veřejnosti
6. Poskytování poradenství
7. Sběr údajů a podávání zpráv o implementaci
8. Doporučení k platné a připravované legislativě

Ve variantě dozorové k výše uvedeným kompetencím přistoupí možnost (anebo nutnost) získat pro další postup obrany proti odepření informací stanovisko Informačního komisaře, které ale není závazné pro povinný subjekt. Tím pádem musí mít Informační komisař též pravomoc přezkumu a možnost seznámit se jak s dokumenty o procesu vyřízení žádosti, tak také se samotnou požadovanou informací. Přistupují tedy kompetence:

9. Příjem a přezkoumání stížností a odvolání žadatelů
10. Přezkoumání odepření informací
11. Vydání stanoviska k odepření informací (nezávazné)
12. Vydání stanoviska k prováděné praxi při nakládání s informacemi, aktivním zveřejňování informací a vyřizování žádostí o informace (závazné či nezávazné).

Ve variantě odvolací k výše uvedeným kompetencím přistupuje kompetence konečného rozhodnutí o žádosti, které pro povinný subjekt představuje příkaz k poskytnutí informace, pro žadatele představuje vyčerpání opravných prostředků a možnost požádat o přezkoumání soud. Přistupují tedy kompetence:

13. Rozhodnutí o odvolání či stížnosti žadatele proti odepření informace
14. Příkaz k poskytnutí informací (závazný).

3.7. Doporučení

3.7.1. Pracovní skupina

Pracovní skupina vyslovila pouze obecné doporučení, aby byla prosazovací instituce v ČR zřízena. Konkrétní organizační formu nespecifikovala.

Zástupce Min. spravedlnosti doporučil, aby Informační komisař převzal veškerou odvolací agendu, což by přineslo významné zvýšení kvality a tedy i rychlosti přístupu k informacím.

Zástupce MV zdůraznil, že důležitá je možnost povinných subjektů v průběhu vyřizování žádosti konzultovat věc s Informačním komisařem.

Zástupce ÚOOÚ zdůraznil, že převzetí odvolací agendy může přinést významné odlehčení soudní soustavy na krajské úrovni tím, že soudní přezkum by směřoval

přímo k Nejvyššímu správnímu soudu. Odvolací varianta by měla využít materiál MV o správních tribunálech a zároveň by se mělo zvážit odstranění krajského správního soudnictví, aby nebyla přemíra opravných prostředků.“ Soudní přezkum by tedy směřoval přímo k Nejvyššímu správnímu soudu pouze v případě, byl-li by zřízen informační komisař jako universální odvolací orgán, tj. informační tribunál.⁸

Zástupce kanceláře ombudsmana upozornil, že v případě převzetí odvolací agendy by bylo potřebné pro některé typy povinných subjektů (zejm. obchodní společnosti) zakotvit možnost obrany před rozhodnutím Informačního komisaře u soudu. Obecně doporučil spíše hybridní variantu, kdy IK nabízí expertní stanoviska, a může ukládat sankce.

3.7.2. Shrnutí

Informační komisař by měl mít přinejmenším pravomoci odpovídající mediační a dohledové úrovni.

V případě pravomoci odvolací bude třeba zvážit některé odchylky, zejm. možnost některých typů povinného subjektu napadnout rozhodnutí IK u soudu.

3.7.3. Návrh

Lze doporučit **gradualistické řešení** – v první fázi (např. 3 roky od účinnosti novelizace) vstupuje IK do procesu žádání o informaci jen v případech, kdy dochází k zacyklení procesu a může hrozit opakované neoprávněné odepření.

Ve druhé fázi (po 3 letech), kdy by se vyjasnilo (pomocí dalších kompetencí IK) jaký je reálný objem žádostí a především podávání opravných prostředků při odmítnutí žádostí, by se kompetence IK rozšířila na jednotné odvolací místo pro celou agendu žádostí o informace.

Přitom rozhodnutí o odvolání by mohlo ústit ve vydání informačního příkazu. Proti němu by některé typy povinných subjektů mohly podat žalobu k soudu, čímž by nenabyl právní moci.

kompetence IK v 1. fázi:

1. Dozor a podpora implementace (systémové otázky , typy problémů)
2. Sledování aktivního zveřejňování (povinné informace), včetně formulace „publikačních schémat“
3. Vzdělávání úředníků
4. Metodiky pro úřady k interpretaci a implementaci zákona
5. Podpora informovanosti veřejnosti
6. Poskytování poradenství
7. Sběr údajů a podávání zpráv o implementaci
8. Doporučení k platné a připravované legislativě
9. Příjem a přezkoumání stížností a odvolání žadatelů
10. Přezkoumání odepření informací včetně možnosti jednat s povinným subjektem a žadatelem a vyjednávat neformální řešení sporu
11. Vydání stanoviska k odepření informací (nezávazné)

⁸ <http://www.justice.gov.uk/guidance/courts-and-tribunals/tribunals/information-rights/index.htm>

12. Vydání stanoviska k provádění praxi při nakládání s informacemi, aktivním zveřejňování informací a vyřizování žádostí o informace (závazné či nezávazné).

13. Ve specifických případech (např. přerušení cyklu „ping-pongu“ mezi odmítnutím žádosti, odvoláním, rozhodnutím o odvolání a novým odmítnutím žádosti) právo na podnět žadatele vydat příkaz k poskytnutí informace. Některé typy povinných subjektů (obchodní společnosti, zdravotní pojišťovny, možná všechny veřejné instituce dle § 2 odst. 1 InfZ) mohou proti příkazu podat žalobu ke správnímu soudu.

kompetence IK v 2. fázi:

Stanovit IK jako centrální odvolací místo (slovinský model), které má též kontrolní pravomoci (může nařídit odstranění závad v uplatňování zákona).

IK též může mít kompetenci poskytnout konzultaci. Podle britského modelu lze konzultaci poskytnout buď neformálně, přičemž se nemění se lhůta a doporučení není závazné. Pokud povinný subjekt vyžádá konzultaci v rámci procesu, může prodloužit lhůtu, ale je pak vázán rozhodnutím IK.

4. Úprava okruhu povinně zveřejňovaných informací

4.1. Zhodnocení stávajícího § 5 InfZ

Všechny zahraniční úpravy obsahují pasáž, ukládající povinným subjektům aktivně zveřejňovat určité okruhy informací. Existují dva modely takovéto úpravy:

1. taxativní **výčet položek v zákoně** (někdy je též označen zvláštním pojmem, např. Biuletyn Informacji Publicznej v polské úpravě)
2. obecně uložená **povinnost zveřejňovat sestavu informací („publikační schéma“)**, vydanou či schválenou Informačním komisařem (včetně úpravy pro změny schématu)

Tyto formy mohou být doplněny a zakomponovány v systému úplného zveřejňování informací o úředních dokumentech (Estonsko - Document register of agency), anebo být formulovány jako zvláštní část webů, které jsou dále centralizovány (Polsko - Biuletyn Informacji Publicznej).

Česká úprava používá model taxativního výčtu, který je obsažen v § 5.

4.2. Nedostatky současné úpravy

Nevýhodou modelu taxativního výčtu pro všechny povinné subjekty přílišná **obecnost**, aby pokryl specifika velkých úřadů (ministerstev) stejně jako malých obcí. Bylo by vhodnější rozčlenit povinné subjekty podle typů tak, aby pro různé typy byly stanoveny jinak formulované okruhy povinných informací.

Další nevýhodou je, že text § 5 odst. 1 a 2 je pro mnohé povinné subjekty málo srozumitelný a nedostatečně instruktivní. Dochází k publikování jiných informací, než které zákon požaduje ((např. namísto popisu opravných prostředků proti všem typům rozhodnutí povinného subjektu jich velká část zveřejňuje jen popis opravného prostředku proti odmítnutí žádosti o informaci).

Další nevýhodou je, že výčet se v době vzniku (1999) zaměřil především na informace o tom, jak povinný subjekt rozhoduje, jaké má kompetence. Stranou prakticky zůstala otázka **nákladů na jeho činnost a hospodaření**, včetně veřejných zakázek.

V české úpravě tak chybí některé typické položky, obvyklé v jiných zemích. Jde zejména o:

- informace o veřejném zadávání (veřejných zakázkách)
- Návrhy, koncepce, plány rozvoje, programů a dalších projektů ve veřejném zájmu, dříve než takové návrhy jsou předkládány příslušným orgánům ke schválení, a odpovídající schválené nebo přijaté dokumenty; (FOIA EST § 28/1/17);
- Informace o využívání majetku a rozpočtových prostředků, které povinný subjekt převedl na právnické osoby, které založil, řídí či ovládá (FOIA EST § 28/1/21);
- popis manuálů používaných zaměstnanci při správě nebo provádění některé z činností (FOIA KAN 5. (1) c);
- majetková struktura subjektů (6. 1./2/e FIOA POL),
- majetek, s nímž povinný subjekt nakládá (6. 1./2/f FIOA POL);
- Dokumentace o kontrole a její výsledek, stejně jako prezentace, názory, závěry a prohlášení osoby, která provedla kontrolu, (6. 1./4/a FIOA POL);
- příjmy a ztráty obchodních společností, v nichž subjekty, definované v bodě 5. a) - c) drží dominantní postavení ve smyslu ustanovení obchodního zákona o obchodních společnostech a likvidace těchto příjmů a způsob krytí ztrát (6. 1./5/e FIOA POL);

Poznámka: Informace o využívání majetku a rozpočtových prostředků, které povinný subjekt převedl na právnické osoby, které založil, řídí či ovládá, by rámci české úpravy měly být zveřejňovány přímo cestou uvedených ovládaných subjektů, které jsou také povinnými subjekty. Postačuje tedy, aby mezi povinnými informacemi byla i položka „Informace o využívání majetku a rozpočtových prostředků“.

4.3. Doporučení

4.3.1. Pracovní skupina

Pracovní skupina doporučuje rozčlenění povinných subjektů na státní orgány, samosprávu a veřejné instituce.

K vlastnímu okruhu povinných informací se pracovní skupina nevyjádřila.

4.3.2. Varianty řešení a jejich posouzení:

0) Nulová varianta. Nemá zvláštní výhody, protože např. minimalizace změn, které by povinné subjekty musely nárazově udělat (kontinuita s dosavadním stavem), je dosažitelná i ve variantě publikačních schémat, která by navázala na dosavadní vyhlášku MV o struktuře povinně zveřejněných informací. Nevýhodou je pokračování nevhodného stavu.

1) zachování koncepce zákonného výčtu povinně zveřejňovaných informací, jednoduché rozlišení jednotlivých „typů“ povinných subjektů (v zásadě na malé obce a ostatní), rozšíření výčtu rozšíření okruhu povinných informací o několik důležitých položek. Výhodou je úspornější legislativní řešení, spočívající pouze v doplnění několika okruhů povinných informací. Nevýhodou je pokračování ne zcela vhodného stavu, kdy se požadují stejné typy informací od velmi různorodých subjektů.

2) změna koncepce - zavedení tzv. publikačních schémat (např. jejich stanovení prováděcím právním předpisem pro typové subjekty nebo rozhodnutím pro konkrétní povinné subjekty).

Výhody:

- podíl povinného subjektu na formulaci povinných informací o sobě, tedy lepší znalost, pochopení pro detaily, vyšší motivace,
- možnost přizpůsobit jednotlivá modelová publikační schémata různým typům povinných subjektů (od malých obcí, přes ministerstva až po specializované subjekty kontrolního či dozorového typu).
- možnost rychlejší reakce na nové prostředky a obsahy v elektronické komunikaci
- možnost rozložit změny do delšího časového období (např. 3 roky)
- odstranění zbytečné administrativní zátěže zveřejňováním informací, které pro daný typ subjektu nejsou odpovídající

Nevýhody:

- přechod na jiný typ uspořádání
- povinnost povinných subjektů posoudit, zda akceptovat schémata předložená Informačním komisařem, anebo je upravit podle svých potřeb a požádat o schválení, tj. drobné zvýšení administrativní zátěže po přechodnou dobu.

4.3.3. Shrnutí a návrh

4.3.3.1. Doporučená varianta: publikační schémata

Povinné informace by měly být řešeny jako publikační schémata. Informační komisař bude pověřen vydat jak obecná publikační schémata pro jednotlivé typy povinných subjektů, tak schvalovat konkrétní publikační schémata, které si zavedou jednotlivé povinné subjekty.

4.3.3.2. Návrh legislativního řešení

V § 5 výčet povinných informací nahradit povinností zveřejnit a uplatňovat publikační schéma, schválené IK. IK by dále mohl doporučit povinným subjektům „modelové publikační schéma“, které by povinné subjekty mohly převzít zcela nebo se změnami. Přezkoumání IK by podléhaly jen změny.

§ 5

Zveřejňování informací

(1) Každý povinný subjekt musí pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách

a) zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné, schéma zveřejňování informací, schválené Komisařem (dále jen “publikační schéma”), jakož i umožnit pořízení jeho kopie,

(b) zveřejňovat informace v souladu s publikačním schématem, a

(c) pravidelně aktualizovat své publikační schéma.

(2) Publikační schéma musí

(a) určit typy informací, které povinný subjekt publikuje nebo zamýšlí publikovat,

(b) určit formu, kterou je nebo bude informace každého typu zveřejněna.

(3) Při přijímání a aktualizování publikačního schématu povinný subjekt bere ohled na veřejný zájem -

(a) na umožnění veřejného přístupu k informacím, a

(b) na zveřejňování důvodů svých rozhodnutí.

(4) Komisař může schválit platnost publikačního schématu jen do konce určené lhůty.

(5) Komisař může odvolat souhlas s publikačním schématem povinného subjektu s účinností po šesti měsících od rozhodnutí.

(7) Informační komisař může pravidelně doporučit povinným subjektům určité kategorie modelové publikační schéma.

(8) Pokud povinný subjekt určité kategorie přijme doporučené publikační schéma beze změn, komisař nemůže schéma přezkoumávat, dokud je ponechá v platnosti, a pokud povinný subjekt přijme schéma se změnami, pak může přezkoumávat jen tyto změny.

(9) Komisař může schválit platnost modelového publikačního schématu jen do konce určené lhůty.

(10) Komisař může odvolat souhlas s modelovým publikačním schématem povinného subjektu s účinností po šesti měsících od rozhodnutí.

4.3.3.3. varianta: pouhé rozšíření dosavadního § 5 InfZ o nové položky

Doplnit by bylo vhodné tyto položky:

- informace o veřejném zadávání (veřejných zakázkách)
- Návrhy, koncepce, plány rozvoje, programů a dalších projektů ve veřejném zájmu zveřejněné dříve, než takové návrhy jsou předkládány příslušným orgánům ke schválení, a odpovídající schválené nebo přijaté dokumenty⁹;
- popis manuálů používaných zaměstnanci povinného subjektu při správě nebo provádění některé činnosti¹⁰;
- majetková struktura povinného subjektu¹¹ a majetek, s nímž povinný subjekt nakládá¹²;
- Dokumentace o kontrole a její výsledek, jakož i vyjádření, názory, závěry a prohlášení osoby, která provedla kontrolu¹³;
- příjmy a ztráty obchodních společností, ovládaných povinným subjektem, a likvidace těchto příjmů a způsob krytí ztrát¹⁴;

Varianta: Všechny tyto položky se týkají hospodaření povinných subjektů (případně též jejich ovládaných společností). Proto by bylo možné v úrovni zákona sloučit tyto obsah do položky

- informace o hospodaření povinného subjektu a ovládaných organizací.

Podrobnosti by pak byly uvedeny v prováděcím předpisu.

4.3.3.4. Úprava zveřejnění poskytnutých informací

V § 5/3 InfZ změnit úpravu částečně podle vzoru Slovinska tak, že se informace zveřejní po dobu dvou roků, a dále jen ty, které byly vyžádané alespoň třikrát.

4.4. Vynutitelnost plnění povinností zveřejňování informací

Současný stav: Platný zákon neumožňuje domáhat se plnění povinnosti povinného subjektu zveřejnit povinné informace.

Zahraniční úpravy umožňují nápravu takového stavu prakticky vždy. V úpravách s Informačním komisařem má tato instituce obvykle dozorovou pravomoc, takže může povinným subjektům vytknout nedostatek při aktivním zveřejňování, uložit mu nápravná opatření, a v mnoha případech též sankcionovat, pokud tato doporučení nejsou (zejména opakovaně) splněna.

4.4.1. Doporučení pracovní skupiny

PS doporučila, aby zákon upravil možnost prosazení nápravy v oblasti povinně zveřejňovaných informací.

Zástupce MV uvedl možnost dvou variant:

- 1) podnět k Informačnímu komisaři, který by měl možnost nařídit nápravu, včetně možnosti uložení sankce.
- 2) stížnost k nadřízenému orgánu, který by měl možnost nařídit nápravu, včetně možnosti uložení sankce.

⁹ FOIA EST § 28/1/17;

¹⁰ FOIA KAN 5. (1) c

¹¹ 6. 1./2/e FIOA POL

¹² 6. 1./2/f FIOA POL

¹³ 6. 1./4/a FIOA POL

¹⁴ 6. 1./5/e FIOA POL

4.4.2. Shrnutí a návrh

4.4.2.1. varianta s IK

V § 16a doplnit možnost podat stížnost k IK proti nesplnění povinnosti zveřejnit informace dle § 5 a § 18 (VZ). Nadřízený subjekt by měl možnost nařídit nápravu. Nesplnění nařízené nápravy do stanovené lhůty by mělo vazbu na udělení sankce.

4.4.2.2. varianta bez IK

V § 16a doplnit možnost podat stížnost k nadřízenému orgánu proti nesplnění povinnosti zveřejnit informace dle § 5 a § 18 (VZ). Nadřízený subjekt by měl možnost nařídit nápravu. Nesplnění nařízené nápravy do stanovené lhůty by mělo vazbu na udělení sankce.

4.5. Povinné zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů, které upravují jejich činnost navenek

4.5.1. Závěry pracovní skupiny

Zadání vplývá z usnesení vlády č. 1334/2008.

Pracovní skupina k tomuto tématu projednala zpracovaný podklad. Na základě výsledků jednání byly v materiálu učiněny změny, na nichž se skupina sjednotila (příloha 2).

PS navrhla doplnit v § 5 odst. 1 nové písmeno b):

b) vnitřní předpisy, které upravují činnost povinného subjektu navenek, pokud jejich zpřístupnění nebrání některý z důvodů stanovených tímto zákonem nebo jiným právním předpisem,

4.5.2. Shrnutí a návrh

Podle návrhu pracovní skupiny.

5. Řízení podle informačního zákona

5.1. Opatření ke zrychlení a zefektivnění přístupu k informacím (ochrana před obstrukcemi)

5.1.1. Mediační a metodická role Informačního komisaře jako účinný doplněk řízení

V odborné literatuře se mediační a metodická role Informačního komisaře považuje za nejúčinnější nástroj ke zlepšení přístupu k informacím. Významně přispívá ke zrychlení a zefektivnění přístupu k informacím a ochraně před obstrukcemi.

Většina komisařů obvykle uvádí, že – i když mají k dispozici donucovací prostředky – naprostou většinu problémů vyřeší neformální komunikace, v jejímž rámci poskytnou povinnému subjektu výklad a doporučení.

Publikace „Information Commissions: Roles & Responsibilities, Commonwealth Human Rights Initiative, 2006¹⁵ k neformálním postupům uvádí:

*„Mnoho informačních komisí po celém světě využívá **mediace** jako klíčového prvku v procesu opravných prostředků. ... Před svoláním případného jednání pracovníci Informační Komise nejprve diskutují se stranami, zda lze dosáhnout kompromisu při poskytnutí informací. **Formalizované řízení se provádí pouze tehdy, pokud se nedaří dosáhnout dohody.** (zvýraznil O.K.) Mediací viditelně přispívá k tomu, že úředníci se cítí méně v defenzivě, takže poskytnou žadateli právo na přístup k informacím rychle, levně a jednoduše.“* Dále konstatuje, že *„přínos vyjednávání a zprostředkování je patrný například v případech, kdy se odepření MŮŽE uplatnit, ale přesto povinný subjekt nemá důvod, aby informace odmítl poskytnout. Případně, pokud se požaduje velké množství informací, může se použít mediace ke zjištění, zda existuje nějaký způsob, jak by žadatel mohl zúžit vyhledávání - možná, že skutečně chce něco konkrétního, ale neví, jak správně zúžit žádost.“*

V Kanadě Informační komisař více než v 90 procentech z dozorových činností používá tzv. „výběrové šetření pro zjištění věcného stavu¹⁶“. Jde o neformální rozhovor vedený inspektorem, kterého delegoval Komisař. Neformální rozhovory se neprovádí pod přísahou. S respondenty se hovoří v soukromí a bez přítomnosti ostatních (včetně spolupracovníků, nadřízených a právního zástupce zaměstnavatele). *Další podrobnosti uvedeny ve Srovnání zahraničních úprav.*

Britský Informační komisař uvádí ve výkladu o své činnosti:

„4. Obecná strategie zásahů Úřadu komisaře

Naší strategií je postupovat od poskytování rad a návodů, k implementaci zákona o svobodě informací a k uplatnění zkušenosti nabytých při vyřizování stížností.

Úřad komisaře je připraven provádět mnohá motivující opatření při sledování činnosti veřejných úřadů. Zaměřujeme se na změnu chování úřadů, nikoli na nápravu jednotlivých případů či trestání dřívějších chyb. Nicméně dřívější chování se zohlední, pokud úřady trvale nenaplní své povinnosti a odpovědnost. Případné zlepšení činnosti přinese zisk pro všechny tím, že se sníží počet stížností k Úřadu komisaře a odvolání k Informačnímu tribunálu.“¹⁷

Makedonská úprava požaduje po povinných subjektech určení specialisty pro informační mediaci („officials for information mediation“), a ukládá mu *„udržovat kontakt se žadatelem a poskytovat mu informace a potřebnou podporu, a udržovat příslušné záznamy o žádostech a o uchovávaných a vytvářených informacích“¹⁸.*

¹⁵ vydaná při kampani k implementaci nového federálního a 27 státních zákonů o svobodném přístupu k informacím v Indii (2006)

¹⁶ The investigative method of choice for fact-finding

¹⁷ ICO Enforcement Strategy, guide

(http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/enforcement_strategy_including_moj_update_30_05_07.pdf)

¹⁸ čl. 8 odst. 3 makedonského zákona z r. 2006

5.1.1.1. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina tento aspekt neprobírala.

5.1.1.2. Shrnutí a návrh

Mediační a metodická funkce je klíčová pro účinný přístup k informacím, proto je potřebné ji realizovat. Nejvhodnější formou realizace je pověření Informačního komisaře touto rolí.

Lze doporučit, aby zřízený Informační komisař měl především kompetenci mediační a metodickou. K této kompetenci je zapotřebí, aby měl z hlediska mediace a metodické pomoci tato oprávnění (viz též výše)

1. Dozor a podpora implementace (systémové otázky, typy problémů)
2. Metodiky pro úřady k interpretaci a implementaci zákona
3. Podpora informovanosti veřejnosti
4. Poskytování poradenství
5. Příjem a přezkoumání stížností a odvolání žadatelů
6. Přezkoumání odepření informací včetně možnosti jednat s povinným subjektem a žadatelem a vyjednávat neformální řešení sporu
7. Vydání stanoviska k odepření informací (nezávazné)

5.1.2. trénink a vzdělávání

Ke zrychlení a zefektivnění přístupu k informacím a ochraně před obstrukcemi zásadním způsobem přispívá i trénink (resp. vzdělávání) úředníků. Významnou funkcí Informačního komisaře je proto vytváření "kultury transparentnosti" ¹⁹ v rámci veřejné správy.

Jak vyplynulo z průzkumu Open Society Justice Initiative²⁰, největší problém implementace zákona o přístupu k informacím je nedostatek vzdělávání úřednictva a nedostatky uzpůsobení vnitřního informačního managementu a rozhodovacího systému k adekvátnímu a včasnému zodpovídání žádostí. Další empirický výzkum v Mexiku a Spojeném království ukázal přínosy vzdělávání a tréninku pro uspokojivé vyřizování žádostí o informace ve stanovených lhůtách.

5.1.2.1. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina tento aspekt neprobírala.

5.1.2.2. Shrnutí a návrh

Funkce při vzdělávání a tréninku úředníků by měla být realizována. Nejvhodnější formou realizace je pověření Informačního komisaře touto rolí.

Doporučuji, aby zřízený Informační komisař měl kompetenci v oblasti vzdělávání a tréninku příslušných pracovníků veřejné správy (viz též výše). Tuto roli lze skloubit

¹⁹ Helen Darbishire: Information Commissioner's, Comparative Review of Access to Information Oversight Bodies, Access Info Europe, 2007, str. 7,

²⁰ viz Open Society Justice Initiative "Transparency and Silence", 2004, www.justiceinitiative.org

s obecnou úpravou vzdělávání v Zákoně o státní službě, resp. připravovaných úpravách v této oblasti.

5.1.3. Informační příkaz

Zdržení přístupu k informacím a jeho blokování protahováním procesu vyřízení žádosti a opravných prostředků je hlavním nedostatkem současné úpravy z hlediska vymahatelnosti práva na informace. Proto je třeba zvažovat postupy, zkracující a zrychlující řízení, na jehož závěru je **skutečné poskytnutí** informace, nikoliv jen úspěch žadatele v některém ze stupňů procesu. Takovou možností je zavedení „informačního příkazu“, při kterém by nadřízený orgán povinného subjektu přikazoval informaci poskytnout, pokud by k jejímu odepření došlo neoprávněně.

5.1.3.1. Popis problému

Existuje více způsobů, kterými se zdržuje přístup k informacím. Uvádím některé nejčastější.

5.1.3.2. administrativní „ping-pong“

Pravděpodobně nejkritičtějším bodem současné úpravy procesu vyřízení žádosti o informace a opravných prostředků v případě jejího odmítnutí je, že nadřízený orgán může pouze zrušit vadné rozhodnutí a přikázat nové vyřízení. Povinné subjekty, které neoprávněně nechtějí žádanou informaci poskytnout, pak pouze opakovaně žádost odmítnou, a to i když se řídí právním názorem nadřízeného orgánu. Mohou totiž k odmítnutí vytvořit vždy nové odůvodnění, opřené o jiný právní (resp. často pseudoprávní) důvod. Takto může docházet k nekonečnému administrativnímu ping-pongu, ze kterého není úniku. Jde tedy o opakované vydávání rozhodnutí o odmítnutí žádosti povinným subjektem se stejnými nebo obdobnými důvody, která odvolací orgán sice opakovaně ruší, ovšem bez jakéhokoliv výsledku pro žadatele.

Pravděpodobnost, že by se po několikerém opakování žadatel úspěšně obrátil na správní soud s tvrzením, že jde o zneužití práva a fakticky došlo k vyčerpání všech možností opravných prostředků, není velká.

Příklad takového postupu je uveden v bodě Poskytování informací na žádosti.

5.1.3.3. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti opřené o neprávní (absurdní) důvod

Některé povinné subjekty odepřou informaci způsobem, který se vymyká procesu informačního řízení podle InfZ. Povinné subjekty jakoby tuto úpravu ignorují či neznají, domnívají se (z neznalosti či úmyslně – prostě to zkusí) že žádost o informaci je pouhou „nezávaznou komunikací“ s občanem či jeho neformální „prosbou“, a že postačuje „lidský“ mu vysvětlit, proč informaci nedostane. Důvodem jsou často pouhé názory pracovníka povinného subjektu na smysl vydání informace žadateli. Vydání prvního rozhodnutí či pouhého sdělení (neformálního přípisu) o odmítnutí žádosti opřené o absurdní důvod způsobí obvykle minimálně měsíční zdržení procesu, často více. Teprve po podání opravného prostředku nadřízený

orgán (někdy) poučí povinný subjekt o pravidlech informačního procesu, zákonných možnostech a věc se tak dostane do správných kolejí až po dlouhé době.

Vedle malých úřadů, například v malých obcích, se tento nešvar stává i v jinak zdatných a velkých povinných subjektech. Například Úřad vlády ČR odmítl v r. 2011 poskytnout žadateli zvukový záznam z jednání vlády. Uznal, že požadované informace existují, nicméně zároveň považuje tyto informace za jakousi interní pracovní pomůcku pořízenou výlučně pro vlastní interní potřebu vlády ČR. Informace obsažené ve zvukovém záznamu pak dle názoru úřadu vlády „*nejsou projevem působnosti vlády*“ a nejsou proto určeny ke zveřejnění. Své rozhodnutí o odmítnutí Žádosti o poskytnutí informace pak zdůvodňuje odkazem na ustanovení § 2 odst. 4 InfZ, které stanoví výjimku z informační povinnosti Povinného subjektu takto: „*Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*“ Povinný subjekt požadované zvukové záznamy subsumoval pod výše uvedené ustanovení a to na základě konstatování, že: „*Svou povahou jsou ve zvukovém záznamu obsaženy především diskuze členů vlády nad projednávanými body programu schůze vlády, na jejichž podkladě se teprve vytváří budoucí rozhodnutí vlády, a jako takové tedy spadají do výjimky ve smyslu § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.*“

Již letmý pohled na toto zdůvodnění ukazuje, že se pohybuje zcela mimo právní rámec a je báčhorečné, uvádí důvody neprávní a smyšlené. Skutečným důvodem odepření je nezvyk, že by tento typ informací měl být veřejně dostupný (v mnoha zemích jsou tyto typy informací běžně poskytovány), a případně též nepřipravenost zpracovat požadovanou informaci tak, aby bylo možné ji poskytnout (např. odstranit případné chráněné informace postupem dle § 12 InfZ).

5.1.3.4. **Rozhoduje se jen o nedostatku odůvodnění**

Ke zdržení procesu často dochází tím, že nadřízený orgán při přezkumu rozhoduje jen o nedostatku odůvodnění (nepřezkoumatelnost). Důvodem zdržení přístupu k informacím je tedy skutečnost, že nadřízený orgán ruší rozhodnutí především pro nedostatečné odůvodnění, avšak vůbec se nejedná o věci samé (o případné ochrany informace). Tím pádem vznikne obvykle několikaměsíční zdržení přístupu k informacím.

5.1.3.5. **Indolence povinného subjektu nebo nadřízeného orgánu**

Dalším problémem, zdržujícím vyřízení žádosti, je situace, kdy povinný subjekt nepředá spisovou dokumentaci včetně svého vyjádření podle § 16a odvolacímu orgánu včas. Nadřízený orgán, pokud se o věci dozví díky aktivitě žadatele (upozorní nadřízený orgán na nečinnost podřízeného orgánu), pak musí nejprve vyzývat k předání spisu či k jeho doplnění.

Například obecná úprava soudního přezkumu v Polsku umožňuje, aby soud rozhodoval i bez dodání podkladů, jen na základě žaloby, a to v případě, „pokud právní a skutkový stav uvedený v žalobě nevyvolává důvodné pochybnosti.“²¹

²¹ zákon „o žalobě proti narušení práva na rozhodnutí“ (nemá v ČR obdobu), (§ 2 čl. 55) : „Pokud nadřízený orgán nepředal žalobu s vyjádřením soudu bez ohledu na pokuty, může soud na žádost žalobce projednat věc na základě předložené kopie žaloby, pokud právní a skutkový stav uvedený v žalobě nevyvolává důvodné pochybnosti.“ (překl. OK) Art. 55. [Grzywna]

Takové opatření by bylo vhodné v případech, kdy nadřízený orgán blokuje vyřízení žádosti nejen při předání spisu a vyjádření soudu, ale především ve vztahu první a druhé instance, kdy povinný subjekt sabotuje vyřízení nečinností vůči nadřízenému orgánu.

5.1.3.6. Požadování nedůvodně vysoké úhrady nákladů za (údajně) mimořádně rozsáhlé vyhledání informací

Častou formou zdržení přístupu k informacím je také neoprávněný požadavek na výši úhrady. Takový požadavek může způsobit zdržení v řádu týdnů.

5.1.3.7. Možnosti řešení

Všechny výše uvedené formy zdržování přístupu k informacím lze překonat jen tím, že se následující proces, poté, kdy blokování přístupu nadřízený orgán vyhodnotí jako neoprávněné, významným způsobem urychlí.

V takové situaci existují v zásadě dvě modelová schémata: buď je věc natolik složitá, že o poskytnutí informace nelze rozhodnout z pozice nadřízeného orgánu, neboť mu chybí detailní znalost požadované informace a jejího kontextu, anebo je věc jasná a lze s jistotou určit, že v daném případě neexistuje a nemůže existovat žádný důvod pro odepření informace. Takových případů je významná část. Mnohdy se totiž požadují informace určitého stabilizovaného a obecně známého typu, u kterých je zjevné, že musejí být poskytnuty. Pak je zcela nadbytečné opakovat proces vyřízení žádosti z bodu nula (zrušením a vrácením k novému projednání začíná běžet nová lhůta pro vyřízení žádosti). Z hlediska potřebné rychlosti přístupu k informacím (jinak obvykle ztrácí smysl) je vhodné, aby proces běžel dále nikoli znovu od začátku, ale navázal správným postupem, tedy poskytnutím. Samo poskytnutí nemá povahu rozhodnutí. Ve vztahu nadřízeného a podřízeného orgánu je tedy třeba umožnit, aby nadřízený orgán nařídil podřízenému orgánu informaci poskytnout. Takový příkaz je vymahatelný exekučně.

5.1.3.8. Mezinárodní srovnání

Model, kdy nadřízený orgán nařizuje poskytnout informaci, je častý. Existuje jak ve formě běžného administrativního postupu, kdy rozhoduje orgán nadřízený v linii věcné působnosti, tak též v případě, kdy nadřízeným orgánem je speciální instituce (Informační komisař apod.).

Ve Spojeném království musí žadatel v první instanci, následně po interním přezkumu v úřadu, podat odvolání k Informačnímu komisaři. Informační komisař má pravomoc nařídít úřadu konat anebo potvrdit své rozhodnutí. Pokud je některá ze stran nespokojena s rozhodnutím Informačního komisaře, může podat odvolání k Informační odvolací komisi (Information Appeals Tribunal), jinak je ale rozhodnutí Informačního komisaře závazné.

§ 2. Jeżeli organ nie przekazał sądowi skargi mimo wymierzenia grzywny, sąd może na żądanie skarżącego rozpoznać sprawę na podstawie nadesłanego odpisu skargi, gdy stan faktyczny i prawny przedstawiony w skardze nie budzi uzasadnionych wątpliwości.

V **Estonsku** funguje fakultativní systém opravných prostředků. Žadatel, kterému byla odepřena informace, se může obrátit s odvoláním na Informačního komisaře anebo na správní soud. Většina žadatelů se obrací na Informačního komisaře. Ten může přezkoumat postup orgánů veřejné moci, nařídí úřadu postupovat v souladu se zákonem a poskytnout dokumenty.

Slovinská úprava obsahuje právo odvolat se k Informačnímu komisaři, který může vydat závazné rozhodnutí. Toto rozhodnutí může povinný subjekt napadnout u soudu. Pokud povinný subjekt ne zahájí soudní spor, je povinen požadované informace v souladu s rozhodnutím Informačního komisaře poskytnout žadateli.

5.1.3.9. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina doporučila zavést informační příkaz. Zástupce MV navrhl, aby byla zvlášť navržena varianta s Informačním komisařem a varianta jen s nadřízeným orgánem.

5.1.3.10. Shrnutí a návrh

Lze doporučit zavést při přezkoumání odmítnutí žádosti o informace možnost odvolacího orgánu rozhodnout o poskytnutí informace (ve variantě s Informačním komisařem jako odvolacím orgánem i ve variantě bez něj).

Toto rozhodnutí by mělo být pro povinné subjekty typu státní orgány a orgány územní samosprávy závazné a definitivní. U povinných subjektů – veřejných institucí by bylo možné, aby se proti takovému rozhodnutí v některých případech bránily podáním žaloby u soudu (je vhodné, aby byla stanovena poměrně krátká lhůta pro rozhodnutí soudu).

5.1.3.11. Legislativní úprava v případě zřízení Informačního komisaře jako odvolacího orgánu

§ 16

Odvolání

(1) *Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. **Nadřízeným orgánem je Informační komisař.***

(2) *Povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem **a svým vyjádřením** nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání.*

(3) *Nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. **Pokud povinný subjekt nepředal odvolání spolu se spisovým materiálem včas, může nadřízený orgán na žádost žadatele projednat věc na základě předložené kopie odvolání, pokud právní a skutkový stav uvedený v odvolání nevyvolává důvodné pochybnosti.** Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.*

(4) Při přezkumu rozhodnutí odmítnutí žádosti nadřízený orgán přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, zruší rozhodnutí o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

(5) Pokud veřejná instituce odmítla žádost o informaci podle § 9, může proti rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým jí nařídil poskytnout informaci, podat žalobu k soudu; žaloba má odkladný účinek.

(4 6) Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

5.1.3.12. Legislativní úprava v případě zřízení Informačního komisaře stojícího vedle odvolacího orgánu

nový § 16b

16b

Postup Informačního komisaře proti administrativním průtahům při poskytnutí informace

(1) Pokud povinný subjekt do 60 dnů neposkytne z jakéhokoliv důvodu informaci, může se žadatel obrátit na Informačního komisaře se návrhem na vydání informačního příkazu. V návrhu uvede, jaké kroky dosud při žádání o informaci učinil, a poskytne Komisaři podklady.

(2) Komisař neprodleně vyžádá od povinného subjektu podklady k žádosti; povinný subjekt mu je zašle do tří dnů od vyžádání v elektronické podobě.

(3) Komisař posoudí poskytnuté podklady a do 15 dnů od doručení návrhu rozhodne:

a) vydat informační příkaz, je-li v návrhu uplatněno právo na přístup k informacím a vyplývá-li ze skutečností uvedených žadatelem a z podkladů, že informace má být poskytnuta. Informační příkaz Komisař zároveň zašle příslušnému správnímu soudu.

b) odmítnout návrh na vydání informačního příkazu, pokud z podkladů nevyplývá, že lze informace má být poskytnuta, anebo informace již byla žadateli poskytnuta.

(4) V informačním příkazu povinnému subjektu Komisař uloží poskytnout požadované informace zcela nebo zčásti, stanoví lhůtu pro poskytnutí v souladu s § 14, včetně možnosti prodloužení lhůty podle § 14/7, anebo aby do 15 dnů od doručení informačního příkazu proti němu podal žalobu u správního soudu.

(5) Informační příkaz, proti němuž nebyla podána žaloba, má účinky pravomocného rozhodnutí.

Samozřejmě je třeba upravit též vztah k již běžícímu procesu odvolání či stížnosti podle § 16a, který do 60 dnů nevedl k výsledku. Též by bylo nutno stanovit, zda žadatel může v případě podání návrhu na vydání informačního příkazu též podat správní žalobu.

5.1.4. žádost o metainformace

Jde o zvláštní typ žádosti, v níž se žadatel ptá na postup, jak konkretizovat vyžádanou informaci, resp. v jaké podobě může žádat o informaci, jak je zachycena, v jaké struktuře.

5.1.4.1. Popis problému

Častým problémem při vyřízení žádosti o informace je, že požadavek je formulován rozsáhle z toho důvodu, že žadatel nedovede přesně určit, o kterou informaci mu jde, a proto žádá větší celek. Typicky se tak požaduje například poskytnout „*všechny informace o jednáních mezi úřadem X a úřadem Y za roky 2008 – 2010*“. Podobná situace nastává, pokud žadatel pátrá po informacích, o kterých předpokládá, že je povinný subjekt nechce poskytnout, zejména o příčinách některých sporných rozhodnutí. Často požaduje rozsáhlé okruhy informací, aby z nich posléze tyto příčiny vyvodil.

Lze se domnívat, že v případě, kdy by žadatel měl k dispozici nástroj pro prvotní vyjasnění, jaké informace tohoto typu jsou k dispozici, formuloval by svoji žádost úžeji a cíleně.

Uvedená úprava má smysl jen tehdy, pokud nepředstavuje významné zdržení žadatele. Musí tedy jít o zkrácený, rychlejší režim poskytnutí prvotní „informace o informaci“, než by bylo požádání o samotnou informaci velkého rozsahu.

Úprava by nenahrazovala uplatnění obecných zásad správního řízení (§ 4 SpŘ: „*podle možností vycházet vstříc*“, „*umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*“).

5.1.4.2. Doporučení pracovní skupiny:

Pracovní skupina doporučila předložit návrh na zavedení žádosti o metainformace. Zástupce MV doporučil zohlednit i situaci, kdy již sama příprava metainformace bude představovat zátěž srovnatelnou s vlastní přípravou široké informace.

Zástupce MSp doporučil propojit úpravu žádosti o metainformaci s tzv. „iteračním postupem“ (viz dále).

5.1.4.3. Mezinárodní srovnání

Více zahraničních úprav ukládá povinným subjektům poskytnout žadateli pomoc při určení požadovaných informací. Slovinská úprava ukládá „*průběžně udržovat a zveřejňovat odpovídajícím způsobem (oficiální věstník, síť Internet atd.), jakož i nabízet žadatelům o konzultaci na místě katalog veřejných informací držených*

povinným subjektem, rozdělený do obsahových skupin.“ Estonská úprava ukládá „pomáhat osobám, žádajícím o informace jakoukoliv formou, při formulaci žádosti o informace a určení informací, nezbytném pro vyřízení žádosti o informace, informovat o jejich umístění a nejvhodnějším způsobu přístupu k nim.“

Žádná zkoumaná národní úprava však neupravuje poskytnutí metainformací v rámci procesu vyřízení žádosti jako samostatný procesní postup.

5.1.4.4. Shrnutí a návrh

Je vhodné zavést zvláštní typ žádosti "o metainformaci" se zkráceným režimem vyřízení. Úprava by představovala samostatný procesní krok, tedy nejen obecnou zásadu při řízení. Účelem úpravy by bylo směřovat žadatele k postupu, který snižuje zátěž povinných subjektů tím, že vede k užší, konkrétnější žádosti, formulované tak, že její vyřízení je snadnější.

Termín vyřízení by byl např. 5 dní s možností změny režimu na běžnou lhůtu 15 dnů, pokud samo identifikování metainformace dělá potíže a de facto představuje poskytnutí vlastní informace.

Na žádost o metainformaci by se poskytla informace o tom, v jaké podobě lze požádat o určitou informaci, tj. jak je zachycena, v jaké struktuře se u Povinného subjektu nachází, jak správně terminologicky a dalšími znaky vymezit předmět zájmu.

5.1.4.5. Návrh legislativního řešení

Nový odst. 7 v § 3:

(7) Metainformací je pro účel tohoto zákona doprovodná informace, umožňující určení, vyhledání a další zpracování informace, o které vypovídá; zejména vyjadřuje rozsah, členění, formát, možnost vyhledání a další charakteristiky dokumentu, údaje, informace či jejich souboru.

Nový § 13a

(1) Žadatel může požádat o poskytnutí metainformace, zejména pro upřesnění předmětu a rozsahu následné žádosti o informace. Žádost musí obsahovat popis informace nebo okruhu informací, k němuž se metainformace vztahuje, případně popis zájmu, který chce pomocí vyžádaných informací uspokojit. Pro vyřízení žádosti o metainformaci se použijí přiměřeně ustanovení o vyřízení žádosti o informace.

(2) Povinný subjekt poskytne metainformace ve lhůtě 5 dní od doručení žádosti. Pokud sestavení metainformace vyžaduje vyřízení v delší lhůtě a obsahem představuje sestavení informace, kterou lze požadovat podle § 14, povinný subjekt může rozhodnout, že žádost o metainformaci vyřídí jako žádost o informaci postupem podle § 14; o tomto rozhodnutí informuje žadatele ve lhůtě 5 dní od doručení žádosti.

poznámka:

Definici a povinnost povinného subjektu poskytnout metainformaci by bylo možné zároveň využít jako nástroj pro výzvu žadateli podle současné úpravy dle § 14 odst. 5 písm. b (výzva k upřesnění žádosti).

5.1.5. Mediační postup k zúžení žádosti

Jde o postup, kdy by povinný subjekt mohl v určité zkrácené lhůtě vyzvat žadatele k zúžení žádosti tak, aby žádost směřovala k nechráněným informacím anebo k takovému rozsahu, který nevyžaduje mimořádně rozsáhlé vyhledávání.

5.1.5.1. Popis problému

V případě požadavku na velký rozsah informací, který obsahuje též významnější množství chráněných informací, musí povinný subjekt, aby splnil povinnost vyžádané informace poskytnout, takové soubory dokumentů a údajů vyhodnotit z hledisek ochrany informací. To představuje značnou zátěž, které se povinný subjekt často snaží vyhnout paušálním odmítnutím žádosti či její části.

Zároveň není možné požadovat úhradu za oddělení chráněných a nechráněných informací, protože by de facto šlo o úhradu za „neposkytnutí“ informací, a zároveň by takové opatření mohlo motivovalo povinné subjekty k tomu, aby udržovaly informační zdroje nepřehledné, v nichž lze jen náročně identifikovat a oddělovat chráněné a nechráněné informace.

Podobný postup lze konstruovat pro situaci, kdy poskytnutí informací vyžaduje mimořádně rozsáhlé vyhledávání.

Pokud by povinný subjekt měl k dispozici nástroj, jak uspokojit žadatelův záměr (jenž ho nemusí sdělovat) pomocí zúženého okruhu informací, který nevyžaduje rozsáhlé vyhodnocování ochrany informací anebo mimořádně rozsáhlé vyhledávání, mohlo by to přispět k hladšímu a rychlejšímu průběhu řízení.

Cílem tohoto opatření má být:

- a) působit na žadatele tak, aby ve vlastním zájmu (z hlediska rychlosti získání potřebné informace) formuloval žádost co nejvíce zúženě na skutečný předmět svého zájmu; v opačném případě „riskuje“, že povinný subjekt ho nejprve vyzve ke zúžení požadavku,
- b) umožnit povinným subjektům efektivnější postup v případě, kdy jim je zřejmé, že žadatel směřuje k určité informaci, ale buď kvůli neznalosti jejího přesnějšího určení, anebo kvůli snaze skrýt skutečný zájem, žádá o širěji formulovaný okruh informací, z něhož patrně teprve hodlá vytěžit informaci, o kterou má zájem.

Povinné subjekty by ofenzivně kontaktovaly žadatele a nabídly mu možnost zúžit zbytečně široce pojatou žádost, a tím si ušetřily mnoho zbytečné činnosti.

5.1.5.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina se k námětu nevyjádřila.

5.1.5.3. Mezinárodní srovnání

V zahraničních úpravách obdoba se zamýšleného postupu prakticky nevyskytuje. Toliko úprava Nového Zélandu ukládá povinnému subjektu v případě, že by žádost měla být odmítnuta pro přílišný rozsah požadovaného porovnání a zkoumání (odpovídá české úpravě, vylučující vytváření nových informací), posoudit, zda konzultace se žadatelem mu umožní upravit žádost do přijatelné podoby.

5.1.5.4. Shrnutí a návrh

Lze doporučit zavést v české úpravě v případě žádosti, vyvolávající rozsáhlé vyhodnocování informací z toho hlediska, zda bude možné je poskytnout, anebo mimořádně rozsáhlé vyhledávání, možnost povinného subjektu navrhnout zúžení požadavku. Takové opatření však nesmí představovat snadnou cestu k obstrukci a oddálení přístupu k informacím, proto musí být vyváжено aktivitou povinného subjektu, směřující k možnosti žadatele změnit žádost do přijatelnější podoby. K tomu mu povinný subjekt musí poskytnout konzultaci a návod na základě znalosti uspořádání informací a jejich charakteristik, formy a umístění.

5.1.5.5. Návrh legislativního řešení

§ 14 nový odstavec 8 a 9:

(8) V případě žádosti u níž by nezbytné vyloučení informací, u nichž to stanoví zákon ve smyslu § 12 vyžadovalo dobu odpovídající mimořádně rozsáhlému vyhledávání, může povinný subjekt namísto částečného odmítnutí žádosti a postupu podle § 12 vyzvat žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti k jejímu upřesnění tak, aby převážně směřovala k nechráněným informacím; k tomu povinný subjekt poskytne žadateli přiměřenou součinnost včetně konzultace, zejména poskytne metainformace a navrhne rozsah požadovaných informací s ohledem na zájem žadatele. Lhůta pro poskytnutí informace podle odstavce 5 písm. d) se přerušuje od okamžiku doručení výzvy k upřesnění žadateli do okamžiku doručení upřesněné žádosti povinnému subjektu; neodpoví-li žadatel na výzvu či poskytnutou součinnost do 30 dnů ode dne jejího doručení, žádost se odloží.

(9) V případě žádosti o informace, která vyžaduje mimořádně rozsáhlé vyhledávání, může povinný subjekt namísto požadavku na úhradu nákladů vyzvat žadatele ve lhůtě do sedmi dnů od podání žádosti k jejímu upřesnění tak, aby nevyžadovala mimořádně rozsáhlé vyhledávání; k tomu povinný subjekt poskytne žadateli přiměřenou součinnost včetně konzultace, zejména poskytne metainformace a navrhne rozsah požadovaných informací s ohledem na zájem žadatele. Lhůta pro poskytnutí informace podle odstavce 5 písm. d) se přerušuje od okamžiku doručení výzvy k upřesnění žadateli anebo k úhradě zálohy do okamžiku doručení upřesněné žádosti povinnému subjektu anebo uhradení zálohy; neodpoví-li žadatel na výzvu či poskytnutou součinnost, anebo neuhradí zálohu do 30 dnů ode dne jejího doručení, žádost se odloží.

5.1.6. Nahlížení do informací, včetně možnosti upřesnění žádosti pomocí nahlížení

5.1.6.1. Popis problému

Nahlížení do dokumentů, sestav informací či informačního systému představuje pro povinný subjekt nejméně zatěžující způsob, jak žadateli zpřístupnit informaci. Může navíc významně pomáhat pro zpřesnění a zúžení žádostí, požadujících kopie. Též může posloužit k přenesení zátěže s vyhledáním požadované informace na žadatele. Bohužel výklad se v rámci judikatury²² v poslední době poněkud omezil tak, jakoby forma nahlížení byla vyhrazena jen pro procesní úpravy, založené na definování okruhu účastníků řízení. Jakmile zvláštní zákon upravuje nahlížení (zejména pro účastníky a osoby, které prokáží právní zájem), omezuje se pro přístup podle obecného zákona možnost využít tuto formu zpřístupnění informace. Nahlížení, stejně jako jakákoliv jiná forma poskytnutí informace, je však v InfZ obsaženo ve formulaci § 14 odst. 5 písm. d, podle kterého povinný subjekt „poskytne informaci v souladu se žádostí“, tedy například v souladu s požadavkem na nahlédnutí. Ovšem instruktivita normy je po novele z r. 2006 tak nízká²³, že je vhodné zabývat se výslovnou úpravou forem poskytnutí informací a odstranit tak výkladové obtíže.

5.1.6.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina doporučila upravit nahlížení, případně další formy poskytnutí informací. Zástupce kanceláře ombudsmana považuje však dosavadní úpravu za dostatečnou. Zástupce MV doporučil zabývat se demonstrativním výčtem dalších forem poskytování informací, například tak, aby povinný subjekt nemohl žadateli vnucovat listinné kopie tam, kde o ně žadatel nežádal. Zástupce Otevřené společnosti a zástupce MV upozornili na potřebu upravit též jako formu zpřístupnění informace nahlížení včetně dálkového přístupu, resp. nahlížení do informačního systému.

5.1.6.3. Mezinárodní srovnání

Tento aspekt nebyl z hlediska mezinárodního srovnání zkoumán.

5.1.6.4. Shrnutí a návrh

Je vhodné zvýraznit jako jednu z forem přístup k informacím též nahlížení. Toto nahlížení se však musí odlišovat od nahlížení, obvyklého v procesních předpisech, a to tím, že musí být modifikované s ohledem na ochranu informací. I procesní předpisy tuto modifikaci znají (např. vyloučení protokolů o hlasování), v InfZ však musí jít o přesnější úpravu počítající i s ochranou mnoha dalších typů informací, resp. umožňující tuto formu jen tam, kde je bez nepřiměřeného úsilí technicky možné nahlížení umožnit při zajištění ochrany některých informací.

Je vhodné formulovat též možnost získání informací přístupem do informačního systému či pomocí formulářového dotazu. Dále je vhodné stanovit právo toho, kdo

²² rozsudek NSS 1 As 44/2010 – 103, který „nahlížení“ prakticky z působnosti InfZ zcela vylučuje: „*informační zákon počínaje účinností novely č. 61/2006 Sb. poskytnutí požadované informace formou nahlédnutí do (správního, soudního či jiného) spisu vůbec nezná. Nahlížení do spisu jako speciální forma seznámení se s informacemi ve spise je proto zásadně vyhrazeno toliko účastníkům řízení, resp. osobám, které osvědčí právní zájem, a je upraveno jednotlivými procesními řády.*“ Tato interpretace je zjevně chybná, ukazuje však, že norma je v této věci málo zřetelná.

²³ k úpravě v r. 2006 došlo přes protesty autora této analýzy, s jednoznačným přesvědčením pracovníků tehdejšího ministerstva informatiky, že výkladem bude zřetelně dovozováno, že nahlížení je plnoprávnou formou poskytnutí informací. Důvodová zpráva však uvádí jen, že jde (spolu s dalšími úpravami tohoto odstavce) o „upřesnění dosavadního znění“ (IV. volební období PSP, tisk 991).

získává informaci nahlížením, pořídit si její kopii, a to jak svým zařízením, tak i zařízením poskytovatele, pokud je to technicky možné.

5.1.6.5. Návrh legislativního řešení

v § 4 odst. 5 zní:

(5)

Informace se poskytuje formou, požadovanou v žádosti; v případě zveřejnění formou odpovídající účelu zveřejnění. Pokud by požadovaná forma poskytnutí představovala nepřiměřené úsilí nezbytné pro zajištění stanovené ochrany informací, může povinný subjekt zvolit takovou formu poskytnutí, která nejvíce odpovídá požadavku a nepředstavuje nepřiměřené úsilí. Pokud žádost formu poskytnutí neuvádí, přihlédne se k formě a povaze žádosti. Je-li to možné s ohledem na povahu žádosti a způsob záznamu informace, poskytne se především v elektronické podobě.

Vkládá se nový § 4 odst. 6:

(6) *Informace se poskytují zejména:*

- a) *zasláním fyzickou nebo elektronickou poštou nebo jiným předáním informace,*
- b) *nahlížením do souboru informací, a to i místním nebo dálkovým přístupem do informačního systému,*
- c) *vyhledáváním pomocí formulářového dotazu v informačním systému,*
- d) *nahlížením do spisu a jiných nosičů informací,*
- e) *sledováním zvukových a obrazových záznamů nebo přenosů.*

Pokud se informace poskytují jen k okamžitému vnímání (např. při nahlížení), je součástí poskytnutí též možnost pořídit si kopii poskytovaných informací vlastním zařízením anebo zařízením povinného subjektu, pomocí kterého se informace poskytuje, pokud to je technicky možné (např. uložení elektronické kopie na nosič informací žadatele).

5.1.7. Diferenciace druhů zveřejnění

5.1.7.1. Popis problému

Úřad pro ochranu osobních údajů předložil k jednání pracovní skupiny návrh na strukturaci druhů zveřejnění. (Příloha 3)

5.1.7.2. Doporučení pracovní skupiny

Zástupce MV zpochybnil, zda je nutno specifikovat jednotlivé druhy zveřejnění, když navržený odst. 2 totéž uvádí obecně. Zástupce ÚOOÚ poukázal na potřebu zvýšení instruktivity. Zástupce kanceláře ombudsmana upozorňuje, že ani předložený návrh ale není ostatečně instruktivní. Zástupce MV souhlasí s připojením navrženého odst. 2. k popisu obecného zveřejňování.

Pracovní skupina námět nedoporučila.

5.1.7.3. Mezinárodní srovnání

V zahraničních normách nebylo zjištěno takto specifické rozlišení forem zveřejňování s ohledem na různou ochranu osobních údajů.

5.1.7.4. Shrnutí a návrh

Zamýšlený cíl lze dosáhnout též výkladem. V jiné části analýzy se též navrhuje obdobná úprava § 5 odst. 3 (viz). Předložený návrh nelze proto doporučit.

5.1.8. Test veřejného zájmu

Určité důvody pro neposkytnutí informací nemusejí být aplikovány, pokud veřejný zájem na jejich zpřístupnění převáží nad potřebou jejich ochrany.

5.1.8.1. Popis problému

Občané v reprezentativní demokracii mají právo vyhledávat spoluúčast a ovlivňování procesu rozhodování veřejné správy a formulace politiky jakýmkoliv odpovídajícím způsobem, ať už toto právo používají či ne. Zákon o přístupu k informacím lidem poskytuje prostředky, jak získat přístup ke znalostem a informacím, které jim mohou pomoci smysluplněji a účinněji uplatnit toto právo²⁴. Proto nutně existují situace, kdy ochrana informace, která je přístupná těm, kteří rozhodují, ale nepřístupná veřejnosti, způsobuje, že veřejnost nemůže dobře rozumět přijatým rozhodnutím. Z toho důvodu se v mnoha úpravách přístupu k informacím pracuje s testem veřejného zájmu.

Britský Informační komisař uvádí na svém webu:

„Test veřejného zájmu upřednostňuje poskytnutí informací v případech, na které dopadá určitá výjimka z přístupnosti informace. V některých případech se informace nemá poskytnout pouze tehdy, pokud povinný subjekt vyhodnotí, že veřejný zájem na utajení informace je větší než veřejný zájem na jejím poskytnutí.“

„Veřejný zájem“ je amorfní koncept, který v zákoně o přístupu k informacím (ani v jiných zákonech) typicky není exaktně definován. Je mu vlastní určitá ohebnost. Stejně tak zákon nemůže stanovit, co je „rozumné“ nebo „přiměřené“. Legislativci a politici uznávají, že veřejný zájem se bude v čase měnit v závislosti na okolnostech každé situace.

5.1.8.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina doporučila zavést test veřejného zájmu v Infozákonu. Zástupce MV doporučil doplnit test veřejného zájmu jako povinnost pro povinné subjekty při rozhodnutí o žádosti, tedy provádět test nejen na žádost žadatele. Test prováděný ve druhém stupni vlastně identifikuje rozpor s Listinou základních práv a svobod.

5.1.8.3. Mezinárodní srovnání

²⁴ z vyjádření australského Informačního komisaře

Mnoho režimů přístupu k informacím veřejné správy je postaveno na stejných stavebních kamenech:

- Obecné právo na přístup k informacím veřejné správy.
- Právo na přístup je podřízeno řadě výjimek pokrývajících záležitosti jako je bezpečnost, mezinárodní vztahy, příprava vládní politiky a obchodní tajemství.
- Některé z výjimek jsou podřízeny testu veřejného zájmu, který vyžaduje od rozhodujících osob zvažování veřejného zájmu v rámci rozhodnutí, zda informaci zveřejnit nebo uplatnit výjimku.

Tento mechanismus se nazývá „převaha veřejného zájmu“ nebo „test veřejného zájmu“.

Z 23 zjišťovaných států má výslovně zavedený test veřejného zájmu 11, 12 nikoliv, přičemž určitá míra testování může probíhat i bez výslovné úpravy. Navíc v Maďarsku nyní vláda předkládá nový zákon, který test obsahuje, a v Litvě, kde zákon test neobsahuje, existuje více rozsudků Nejvyššího soudu, které utvářejí rovnováhu mezi ochranou a poskytováním informací. Test mají (ze zkoumaných států) zaveden: Bulharsko, Slovinsko, Kanada, Indie, Nový Zéland, Velká Británie, , Izrael, Makedonie, Moldávie, Německo, Norsko.

Zajímavé je, že v Bulharsku byl test zaveden v r. 2008 a obsahuje (mimo obecnějších ustanovení) též výslovné ustanovení o případech, kdy převažuje veřejný zájem nad výrobním nebo obchodním tajemstvím. Jde o případy, kdy informace:

- a) dává možnost občanům vytvořit vlastní názor, a účastnit se probíhajících jednání;*
- b) zvyšuje / usnadňuje transparentnost a odpovědnost orgánů podle Čl. 3, odst. 1 s ohledem na jejich rozhodnutí;*
- c) zaručují zákonné a účelné plnění zákonných povinností orgánů podle Čl. 3;*
- d) odhalují korupci a zneužívání moci, špatné hospodaření se státním nebo obecním majetkem, nebo jiné nezákonné či neúčelné akce nebo nedostatek činnosti správních orgánů nebo odpovědných úředníků v rámci příslušných správních orgánů, které ovlivňují stát nebo veřejný zájem, práva nebo právní zájmy jiných osob;*
- e) vyvrací šířené neautentické informace, které se týkají významných veřejných zájmů;*
- f) se vztahují k osobám, subdodavatelům, předmětu, ceně, právům a povinnostem, podmínkám, termínům a sankcím stanoveným ve smlouvách, kde jedna ze smluvních stran je povinný subjekt podle Čl. 3.“*

Uznává se, že jde o instrument, který musí být doprovázen podrobnou metodikou a výkladovým aparátem, poskytovaným obvykle Informačním komisařem. Australská Právní reformní komise z r. 1995 uznala obtíže při uplatnění „*převahy veřejného zájmu*“, ale konstatovala, že se nelze pokusit definovat veřejný zájem v Infozákoně. Komise proto doporučila, aby Informační komisař vydal metodická doporučení, které faktory se mají a které se nemají vzít v potaz při zvažování veřejného zájmu. V r. 2000 úřad generální prokuratury vydal memorandum k oddílu výjimek v Infozákoně. Obsahovalo dlouhý návod na použití testu veřejného zájmu.

Test veřejného zájmu požaduje čl. 3 odst. 2 Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (Tromsø, 18. června 2009).

Uvedený článek zní: „*Přístup k informacím obsaženým v úředním dokumentu může být odmítnut, pokud by zpřístupnění takové informace poškodilo nebo by mohlo*

*pravděpodobně poškodit některý ze zájmů uvedených v odstavci 1, pokud ovšem v otázce zpřístupnění **nepřevažuje veřejný zájem.***“

5.1.8.4. Shrnutí a návrh

Je vhodné zavést do české úpravy výslovné uplatnění testu veřejného zájmu. V případech, kdy jde o informace, jejichž ochrana je spíše relativní (např. z konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že ochrana institutem obchodního tajemství informací v držení povinného subjektu je pouze relativní a může nad ní převážít veřejný zájem na poskytnutí informací), by bylo možno při rozhodování povinného subjektu, případně cestou podaného odvolání a rozhodnutí nadřízeného orgánu posoudit vzájemnou rovnováhu chráněných práv a svobod.

Cílem tohoto opatření má být možnost poskytnout informaci, u níž by jinak převládly formálně vyjádřené charakteristiky, umožňující jejich ochranu.

5.1.8.5. Návrh legislativního řešení

nový § 12a

Test veřejného zájmu

(1) V případě, kdy ustanovení zákona omezuje poskytnutí informací, povinný subjekt informaci poskytne, pokud veřejný zájem nebo zájem jiných osob na ochraně požadovaných informací nepřevažuje nad veřejným zájmem na poskytnutí, vyjma případů

- a) informace podle § 7, které jsou označeny jedním ze dvou nejvyšších stupňů utajení;*
- b) informace, které obsahují anebo jsou vytvořeny z utajovaných informací jiného státu nebo mezinárodní organizace, která má se Českou republikou uzavřenou dohodu o výměně nebo předávání utajovaných informací;*
- c) informace podle § 10, vztahující se k fyzickým osobám a informace o všech osobách podle téhož ustanovení až do ukončení příslušného řízení.*
- d) Informace o majetkových poměrech osoby, získané na základě řízení o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení, předané povinnému subjektu v České republice orgánem jiného státu;*
- e) informace, jejichž zveřejnění by mohlo způsobit zásah do důvěrnosti individuálních údajů statistické jednotky podle Zákona o státní statistické službě.*

(2) Dokud se při uplatnění ochrany osobních údajů (§ 8a), obchodního tajemství (§ 9) a informací podle § 11 odst. 1 neprokáže opak, převažuje veřejný zájem na poskytnutí informace, která:

- a) umožňuje veřejnosti vytvořit si vlastní názor a účastnit se probíhajících jednání;*
- b) zvyšuje a usnadňuje transparentnost a odpovědnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy při svém rozhodování;*
- c) zaručuje zákonné a účelné plnění zákonných povinností povinných subjektů;*

- d) odhaluje korupci a zneužívání moci, špatné hospodaření se státním nebo obecním majetkem, nebo jiné nezákonné či neúčelné postupy nebo nečinnost správních orgánů nebo úředních osob v rámci příslušných správních orgánů, které ovlivňují státní nebo veřejný zájem, práva nebo právní zájmy jiných osob;
- e) vyvrací šířené neautentické informace, které se týkají významných veřejných zájmů;
- f) se vztahuje ke stranám, subdodavatelům, předmětu, ceně, právům a povinnostem, podmínkám, termínům a sankcím stanoveným ve smlouvách, kde jedna ze smluvních stran je povinný subjekt.

nový odst. 8 v § 14:

(8) Pokud se při vyřízení žádosti uplatní ustanovení zákona omezující poskytnutí informací, povinný subjekt provede test veřejného zájmu; o poskytnutí informace na návrh úřední osoby vyřizující žádost rozhodne její představený ^{x)}).

^{x)} § 14 správního řádu

5.1.9. Krátké lhůty pro soudy při rozhodnutí o podaných správních žalobách podle InfZ

5.1.9.1. Popis problému

Přístup k informacím má smysl, který je mu Listinou vložen, pouze tehdy, pokud je rychlý. Kontrolní účinek přístupu k informacím zaniká, pokud v době případného získání informací jsou již kontrakty uzavřeny, finanční toky přelity (včetně korupce), věcná rozhodnutí ukončena, proběhly volby či uplynuly mandáty funkcionářů politických či služebních.

Největší rezervy v rychlosti a tedy účinnosti procesu přístupu k informacím v případech sporu o informace spočívají v soudním řízení.

Například z namátkového srovnání deseti²⁵ kauz, které řešil Nejvyšší správní soud, plyne, že v případech napadení rozhodnutí 2. stupně u soudu trvá projednání žaloby u soudu 1 stupně 1,8 roku a celkové řízení do vydání rozhodnutí o kasační stížnosti (což však ještě nepředstavuje získání informace) se blíží třem rokům:

Doba	dní	roků
od podání žádosti k vydání rozhodnutí	64	0,2
od podání žaloby do vydání rozsudku 1. stupně	661	1,8
od rozsudku do rozhodnutí o kasační stížnosti	307	0,8
Celkově (neobsahuje obvyklé cca 2 měsíce mezi vydáním rozhodnutí a podáním žaloby)	1031	2,8

²⁵ Podrobnější průzkum by byl nad rámec této analýzy. Takový průzkum je náročný, údaje lze jen složitě získávat ze zveřejněných rozsudků NSS. Vzhledem k neexistenci prosazovací instituce s kompetencí sledovat oblast přístupu k informacím (Informační komisař) nejsou tyto údaje v ČR vůbec sledovány.

Stranou zůstávají případy, kdy se žadatel pokouší překonat nečinnost v prvním nebo druhém stupni.

Podobně jako ve věcech voleb a referenda, kde je vysoký veřejný zájem na rychlosti soudního přezkumu („aby věci mohly pokračovat“) lze podobný, byť ne tak spěšný důvod vidět i u kontrolní role přístupu k informacím.

5.1.9.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina doporučila předložit návrh na zavedení pevných krátkých lhůt pro rozhodnutí o žalobách o přístupu k informacím. Jako inspiraci doporučila polskou úpravu.

5.1.9.3. Mezinárodní srovnání

Mezinárodní srovnání nebylo zaměřené na tento aspekt. Úprava soudního procesu se obvykle vyskytuje v jiných předpisech, než v zákoně o přístupu k informacím, což komparaci značně ztěžuje.

Podářilo se zmapovat polskou úpravu, která je v tomto ohledu výrazná a inspirativní.

Polská úprava postupu proti odepření informací

Proces je upraven v kombinaci **čtyř** zákonů: 1) zákona o přístupu k veřejným informacím (Obdoba českého InfZ) , 2) zákona (kodexu) o administrativních postupech („správní řád“), 3) zákona o postupu před administrativními soudy (obdoba českého SŘS) a 4) zákona „o žalobě proti narušení práva na rozhodnutí“ (nemá v ČR obdobu).

Odmítnutí žádosti

Pokud povinný subjekt odmítne poskytnout informaci anebo zastaví řízení o poskytnutí informace, je povinen tak učinit rozhodnutím.

Na toto rozhodnutí se vztahují předpisy Kodexu o administrativních postupech (Správního řádu) s tím, že:

- Žadatel může podat proti tomuto rozhodnutí odvolání. O odvolání rozhodne odvolací orgán do 14 dnů.
- Odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí přístupu k informacím zahrnuje také **jména, příjmení a funkce osob, které v průběhu řízení o těchto informacích vydaly stanovisko**,²⁶ a označení subjektů, v jejichž zájmu, uvedeném v článku 5. 2 (*Pol. Infz, jde o ochranu soukromí a obchodního tajemství*), bylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí poskytnout informace²⁷.

Odvolání

Orgánem druhé instance je orgán vyššího stupně nad orgánem, který odmítl poskytnout informace (*v případě samosprávy je to „samorządowe kolegium*

²⁶ tento povinný prvek směřuje k prosazování osobní odpovědnosti a sankcím za chybná rozhodnutí

²⁷ tento prvek odpovídá české úpravě povinného uvedení, komu svědčí případné obchodní tajemství nebo autorská práva v § 15 odst. 2 InfZ

odwoławcze”, tj. *samosprávné odvolací kolegium*). Na odvolání je 14 dnů a v průběhu 14 dnů orgán druhé instance musí rozhodnout (*čl. 16 Pol. InfZ*).

Zásadou ve správním řízení podle polské úpravy je **věcné rozhodnutí**, tj. zrušení rozhodnutí první instance a rozhodnutí o věci - čili v tomto případě nařízení poskytnout informace.

Pouze v případě, pokud prvoinstanční rozhodnutí bylo vydané při porušení procesního postupu, a rozhodující vliv na rozhodnutí má rozsah věci, který je nutno vyjasnit, může nadřízený orgán jen zrušit napadené rozhodnutí a vrátit věc orgánu první instance.

Soudní ochrana

Do 30 dnů lze podat žalobu. Žaloba se podává prostřednictvím orgánu, jehož činnost, nečinnost nebo průtahy jsou předmětem žaloby (*čl. 54 zvláštního zákona o žalobě proti narušení práva na rozhodnutí ...*).

Na řízení o žalobách proti postupu při poskytování informací se použije s výjimkou čl. 22 zákon o řízení před správními soudy (Pol. SRŠ), s tím, že:

- spis a vyjádření k žalobě musí být soudu předáno do 15 dnů od doručení žaloby
- **o žalobě soud rozhodne ve lhůtě 30 dnů** od doručení spisu včetně vyjádření k žalobě.

Čl. 22 (Pol. InfZ) uvádí, že „*subjekt, kterému bylo odmítnuto poskytnutí informace s ohledem na vyloučení její veřejnosti z důvodu ochrany osobních údajů, práva na soukromí nebo jiného tajemství, než utajované informace, daňové tajemství nebo statistické tajemství, má právo předložit k obecnému soudu žádost (návrh) o poskytnutí takové informace.*”

Běžná lhůta pro předání spisu s vyjádřením k žalobě je 30 dnů, pro žádosti o informace je **zkrácena na 15 dnů**. Pokud odvolací orgán neodešle soudu ve stanovené lhůtě spis a vyjádření k žalobě, může mu soud na návrh strany vyměřit pokutu.

Pokud nadřízený orgán nepředal žalobu s vyjádřením soudu bez ohledu na pokuty, může soud na žádost žalobce projednat věc na základě předložené kopie žaloby, pokud právní a skutkový stav uvedený v žalobě nevyvolává důvodné pochybnosti.

5.1.9.4. Shrnutí a návrh

Je vhodné stanovit speciální omezenou lhůtu pro soudní rozhodnutí ve věcech InfZ. V porovnání s lhůtami pro rozhodnutí ve volebních věcech (3, 15 nebo 20 dní), ve věcech místního referenda (30 dní), je vhodné stanovit tuto lhůtu na dva měsíce.

Též lze doporučit úpravu, překonávající případ, kdy soudu není předán spis, s inspirací polské úpravy.

5.1.9.5. Návrh legislativního řešení

Změna zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

1) Za § 66 vkládá nový § 66a:

„§ 66a

O odvolání ve věci práva na informace soud rozhodne do 60 dnů.“

V § 81 se za odst. 3 vkládá nový odst. 4:

„(4) *O stížnosti na nečinnost ve věci práva na informace soud rozhodne do 60 dnů.“*

2) v § 74 se doplní nový odst. 3:

„(3) *Pokud žalovaný nepředložil správní spisy a své vyjádření ve věci práva na informace ve stanovené lhůtě, může soud na žádost žalobce projednat věc na základě předložené žaloby, pokud právní a skutkový stav uvedený v žalobě nevyvolává důvodné pochybnosti.“*

Úprava by se zároveň doplnila o kratší lhůtu pro podání žaloby.

5.1.10. Podání anonymní žádosti

5.1.10.1. Popis problému

Při novelizaci InfZ v r. 2006 se prosadil požadavek vyšších nároků na identifikaci žadatele (uvedení data narození a adresy trvalého pobytu). Jelikož však právo na informace zásadně nevyžaduje odůvodňovat žádost, není ve většině případů třeba žadatele identifikovat, neboť jeho identifikace nemá žádný vztah k poskytnutí informace.

V určité části případů je proces přístupu k informacím zdržován tím, že povinné subjekty požadují po žadateli upřesnění identifikace i v případě, kdy toho z hlediska dalšího vyřízení žádosti není třeba. Znění příslušného ustanovení § 14 odst. 2 v kombinaci s poměrně nepřehledným zněním odst. 4 totiž nedává uživatelům dostatečně srozumitelnou instrukci, že v mnoha případech není třeba podrobnějších údajů a žádost lze vyřídit i bez nich.

Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům stanoví v Článku 4 (Žádosti o přístup k úředním dokumentům):

„2 *Smluvní strany mohou přiznat žadatelům právo zůstat v anonymitě kromě případů, kdy je zveřejnění totožnosti nezbytné pro zpracování žádosti.“*

5.1.10.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina otázku projednala, aniž by se přiklonila k jednoznačnému závěru. Zástupce MV doporučil, aby písemná žádost podaná elektronicky bez zaručeného

podpisu, se vyřizovala obdobně jako ústní žádost, tedy neformálně s tím, že na ni nelze navázat opravnými prostředky a je třeba podat žádost s plnou identifikací.

Zástupce ÚOOÚ poukázal na morální rozměr plné identifikace a vyjádřil se proti jakékoliv míře anonymity.

5.1.10.3. Mezinárodní srovnání

Zahraniční úpravy požadují v žádosti uvést jméno a příjmení, obvykle však nepožadují další určení datem narození a bydlištěm, postačuje zaslání adresy. Nepožaduje se vlastnoruční či zaručený elektronický podpis.

Například estonská úprava požaduje pouze: „*jméno a příjmení žadatele, detaily o žadateli (poštovní nebo elektronická adresa, nebo faxové či telefonní číslo), pomocí kterých může obdržet informaci nebo ho lze kontaktovat*“ (§ 14 odst. 1 a 3 FOIA EST). Pouze pro případ požadavku na citlivé nebo soukromé osobní údaje, týkající se jeho nebo třetí osoby, povinný subjekt žadatele „*identifikuje*“ (§ 14 odst. 2 FOIA EST).

Velká část úprav tento aspekt podání žádosti vůbec neřeší (Polsko, Německo), je však možné, že úprava plyne z obecných předpisů o správním řízení.

5.1.10.4. Shrnutí a návrh

Pokud se má odstranit tento prvek průtahů při přístupu k informacím, bylo by vhodné upravit znění § 14 odst. 2 a 4 tak, aby povinné subjekty nepožadovaly upřesnění údajů po žadateli (datum narození, adresa trvalého pobytu) v případech, kdy to není k vyřízení žádosti třeba.

S ohledem na nezávazné doporučení, plynoucí z čl. 4 odst. 2 Úmluvy, kterou v souladu s úkolem 1.15 Strategie vlády pro boj s korupcí zamýšlí vláda ČR ratifikovat, a s ohledem na bezdůvodnost požadavku na uvádění jména a příjmení ve většině případů žádostí, jakož i s ohledem na technické prostředky komunikace, používané při rychlém a nebyrokratickém přístupu k informacím (e-mail, formulářový dotaz) lze doporučit také výslovné umožnění částečně anonymního dotazu (tj. bez „zaručené identifikace“), pouze za podmínky, že žádost uvádí či obsahuje zpětnou adresu (zejména elektronické pošty) pro zaslání požadované informace.

5.1.10.5. Návrh legislativního řešení

varianta částečně anonymní:

(2) Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, ~~datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště.~~ Právnícká osoba uvede název, identifikační číslo osoby, ~~adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla.~~ Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.

(5) Povinný subjekt posoudí žádost a:

a) je-li třeba pro vyřízení žádosti více údajů o žadateli brání-li nedostatek údajů o žadateli podle odstavce 2 postupu vyřízení žádosti o informaci podle tohoto zákona, zejména mají-li se poskytnout informace, přístupné jen určitým osobám, pokud má být vyžadována úhrada nákladů nebo pokud se postupuje podle § 14a nebo 15, vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil

aa) v případě fyzické osoby o datum narození a adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště,

ab) v případě právnické osoby o název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla;

nevyhoví-li žadatel této výzvě do 30 dnů ode dne jejího doručení, žádost odloží,

varianta umožňující úplnou anonymitu:

Požadavek na jméno a příjmení, resp. název právnické osoby se uvede až v odst. 5.

5.1.11. Zavedení formulářových dotazů a prohloubení opakovaného použití informací (princip RE-USE)

5.1.11.1. Popis problému

Mnoho studií prokázalo, že pokud se informace veřejného sektoru co nejvíce zveřejňují, přispívají k hospodářskému růstu. Zároveň je neefektivní, pokud stát sám investuje do informačních služeb i tam, kde by nemusel, tedy v případech, kdy by poskytl informace na typizované rozhraní každému zájemci, a poskytovatelé by investovali svoje vlastní finanční prostředky do služeb s přidanou hodnotou.

Vlastní koncept „opakovaného použití“, obsažený ve směrnici 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (Re-use)²⁸, je z hlediska právního popisu problematický. Jeho základním východiskem je účel, ke kterému mají být informace použity (komerční či nekomerční). Přitom však klíčový princip přístupu k informacím je, že důvod žádosti (tedy i účel použití informací) není třeba uvádět a nelze ho zkoumat. **Nicméně vlastní použití informací musí být účelné a zneužití informace lze potrestat podle jiných zákonů.**

Princip opakovaného použití je ve Směrnici definován takto: „*„opakovaným použitím“ se rozumí použití dokumentů, které mají v držení subjekty veřejného sektoru, fyzickými nebo právnickými osobami pro komerční nebo nekomerční účely jiné, než je původní účel v rámci veřejného úkolu, pro který byly dokumenty vytvořeny*« (čl. 2 odst. 4). Výkladové ustanovení Směrnice (důvod 8) definici nikterak neupřesňuje: „*Subjekty veřejného sektoru shromažďují, vytvářejí, reprodukují a šíří dokumenty při plnění svých veřejných úkolů. Využívání těchto dokumentů k jiným účelům znamená opakované použití.*“ Ani tento popis neodlišuje poskytnutí pro „opakované použití“ od běžného poskytování informací, protože každý žadatel, který získá informace na základě žádosti podle Zákona o přístupu k informacím, je dále používá k jiným účelům, než pro plnění veřejných úkolů subjektů veřejného sektoru. Například kontrola činnosti veřejných subjektů, což je nejtypičtější účelů použití

²⁸ Směrnice byly do českého právního řádu implementovány zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se novelizoval InfZ.

získaných informací, totiž v žádném případě nepředstavuje plnění úkolů subjektů veřejného sektoru.

Přitom hlavní rys toho, co se vlastně myslí „opakovaným použitím“, tedy hromadné a automatizované přejímání velkých objemů dat a jejich formátování tak, aby byly snadno zpracovatelné, zůstává mimo právní definice.

Implementace Směrnice do českého Infozákona proběhla v novelizaci zákonem č. 61/2006 Sb. tak, že větší část obsahu směrnice byla vyhodnocena jako již v zákoně upravená, např. rovný přístup všech žadatelů k požadovaným informacím. Dále byl tento princip posílen zákazem exkluzivního poskytování informací na základě licenční smlouvy (§ 14a). Doplnily se podmínky pro poskytování informací, ke kterým se váží autorská práva a související práva duševního vlastnictví tím, že se poskytují na základě licenční, případně podlicenční smlouvy. Smlouvy by měly obsahovat podmínky, které musí nabyvatel licence při opakovaném použití dodržovat a které se týkají otázek jako ručení, řádné použití dokumentů, záruka nezměněné reprodukce a uvedení zdroje (viz Směrnice, důvod 17).

Princip zveřejnění ve formátech, v nichž byly informace vytvořeny, se promítl do § 4 odst. 2.

Praktické postupy držitelů informací veřejného sektoru se však po novele zákona příliš nezměnily, informace jsou zveřejňovány většinou na webových stránkách, nikdo se nezajímá o potřeby zpracovatelů informací, pravidelná dodávka informací uživatelům (distribuční služby) zaostávají za jednorázovým zpřístupněním, vyskytují se různá omezení a výjimky. Směrnice se netýká vlastní svobody informací, ale zajištění rovných konkurenčních podmínek na jednotném evropském trhu²⁹.

Při prohloubení implementace je tedy třeba zaměřit se především na **technické aspekty**, které při praktickém uplatnění myšlenky Směrnice, tj. možnosti soukromých subjektů **snadno, nediskriminačně a technicky přístupně využívat informace, vytvořené veřejným sektorem za veřejné prostředky**, zatím nejsou naplňovány.

Lze identifikovat některé problémy, aniž by však byly způsobeny nedostatkem implementace některých ustanovení Směrnice, neboť ta je na konkrétní technické úrovni neřeší. Za hlavní problémy lze označit:

- ministerstva a další povinné subjekty zpravidla nemají své informační systémy vybudovány tak, aby mohly poskytovat zájemcům masivní objemy dat pro hromadné zpracování.³⁰
- informace jsou zveřejňovány většinou na webových stránkách, ale nikdo se nezajímá o potřeby zpracovatelů informací,
- pravidelná dodávka informací uživatelům (distribuční služby) zaostává za jednorázovým zpřístupněním,
- vyskytují se různá omezení a výjimky
- neexistuje centrální místo ve veřejném sektoru, které by se zabývalo problematikou opakovaného využití informací veřejného sektoru,
- nejsou zpracovány seznamy (katalogy) informačních fondů zpřístupněných pro opakované využití,

²⁹ vystoupení Ing. Dagmar Vránové na semináři k novelizaci InfZ, MV ČR, květen 2008

³⁰ Závěry z pracovního oběda příznivců Iniciativy Czech PSI Watch, 5. března 2007

- nikdo nehledá způsoby, jak možnosti pro opakované použití rozšířit a podmínky zlepšit.³¹

Vedle těchto systémových nedostatků existují i nedostatky, které mají povahu porušení právních předpisů, které takové chování již nyní nepřipouštějí:

- instituce veřejného sektoru hledají všemožné důvody, jak informace pro opakované použití neposkytnout (často s psychologickým odůvodněním: „*Neposkytneme vám naše data, protože na nich chcete vydělávat!*“),
- outsourcing (nákup služeb) vede mnohdy k omezení přístupu k informacím pro ostatní zájemce,
- hromadné stahování dat je považováno za „*tunelování databází*“.

Nutná opatření jsou:

- posílit možnosti přístupu k tzv. dynamickému obsahu (evropská směrnice ukládá, že veřejné instituce mají poskytnout informace tak, aby zpracovatelé mohli využít jejich hospodářského potenciálu),
- možnost dostat se k databázím i v jiném formátu než jsou html stránky na webu. Distribuce dat přes webové stránky v html formátu nebo jako dokument ke stažení ve formátu pdf uspokojuje právo na „access“ nikoli však právo na „re-use“. Pro účely opakovaného využití PSI (public sector information) je vhodnější distribuovat data jinými cestami, např. prostřednictvím ftp nebo webových služeb.
- nabízet typizované rozhraní, kde by bylo možno stáhnout data v jednom souboru,
- zřídit koordinační orgán, aby se zpracovatelé nemuseli v případě problému obracet k soudu, protože tak činí velmi neradi,
- poskytovat pravidelně (denně, týdně) změnové soubory pro aktualizaci databází (příkladem jsou Velká Británie a Slovinsko).
- zrušit zákazy hromadného stahování dat či jejich omezení na určitý počet stažených záznamů. Bezpečnost databází nutno řešit v licenčních smlouvách.

5.1.11.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina doporučila zavedení možnosti formulářových dotazů. Širší problematikou opakovaného použití informací se nezabývala.

5.1.11.3. Mezinárodní srovnání

Některé úpravy států EU obsahují zvláštní ustanovení, která se týkají tzv. „opakovaného použití informací“ (princip re-use). Tato ustanovení se snaží implementovat Směrnicí 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Otázka re-use nebyla předmětem detailního mezinárodního srovnání většího vzorku zemí.

³¹ rozhovor D. Vránové pro ČRo 6, 20. 5. 2008

Podobně jako **česká úprava** implementovala bez výslovného uvádění principu opakovaného použití tuto směrnici také **estonská** úprava. Ani **polská** či **britská** úprava neobsahují zmínky o „*opakovaném použití*“.

Naopak **slovinská** a **bulharská** úprava výslovně o tomto fenoménu hovoří. Ovšem vyjma výše uvedených záruk rovného přístupu a ochrany autorských práv nic zvláštního k procesu přístupu k informacím nepřináší. Obě úpravy prakticky pouze přejaly formulace ze Směrnice. Slovinská úprava zakazuje zpoplatnit poskytnutí informací pro opakované použití v jiných případech, než k obchodním účelům. Z úpravy je zjevné, že prostor pro obcházení tohoto opatření bude značný.

Na Slovensku v současné době probíhá proces projednání zvláštního zákona o opakovaném použití informací. Proces je iniciován kvůli stížnosti Evropské komise, která nepovažuje za dostatečnou implementaci Směrnice do slovenského Infozákonu (podobný pohled má Komise údajně i na českou úpravu³²).

(Podrobněji viz Srovnání zahraničních právních úprav.)

5.1.11.4. Shrnutí a návrh

Lze doporučit přijmout sadu opatření ke zpřesnění pravidel poskytování informací pro opakované použití. ČR by též mohla být vyzvána Evropskou komisí k důslednější implementaci Směrnice.

Doporučit lze zejména opatření k technické formě poskytování informací, periodicitě, poskytování přírůstkových souborů včetně stanovení frekvence pravidelného poskytování, formátu, zřízení dálkového přístupu, typizovaného rozhraní, zákazům stahování velkých objemů dat.

Specifickou potřebou této oblasti je zřízení koordinačního a dohledového orgánu, kteroužto roli obvykle hraje Informační komisař. I s ohledem na implementaci Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru by tedy měl v ČR být zaveden.

Doporučit lze také podle slovinského vzoru vyloučit úhradu (mimo dosavadní rozsah úhrad při běžném poskytování informací) pro případy neobchodního opakovaného použití informací.

Pro legislativní účely je třeba definovat „opakované použití informací“. I když dle názoru zpracovatel Analýzy definice Směrnice fakticky neodlišuje poskytnutí pro opakované použití od běžného poskytnutí informace, je pro další legislativní konstrukci nutno nějakou definici stanovit. Zároveň s ohledem na Směrnici nelze stanovit jinou, dopracovanější, konkrétnější definici.

5.1.11.5. Návrh legislativního řešení

1. v § 3 se za dosavadní odst. 6 vkládá nový odstavec 7:

(7) Opakovaným použitím informací je pro účel tohoto zákona použití informací, držенých povinnými subjekty a poskytnutých žadateli pro obchodní nebo neobchodní použití jiné než původní účel v rámci působnosti povinného subjektu, pro který byla informace vytvořena (dále jen „opakované použití“).

³² neformální sdělení slovenského ministerstva vnitra k možnosti implementovat Směrnici do slovenského zákona obdobně, jako to učinila ČR v r. 2006

Výměna informací mezi povinnými subjekty výhradně k plnění jejich působnosti nepředstavuje opakované použití³³.

2. v § 13 odst. 1 se doplňuje na konci:

*(1) Žádost o poskytnutí informace se podává ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. **Písemnou žádostí je i požadavek žadatele na informaci s možností dálkového přístupu učiněný pomocí sítě nebo služby elektronických komunikací.***

3. § 14 odst. 5 písm. d) se doplňuje takto (s využitím návrhu v bodě):

*d) nerozhodne-li podle § 15, poskytne informaci v souladu se žádostí **ve smyslu ustanovení § 4 odstavce 5 a 6,** ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění; je-li zapotřebí licence podle § 14a, předloží v této lhůtě žadateli konečnou licenční nabídku.*

4. V § 14 se za dosavadní odst. 7 vkládá nový odst. 8:

(8) Pokud je pro opakované použití informací zapotřebí

a) zajistit zvláštní technické řešení propojení anebo připojení žadatele s informačním systémem povinného subjektu, anebo

b) zajistit častější sběr a vyhodnocování informací povinným subjektem než bylo potřebné před dnem podání žádosti (§13), anebo

c) zajistit zvláštní výběr informací podle požadavků žadatele,

d) zajistit zvláštní formy poskytnutí informací žadateli, jako je pravidelné poskytování přírůstkových souborů včetně frekvence poskytování, formátu, zřízení dálkového přístupu, typizovaného rozhraní a podobně,

je pro poskytnutí informací zapotřebí licence podle § 14a.

5. V § 14 se za dosavadní odst. 7 vkládá nový odst. 9:

(9) Pokud se pro opakované použití informací zajišťují zvláštní formy poskytnutí informací žadateli (odst. 8 písm. a) a d)), poskytují se tyto informace bezodkladně s ohledem na technologicky a organizačně nezbytné zpoždění po vytvoření informací a na možnost hospodářského využití informací; ustanovení odst. 5 písm. d) o délce lhůty pro poskytnutí informace se nepoužije.

6. v § 14a v odst. 3 se doplňuje (s využitím návrhu v bodě):

(3) Podmínky poskytnutí informace v licenční nebo podlicenční smlouvě (dále jen "licenční smlouva") musí umožňovat další užití informace žadatelem v souladu se žádostí **ve smyslu ustanovení § 4 odstavce 5 a 6, pokud tento zákon nestanoví jinak. Licence nebo podlicence (dále jen "licence") se poskytuje jako nevýhradní, s výjimkou případů podle odstavce 4.**

³³ článek 2 odst. 4 Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru

5.1.12. Zavedení sankcí

5.1.12.1. Popis problému

V publikaci Freedom of Information Around The World ³⁴ uvádí D. Banisar o sankcích:

„Prakticky všechny Infozákony na světě obsahují ustanovení pro uložení sankcí povinným subjektům nebo úředníkům v případě, kdy informace neoprávněně odepírají. Typicky v případě, kdy úřad nebo úředník bezdůvodně odmítá zveřejnit informace, nebo změnit či zničit dokumenty. Sankce mohou být uloženy povinnému subjektu nebo jako správní nebo trestní postih konkrétních pracovníků.

Většina zákonů stanoví pokuty a dokonce vězení za závažná porušení. Tresty odnětí svobody jsou poměrně vzácné. V posledních letech došlo jen k několika málo případům ve Spojených státech na místní úrovni. V Indii začali informační komisaři pokutovat informační úředníky, kteří odmítali nebo opožděně poskytovali informace podle zákona o právu na informace.

Sankce jsou nezbytnou součástí každé právní úpravy, určující závažnost porušení zákona. Sankce uložené úřadům, které odmítají vydat informace, tak kompenzují žadatele. Nicméně často panuje obecná nechuť státních orgánů uplatnit sankce vůči vlastním zaměstnancům za uposlechnutí svých neformálních pokynů.“

5.1.12.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina **jednoznačně podpořila zavedení nějakého druhu sankce** v efektivní podobě. Přiklání se k variantě správního deliktu spolu s posílením osobní odpovědnosti zaměstnance (viz Osobní odpovědnost za škodu). Zástupce MV upozornil na nutnost ochrany pracovníka před šikanou ze strany nadřízených. Doporučuje pouze správní delikt povinného subjektu. Zástupce kanceláře ombudsmana položil otázku, zda vztáhnout sankci jen k vydání rozhodnutí. Zástupce MV položil otázku, zda má sankce dopadnout i na případ poskytnutí přílišného rozsahu (chráněných) informací. Zástupce ÚOOÚ připomněl judikaturu ÚS, že nelze stanovovat sankci za „jakékoliv“ porušení povinnosti stanovené zákonem.

5.1.12.3. Mezinárodní srovnání

Z hlediska mezinárodního srovnání je velkým nedostatkem české úpravy, že v ní chybí sankce. I s ohledem na to, že byly vícekrát navrhovány, je třeba doporučit jejich začlenění do zákona.

Ze srovnání zahraničních úprav plyne převaha finančních sankcí a převaha sankcí směřovaných přímo k odpovědnému úředníkovi.

Například polská úprava stanoví jako sankci pokutu nebo i trest odnětí svobody:

čl. 23

³⁴ David Banisar, Freedom of Information Around The World, A Global Survey of Access to Government Information Laws, 2006, str. 20, <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>.

Kdo v rozporu se svou povinností neposkytne informace, bude potrestán pokutou, trestem omezení svobody nebo trestem odnětí svobody až na jeden rok.

(Podrobněji viz Srovnání zahraničních právních úprav.)

Vedle sankcí za nesplnění povinností při poskytování informací obsahují některé úpravy také sankci za neoprávněné použití informací poskytnutých k opakovanému použití, tj. k jiným než sjednaným či stanoveným účelům. Vzhledem k nedostatečnému rozvoji této oblasti v ČR takovou sankci zatím nelze doporučit.

5.1.12.4. Shrnutí a návrh

Je nutno doporučit zavedení sankcí. Jejich nedostatek je pravděpodobně jednou z příčin rozsáhlého porušování práva na informace. Takový návrh byl předkládán již mnohokrát, vždy byl ale zejména na základě odporu veřejné správy odmítnut.

Jako neudržitelné se ve světle mezinárodního srovnání jeví tvrzení, že nelze konstruovat sankci vůči konkrétním úředníkovi, odpovědnému za porušení povinností stanovených zákonem (z 13 států, uplatňujících sankci, jich ji 12 uplatňuje vůči konkrétnímu úředníkovi).

Lze proto navrhnout sankci v podobě přestupku, jehož skutková podstata bude formulována vůči některým konkrétním porušením povinností, stanovených zákonem. Inspirací může být slovenská, polská a slovinská úprava.

Doplňkem může být též správní delikt povinného subjektu, zejména v případě porušení aktivní informační povinnosti.

Pro vyšší instruktivitu a dopad sankcí lze doporučit stanovit přestupek a správní delikt přímo v InfZ.

Vedle sankcí za nesplnění povinností při poskytování informací lze též uvažovat o sankci za neoprávněné použití informací poskytnutých k opakovanému použití, tj. k jiným než sjednaným či stanoveným účelům.

V souvislosti se zřízením prosazovací instituce (Informační komisař) je také třeba uvažovat o sankci za nesplnění jeho pokynu při výkonu dozoru či kontroly.

5.1.12.5. Návrh legislativního řešení

§ 19a Přestupky

(1) Přestupku se dopustí ten, kdo

- a) vědomě vydá a zveřejní nepravdivé anebo neúplné informace,*
- b) vydáním rozhodnutí anebo vydáním příkazu, anebo jiným opatřením způsobí porušení práva na informace,*
- c) nevyřídí ve stanovené lhůtě žádost o informaci,*
- d) jako odpovědná osoba nesplní povinnost zveřejnit informace.*

(2) Přestupku se dopustí také ten, kdo neoprávněně zničí informaci nebo její nosič s úmyslem znemožnit její poskytnutí.

(3) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 30 000 Kč a zákaz činnosti až na jeden rok.

(4) Za přestupek podle odstavce lze uložit pokutu do 50 000 Kč a zákaz činnosti až na dva roky.

(5) Přestupek podle odstavce 1 lze projednat jen na návrh osoby, jejíž právo na informace bylo porušeno (dále jen "navrhovatel"). Navrhovatel je účastníkem řízení o přestupku.

(6) V návrhu musí být uvedeno, čím právo na informace bylo porušeno, koho navrhovatel označuje za pachatele a kdy a jakým způsobem přestupek spáchal.

(7) Přestupky podle tohoto zákona projednává obecní úřad.

(8) Na přestupky a jejich projednávání se vztahuje všeobecný předpis o přestupcích.

5.1.13. Úhrada nákladů a sazebník

5.1.13.1. Popis problému

Problémem je stanovení rozsahu mimořádně rozsáhlého vyhledávání ve vztahu k velikosti povinného subjektu. Povinné subjekty, které se snaží cestou úhrady nákladů odstrašit žadatele od žádosti, uvádějí jako mimořádně rozsáhlé vyhledávání již od nepříjemně nízkého rozsahu.

Otázkou je jednak požadavek, aby povinné subjekty aktivně (předem) stanovily pro své poměry časový rozsah mimořádně rozsáhlého vyhledávání, jednak možnost přímo předpisem stanovit postup (vzorec), podle kterého by se hranice mimořádně rozsáhlého vyhledávání stanovila.

Zároveň Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům neumožňuje požadovat úhradu za vyhledávání informací.

5.1.13.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina doporučila uložit povinným subjektům aktivně (předem) stanovit pro své poměry časový rozsah mimořádně rozsáhlého vyhledávání.

Souhlasila také se stanovením postupu (vzorce), podle kterého by se hranice mimořádně rozsáhlého vyhledávání stanovila s tím, že je třeba stanovit horní limit.

5.1.13.3. Mezinárodní srovnání

Ze vzorku 24 států umožňuje požadovat úhradu za vyhledávání (shromažďování, přípravu atd.) informací jen 8.

5.1.13.4. Shrnutí a návrh

Lze doporučit uložit povinným subjektům aktivně (předem) stanovit pro své poměry časový rozsah mimořádně rozsáhlého vyhledávání.

Vhodné bude také stanovit postupu (vzorce), podle kterého by se hranice mimořádně rozsáhlého vyhledávání stanovila s tím, že je třeba stanovit horní limit.

5.1.13.5. Návrh legislativního řešení

a)

§ 5/1/f) se doplní takto:

f) sazebník úhrad za poskytování informací, včetně určení času mimořádně rozsáhlého vyhledávání.

b)

v § 17 se vkládá nový odstavec 7:

(7) Mimořádně rozsáhlé vyhledávání je takové, které vyžaduje alespoň jednu padesátinu součtu denní pracovní doby všech zaměstnanců povinného subjektu.

5.1.14. Osobní odpovědnost za škodu

Pracovní skupina prozkoumala také možnost zavést výslovnou povinnost povinného subjektu v případě neúspěchu v soudním řízení vyčíslit vzniklou škodu a uplatňovat ji po odpovědném pracovníkovi. takový nástroj by měl působit preventivně tak, aby si vyřizující úředník byl vědom osobní odpovědnosti za náklady (škodu), kterou nesprávným obstrukčním postupem způsobí povinnému subjektu, zejména ve formě soudních nákladů.

5.1.14.1. současný stav:

Lze identifikovat následující typické obstrukční postupy povinných subjektů:

- a) opakované vydávání rozhodnutí o odmítnutí žádosti povinným subjektem se stejnými nebo obdobnými důvody, která odvolací orgán sice opakovaně ruší, ovšem bez jakéhokoliv výsledku pro žadatele,
- b) vydání prvního rozhodnutí o odmítnutí žádosti opřeného o zcela absurdní důvod,
- c) požadování nedůvodně vysoké úhrady nákladů za údajné mimořádně rozsáhlé vyhledání informací,
- d) nepostoupení odvolání nebo stížnosti podle § 16a odvolacímu orgánu.

Zvažované opatření přímo neřeší žádný z problémových okruhů uvedených výše. Jde spíše o deklaraci, která má zaměstnance povinného subjektu odradit od obstrukčních postupů. Skutečná realizace tohoto opatření by nastala až v případě, že by se odmítnutí žádosti, případně úhrada nákladů, staly předmětem soudního hodnocení, což u žádostí o informace nastává zřídka. Soudní řízení je natolik dlouhé, že získání informací na jeho konci už mnohdy pro žadatele v jeho konkrétní kauze ztratí smysl. Žaloby tak podávají pouze žadatelé-principialisté, a to ještě pouze ti, pro které jsou finanční náklady soudního řízení únosné.

V platném právu můžeme najít nebo dovodit povinnost povinných subjektů vymáhat náklady neúspěšného soudního řízení po svém zaměstnanci. Právní předpisy obvykle hovoří obecně o náhradě škody. Povinnost vymáhat škody po těch, kdo je způsobili, stíhá především orgány veřejné správy³⁵.

Organizační složky státu

Pokud jde o organizační složky státu, příslušná povinnost vyplývá z § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (včas uplatňuje právo na náhradu škody). Pokud nadřízený zaměstnanec nevymáhá škodu na tom, kdo ji způsobil, odpovídá za škodu, která tak státu vznikne, on sám, jak vyplývá z § 47 odst. 2 citovaného zákona.

Vzorem pro všechny organizační složky státu by v tomto směru mohla být Instrukce ministerstva spravedlnosti o způsobech a podmínkách hospodaření s majetkem státu č. 36/2010-INV-SP ze dne 3.6.2010 (dostupná v ASPI). Ta ještě upřesňuje povinnosti odpovědných osob ohledně prošetřování škod, a výslovně se dotýká i těch škod, které vzniknou bez přímé vazby na majetek právě například nesprávným postupem či rozhodnutím a následnou úhradou sankcí, penále nebo soudních poplatků či právního zastoupení žalující strany.

Územní samosprávné celky

Obdobnou povinnost uplatňovat včas právo na náhradu škody mají i obce, a to podle § 38 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), a kraje podle § 17 odst. 6 zákona č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení).³⁶

Veřejné instituce

Veřejné instituce, které nespádají do žádné z výše uvedených kategorií, nemají právně stanovenou povinnost uplatňovat vůči svým zaměstnancům náhradu vzniklé škody. Zákoník práce pojímá uplatnění práva zaměstnavatele na náhradu škody vůči zaměstnanci jako oprávnění, nikoliv povinnost zaměstnavatele. Je to logické – zákoník práce se vztahuje na všechny zaměstnavatele, tedy i (nebo spíše zejména) soukromé, u nichž není jediný důvod jejich chování v této oblasti regulovat tvrdými pravidly.

Možné řešení

Bylo by tedy možné uvažovat o zakotvení úpravy o povinnosti vymáhat náklady neúspěšného soudního řízení pro veřejné instituce a tím doplnit okruh povinných subjektů dle InfZ. Je však třeba zvážit účinnost takového opatření: k obstrukčním postupům dochází zatím převážně na straně úřadů a orgánů samosprávy, které již uvedenou povinnost mají, a přesto ji neuplatňují. Když tato hrozba neodradila od protiprávních postupů jejich zaměstnance, těžko lze doufat, že změna chování zaměstnanců veřejných institucí. Příslušné ustanovení může sehrát roli „strašáka“, účinek však bude omezený a zaměstnanec povinného subjektu bude vždy zvažovat:

- zda nebezpečí prohraného soudního řízení v daném případě reálně hrozí,
- zda po něm zaměstnavatel i přes výslovné zákonné ustanovení bude skutečně náklady takového řízení vymáhat,

³⁵ zpracováno na základě podkladu, který pracovní skupině předložil zástupce kanceláře ombudsmana

³⁶ Ani zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ani platný - ale dosud neúčinný - zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), žádnou relevantní úpravu k otázce vymáhání škody po zaměstnanci neobsahují.

- zda ve srovnání s tím není mnohem hrozivější postih, který mu hrozí za poskytnutí daných informací v rozporu s neoficiálními pokyny, které obdržel (obvykle od představitelů vedení, samosprávy apod.).

Jiná možná řešení

Zároveň pracovní skupina zvažovala, že zamýšleného cíle – zabránění obstrukčnímu postupu konkrétního úředníka povinného subjektu – lze dosahovat i kombinací jiných nástrojů:

- Zásah informačního komisaře
- Právo na přiměřené zadostiučinění
- Informační přestupek
- Příkaz poskytnout informaci

5.1.14.2. Doporučení pracovní skupiny

PS nedoporučila zavést do InfZ uvedenou úpravu. Zástupce MV upozornil, že věcně taková úprava nepatří do InfZ. Je vhodné doporučit ji do zákona o úřednících. Zástupce ÚOOÚ upozornil, že pokud by InfZ toliko konstatoval, že vznikla nemajetková újma, byla by to pouhá deklarace, neboť podstatné je prokázat výši nemajetkové újmy. Zástupce Kanceláře ombudsmana uvedl, že by bylo možné uvažovat o nemajetkové újmě, spočívající v průtazích. Neposkytnutí informace, na kterou byl nárok, by bylo považováno za nemajetkovou újmu, za kterou přísluší zadostiučinění.

5.1.14.3. Shrnutí a návrh:

K tématu existují výše uvedené otazníky, pro které nelze úpravu doporučit pro InfZ.

5.1.15. Snížená ochrana osobních údajů v případě trestního stíhání úředních osob

5.1.15.1. Popis problému

V případě trestního řízení vůči úředním osobám se veřejnost nemůže dozvědět, zda vůči konkrétní osobě probíhá takové řízení. Zahraniční informační zákony výslovně hovoří o informacích z trestního řízení proti úředním osobám ve zvláštních ustanoveních a vylučují jako důvod pro neposkytnutí informace z trestního řízení ochranu osobnostních práv úředních osob.

Nejvyšší správní soud v rozsudku 1 As 44/2010 – 103 upozornil na přehnanou ochranu osobních údajů o trestním řízení v případech, kdy převažuje veřejný zájem. Uvedl „Na druhou stranu není důvodu neposkytnout informace o nepravomocném trestním rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení tam, kde takováto „naléhavá společenská potřeba“ shledána nebude, typicky v případech veřejného zájmu, kde půjde o trestné činy úředních osob ve smyslu § 127 platného trestního zákoníku, resp. veřejných činitelů ve smyslu § 89 odst. 9 starého trestního zákona. Z hlediska komparativního je třeba poznamenat, že některé zahraniční informační zákony výslovně hovoří o informacích z trestního řízení proti úředním osobám ve zvláštních ustanoveních a vylučují jako důvod pro neposkytnutí informace z trestního řízení

ochranu osobnostních práv úředních osob (srov. čl. 5 odst. 3 polského zákona o přístupu k informacím)“

5.1.15.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina doporučila předložit řešení podle polské úpravy.

5.1.15.3. Mezinárodní srovnání

Polská úprava stanoví (čl. 5 odst. 3 polského Infozákona), že nelze omezovat přístup k informacím o věcech, o kterých se rozhoduje před státními orgány mj. též v trestním řízení z důvodu ochrany zájmů strany řízení, pokud se řízení týká orgánů veřejné moci nebo jiných subjektů (osob) plnících veřejné úkoly, a to v rozsahu těchto úkolů nebo funkcí.

5.1.15.4. Shrnutí a návrh

Podle toho, jak se podaří formulovat úpravu testu veřejného zájmu, bude třeba též posoudit úpravu podle navrženého řešení.

Stejně jako v polské úpravě musí tato „generální výhrada překonávající ochranu“, umožňující poskytovat jinak chráněné informace o osobách nebo orgánech veřejné moci nebo jiných subjektech plnících veřejné úkoly, a to v rozsahu těchto úkolů nebo funkcí.

5.1.15.5. Návrh legislativního řešení

Jelikož se uvažované ustanovení musí vztahovat jak k ochraně osobních údajů, tak k ochraně informací o trestním řízení, měla by se úprava formulovat jako zvláštní ustanovení o přístupu k informacím uvedeného typu (o osobách nebo orgánů veřejné moci nebo jiných subjektů plnících veřejné úkoly, a to v rozsahu těchto úkolů nebo funkcí). Ve struktuře InfZ by nejspíše odpovídalo novému paragrafu před § 12, nejspíše tedy nový § 11a.

Zároveň je možno vzít v potaz, že platné ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů ve vztahu k osobním údajům takovou normu již zčásti představuje.

5.2. Ochrana proti zneužívání InfZ ze strany žadatelů o informace

5.2.1. Zavedení důvodu pro odmítnutí žádosti s velkou volností správního uvážení

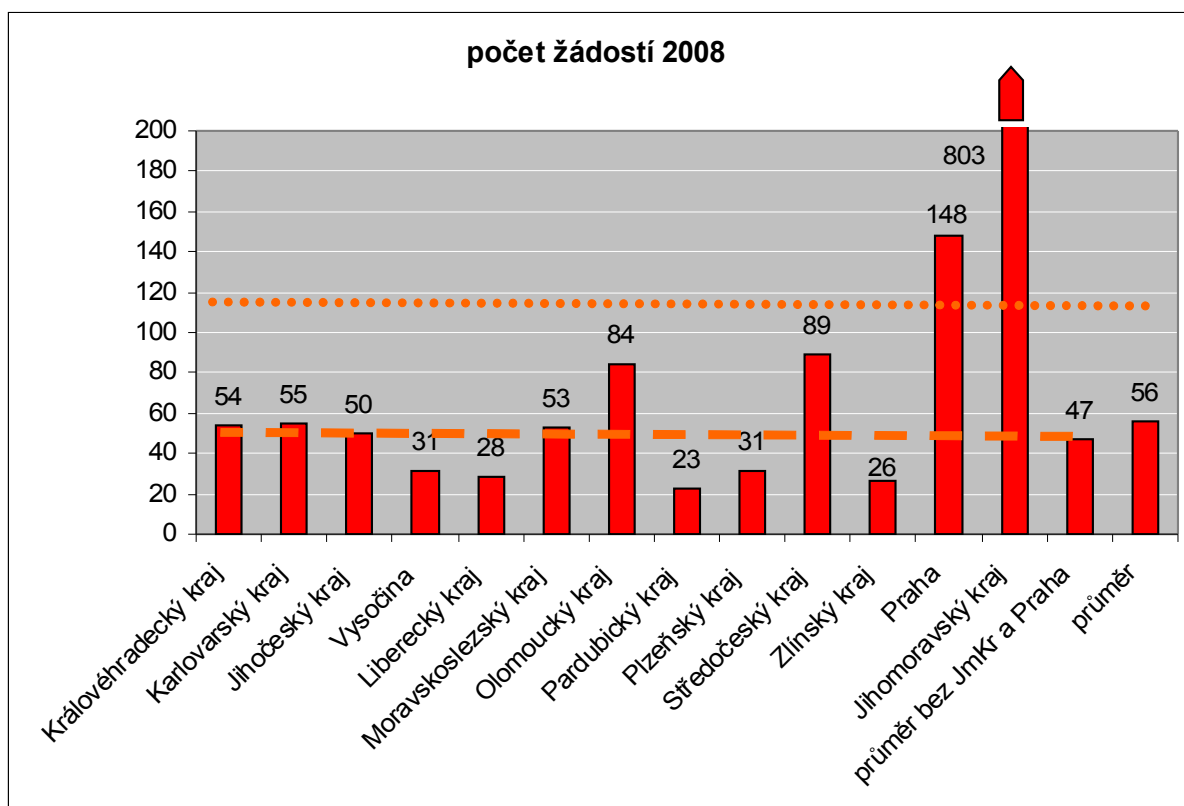
5.2.1.1. Popis problému

V případech, kdy je povinný subjekt zatížen velkým množstvím žádostí o informace od jednoho žadatele, vzniká dojem, že situace není řešitelná jinak, než nalezením univerzálního důvodu pro odmítnutí žádostí. Povinné subjekty by přivítaly možnost odmítnout žádosti pouze např. pro množství žádostí, anebo pro důvod, spočívající v kverulaci či přílišné zátěži. Tyto důvody by nemohly být definovány exaktně a obsahovaly by tedy velkou volnost správního uvážení.

Například Jihomoravský kraj za r. 2010 eviduje 530 žádostí o informace, a uvádí, že se „v největším počtu týkaly pořizování a schválení Územního plánu velkého územního celku Břeclavska, komunikace R 43 a R 52“³⁷. Tento druh žádostí se stal důvodem, proč Jihomoravský kraj podal návrh změny zákona o svobodném přístupu k informacím, který měl zavést možnost odmítnout žádost formulovanou „zjevně provokativně nebo obstrukčně“, tj. použít normu ze zákona č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí.

Zároveň nutno konstatovat, že v uvedené kauze, resp. v jejím základu (spory o informace představují „informační rovinu“ rozsáhlého věcného sporu o územní plánování) správní soudy v současné době ruší mnoho územních plánů obcí a dávají zapravdu kritikům, tedy i žadatelům o informace. Lze proto dovodit, že žádosti o informace jsou založeny na skutečných a vážných důvodech a získané informace vedou ke změně chybné rozhodovací praxe. Ani tvrzení, že ke stejnému výsledku by vedlo i mnohem menší množství vyžádaných informací, neobstojí, takový soud je velmi subjektivní. Autor analýzy několikrát konzultoval s žadateli důvody konkrétních skupin žádostí (byť přístup k informacím se principiálně neopírá o odůvodnění) a musel opakovaně konstatovat alespoň v určité míře jejich smysluplnost a tedy vyloučit prvek svévolnosti či obstrukčního cíle. Samozřejmě výjimky nelze vyloučit.

Ostatní kraje takovou zátěž nezaznamenávají, jak ukazuje přehled z r. 2008, pořízený Otevřenou společností o.p.s. Zátěž v Jihomoravském kraji trvá již několik let.



V ostatních krajích naopak počet žádostí odpovídá jejich velikosti a nesignalizuje žádné zvláštní využití zákona. Mimořádné využití (označované

³⁷ Výroční zpráva o poskytování informací za r. 2010, JmKr.

Jihomoravským krajem jako zneužití) se tak zjevně týká situace, která sama o sobě vykazuje závažné chyby ve věcné rovině, včetně toho, že historicky spor o informace vznikl a vyrostl též zcela chybnou praxí poskytování informací na počátku (viz množství soudních sporů prohraných Jihomoravským krajem, případně jeho nadřízeným orgánem MMR, městem Brnem či dalšími orgány veřejné správy).

Na reálně existující problém ukazuje poměr mezi podílem podaných stížností a podaných žádostí, případně odvolání. 30 % stížnostního postupu v Jihomoravském kraji představuje extrém, vzniklý pravděpodobně tím, že povinný subjekt nestíhá žádosti vyřizovat (jde tedy zejména o stížnosti proti nečinnosti).

kraj	počet žádostí	odmítnutí celkem	odvolání	stížnosti vlastní	% odvolání	% stížností
Královéhradecký kraj	54	7	0	0	0,00%	0,00%
Karlovarský kraj	55	10	3	0	5,45%	0,00%
Jihočeský kraj	50	3	1	0	2,00%	0,00%
Vysočina	31	0	0	0	0,00%	0,00%
Liberecký kraj	28	1	0	1	0,00%	3,57%
Moravskoslezský kraj	53	5	4	5	7,55%	9,43%
Olomoucký kraj	84	2	2	0	2,38%	0,00%
Pardubický kraj	23	3	0	2	0,00%	8,70%
Plzeňský kraj	31	3	1	0	3,23%	0,00%
Středočeský kraj	89	7	3	2	3,37%	2,25%
Zlínský kraj	26	1	1	1	3,85%	3,85%
Praha	148	2	0	0	0,00%	0,00%
Jihomoravský kraj	803	153	49	246	6,10%	30,64%

5.2.1.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina tento námět neprojednala.

5.2.1.3. Mezinárodní srovnání

Ze zkoumaných států umožňuje odmítnutí žádosti pro důvod, popisovaný obvykle jako kverulační či obstrukční, 5 států, zatímco 18 států takovou možnost nepřipouští. Země, které odmítnutí žádosti pro kverulační povahu používají, jsou země s tradičně kvalitní veřejnou správou. Kanada, Nový Zéland, Velká Británie jsou navíc zeměmi Commonwealthu, jejichž úprava je proto velmi blízká.

(Podrobněji viz Srovnání zahraničních právních úprav.)

Český zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí obsahuje možnost odmítnat žádosti „formulované zjevně provokativně nebo obstrukčně“.

5.2.1.4. Shrnutí a návrh

Uvedená norma je přijatelná pouze v případě zemí s tradiční kvalitní veřejnou správou, kde nehrozí riziko svévolného zneužití správního uvážení o povaze žádosti. Ovšem i v těchto zemích je takové opatření podmíněno existencí

- a) nezávislé prosazovací instituce (Informační komisař), která má pravomoc takové rozhodnutí zvrátit,
- b) podrobným a rozsáhlým metodickým základem pro postup povinných subjektů v případech odmítnutí žádosti kverulační povahy, poskytovaným Informačním komisařem. *(Podrobněji viz Srovnání zahraničních právních úprav, bod 5.2.1 Možnost zavedení výslovného důvodu pro odmítnutí žádosti)*

Znění obdobného ustanovení zákon č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí není pro tento účel bez dalšího použitelné. Podle sdělení Ministerstva životního prostředí³⁸ nebyla tato forma odmítnutí žádosti v posledních letech vůbec použita, protože žádná žádost tyto rysy neměla. Určité rysy provokativnosti se vyskytly pouze zcela výjimečně v telefonické komunikaci, kdy ale vposledku ani nešlo o žádost o informace.

Přitom je nutno rozlišit provokativnost a obstrukčnost. Z judikatury vyplývá, že zatímco provokací se míní výroky od nevážně míněných až po útočné³⁹, za obstrukci lze považovat jen případy, kdy žadatel svými kroky narušuje běh řízení (například nepřejímá písemnosti)⁴⁰. Představa, že by za obstrukční postup bylo možno považovat pouze skutečnost, že žadatel podá větší množství žádostí, neobstojí. K takovému rysu by musel přistoupit další prokazatelný prvek, že účelem žádostí je toliko znemožnit řádnou činnost povinného subjektu, a zejména vlastního vyřizování žádostí o informace.

Úpravu tedy nelze pro české poměry doporučit bez dalších zásadních opatření, zejména zřízení nezávislého prosazovací instituce (Informační komisař), která by jak poskytovala metodický základ pro posouzení obstrukčních či kverulačních žádostí, jednak měla pravomoc v rychlém řízení přezkoumat odmítnutí žádosti pro takový důvod.

5.2.2. Zkrácený postup vyřizování žádostí podaných elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu

5.2.2.1. Popis problému

Možnost podat žádost obyčejným e-mailem, tedy bez zaručeného elektronického podpisu (ZEP) nebo datové schránky (DS), které představují bezpečnou identifikaci žadatele, může podle povinných subjektů představovat riziko zneužití tím, že uvedené jméno a příjmení a další údaje mohou být smyšlené (pseudonymní žádost).

Zároveň návrh na podmínění použití opravných prostředků použitím ZEP nebo DS znamená pravděpodobné omezení agendy opravných prostředků, protože jen část žadatelů by si kvůli obraně proti (dle svého názoru) nesprávnému odmítnutí žádosti pořídila ZEP či DS.

V případě, kdy je žádost podána obyčejným e-mailem, a povinný subjekt ji odmítá rozhodnutím, uvádí v něm údaje, které nelze zcela ověřit. To se však týká zcela stejně i písemně poslané žádosti s „vlastnoručním podpisem“, který povinný subjekt nemůže nijak prověřit, a představa, že se v rámci sporu o informace bude provádět

³⁸ konzultace s paní J. Křížovou, Ministerstvo životního prostředí, odbor právní a řízení státní správy, 30.8.2011

³⁹ např. rozsudek ESLP Ve věci Kos proti České republice

⁴⁰ např. III. ÚS 1873/08, III. ÚS 403/2000, 7 Tdo 627/2006.

grafologické zkoumání, není reálná. InfZ (oproti podání podle Správního řádu) vlastnoruční podpis logicky ani nevyžaduje.

Stejně tak možnost uvádět jako doručovací adresu jakoukoliv adresu odlišnou od identifikační adresy žadatele (adresy místa trvalého pobytu) je stejná jak u fyzické pošty, tak u elektronické pošty. Z hlediska pseudonymnosti žádosti tedy není rozdíl mezi elektronickým doručením a listinným doručením.

Pokud by měl být zaveden odlišný režim reakce na žádost bez zaručené identifikace (ZEP, DS), musel by se vztahovat i na listinně doručené žádosti.

5.2.2.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina tento námět neprojednala.

5.2.2.3. Mezinárodní srovnání

Z mezinárodního srovnání plyne, že existují úpravy, umožňující podat žádost obyčejným e-mailem, tedy bez zaručené identifikace žadatele (viz). Poměr takových úprav oproti úpravám, požadujícím zaručenou či alespoň důvěryhodnou identifikaci, nelze ze srovnání zjistit.

5.2.2.4. Shrnutí a návrh

Zavést pro opravné prostředky v případě žádostí podaných bez zaručené identifikace postup stejný jako u ústní žádosti, tedy že je třeba podat žádost se zaručenou či důvěryhodnou identifikací, není vhodný. Vyvolal by například situaci, kdy obyčejným e-mailem podaná žádost s uvedením požadovaných údajů (jméno, příjmení, datum narození, adresa trvalého pobytu) by byla odmítnuta anebo informace poskytnuta jen zčásti. Žadatel by pak musel tentýž dokument vytisknout na papír, a ve zcela shodné podobě odeslat klasickou poštou. Na takovou žádost by již případně mohl navázat opravnými prostředky. Tento postup by vedl k vyšší zátěži povinných subjektů, protože žadatelé by volili listinnou formu. To by mohlo výrazně zvýšit administrativní zátěž, například i nutností z listinné podoby přepisovat části žádostí do písemností povinného subjektu.

Zároveň je však vhodné zvážit pro účel InfZ zvláštní úpravu doručování rozhodnutí (stejně tak dalších písemností, jako výzvy k upřesnění či sdělení o odložení, což již dosavadní výklad umožňuje)⁴¹ formou shodnou s podáním žádosti. Takový postup by ulehčil povinným subjektům i nadřízeným orgánům, rozhodujícím o odvolání a o stížnosti, o náklady a úsilí spojené s listinným doručováním.

5.2.2.5. Návrh legislativního řešení

nový § 16b

16b Zvláštní ustanovení o doručování elektronickou poštou

⁴¹ poskytnutí informací podle § 15 odst. 5 písm. d) a § 16 odst. 5, rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 14 odst. 5 písm. b) a § 15, výzva k upřesnění podle § 14 odst. 5 písm. a) a b), sdělení o odložení podle § 14 odst. 5 písm. c), oznámení výše úhrady nákladů podle § 17 odst. 3.

(1) Pokud byla žádost o informace doručena elektronickou poštou anebo pokud o to žadatel požádal, doručují se žadateli písemnosti podle tohoto zákona elektronickou poštou na adresu, z níž byla žádost odeslána anebo kterou žadatel uvedl jako doručovací. Pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti, o odvolání a o stížnosti platí, že písemnost je doručena v okamžiku, kdy převzetí doručované písemnosti potvrdí žadatel zprávou z adresy, ze které byla doručena žádost. Nepotvrdí-li adresát převzetí písemnosti nejpozději následující pracovní den po odeslání zprávy, která se nevrátila jako nedoručitelná, doručí se písemnost jiným způsobem.

(2) Ustanovení předchozího odstavce se nepoužije pro doručení požadovaných informací, pokud je třeba poskytnout je jinak.

varianta:

(1) Pokud byla žádost o informace doručena elektronickou poštou, má se pro účely tohoto zákona za to, že žadatel požádal o doručování elektronickou poštou na odesílací adresu ve smyslu ustanovení správního řádu⁴².

(2) Ustanovení předchozího odstavce se nepoužije pro doručení požadovaných informací, pokud je třeba poskytnout je jinak než elektronickou poštou.

5.2.3. Zavedení zálohy na úhradu nákladů

5.2.3.1. Popis problému

V případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání je pro povinný subjekt v některých případech obtížné stanovit výslednou výši úhrady předtím, než provede úplnou přípravu informace k předání žadateli. Přitom ale žadatel poté nemusí informaci převzít. Vzniklé náklady povinného subjektu tak zůstanou neuhrazeny⁴³.

Povinné subjekty by proto přivítaly možnost stanovit nejprve odhad nákladů a vyžádat k němu souhlas žadatele (setrvání na žádosti) a odpovídající zálohu. Teprve po přípravě informace by se provedlo vyúčtování.

5.2.3.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina doporučila přijmout možnost požadavku na zálohu v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání jako alternativy k možnosti poskytnout žadateli takovou metainformaci (viz např. , navržený odst. 8), která mu umožní zúžit rozsah žádosti.

5.2.3.3. Mezinárodní srovnání

⁴² § 19 odst. 3 správního řádu

⁴³ viz rozsudek NSS 2 As 34-2008-90

Ze vzorku 24 států umožňuje požadovat úhradu za vyhledávání (shromažďování, přípravu atd.) informací jen 8. Z nich pak umožňuje požadovat zálohu 6 států.

V zahraničních úpravách se postup, umožňující vyzvat žadatele zúžit žádost tak, aby se snížila úhrada nákladů, v naprosté většině nevyskytuje. Toliko úprava Nového Zélandu ukládá povinnému subjektu v případě, že by žádost měla být odmítnuta pro přílišný rozsah požadovaného porovnání a zkoumání (odpovídá české úpravě, vylučující vytváření nových informací), posoudit, zda konzultace se žadatelem mu umožní upravit žádost do přijatelné podoby.

Obecně jsou povinné subjekty zavázány poskytovat žadatelům součinnost při správném označení, vyhledání a získání informací.

5.2.3.4. Shrnutí a návrh

Především nutno upozornit, že povinné subjekty často chybně vycházejí z názoru, že je jejich povinností „vyúčtovat“ náklady na poskytnutí informací naprosto přesně. Tak tomu však není. Zákon umožňuje požadovat úhrady nákladů „až do výše“ skutečných nákladů. Jde tedy spíše o regulační opatření, než o vyúčtování. Pro účel regulace zcela postačuje, aby byl po žadateli požadována původně odhadnutá výše úhrady, pokud nepřekročila skutečnou výši, zjištěnou po přípravě informace. K tomuto pojetí by bylo možné upřesnit znění § 17 odst. 1 týkající se mimořádně rozsáhlého vyhledávání tak, aby princip „až do výše“ byl jasně uplatnitelný i pro tento typ nákladů.

Vzhledem k výše uvedenému se předkládá následující řešení jen jako diskusní, neboť není skutečný důvod jej doporučovat.

Lze zvážit postup, kdy v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání může povinný subjekt žadatele vyzvat k zúžení žádosti, a pokud tak neučiní, vyzvat ho zároveň k úhradě zálohy. Teprve po zúžení žádosti anebo úhradě zálohy by povinný subjekt informaci připravil.

Vhodné bude zároveň upřesnit dosavadní odstavec 4 tak, aby bylo zjevné, že oznámení o výši úhrady je třeba učinit ve lhůtě pro vyřízení žádosti. I když to plyne z výkladu, přesto některé povinné subjekty tento výklad zpochybňují.

5.2.3.5. Návrh legislativního řešení

Návrh navazuje na navržený nový § 14 odst. 8 (viz)

1. v § 17 odst. 1 se poseltní věta doplňuje takto:

*„Povinný subjekt může vyžádat i úhradu **až do výše nákladů na** za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.“*

2. v § 17 se vkládá nový odst. 4, následující odstavce se přečísľují:

(4) V případě, že žádost vyžaduje mimořádně rozsáhlé vyhledávání a povinný subjekt vyzve žadatele podle § 14 odst. 8 k zúžení žádosti, oznámí s výzvou

odhadovanou výši úhrady a výši zálohy až do výše poloviny odhadované výše úhrady.

3. v § 17 se dosavadní odstavec 4, po přečíslování 5, doplňuje takto:

(4) Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli oznamovací povinnost podle odstavce 3 ve lhůtě pro poskytnutí informace, ztrácí nárok na úhradu nákladů.

5.2.4. Spojování a rozdělování žádostí

5.2.4.1. Popis problému

Některé povinné subjekty uvádějí jako problém velké množství podávaných žádostí k podobné či navazující problematice od jednoho žadatele či téhož okruhu žadatelů, jejichž vyřízení vyvolává velké nároky na pracovní dobu zaměstnanců. Žádosti bývají podány v krátkém čase zejména elektronickou poštou, takže jejich vyřízení se překrývá. V případě desítek žádostí to může vést až k výraznému omezení jiných činností povinného subjektu.

Možným řešením může být sloučení takovýchto žádostí tak, že v souhrnu dojde k překročení hranice mimořádně rozsáhlého vyhledávání. (Tento postup dokonce podle výkladové praxe MV je možný již za současného stavu.) Takový postup má za důsledek jednak možnost požadovat úhradu za vyhledávání (a ve smyslu navržené úpravy také zálohy), jednak (ve smyslu výše navrženého opatření – výzvy k zúžení žádosti) také vyzvat ke zúžení žádosti.

Dalším problémem je, pokud je podána žádost takového rozsahu, že vyžaduje násobky mimořádně rozsáhlého vyhledávání. Pak může její vyřízení ve lhůtě být nereálné. Řešením může být možnost rozdělit takovou informaci na logické celky, z nichž každý představuje mimořádně rozsáhlé vyhledávání, a tyto celky vyřizovat postupně. Podvariantou řešení může být výzva žadateli, aby určil pořadí, v jakém mají být rozdělené žádosti vyřízeny.

Tím však de facto vznikne jiné prodloužení lhůty, než podle § 14 odst. 7 písm. b). Je proto otázka, zda rozsah informací podle § 14/7/b („objemné množství informací“) není vhodné sjednotit s konceptem „mimořádně rozsáhlého vyhledávání“ podle § 17 odst. 1.

5.2.4.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina tento námět podrobněji neprojednala, vyslovila souhlas s možností zvážit jej podle toho, jakou formulaci se podaří navrhnout.

5.2.4.3. Mezinárodní srovnání

Žádná ze srovnávaných mezinárodních úprav obdobnou úpravu neobsahuje. Z tohoto hlediska tedy nelze úpravu doporučit.

5.2.4.4. Shrnutí a návrh

Ačkoliv na jedné straně v ČR lze sledovat sice výjimečné, přesto však neopominutelné případy nepřiměřeného zatížení povinných subjektů rozsahem podávaných informací od jednoho žadatele či téhož okruhu žadatelů, je nutno zároveň vzít v potaz, že stěžejí půjde o českou raritu. Skutečnost, že jiné země se s podobnými úkazy vypořádávají jinou formou, než výslovným regulováním vyřízení takovýchto žádostí, zpochybňuje snahu provést přímou regulaci.

Na druhé straně je možné, alespoň pro účel analýzy a diskuse, formulovat variantu řešení, které může po náležité kritice vést k jinému, vhodnějšímu řešení. Dále předložená úvaha o legislativním řešení tedy nepředstavuje doporučení.

Pokud by úprava umožnila sloučit žádosti, pak na druhou stranu musí být toto relativní omezení práva na informace vyváжено tím, že sloučené žádosti budou vyřízeny alespoň ve lhůtě pro vyřízení poslední žádosti (podle výkladu MV na základě současného stavu to musí být do konce lhůty první žádosti). Při sloučení žádostí by zároveň bylo možné využít nově navrženého ustanovení § 14 odst. 9, tedy vedle výzvy k úhradě zálohy vyzvat žadatele ke zúžení sloučené žádosti.

V případě rozdělení žádosti, které fakticky může představovat významné prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti (v závislosti na tom, jaký rozsah vyhledávání žádost vyvolává), je třeba na druhé straně chránit právo na informace tím, že vyřízení rozdělené žádosti bude třeba vyřídit v kratších lhůtách jdoucích po sobě, než je základní lhůta pro vyřízení žádosti, a též tím, že pro tento případ již nebude možno použít jiná ustanovení, umožňující prodloužení lhůty.

Naopak bude možno použít nově navržené ustanovení § 14 odst. 9 o výzvě ke zúžení žádosti anebo složení zálohy. Pokud tedy bude podána rozsáhlá žádost a povinný subjekt ji rozdělí na tři žádosti, z nichž každá vyžaduje mimořádně rozsáhlé vyhledávání, pak může u každé z nich při jejich postupném vyřizování vyzvat žadatele, aby žádost zúžil anebo složil zálohu.

5.2.4.5. Úvaha o legislativním řešení

§ 14 nový odstavec 10 a 11:

*(10) Pokud povinný subjekt obdrží ve lhůtě 10 dnů od podání žádosti další žádost od téhož žadatele, anebo žádost natolik související, že se lze odůvodněně domnívat, že jsou podány osobami jednajícími v dohodě, může ve lhůtě 15 dní od doručení první žádosti rozhodnutím tyto žádosti sloučit a posuzovat je pro účel stanovení mimořádně rozsáhlého vyhledávání jako jednu žádost (dále jen „**sloučená žádost**“). Sloučenou žádost povinný subjekt vyřídí ve lhůtě 25 dní od doručení první žádosti. Ustanovení o prodloužení lhůty pro poskytnutí informace (§ 14 odst. 7) se pro vyřízení sloučené žádosti nepoužije.*

*(11) Žádost, vyžadující mimořádně rozsáhlé vyhledávání, vyjma žádosti sloučené, může povinný subjekt rozdělit na logicky související části žádosti, pokud každá z nich vyžaduje mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, a vyřizovat je jako samostatné žádosti (dále jen „**rozdělená žádost**“). Druhou a další rozdělené žádosti povinný subjekt vyřizuje ve lhůtě 10 dní, počínající dnem vyřízení předchozí části žádosti. Ustanovení o prodloužení lhůty pro poskytnutí informace (§ 14 odst. 7) se pro vyřízení rozdělené žádosti nepoužije.*

§ 14 odst. 6 písm. b) se mění takto:

*b) **mimořádně rozsáhlé** vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti,*

5.3. Vazba InfZ a správního řádu

5.3.1. Popis problému

Informační řízení se výrazně odlišuje od klasického věcného správního řízení. Jeho základním principem je rychlost a neformálnost, což představuje v mnoha oblastech přímý protiklad k věcnému správnímu řízení.

Z toho plyne nutnost posoudit rozsah aplikace správního řádu na vyřizování žádostí o poskytnutí informací (plná aplikace, plná aplikace s taxativními výjimkami, aplikace vyjmenovaných ustanovení správního řádu).

Vazba InfZ a SpŘ resp. jejich odlišnost se projevuje i v mnoha výše navržených částech úpravy, např. při doručování povinným subjektům jednoduchým e-mailem, doručování písemností žadateli na elektronickou adresu (snížení administrativní zátěže), a dále informační příkaz, žádost o metainformace, mediační postup ke zúžení žádosti, úprava nahlížení a dalších forem poskytnutí informací atd.

5.3.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina toto téma neprojednala.

5.3.3. Mezinárodní srovnání

Ze vzorku 21 zemí je ve 13 zaveden proces vyřizování žádostí výrazně odlišný od standardního správního řízení⁴⁴. V 8 případech se proces příliš neliší. Bulharská úprava je založena na principu, že nejde o administrativní službu, ale o právo. Zásadní odlišností je mnohem méně formální postup. Velká část úprav přímo předpokládá možnost interakce se žadatelem, zejména upřesňování jak obsahu žádosti, tak i formy poskytnutí informací.

5.3.4. Shrnutí a návrh

Vedle úprav, které jsou navrženy výše (např. doručování povinným subjektům jednoduchým e-mailem, doručování písemností žadateli na elektronickou adresu, informační příkaz, žádost o metainformace, mediační postup ke zúžení žádosti, úprava nahlížení a dalších forem poskytnutí informací) lze doporučit výslovně stanovit, která ustanovení správního řádu – část první a vybraná ustanovení části druhé - budou aplikovatelná na postup při vyřizování žádosti. Mělo by jít zejména o

- počítání lhůt,
- formální náležitosti úkonů povinných subjektů a

⁴⁴ výsledek dotazníkového šetření.

- doručování.

5.3.5. Návrh legislativního řešení

Jelikož pracovní skupina téma neprojednala, nepředkládá se návrh legislativního řešení.

6. Ostatní

6.1. Spojení InfZ se zákonem č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí

6.1.1. Popis problému

V praxi nastávají nejasné situace, kdy povinný subjekt musí rozhodnout, zda bude žádost o informaci řešit postupem podle InfZ, anebo podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí (InfŽPZ). Takové případy jsou časté např. na Ministerstvu životního prostředí, ale nasávají také na krajích a obcích a dalších úřadech.

Proces podle těchto zákonů se v některých ohledech výrazně liší. Jde jak o odlišné lhůty, tak též o odlišné okruhy chráněných informací či možnost úhrady nákladů. Liší se i okruh povinných subjektů.

K posouzení vztahu mezi InfŽPZ a InfZ jsou důležitá tato východiska:

InfŽPZ je prováděcím zákonem k čl. 35 odst. 2: „*Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.*“ Přitom bez InfŽPZ by tato práva nebylo možno uplatňovat, zatímco InfZ není podmínkou pro uplatnění práv dle čl. 17 Listiny.

Účel InfŽPZ navazuje rovněž na čl. 1 směrnice Rady Evropských společenství č. 90/313/EHS ze 7. června 1990 o volném přístupu k informacím o životním prostředí. Cílem směrnice ES je „*zajistit volný přístup k informacím o životním prostředí, jimiž disponují úřady, a jejich šíření a stanovit základní předpoklady, za nichž se mají takové informace zpřístupňovat*“.

O vztahu čl. 17 odst. 5 a čl. 35 odst. 2 Listiny panuje shoda v tom směru, že právo na včasné a úplné informace o životním prostředí je zvláštním projevem práva na informace jako práva politického (např. *Filip, J.*: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Masarykova univerzita, 1. vyd., Brno 1997). Toto ústavní právo evidentně souvisí s právem na informace, byť se týká jen stavu životního prostředí a stavu přírodních zdrojů (*Gerloch, A., Hřebejk, J., Zoubek, V.*: Ústavní systém České republiky. Prospektrum. 3. vyd. Praha, 1999). Někdy lze dokonce najít úvahu, že ve vztahu k čl. 17 Listiny jde o lex specialis (Zachová) (citováno dle Korbel, Tuháček).

Výklad vztahu InfŽPZ a InfZ působí určité potíže tím, že do okruhu věcných záležitostí, o kterých vypovídají informace, označované jako „environmentální“, zahrnuje jak samotné činnosti, přímo zasahující do ŽP (např. určitá stavba), tak také činnosti, které o těchto prvotně zasahujících činnostech rozhodují (správní řízení)

nebo dokonce jen referují (např. „zprávy o provádění a plnění právních předpisů v oblasti ochrany životního prostředí“).

Okruh „informací o životním prostředí“ je tedy zdánlivě velmi široký a neostrý. Odborná literatura uvádí například: *„Jde tedy o částečně neurčitý právní pojem a je vždy na povinném subjektu, aby se na základě demonstrativního výčtu vlastním uvážением dobral toho, zda konkrétní požadovaná informace spadá pod informace definované tímto zákonem či nikoli. Výčet uvedený v deseti bodech obsahuje pouze příklady informací, které lze nejčastěji pod tento pojem subsumovat.“* (Fr. Korbel a kol, Právo na informace, Praha. Linde, 2004))

Uznává se i určitá proměnlivost tohoto pojmu podle konkrétního kontextu: *„Činnost či stavba, která dříve neměla na životní prostředí žádný vliv, začne na životní prostředí působit a naopak. Pokud takový vliv neexistuje nebo ho nelze ani předpokládat, poskytují se informace podle obecného zákona, pokud se později objeví nebo ho bude možné předpokládat, přesune se poskytování informací do režimu zvláštního.“* (Korbel Tuháček)

Zároveň je v odborné literatuře bráno za samozřejmé, že InfŽPZ zásadně poskytuje rozšíření obecného okruhu přístupu k informacím: *„vyšší úroveň poskytování informací o životním prostředí, která vyplývá jak z odlišného ústavního základu, tak dnes především mezinárodních závazků, jimiž je Česká republika vázána.“* (Korbel)

Problémy v praxi, které plynou z „*částečně neurčitého právního pojmu*“ by odpadly, pokud by řízení probíhalo podle stejné normy. Výjimky, odlišnosti či „nadstandard“ pro environmentální informace by pak představovaly řádově menší nejasnost, a byly by v zásadě využity ve prospěch širšího poskytnutí informací.

6.1.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina toto téma neprojednala.

6.1.3. Mezinárodní srovnání

Mezinárodní srovnání nebylo zaměřeno na tento problém.

Ve Spojeném království existují vedle sebe dva zákony (Freedom of Information Act 2000 – FOIA, Environmental Information Regulations 2004 - EIR). Nad uplatňováním obou zákonů dohlíží Informační komisař, což jistě přináší sjednocení praktických postupů a výkladu.

Slovensko má naopak sloučený model, který již při vzniku v r. 2000 byl vytvořený z předlohy českého InfZ (1999) a českého InfŽPZ(1998).

6.1.4. Shrnutí a návrh

Lze velmi doporučit sloučení obou norem. Slovenský příklad ukazuje poměrně jasnou techniku takového sloučení.

Vzhledem k vývoji českého InfŽPZ, který po novelizacích obsahuje také specifickou část Geoportál, bude potřeba zejména tuto část oddělit a ponechat jako zvláštní úpravu.

6.1.5. Návrh legislativního řešení

Základní koncepce:

varianta A:

- Veškerou úpravu poskytování informací **na žádost** obsahuje InfZ.
- **InfZ** dále obsahuje i úpravu aktivně zveřejňovaných informací dle § 10a InfŽPZ jako zvláštní součást či obdobu § 5 InfZ.
- **InfZ** dále přejímá úpravu zpřístupňování dat na základě licenčních (podlicenčních) smluv podle InfŽPZ s tím, že by byla přizpůsobena obecnému použití pro všechny typy případů (i mimo oblast ŽP)

InfŽPZ upravuje věcný rozsah aktivně zveřejňovaných prostorových dat (Geoportál) jako promítnutí čl. 35 odst. 2: *Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*), dále specifické odchylky pro ŽP při poskytování těchto dat (např. bezplatnost v některých případech). Zákon by se podle svého účelu přejmenoval např. na „Zákon o aktivním informování o životním prostředí“.

Varianta B: InfZ by z oblasti ŽP upravoval pouze individuální žádosti a celá oblast aktivního zveřejňování by zůstala ve zvláštním zákoně. Zákon by se podle svého účelu přejmenoval např. na „Zákon o aktivním informování o životním prostředí“.

konkrétní legislativní forma:

varianta A:

1) V rámci InfZ vytvořit zvláštní hlavu, která by:

- definovala okruh informací o životním prostředí
- ukládala PS zpracování některých informací o ŽP tam, kde je k tomu ústavní základ v čl. 35 LZPS (viz § 10a/1 a § 8/8 InfŽPZ)
- pro informace o ŽP stanovila odchylky v oblastech:
 - o meze ochrany informací (v zásadě rozšíření přístupnosti informací o životním prostředí oproti ostatním informacím – podle současné úpravy v InfŽPZ)
 - o odchylky procesu přístupu k informacím v některých specifických detailech (např. v oblasti ŽP postoupení žádosti subjektu, který má požadovanou informaci k dispozici)

Zároveň může dojít k „obohacení“ InfZ o některé prvky InfŽPZ, jako je např. instruktivnější popis možností nahlížení a pořizování si kopií (ovšem v případě důkladnější úpravy na základě výše uvedeného návrhu by to nebylo třeba).

2) V InfŽPZ ponechat úpravu, týkající se věcného rozsahu údajů na Geoportálu a aktivního poskytování prostorových dat (včetně zmocňovacích a přechodných ustanovení).

Je otázkou, zda sjednotit terminologii s InfZ, tzn. namísto „zpřístupňování“ používat pojem „zveřejňování“, a pojem „zpřístupňování“ používat jen tam, kde jde o identifikovatelné žadatele, kteří využijí přístupu pomocí internetu (evidovaný přístup pod jménem a heslem apod.). Tento postup je vhodný tam, kde jde o poskytování na základě licenční (podlicenční) smlouvy.

Dále bude třeba upravit v úrovni zákona úhradu nákladů („cenu“) tak, aby byla v souladu se směrnicí EU „REUSE“. Tuto stránku je možné ponechat na InfZ, kde je již obecně upravena (§ 14a/2 InfZ)

3) V InfŽPZ ponechat pasáž o úkolech MŽP ve vztahu k EU (§ 11e)

4) V InfŽPZ ponechat pasáž Environmentální vzdělávání, výchova a osvěta (§ 13)

Pro konkrétní převod jednotlivých norem je třeba detailní zpracování obou norem v komparativní tabulce.

6.2. Důsledky ratifikace Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z hlediska nutných změn InfZ

6.2.1. Popis problému

Česká republika podepsala v r. 2008 bez výhrad Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (Council of Europe Convention on Access to Official Documents). V protikorupční strategii rozhodla vláda o tom, že ČR bude tuto Úmluvu ratifikovat. Z toho plyne nutnost zajistit soulad Úmluvy s domácí právní úpravou.

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra zpracoval Posouzení souladu českého právního řádu s Úmluvou (Č. j. MV-17920/ODK-2011).

6.2.2. Doporučení pracovní skupiny

Pracovní skupina se k tomuto tématu nevyjádřila, vzala na vědomí závěry Posouzení ODK MV.

6.2.3. Mezinárodní srovnání

Úmluvu přijalo celkem 12 států Rady Evropy. Dosud ji ratifikovalo pouze Norsko, v ostatních státech se vedou jednání o ratifikaci (např. Bulharsko – konference pořádaná předsedkyní Parlamentu v r. 2010)

6.2.4. Shrnutí a návrh

Lze doporučit prověřit možnost vznesení výhrady k problematice úhrady nákladů, a v ostatním promítnout závěry Posouzení.

6.2.5. Návrh legislativního řešení

Podle závěrů posouzení.

6.3. Další náměty pro novelizaci InfZ mimo základní témata pracovní skupiny (přehled tezí)

- V § 3 odst. 3 upřesnit definici informace tak, aby se zřetelněji vztahovala i na všechny fáze vzniku informace (přípravné informace). Ochrana nové informace je dostatečně zajištěna v § 11.
- zveřejnění informace omezit jen na zveřejnění na webu. Širokého znění zneužily např. Lesy ČR namísto poskytnutí informace k tomu, že žadatele o posudek k prodanému pozemku odkázaly na možnost získat dokument v Katastru nemovitostí jako veřejně přístupném rejstříku.
- rozšířit formy poskytnutí (§ 4 odst. 1) také o zpřístupnění.
- v § 5 odst. 3 upřesnit, že zveřejnění se provede v souladu se zákonnými ochranami.
- v § 5 odst. 7 změnit zveřejnění na širší pojem poskytnutí.
- v § 9 odst. 2 rozšířit podmínku i na uchazeče o příjem veřejných prostředků (míněno hlavně pro veřejné zakázky).
- změnit definici v § 11 odst. 2 písm. b tak, aby nemohl být výklad zneužit.
- k § 13 odst. 1: na ústní žádosti by se měl vztahovat § 14 odst. 1 a 2, pokud se nezavede „neformální žádost“.
- k § 14 odst. 4: podmínku adresy elektronické podatelny zrušit pro hodnocení žádosti dle zákona - v případech, kdy PS žádost doručenou i na jinou adresu vyřídí, vzniká právní problém, zda poskytnutím informace nedošlo k porušení mlčenlivosti. Podmínka je formalistická a zbytečná.
- k § 14a – poskytnutí díla vzniklého za veřejné prostředky nelze odmítnout, poskytne se licenční smlouvou s podmínkou užití pro osobní potřebu nebo další oprávněné důvody.
- k § 15: vytvořit zjednodušenou formu pro odmítnutí v rozsahu nezbytně chráněných osobních údajů, nejsou –li výslovně požadovány v žádosti.
- k § 16 odst. 4: soud by měl mít možnost též nařídít poskytnout informaci odvolacímu orgánu, pokud je zjevné, že tento ji má.
- k § 16a odst. 3 písm. b): též doplnit od uplynutí lhůty, kterou nadřízený orgán uložil ke zjednání nápravy (viz kauza Trněná vs. Šlapanice)
- k § 16a odst. 5: doplnit "nebo sníží výši úhrady nebo odměny"
- k § 17 odst. 1: doplnit „Úhradu nelze žádat za vyhledání, provedené pro oddělení informací, jejichž poskytnutí se odepře“.
- k § 17: změnit postup při vyžadování úhrady a stížnosti proti její výši tak, aby nenastávaly dva odlišné režimy soudního přezkumu.
- k § 17: upravit tak, aby bylo zřetelnější že při nesplnění lhůty pro zaslání výzvy nárok na úhradu zaniká.
- k § 17 odst. 5: upravit tak, aby bylo zřetelnější, že do doby vyřizování patří i řízení o žalobě proti rozhodnutí o stížnosti
- k § 18: sjednotit formu výroční zprávy do vzorové tabulky, aby bylo možno VZ hromadně vyhodnocovat.