

Předkládací zpráva

I.

Usnesením vlády ze dne 25. října 2006, č. 1199, o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011, byl ministroví vnitra uložen úkol zpracovat a předložit vládě do 31. prosince 2006 *analýzu účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje nebo obce, jejich organizačních složek, příspěvkových organizací a právnických osob jimi jinak ovládanými ve smyslu příslušných ustanovení obchodního zákoníku a zákonem zřízených právnických osob*. Protože se po zahájení prací ukázalo, že kvalitní zpracování analýzy bude vyžadovat součinnost s povinnými subjekty i se žadateli o informace, připravilo Ministerstvo vnitra a v původním termínu předložilo vládě *projekt analýzy*, který byl vládou odsouhlasen dne 12. března 2007, usnesením č. 221. Současně byl změněn termín pro zpracování a předložení analýzy na konec roku 2007. Problematika zákona o svobodném přístupu k informacím se v roce 2007 stala rovněž předmětem cíle vlády č. 97 (07.05), jehož plnění bylo svěřeno do gesce Ministerstva vnitra [zadání tohoto cíle vlády ukládá *připravit novely právních předpisů tak, aby veškeré údaje a informace o rozhodování a činnosti orgánů veřejné správy a subjektů, které jsou zřizovány nebo ovládány státem nebo územním samosprávným celkem (včetně dceřiných společností) byly veřejnosti přístupné, s výjimkou utajovaných informací*]. Jelikož splnění tohoto cíle vlády, tedy příprava novely příslušných zákonů, rovněž vyžaduje provedení podrobného rozboru platného právního stavu, stala se analýza zákona o svobodném přístupu k informacím první fází plnění tohoto cíle vlády.

Předmět analýzy: Původní zadání analýzy, směřující v podstatě pouze k vyhodnocení zákonem stanoveného okruhu povinných subjektů, bylo usnesením č. 221/2007 rozšířeno i na posouzení ostatních otázek spojených s praktickou aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména ve vztahu k zákonem stanovenému rozsahu práva na přístup k informacím a k ustanovením upravujícím procedurální otázky realizace práva na informace. Schválený projekt proto předpokládal rozdělení analýzy do několika oblastí. V první řadě bylo třeba analyzovat platnou právní úpravu, a to pojmenováním aplikačních a interpretačních obtíží. V rámci této části se zpracovatel dominantně soustředil na posouzení zákonem stanoveného okruhu povinných subjektů, nicméně analýza by nebyla úplná bez pojmenování souvisejících aplikačních problémů (procesní postup povinných subjektů, důvody pro odmítnutí žádosti, aplikace správního řádu, úhrada nákladů a další). Předmětem analýzy bylo též zhodnocení praktického uplatňování práva na informace, tedy jak jsou jednotlivými povinnými subjekty realizována a dodržována ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Teprve spojením obou těchto pohledů bylo možno komplexně zhodnotit platný právní stav a zabývat se možnostmi řešení aplikačních problémů do budoucna, a to včetně případných změn platné právní úpravy. Protože záměrem vlády při přijímání usnesení č. 1199 je realizace opatření v boji s korupcí, soustředila se analýza z obsahového hlediska nejen na poskytování informací z výkonu veřejné moci povinnými subjekty (státní správy, v případě územních samosprávných celků z výkonu přenesené i samostatné působnosti), ale rovněž na poskytování informací z oblasti nakládání s veřejnými prostředky. Z procedurálního hlediska

se analýza zaměřila na postupy povinných subjektů při vyřizování žádostí o poskytnutí informací, zejména na aplikačně sporná ustanovení. Nezbytnou součástí analýzy je rovněž posouzení možnosti obrany žadatelů o informace proti porušování zákona povinnými subjekty (např. stanovením sankcí) a stejně tak úvaha o obraně povinných subjektů proti případům zjevného zneužívání či obcházení zákona ze strany žadatelů o informace. V souvislosti s cílem vlády č. 97 (07.05) byl rozšířen i původně vymezený rozsah analýzy o posouzení legislativních možností pro další rozšíření okruhu poskytovaných informací, resp. o zvážení možnosti rozšíření okruhu povinných subjektů a omezení některých výluk z povinnosti poskytovat informace (zhodnocení zákonem stanoveného vymezení povinných subjektů bylo součástí již původního zadání).

Postup Ministerstva vnitra při zpracování analýzy: Po schválení usnesení vlády č. 221 oslovilo Ministerstvo vnitra v dubnu roku 2007 písemně předem vytipované povinné subjekty se žádostí o spolupráci. Tato žádost byla zaslána všem ministerstvům a ostatním ústředním správním úřadům, dále všem krajům a všem statutárním městům a vybraným veřejným institucím. O spolupráci byla požádána rovněž vybraná občanská sdružení a nevládní organizace. Ministerstvo vnitra ke spolupráci vyzvalo také krajské soudy, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud (včetně žádosti o zaslání nepublikovaných soudních rozhodnutí, která se vztahují k zákonu o svobodném přístupu k informacím). K získání co největšího množství relevantních informací zejména od jednotlivých žadatelů o informace byla ke spolupráci vyzvána prostřednictvím internetových stránek Ministerstva vnitra¹ též veřejnost. Tuto výzvu převzal portál veřejné správy² a provozovatel webové stránky Informační systémy veřejné správy³. Usnesení vlády č. 221 bylo spolu se schváleným projektem současně zveřejněno v částce č. 3/2007 Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí a výzva ke spolupráci byla publikována i v časopise Veřejná správa č. 18/2007.

Většina přímo oslovených povinných subjektů žádosti o spolupráci vyhověla a sdělila své zkušenosti s aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím i své náměty na možné legislativní úpravy tohoto zákona. Z oslovených povinných subjektů k žádosti své stanovisko neposkytlo Ministerstvo spravedlnosti (ani přes dohodnuté prodloužení termínu), některá statutární města a některé z oslovených veřejných institucí (např. Česká televize). Z oslovených soudů poskytly údaje všechny soudy s výjimkou Městského soudu v Praze. S výjimkou Městského soudu v Praze a Krajského soudu v Brně (a s pochopitelnou výjimkou v případě Nejvyššího soudu) všechny soudy poskytly příslušnou judikaturu (za roky 2005 a 2006). Nejvyšší správní soud poskytl přehlednou databázi judikatury vztahující se k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Naproti tomu se s očekávanou odezvou nesetkala snaha zpracovatele spolupracovat s občanskými sdruženími a za pomoci internetu s veřejností. Z osmi přímo oslovených nevládních organizací věcnou spolupráci poskytly pouze Transparency international – Česká republika, o. p. s. a obecně prospěšná společnost Otevřená společnost, v níž spolupráci zaštitil Mgr. Ing. Oldřich Kužílek. Veřejnost oslovená za pomoci internetu reagovala na naši výzvu pouze v pěti případech, z nichž jen dva představovaly sdělení zkušeností žadatelů o informace, ostatní byly náměty zaslané obcemi jako povinnými subjekty.

Ministerstvo vnitra se jako zpracovatel pochopitelně neomezilo pouze na informace předané povinnými subjekty. Při zpracování analýzy předně mohlo vycházet z poměrně bohatých zkušeností z výkonu působnosti nadřízeného orgánu krajů při poskytování informací

¹ http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/analyza_106.html.

² http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/6966/_s.155/10202?docid=109266.

³ <http://www.isvs.cz/pristup-k-infomacim/poskytuji-urady-informace-jak-jim-uklada-zakon.html>.

ze samostatné působnosti (od účinnosti novely zákona o svobodném přístupu k informacím č. 61/2006 Sb. rozhodovalo jako nadřízený orgán ve více než 200 případech) a z poskytování metodické pomoci obcím a krajům v souvislosti s některými aplikačními otázkami zákona o svobodném přístupu k informacím. Využívány byly dále odborné prameny, z nichž za všechny lze zmínit komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím kolektivu autorů pod vedením Mgr. Františka Korbela, PhD. Cenné informace poskytla též internetová stránka obecně prospěšné společnosti *Otevřená společnost* (přehledy judikatury, diskusní fórum).

II.

Rezortní připomínkové řízení: Po zpracování první verze analýzy byl materiál dne 20. listopadu 2007 předložen do mezirezortního připomínkového řízení (podle jednacího řádu vlády), rozeslán elektronicky či poštou všem kontaktním osobám spolupracujícím na přípravě analýzy a současně umístěn na internetové stránky Ministerstva vnitra pro získání připomínek a poznatků od veřejnosti⁴. Termín pro zaslání připomínek byl stanoven do 5. prosince 2007, jednání k vypořádání připomínek se uskutečnilo 7. prosince 2007. Většina povinných připomínkových míst své vyjádření poskytla, z ministerstev a ostatních ústředních správních úřadů stanovisko neposkytlo (do 7. prosince 2007) Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo průmyslu a obchodu a Energetický regulační úřad. Stanovisko dále nezaslaly Jihočeský, Karlovarský a Královéhradecký kraj a přibližně polovina statutárních měst. Oproti fázi zpracování materiálu se analýza setkala s o něco větší odezvou i u veřejnosti. Kromě *Otevřené společnosti*, o. p. s., poskytly své stanovisko též Ekologický právní servis (ve spolupráci se Zeleným kruhem), který své vyjádření doplnil též o poukaz na nejkřiklavější porušení InfZ povinnými subjekty, a některé další subjekty (zejména je nutno zmínit *Svaz měst a obcí České republiky*, *Hospodářskou komoru ČR* a občanské sdružení *Občané za kvalitu bydlení v Brně-Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích*). Většina připomínek povinných subjektů se vyjadřovala k jednotlivým dílčím závěrům analýzy a spíše než požadavky na změnu analýzy se tudíž jednalo o vyjádření postoje k budoucím legislativním změnám. **V rámci jednání dne 7. prosince 2007 byly vypořádány všechny zásadní připomínky obligatorních připomínkových míst a zpracovaná analýza je z tohoto hlediska předkládána bez rozporů** (připomínky týkající se textu analýzy byly zapracovány, připomínky týkající se budoucího legislativního řešení zjištěných problémů budou zohledněny v rámci legislativních prací). Vzhledem k tomu, že zásadní připomínky uplatněné povinnými připomínkovými místy byly v naprostém protikladu s připomínkami uplatněnými *Otevřenou společností*, o. p. s. (Mgr. Ing. Kužílek) a Ekologickým právním servisem, rozhodl se zpracovatel v zájmu zachování objektivitu celého materiálu z těchto připomínek vytvořit jakési „oponentní stanovisko“ a vyjádření *Otevřené společnosti* a Ekologického právního servisu učinit přílohou analýzy. Jako příloha byly do analýzy zahrnuty rovněž poukazy Ekologického právního servisu na nejčastější porušování zákona o svobodném přístupu k informacím.

Přehled připomínkových míst, přehled připomínek a další skutečnosti vyžadované jednacím řádem vlády jsou uvedeny v příloze k předkládací zprávě.

III.

Výsledky analýzy zřetelně ukázaly nedostatky existujícího platného stavu. „Velká“ novela zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 61/2006 Sb.) sice mnohé obtíže vyřešila, nicméně některé problémy nově otevřela a nedošlo ani k úplnému odstranění

⁴ http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/analiza_pripom_rizeni.html.

problémů původních. Z analýzy přitom jednoznačně vyplývá **potřeba novely zákona o svobodném přístupu k informacím**, která by sledovala dva základní směry:

- a) **Úpravu procesních ustanovení** upravujících postupy povinného subjektu a nadřízených orgánů při vyřizování žádostí o informace, zejména zavedení promyšlenější vazby na správní řád a upřesnění některých institutů v zákoně o svobodném přístupu k informacím, sledující odstranění aplikačních nejasností.
- b) **Úpravu okruhu povinných subjektů** podle zadání usnesení č. 1199/2006 a cíle vlády č. 97 tak, aby informační povinnosti jednoznačně podléhaly – za splnění určitých podmínek – též právnické osoby „ryze“ soukromého práva (obchodní společnosti), pokud jsou ovládány státem či územním samosprávným celkem.

Předkládané usnesení proto ministroví vnitra ukládá, aby v souladu s jednotlivými dílčími závěry připravil novelu zákona o svobodném přístupu k informacím a předložil ji vládě do konce roku 2008.

Při zpracování novely se počítá s vytvořením pracovní skupiny za účasti zástupců povinných subjektů (ministerstev, krajů, Veřejného ochránce práv), občanských sdružení a jiných organizací (Otevřená společnost, o. p. s., Ekologický právní servis), odborné veřejnosti (VŠ) a případně zájmu též poslanců či senátorů. V rámci této pracovní skupiny budou projednány jednotlivé části novely a možná legislativní řešení (v I. pololetí roku 2008). V I. pololetí roku 2008 by se měl rovněž uskutečnit odborný seminář k problematice InfZ. Materiál bude v jednotlivých fázích k dispozici i pro připomínkování veřejnosti a bude průběžně předkládán všem kontaktním osobám, které se podílely na zpracování analýzy. Legislativní text bude připraven a v rámci řádných připomínkových řízení projednán v II. pololetí roku 2008. Jelikož lze očekávat, že dosažení konsensu nad obsahem novely bude poměrně komplikované, o čemž svědčí zcela protichůdné zásadní připomínky povinných subjektů a zástupců občanských sdružení, je třeba pro přípravu novely ponechat celý rok 2008 tak, aby legislativní text mohl být maximálně kvalitní a založený na co nejširším konsensu.

Materiál se nedotýká rovnosti mužů a žen.