

Příloha č. 2 Analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím

Připomínky k analýze zákona o svobodném přístupu k informacím, uplatněné Otevřenou společností, o. p. s. a Ekologickým právním servisem

* * *

1. Připomínky Otevřené společnosti, o. p. s.

(text nebyl upravován)

Obecně:

Neodůvodněně se přistupuje na obecnou snahu všech povinných subjektů prodlužovat všechny typy lhůt.

Přitom např. nejkratší lhůty (3 dny) byly poslední novelou prodlouženy na sedm dní. Je nemožné, aby sedm dní nepostačovalo k vyřízení těchto úkonů, které samy o sobě představují zpravidla několik minut až desítek minut.

Obecně lze konstatovat, že typologie „střetových“ situací, v nichž mají úřady dojem, že lhůty nestačí, ukazuje, že jde o případy, kdy úřad nezvolil cestu partnerství (např. s aktivní skupinou občanů, kteří chtějí, byť z individuálních zájmů, prosadit jiný záměr, než který prosazuje úřad resp. jeho politická reprezentace). Úřad de facto zneužívá své vrchnostenské postavení k prosazení záměru jinou cestou, než cestou řádného projednání např. ve správním řízení. Pak je odpor občanů, projevený třeba i masivním podáváním žádostí, legitimním prostředkem. Příčina problému je však VÝHRADNĚ a zásadně v chybném přístupu úřadu k občanům. Povinností úřadu je „chladně“, „intaktně“ poskytnout každému všechny informace, a poté, nezávisle na tom, realizovat ta opatření, která z daných informací vyvodil.

Nelze tedy na zvýšený počet žádostí reagovat jen v rovině legislativně teoretické, bez analýzy příčin konkrétních situací. Nelze jen přistoupit k návrhům na změny procesu, lhůt, požadavků na úhradu atd. A to nejen z důvodů demokratických, ale též z důvodů ochrany efektivity – každé takové opatření totiž ve skutečnosti vyvolá ještě méně řešitelné situace. Například při vytvoření konta nákladů se žadatelé budou střídat tak, aby jejich osobní konto nepřekročilo limit. Úřad pak bude puzen k tomu, vypořádat se s tímto nově vytvořeným „obcházením zákona“, a tak dál donekonečna.

Při posuzování lhůt je především nutno zvážit, zda úřady dostatečně zveřejňují informace aktivně tak, aby vůbec nedocházelo k nutnosti podávat individuální žádosti. V tomto světle se při bližším zkoumání velmi často ukáže tvrzení úřadu, že je přetížen žádostmi, jako naprosto neudržitelné (to je případ Jihomoravského krajského úřadu, který svým rozsáhlým porušováním práva na informace a obstrukčními až agresivními praktikami vyvolal velkou administrativní zátěž).

Pokud by se například některý stavební úřad rozhodl blokovat (včetně hrubého porušování práva) stavební činnost ve svém regionu, nepochybně by zhruba do dvou měsíců vyvolal nezvladatelné množství agendy, kterou by na takový postup reagovala veřejnost, krácená úřadem na svých právech. Přistoupit pak ke změnám lhůt a procesu stavebního řízení by bylo zjevně hloupostí.

Z bohaté kasuistiky plyne, že prakticky neexistují případy skutečných vážných kverulantů. Je zásadní otázka, zda kvůli existenci několika snad existujících skutečných bezpříčinných a obsedantních kverulantů omezovat jedno z nejvýznamnějších občanských práv, které je klíčem k moderní demokracii.

Je otázka, zda vůbec problematika lhůt má být předmětem analýzy účinnosti zákona.

Není znám případ, kdy by účinnost zákona byla narušena touto cestou. Účinností se míní to, jak rychle a efektivně se dostane informace k žadateli. Účinnost tedy nemůže z principu být narušena tím, že jsou údajně krátké lhůty.

Většina případů porušení lhůty je dána buď úmyslem, pohrdáním zákony, které nejsou k úřadu vstřícné (doloženo mnoho výroků představitelů veřejné správy, že tento zákon nehodlají dodržovat) či špatným praktickým přístupem k vyřizování žádostí (zbytečné vyhledávání důvodů pro nevyhovění, pro odstrašení žadatele formou úhrady apod.).

K jednotlivým návrhům

Zde předkládám část připomínek, poskytnutých již v předchozí fázi, které nebyly promítnuty, a které považuji za zvlášť důležité. Ostatní dosud neuplatněné připomínky z předchozí fáze prosím také zvážit.

2.4 Délka lhůt stanovených InfZ pro úkony povinných subjektů

str. 16 Zcela neudržitelná je úvaha o nepoměru mezi 30ti denní lhůtou pro žadatele pro podání stížnosti a lhůtami pro povinný subjekt. Zde naopak zákon sleduje cíl a účel úpravy – dosáhnout toho, aby veřejnost měla k dispozici efektivní možnost získávání informací z veřejné sféry. Naopak není zde žádný, natož ústavně chráněný cíl, aby subjekty veřejné správy měly pohodlně dost času na vyřizování své agendy.

Návrh: vypustit toto hodnocení

str. 17: zvažuje se prodloužit např. 7 denní lhůtu pro předložení stížnosti podle § 16a odst. 5, která prý v praxi vůbec neumožňuje povinnému subjektu dostatečné posouzení stížnostních důvodů. Ve skutečnosti však prakticky všechny stížnosti (a zejména na základě zkušenosti s vyřizováním odvolání) povedou k potvrzení napadaného prvního postupu, snad jen s výjimkou odstranění nečinnosti. Návrh by tedy de facto vedl jen k vyšší toleranci zákona k nečinnosti (úřady by tak získávaly dvakrát více času). Zároveň by s tím neúměrně prodlužoval celkový čas vyřízení žádosti, neboť zatímco dříve nečinnost vedla k fiktivnímu rozhodnutí, zde by se žadatel nejprve setkal s nečinností, kterou by překonal stížností, pak s odepřením, které by překonával odvoláním, a pak by se teprve dostal k možnosti podat žalobu. Reálná lhůta by se tak prodloužila o 50% !!!

Návrh: vypustit tento závěr

3.3 Veřejné instituce

str. 23 chybně se považují obchodní společnosti založené veřejnou správou za „právnícké osoby ryze soukromého práva (obchodní společnosti)“. Zapomíná se, že tyto osoby vznikly naopak v základu své existence aktem veřejného práva (např. na základě zákona o obcích

rozhodnutím zastupitelstva apod.) a teprve sekundárně, jako prováděcím předpisem, byly jejich aspekty formulovány podle obchodního zákoníku.

Naštěstí již na str. 29 je toto značení „ryzí“ dáno do uvozovek, zpracovatel tedy tuto ryzost sám správně zpochybňuje.

Neexistuje žádná osoba ryze soukromého práva, která by byla založena a dále ovládána veřejnou správou. Jediný způsob, jak se osoba veřejného práva může stát osobou soukromého práva, je pravděpodobně privatizace (změna v ovládnutí, prodej převahy akcií apod.), včetně odříznutí všech vazeb ve směru garantovaného (povinného) veřejného účelu. V tomto smyslu dokonce nelze, aby veřejná instituce ztratila svůj veřejnoprávní charakter cestou zákona (např. nějaký druh transformace). Zákon totiž (snad vyjma extrémních – ad hoc zákonů, které však budou napadnutelné co do samotné povahy zákona jako obecně platné normy) není nástroj, který by mohl způsobit to, že se ovládající osobou stane soukromý subjekt.

Návrh: vypustit z textu všechny tyto formulace používající spojení „ryze soukromé“ a podobně.

3.3.3 Posuzování právnických osob a ostatních zařízení jako veřejných institucí

Nelze souhlasit se závěrem, že „obchodní společnosti založené státem či územním samosprávným celkem či jimi ovládané, jsou-li založeny za účelem dosahování zisku a nesledují veřejně prospěšný účel nebude možno podle nyní platného právního stavu považovat za veřejné instituce.“

Argumentace:

Zpracovatel uvádí, že z citované pasáže nálezu Ústavní soud (sp. zn. I. ÚS 260/06) by mělo plynout, že obchodní společnosti zásadní měrou nesplňují atributy pro přiznání statutu veřejné instituce. Takovou myšlenku však nálezu ÚS **vůbec neobsahuje!** Zabývá se jen vyvrácením argumentace, kterou NSS použil v OPAČNÉM SMYSLU (!). NSS totiž a priori považoval za jisté, že obchodní společnosti NEMOHOU BÝT veřejnými institucemi. Dále pak (a poněkud křečovitě) dovozoval z jejich podobnosti se státním podnikem, že ani státní podnik nemusí být veřejnou institucí. Jádrem Nálezu ÚS spočívá ve vyvrácení tohoto směru argumentace. ÚS uvádí, že taková paralela není na místě, protože je zde mnoho rozdílů. Tím ÚS dokládá, že státní podnik snadno může být veřejnou institucí, resp. že jí je vždy. A dále A NADTO ÚS uvádí (naprosto opačně než zpracovatel Analýzy dovozuje), že dokonce i obchodní společnosti mohou být veřejnými institucemi, jak uvádí část odborné literatury (např. Korbel, ale i Kužílek 2002).

Ústavní soud nepoužívá pojem „veřejně **prospěšný** účel“, ale pojem „veřejný účel“. Ten ÚS popisuje takto: „Institucí zřízenou za veřejným účelem je ta, která byla zřízena k uspokojování veřejných či celospolečenských potřeb; má za účel prospět nikoli jen zájmům svým, nýbrž uspokojuje svou činností také potřeby veškerenstva nebo alespoň neurčité části subjektů, jimž činnost instituce slouží k dobru.“ Zároveň ve světle obecně uznávaného názoru, že veřejná správa může být realizována jak vrchnostenským působením, tak i působením nevrchnostenským, je jasné, že veřejným účelem může být i samotné spravování a rozmnožování veřejného majetku

(např. jen proto, aby později posloužil k financování jiných veřejně (již přímočaře) prospěšných činností. Konec konců, za 1. republiky hl.m. Praha financovalo některé své bohubilé činnosti tak, že investovalo do pozemků, zřídilo k nim infrastrukturu, poté je prodávalo a tak vyrovnávalo rozdíly mezi daňovými výnosy a rozpočtovými výdaji. Pokud by tato činnost byla městem svěřena obchodní společnosti /vlastněné či ovládané městem, a hlavně s možností proměnit vytvořené hodnoty opět v likvidní finanční zdroje uplatnitelné jinak), pak jde typicky o veřejný podnik a je jasné, že tyto veřejné prostředky musejí zůstat pod veřejnou kontrolou. jinak by šlo o mimořádně vážný zdroj možné korupce a defraudace.

Obchodní společnost, zřízená státem nebo územním samosprávným celkem, je prakticky vždy veřejným podnikem. Jak uvádí ÚS: „Nutno totiž uvést, že činnost výdělečného charakteru je vlastní nejen státnímu podniku, ale je též pojmovou náplní veřejného podniku, což ostatně vyplývá již ze samostatného názvu „veřejný podnik“.

Stejně tak nelze souhlasit se závěrem, že „Ústavní soud zřetelně vychází při hodnocení „míry“ veřejnoprávních znaků z právní úpravy té které osoby a nikoli z faktického ovládnutí konkrétní právnické osoby,“. Ústavní soud zatím hodnotil jen případy veřejných institucí zřízených zákonem nebo na základě zákona o státním podniku. Neměl zatím možnost vyjádřit se k situaci akciové společnosti ovládané státem (obcí, krajem). ÚS je naopak znám svým příklonem k materiálnímu výkladu práva. Teprve u těchto typů subjektů by pravděpodobně přistoupil k rozboru míry ovládnutí, tak aby v daném případě zjistil celkovou převahu znaků, svědčících pro veřejnou instituci.

Nesprávně tedy Analýza navazuje výrokem: „územní samosprávný celek nebo stát může identickou činnost (ať již jde o podnikání ve veřejném zájmu nebo jiné plnění jeho úkolů, tedy plnění veřejné služby) realizovat jak formou „veřejných institucí“ (tedy subjektů majících podle příslušné právní úpravy své existence jistou veřejnoprávní povahu) tak formou ryze soukromých osob (obchodních společností), tedy subjektů, jejichž činnost je upravena v soukromoprávních předpisech, přičemž tyto osoby nemají povahu veřejné instituce.“ Analýza zde neodůvodněně již bere za dané, že obchodní společnost nemůže být veřejnou institucí. Naopak, dle všech dosud známých rozsudků lze předvídat, že i akciové společnosti, s.r.o. či o.p.s. ovládané veřejnou správou mohou být veřejnou institucí.

Návrh: vypustit pasáže, které vyvolávají představu, že stát nebo územní samosprávní celky mohou zřizovat obchodní a jiné společnosti k soukromým účelům.

3.4.1 Upřesnění pojmu *veřejná instituce*

str. 36 (v návaznosti na předchozí) Analýza nesprávně opakovaně používá jako danou věc, že obchodní společnosti nejsou veřejnými institucemi: „*Do tohoto okruhu by tedy nenáležely právnické osoby sice založené státem nebo územním samosprávným celkem, jejichž zákonem předpokládaným účelem však není plnění veřejné služby (tedy např. právě obchodní společnosti), a to i tehdy, pokud by tyto subjekty měly zajišťování takových aktivit v předmětu své činnosti. Tyto subjekty totiž nesplňují obecné znaky veřejné instituce tak, jak je vymezila judikatura.*“ K takovému závěru však judikatura vůbec nedošla a toto tvrzení je neudržitelné. je navíc v naprostém rozporu jak s právem veřejnosti kontrolovat veřejný majetek (jímž majetek alokovaný v obchodních společnostech ovládaných státem (samosprávou) stále je,

byť forma vlastnictví je modifikovaná), tak je v naprostém rozporu s úkolem vlády zajistit právě z těchto institucí přístup k informacím.

Návrh: tyto pasáže přeformulovat, viz výše.

4.2.1 Vztah zvláštních zákonů k InfZ

c) Poskytování informací z oblasti trestního řízení a z řízení před soudy

k pasáži cit.: „Z uvedených argumentů lze souhlasit s uvedeným názorem, podle kterého by poskytování informací mělo být realizováno výlučně v režimu trestního řádu (§ 8a, § 65 t.ř.).“

Nesouhlasím. Pokud se klade otázka, proč v PSP došlo k vypuštění návrhu, aby celý obsah tr. řízení byl en bloc nepřístupný, pak důvodem je jednoduchý obecný princip: „informace je možno chránit jen podle jejich vlastní charakteristiky, nikoli podle kontextu, v němž se nacházejí“. Široké připuštění toho, aby informace byly chráněny / odepírány na základě kontextu, by znamenalo rozvrat celého systému svobodného přístupu k informacím.

Ochranu oprávněně chráněných informací z trestního řízení lze rozdělit takto:

- informace v „živém“ řízení → zde je možno přistoupit na to, že s vysokou pravděpodobností bude naprostá většina dotčených informací způsobilá při volném zveřejnění narušit nestrannost řízení.
- Zároveň bude obsaženo velké množství informací o soukromí osob a osobních údajů, též informací zasahujících do dalších chráněných oblastí, jako je ochrana duševního vlastnictví, obchodního tajemství, důvěrnosti přepravovaných zpráv atd.
- Zároveň se oblast překrývá s oblastí citlivých informací o vnitřní bezpečnosti a veřejném pořádku (v zásadě oblast utajovaných informací),

→ takže lze úplným vyloučením z InfZ dosáhnout relativně dostatečného souladu s Listinou. Je tedy možno jako odůvodněnou výjimku, která nezpůsobuje silný rozpor s Listinou, použít vymezení ochrany informací pomocí kontextu (informace z probíhajícího trestního řízení).

U ukončených řízení však odpadá celá oblast ochrany z důvodu nestrannosti řízení. Oblast informací chráněných dle svých charakteristik začne být významně rozdílná oproti celé oblasti informací v trestním řízení.

Navíc nastupuje další prvek – zájem veřejnosti na skutečně nestranném řízení, tedy možnosti zpětně se seznámit s (některými) postupy orgánů v tr. řízení, mít možnost předvídat právo.

Zůstane chráněná oblast informací o soukromí osob a osobních údajů, též informací zasahujících do dalších chráněných oblastí, jako je ochrana duševního vlastnictví, obchodního tajemství, důvěrnosti přepravovaných zpráv atd.

Zůstane též oblast utajovaných informací.

Je však třeba přistoupit k tomu, aby chráněné informace byly odlišeny podle vlastní charakteristiky, nikoli již jen tím, že se nacházejí v kontextu (skončeného) trestního řízení.

Otázka možnosti nového otevření řízení je důležitá a vážná. Je však nejprve třeba klást otázku, zda právě tyto okruhy nemají podléhat ochraně z důvodu utajovaných informací – v zásadě odpovídají položkám v Seznamu utajovaných informací.

Návrh: formulaci změnit tak, aby vyjádřila diferencovaný přístup a jeho případnou budoucí úpravu ve výše uvedeném smyslu.

d) poskytování informací o projektové dokumentaci

K dokumentaci staveb by bylo třeba upřesnit, že nelze odepřít přístup k té části dokumentace stavby, která představuje vnější vymezení regulovaného (stavebního) zásahu do vnějších vztahů. Omezit lze jen ty části, které představují buď soukromí, anebo – jak se uvádí avšak chybně jen pro nahlížení – části dokumentace, které mají zvláštní charakter z hlediska bezpečnosti nebo např. ochrany majetku a práv osob.

Tak například je nutno poskytnout tu část dokumentace (též včetně zakrytí či vyjmutí části výkresu) banky, která vypovídá o vnějším rozměru a umístění banky, například ve vztahu k uliční čáře, k zastínění okolních budov atd. Nebude však poskytnut půdorys suterénu, z něhož je patrné umístění trezorů.

Navíc touto formulací dochází ke zmatku mezi pojmy dokument – dokumentace – informace.

Návrh: Uvést, že znění stavebního zákona je vadné a bylo by vhodné ho v uvedeném směru opravit.

5.3 Výzva k upřesnění a výzva k doplnění

k pasáži: cit.“ Koncepčně je dle názoru zpracovatele vhodné ustanovení § 14 odst. 5 písm. b) novelizovat tak, aby v tomto případě docházelo k odkládání žádosti nikoli k rozhodování o odmítnutí.¹“

Nesouhlasím. Konstrukce „odmítnout rozhodnutím“ byla pro tento případ od počátku zákona zvolena zcela vědomě a záměrně. Důvodem je skutečnost, že ve světě informací, který je principálně odlišný od světa „věcných skutečností“, je velmi snadné o velkém počtu typických žádostí tvrdit, že je třeba je upřesnit. Takto by povinný subjekt měl otevřenou cestu, jak se zbavit velké části žádostí bez odůvodnění. Zatímco u věcných řízení díky věcnému kontextu nelze snadno tvrdit, že není jasné, o co jde, v rovině informací o tom lze vést nekonečnou polemiku. Zkušenosti z praxe to potvrdily, jsou známy například případy, kdy se povinný subjekt pokouší odvrátit žádost o informaci určenou názvem dokumentu, jehož obsah má být poskytnut, tím, že název dokumentu (zápis jednání zastupitelstva) nepředstavuje informaci, ale že v tomto dokumentu jsou informace, které žadatel neupřesnil.

Návrh: vypustit

k pasáži cit: „Argumentům povinných subjektů ohledně nevyrovnanosti termínů lze přisvědčit a vzhledem k nutnosti proces poskytování informací účinně zrychlit a zefektivnit lze doporučit legislativní úpravu snižující lhůtu pro upřesnění na 15 dní.“

¹ V rámci návrhu novely (zákon č. 61/2006 Sb.) byla v bodě 33 navrhována změna z odmítnutí žádosti na odložení žádosti, nicméně při legislativním procesu byla tato možnost z již nezjistitelného důvodu opuštěna a ponechána stávající koncepce *rozhodování o odmítnutí*.

Zásadně nesouhlasím.

Změna na 30 dní byla přijata novelizací č. 61/2006 Sb. Představa, že se táž věc z roku na rok mění jedním a zase druhým směrem je nepřijatelná.

Vedle toho existuje samozřejmě věcný důvod, který byl důvodem přijaté změny: je zásadní rozdíl (jak ústavně, tak sociálně) mezi postavením občana, který si zřídil veřejnou správu k uspokojování SVÝCH potřeb, a který se věnuje své práci, a mezi postavením úřadu, který se nevěnuje ničemu jinému než úřední agendě. V praxi docházelo k mnoha případům, kdy z velmi pochopitelných a odůvodnitelných lidských a občanských důvodů bylo obtížné splnit 15ti denní lhůtu k podání některého typu doplnění či upřesnění.

To, že Analýza přistoupila na tento návrh ze strany úřadů, považuji za nešťastné selhání a ústup od principu veřejné správy jako služby občanům.

Naopak navrhuji, aby lhůty pro podání odvolání (dle SpŘ) byla v případě žádosti o informace prodloužena výslovnou úpravou v InfZ na 30 dní. Jsou to právě občané, kteří se o podání odvolání potřebují poradit, neboť často dostanou rozhodnutí, o kterém vůbec nevědí, co si mají myslet. Úřady často použijí záměrně takové formulace, odkazy na jiné normy, právní žargon a další zmatení, aby občanovi znemožnily či ztížily možnost obrany.

Argument, že se tak zabrání „zbytečnému prodlužování vyřízení žádostí“ je nesprávný, úřady naopak přivítají možnost nechat dva týdny věc „u ledu“. Vzhledem k nepatrnému rozsahu informační agendy nejde o žádné zatěžování šanonů a regálů nevyřízenými žádostmi.

návrh: vypustit a doplnit novou pasáž, odůvodňující a navrhuující zmněu lhůty pro podání odvolání (dle SpŘ), která byla v případě žádosti o informace prodloužena výslovnou úpravou v InfZ na 30 dní.

5.4 Věcné vyřízení žádosti

5.4.1 Odkaz na zveřejněnou informaci

k pasáži: cit.: „Zpracovatel souhlasí s doručenými podněty i s odůvodněním původně navrhované změny a považuje za vhodné ustanovení odstavce 2 zrušit bez náhrady tak, aby nezatěžovalo povinné subjekty nad nutnou míru (ochrany žadatelů lze dosáhnout správnou aplikací tohoto ustanovení, o níž hovoří důvodová zpráva).“

Zásadně nesouhlasím.

Zde by měl zpracovatel analýzy argumentovat příklady z praxe. Znam mnoho případů, kdy byl využit § 6 odst. 1 – leč nepravdivě (tj. na odkazovaném místě se žádaná informace nenacházela nebo jen zčásti). Naopak neznám případ, kdy žadatel, který má snadnou možnost získat informaci zveřejněnou, bude přesto obtěžovat úřad žádostí o zvláštní poskytnutí. Vypustit odst. 2 bez náhrady znamená otevřít stavidla uvedenému typu úřední obstrukce.

O vypuštění odst. 2 se vedla dlouhá diskuse při přípravě novely 61/2006 Sb. Je zbytečné ji znovu otevírat.

návrh: vypustit

k pasáži „Při ponechání odstavce 2 bude každopádně třeba doplnit lhůtu pro poskytnutí informace povinným subjektem (buď přímo v § 6 nebo § 14 odst. 5 písm. d/; v současnosti se dovozuje, že informace musí být poskytnuta v přiměřené lhůtě s odkazem na § 6 odst. 1 spr. ř.).“

Nesouhlasím. Při novelizaci 61/2006 Sb. se vypustila věta původního odst. 1: „Sdělení žadatele, že trvá na poskytnutí informace podle § 6 odst. 2, se považuje za nové podání žádosti.“ Předkladatel (MČR) argumentoval tím, že tatáž úprava bude nově vyjádřena ve znění § 14 (5) d): „ode dne jejího doplnění“, neboť nepochybně jde o doplnění žádosti (doplnění o sdělení, že žadatel trvá na přímém poskytnutí informace).

návrh: vypustit

k pasáži: cit.: „by při dosažení konsensu bylo možné akceptovat další důvod pro prodloužení lhůty spočívající v ověření, zda důvod pro odepření informace trvá. Doplnění druhého důvodu – prodloužení spočívající v podmínkách povinného subjektu – je sporné, mohlo by však být podmíněno předchozím souhlasem nadřízeného orgánu. Jiným řešením by mohlo být též doplnění výčtu uvedeného v § 14 odst. 7 slovem „zejména“, tedy uvádění „závažných důvodů“ pouze demonstrativně.“

Zásadně nesouhlasím.

Jakékoliv prodlužování lhůt není předmětem zadání Analýzy.

Uvedené případy jsou vykonstruované, nereálné, plynou ze snahy úřadů blokovat poskytování žádostí.

Bližší rozbor případů, kdy je třeba ověřit, zda důvod odepření trvá, ukazuje, že není koho se na co dotazovat. Snahy ptát se zejména obchodních partnerů na to, zda určitá skutečnost není jejich obchodním tajemstvím, jsou právně irelevantní, jak již judikoval NSS (obchodním tajemstvím je jen to, co bylo PŘED doručením žádosti již takto oprávněně označeno).

Doporučuji vrátit se na zem a uvědomit si ústavní limity možného omezení práva na informace. Navrhovaná úzce praktickistní opatření nevyjadřují vyvažování základního politického práva s jinými ústavně chráněnými právy či statky.

Návrh: vypustit**5.5 Zveřejňování poskytnuté informace**

k pasáži: cit.: „Diskutovat je proto možné např. o změně z povinnosti na možnost zveřejnit informace, neboť povinný subjekt bude moci sám uvážit, zda poskytuje informace, které svým významem objektivně přesahují konkrétní zájem žadatele. Pokud bude zachována povinnost zveřejnit poskytnutou informaci, bylo by vhodné doplnit ustanovení též o minimální dobu, po kterou má být informace zveřejněna. Kromě poskytnutých informací by měla být zveřejněna též podaná žádost nebo údaj o předmětu žádosti..“

nesouhlasím.

Analýza opakovaně, bez znalosti souvislostí, navrhuje měnit a rušit podstatu změn, přijatých poslední novelizací. Zadáním analýzy však je účinnost zákona.

Zveřejňování poskytnutých informací nepředstavuje vážný problém. Existuje bezpočet příkladů webů, které tento úkol plní bez potíží.

Nezveřejňování povinných informací (zdaleka nejde jen o zveřejnění poskytnutých informací) je rozsáhlý negativní jev, který stíhá jak malé obce, tak i ústřední orgány.

Není však vhodné řešit tuto situaci zrušením těchto povinností. Naopak je pochopitelné, že jde o agendu novou, nezažitou, a že 7 let účinnosti zákona je krátká doba na zásadní zlom v této věci.

Řešením je naopak posílení dohledové, metodické a případně i sankční funkce jak Ministerstva vnitra, tak například Informačního komisaře, informačního zástupce ombudsmana či obdobné role ve veřejné správě.

návrh: přeformulovat včetně části výše uvedené argumentace tak, že měnit tuto povinnost na pouhou možnost krátce po změně zákona není vhodné.

5.6.1 Ochrana osobních údajů (§ 8a, § 8b)

a) K jednotlivým praktickým otázkám

k pasáži cit. „Poskytnutí údaje o konkrétní výši platu konkrétního zaměstnance neumožňuje ani § 8b InfZ. Jedná se sice o veřejné prostředky, nicméně, smysl § 8b InfZ směřuje k jiným „platbám“, přitom ochrana podle čl. 10 Listiny totiž v těchto případech převáží nad právem na poskytování informací podle čl. 17 odst. 5 Listiny.“

Vážně se obávám, že tyto úvahy nejsou nijak dobře argumentované: není mi známo nic o tom, že by § 8b InfZ směřoval výhradně k jiným „platbám“. Čl. 10 uvádí „ochranu před neoprávněným zásahem“. Oprávněnost je zde velmi snadno dána faktem veřejných prostředků a výkonem veřejné služby. Jelikož v mnoha zemích, jakož i v našich zemích v nedávné minulosti, jsou (byly) tyto údaje naopak veřejně přístupné, dopadlo by i srovnání („opatření v demokratických zemích obvyklá...“) možná ve prospěch zpřístupnění těchto informací. Nicméně není třeba toto téma nyní otevírat.

Návrh: přeformulovat tak, že bude teprve otázkou diskuse, judikatury případně politického rozhodnutí, jak bude v této věci stanovena hranice soukromí ve vztahu k veřejným prostředkům.

k pasáži cit.: „Pořizování zvukových či obrazových záznamů ze zasedání zastupitelstva obce zákon o obcích výslovně neupravuje. Na danou problematiku se tak vztahuje „obecné“ ustanovení § 12 občanského zákoníku (viz citace u § 8a InfZ). Pořizování těchto záznamů obcí se proto musí opírat pouze o některý z důvodů uvedených v tomto ustanovení.“

Upozorňuji na trvale opakovaný omyl, že se na pořizování záznamu na veřejném jednání zastupitelstva vztahuje ustanovení § 12 občanského zákoníku. To je pojmově vyloučeno proto, že tato pasáž chrání soukromí jako obecný pojem, který zahrnuje též důstojnost, informační sebeurčení a další fenomény.

Avšak situace jednání zastupitelstva je situací z principu veřejnou, kde nemůže být řeči o ochraně soukromí. Ani o ochraně důstojnosti. Drobné a spíše teoretické odchylky se týkají snímání projevů osob, které jsou sice přítomné, ale do veřejného jednání se nezapojují.

Jinými slovy: v zemích s vyvinutými instrumenty k ochraně soukromí se používá v případech situací na veřejnosti předpoklad, že i na veřejnosti existuje určitá rozumně předpokládaná míra soukromí, s níž osoby (např. jdoucí po náměstí) mají právo počítat. Tato míra soukromí je však vyloučena právě při jednání veřejného orgánu, na který všichni přišli vědomě právě kvůli jeho veřejnosti a možnosti se veřejně vyjádřit.

návrh: přeformulovat tak, že pořizovat záznam na veřejném jednání zastupitelského orgánu není možné nijak omezit.

5.6.2 Osobní údaje fyzické osoby, které byly poskytnuty veřejné prostředky (§ 8b)

k pasáži cit.: „Nabízí se proto možnost omezit § 8b pouze na údaje o fyzických osobách podnikatelích, což by nepochybně znamenalo vyloučení informací „ryze soukromého“ charakteru, např. o výši platu či o výši nájemného konkrétní osoby“

Obávám se, že není vhodné pokoušet se o revizi ustanovení silně podpořeného při projednání novely 61/2006 Sb.

Nesouhlasím s tvrzením, že jde o informace „ryze soukromého“ charakteru. Čl. 10 nechrání před oprávněným zásahem do soukromí.

Návrh: přeformulovat tak, že bude teprve otázkou diskuse, judikatury případně politického rozhodnutí, jak bude v této věci stanovena hranice soukromí ve vztahu k veřejným prostředkům.

5.6.5 Doplnění důvodů pro odmítnutí žádosti

b) Odmítnutí žádosti z důvodů stanovených zvláštními právními předpisy (resp. poskytování informací za současného splnění podmínek stanovených zvláštními předpisy)

k pasáži cit.:“ Diskutovat lze o doplnění důvodu pro odmítnutí informace s odkazem na podmínky stanovené zvláštními předpisy (např. povinný subjekt žádost odmítne, jestliže nejsou splněny podmínky stanovené zvláštním právním předpisem pro přístup k požadovaným informacím).“.

Zásadně nesouhlasím.

Jde o logický omyl. Informace se chrání podle své vlastní charakteristiky, nikoli podle kontextu.

Umožnění nadstandardního přístupu k informacím a jejich originálním nosičům pro některé osoby (typicky pro účastníky či občany obce) nemůže založit omezení přístupu k informacím pro ostatní.

Postrádám základní metodický přístup: východisko leží v tom, že v ČR platí princip publicity veřejné správy.

Všechny výše uvedené problémy ve skutečnosti nejsou žádnými problémy. Jde jen o to, že úřady při hodnocení situací **setrvačně** posuzují v rámci principu diskretnosti, který však neplatí.

Odpověď na tyto případy je jasná: normy, které upravují **nadstandardní** přístup k informacím (zejména formou nahlížení do spisů) nikterak neomezují ostatní žadatele o standardní přístup k informacím.

návrh: vypustit toto hodnocení

6.2 Odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti

k pasáži cit.: „k odstranění pochybností by bylo vhodné § 16 doplnit též o příslušná ustanovení o rozkladu (to samé v § 20 odst. 4 písm. b/).“

k pasáži cit.: „Podle názoru zpracovatele by proto lhůta pro rozhodnutí o rozkladu měla být prodloužena na 30 dní ode dne doručení rozkladu.“

Při konstrukci novely č. 61/2006 Sb. se jednoznačně vycházelo z toho, že uplatněním SpŘ dochází k jednoznačnému uplatnění všech jeho ustanovení o rozkladu.

Dobu pro předání rozkladu nadřízenému orgánu není vhodné upravit, s ohledem na judikaturu, která určuje okamžik běhu lhůty pro rozklad jako okamžik doručení rozkladu povinnému subjektu (vzhledem k tomu, že se vše odehrává v jedné organizaci).

Nelze ustoupit od požadavku rychlosti vyřízení žádostí o informace. Nic nebrání tomu, aby rozkladová komise pro spory o informace byla mnohem pružnější než ve věcných rozkladových záležitostech (menší, smluvně zajištěna v kratších termínech včetně využití elektronické komunikace).

návrh: vypustit toto hodnocení

6.3.1 Stížnostní důvody

k pasáži cit.: „Tato nekoncepčnost vyžaduje buď zrušení § 6 odst. 2 InfZ (což je vhodnější řešení), nebo vypuštění tohoto stížnostního důvodu“

Návrh: Formulovat byt' jako záměr budoucí úpravy vyvážené spojením obého tak, že pokud odkázání nevede k cíli, ohradí se proti němu žadatel buď proto, že nemá přístup (tj. v nějaké míře odůvodní, jak jste navrhovali), anebo uvede, že na odkázaném místě se žádaná informace nenachází či jen zčásti. Případ, kdy se na uvedením místě žádaná informace nenachází či jen zčásti by měl mnít za následek totéž, jako nečinnost nebo částečné poskytnutí bez rozhodnutí o zbytku.

6.3.3 Lhůty v § 16a InfZ

k pasáži cit.: „7 denní lhůta je opravdu příliš krátkou pro posouzení stížnosti a pro zaujetí stanoviska k podané stížnosti.“

Nesouhlasím. Fáze stížnosti představuje okamžik, kdy povinný subjekt problém již prozkoumal. Žadatel toliko může ve stížnosti uvést nějaký překvapivý důvod, který PS zatím neodhalil. Pokud jde o stížnost pro nečinnost, není proč ji tolerovat a nabízet možnost prodloužit si lhůtu pro poskytnutí vždy nečinností a čekáním na stížnost a další 15 denní lhůtou na její vyřízení.

Návrh: vypustit toto hodnocení.

7.4 Lhůty pro poskytnutí informace ve vztahu k úhradě nákladů

k pasáži cit.: „v ustanovení § 17 odst. 5 by bylo výslovně doplněno, že povinný subjekt poskytne informace do 15 dnů ode dne úhrady nákladů.“

Nelze zavádět další „výrobní“ lhůtu prodlužující lhůtu pro poskytnutí informace. Věc je třeba uchopit dle mého soudu jinak – vyjasněním koncepce „okamžiku poskytnutí informace“. Tím by měl být okamžik, kdy je informace žadateli k dispozici, a je na něm, jak postupuje k tomu, aby ji vnímal. Jde o situaci podobnou doručení písemnosti do schránky. Adresát si ji může vyzvednout za několik dní. Pakliže existuje forma, umožňující žadateli prakticky ihned informaci převzít a vnímat, například dostavením se do pokladny a uhrazením úhrady informaci ihned převzít, pak je na žadateli, zdali zvolí zdlouhavější cestu, například bankovní převod, u něhož je nutno čekat na potvrzení převodu na účet povinného subjektu.

Všechny úvahy mě vždy vedly spíše k modelu důvěry v občany a možnosti účinně vymáhat po poskytnutí zatím nezaplacené informace úhradu nákladů.

Otázka rozdělení vynakládání práce či materiálu na fázi před úhradou (příprava k akci, shromáždění podkladů) a po úhradě (akce, sestavení informace, kopírování) mi nepřijde vhodná. Je třeba ji určitě oddělit od otázky uvedené výše – tedy od koncepce okamžiku poskytnutí informace. Přinejmenším by měla být uchopena mnohem opatrněji, než se naznačuje. Toto nesnadné téma se v zákoně vždy řešilo obejitím, ponecháním životu. Jsem skeptický k možnosti rozštípat realitu až na takovéto „atomy“, navíc cestou slovně vyjádřeného práva.

Návrh: vypustit toto hodnocení a návrh

7.5 Změny navrhované povinnými subjekty

k pasáži cit.: „mnoho žadatelů hledá různé způsoby, jak povinnost úhrady nákladů obejít nebo po zaslání výzvy úhradu nákladů vůbec neprovede.“

Pro jakékoliv závěr k tomuto tvrzení bude nezbytné uvést nějakou konkrétní kvantifikaci a popis typických případů. Jinak je nebezpečí, že se bude navrhovat úprava zákona namísto zavedení dobré praxe, která bude předcházet vzniku chronických střetových situací.

Návrh: vypustit tuto pasáž

7.5.1 Zavedení zálohy na úhradu nákladů

k pasáži cit.: „Zatímco uplatnění úhrady za kopie či technické nosiče dat nebo za odeslání informací žadateli je možno přesně stanovit dříve, než jsou tyto výdaje učiněny (předem lze spočítat množství kopií, počet technických nosičů i cenu poštovní služby, aniž by tyto náklady byly vynaloženy) v případě úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informace toto možné v podstatě není.“

Není jasné, z čeho tato domněnka plyne. Stejně tak lze říci pravý opak – nejprve je možno odhadnout čas, potřebný k přípravě informace, neboť nehraje roli zda to reálně bude trvat o 20 minut déle či méně. Je také nutno si uvědomit, že otázka odhadu nákladů na vyhledání informace je přímo závislá na kvalitě výkonu správy povinným subjektem. Pokud neví, co kde má, pracovníci se nevyznají v dokumentech, nevede se elektronická evidence atd., pak samozřejmě roste nejistota při odhadu náročnosti vyhledání. Naopak při dobré evidenci a správně vedené spisové službě i samotné vyhledání představuje mnohem menší nároky, než při nepořádku. Musí tedy platit, že žadatel nemůže doplácet na nepořádek na úřadech.

Doporučuji v této oblasti žádnou změnu nepřijímat, neboť důvody změn jsou spekulativní, jednostranné a nedoložené.

Návrh: pasáž vypustit

k pasáži cit.: „zavedení zálohy na úhradu nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informace.“

Nesouhlasím. Systém „zálohy“ byl prokazatelně nejčastěji zneužívaným instrumentem k odstrašení žadatelů od zájmu o informace. Dále nutno vnímat, že právo na informace je jedno z nejvýše chráněných ústavních práv, konstituujících legitimitu demokratického zřízení. Proto jakékoliv jeho podvázání předběžnými opatřeními naráží na rozpor s principy transparentnosti.

Doporučuji hledat řešení výhradně ve vymahatelnosti oprávněné úhrady za skutečně poskytnuté informace.

Návrh: přeformulovat ve smyslu nevhodnosti záloh a doporučení zvýšit vymahatelnost úhrady.

7.5.3 Ochrana před obcházením povinnosti úhrady nákladů žadateli

Celá problematika ochrany před obcházením úhrady ze strany žadatelů vyžaduje – pokud se vůbec k ní má přistoupit – mnohem širší řešení.

Například je nutno zajistit, aby povinné subjekty zbytečně nezatěžovaly sebe i žadatele tím, že se pouštějí do řešeršování a vyhledávání informací tam, kde (při použití ust. § 4 odst. 4 InfZ) by řešením bylo vyzvat / umožnit žadateli, aby vyhledávací práci vykonal sám (je znám případ dokonce požadavku na 200 000 Kč tam, kde povinný subjekt měl prostě oznámit, že požadovanou informaci nemá a mít nemusí, namísto toho chtěl zahájit celostátní dotazníkové šetření a jeho náklady požadovat od žadatele). Tento zásadní princip – přenášet kdykoliv to jde práci s vyhledáváním, tříděním atd. informací na samotného žadatele, se dosud silně opomíjí, a to často prokazatelně proto, aby bylo možno žadatele odstrašovat vyčíslením vysoké úhrady. Zároveň jde o jev propojený s kvalitou vlastního vedení spisové služby (viz

výše). Je třeba více využívat možnost předběžného nahlédnutí nebo poskytnutí přehledu dokumentů k bližší identifikaci vyžadovaných informací.

Dovedu si tedy představit, že v případě, kdy PS rozhodne, že půjde o mimořádně rozsáhlé vyhledávání, vyzve žadatele k určitým doplňujícím vyjádřením, případné součinnosti či v mezních případech k souhlasu s poskytnutím informací v jiné než původně požadované podobě, například v rámci širšího celku. V rámci toho by měl mít žadatel možnost upřesnit žádost na základě poskytnutých přehledů dokumentů, možnost zvolit vlastní vyhledání v nabídnutých dokumentech včetně formy nahlédnutí, a teprve pokud by svoji součinnost odmítl, došlo by na jeho souhlas s vyjádřenou výší úhrady. Teprve pak by PS přistoupil ke kompletaci informace.

Tato fáze by však musela nastat dříve než za 15 dnů po podání žádosti – například po 10 dnech, které lze považovat za dostatečné pro posouzení vlastní přístupnosti žádaných informací a pro získání přehledu o tom, kde a jak jsou tyto informace uloženy a jak pracně by se připravily k poskytnutí.

Pokud by úprava směřovala k takto naznačenému řešení, podporoval bych ji. Naopak navrhovaná řešení považuji za zavádějící. Domnívám se, že jsou krátkozraká, formulovaná jen z hlediska povinných subjektů, nevyužívají možnosti InfZ jako normy postavené na dynamickém vztahu mezi jednotlivými způsoby informování veřejnosti.

Návrh: přeformulovat pasáž tak, že pohled ze strany Povinných subjektů nelze posoudit bez zhodnocení ze strany žadatelů. Žádné opatření nevyloučí možnost určitého obcházení. Jedinou efektivní cestou je vstřícné vyřízení žádosti. Doporučit větší flexibilitu při upřesnění a asistenci při vyhledání a získání konkrétní informace.

2.3 Opakování žádosti vyžadující mimořádně rozsáhlé vyhledání informací více žadateli

k pasáži cit.: „informace se považuje za vyhledanou tehdy, jestliže došlo k úhradě nákladů za toto vyhledání“

Obávám se, že jediné řešení je zde mechanismus vedoucí k účinnému vymáhání úhrady nákladů.

Za dost nešťastnou bych považoval formulaci „informace se považuje za vyhledanou tehdy, jestliže došlo k úhradě nákladů za toto vyhledání“. Spojovaly by se tak jevy, které spolu nesouvisejí. Lepší by bylo využít mechanismu, který jsem nastínil výše u postup při zjištění „mimořádně rozsáhlého vyhledávání“, kde by v případech, kdy žadatel od něj upustil, nebo si informaci v poskytnutém celku vyhledal sám, bylo samo od sebe zřejmé, že PS nemá k dispozici vyhledanou informaci pro další žádost.

návrh: vypustit tuto pasáž

2.4 Zahlcování povinného subjektu velkým množstvím žádostí

k pasáži cit.: „Často namítaným nedostatkem zákona je neexistence ustanovení, které by reagovalo na zahlcování povinného subjektu žádostmi jednoho žadatele (ukázkovým příkladem je Jihomoravský kraj, který za první polovinu roku 2007 obdržel více než 400 žádostí od několika málo žadatelů).“

Opakovaně se Analýza v některých bodech (výhradně na základě problémů povinných subjektů) zabývá úzce viděným (zde jen procesualisticky) řešením problémům praxe. Je však třeba zhodnotit úpravu vcelku a identifikovat též nesprávnou praxi některých povinných subjektů, jako právě Jm KrÚ, v jiných oblastech, jako je aktivní zveřejňování informací, zejména ve vztahu k projevenému zájmu veřejnosti (dynamické přizpůsobení), a též uplatnění obecných zásad, tj. vstřícnosti a partnerství s veřejností od počátku.

Z praxe Otevřené společnosti o.p.s. se tyto případy ukazují jako netypické, výjimečné, a proto se nemají stát základem pro změnu právní úpravy.

Navíc tyto případy spíše opakovaně odkazují k potřebě zřízení Informačního komisaře či jeho podoby v ČR, jehož úkolem je také určitá mediační služba v takovýchto střetových a konfliktních případech.

Návrh: vypustit tuto pasáž

E. ZÁVĚRY A SHRUTÍ

4) Zavedení opatření proti záměrnému porušování InfZ povinnými subjekty a zjevnému šikanóznímu a obstrukčnímu užívání InfZ ze strany jednotlivých žadatelů.

Návrh: navrhuji přeformulovat takto:

4) Zavedení opatření proti zjevnému šikanóznímu a obstrukčnímu porušování InfZ povinnými subjekty a proti zneužívání InfZ ze strany prokazatelně bezdůvodných, zejména obsedantních a kverulantních žadatelů.

středa, 5. prosince 2007

O. Kužilek

poradce pro otevřenost veřejné správy

www.otevrete.cz

1. Připomínky Ekologického právního servisu a Zeleného kruhu (text nebyl upravován)

Bod 2. 3. 4 aplikace správního řádu

Aplikovat správní řád v širším rozsahu je vhodné, otázkou je, která všechna ustanovení by se měla aplikovat. Z analýzy na některých místech vyplývá, že je sice třeba zachovat neformální proces při vyřizování žádostí, jindy je ale podporována silná aplikace mnoha ustanovení správního řádu (v podstatě všechny problémy řeší odkazem na aplikaci správního řádu, popř. podpůrnou či přiměřenou aplikaci).

Bod 2.4 Délka lhůt pro vyřízení žádosti

Obecně se v analýze navrhuje prodloužení lhůt, a to od 20 dnů pro vyřízení žádosti nebo až 25 pracovních dnů pro tento úkon. To znamená, že by byla lhůta prakticky delší než podle zákona č. 123/1998 Sb., nebo dokonce delší než lhůta pro vydání rozhodnutí (přitom se ale přímo v analýze argumentuje tím, že nelze stanovit pro vyřízení žádosti lhůtu stejně dlouhou jako pro vyřízení správního rozhodnutí).

Jako jedno z dalších řešení se v analýze navrhuje ponechat stávající lhůtu, ale stanovit další důvody pro možnost prodloužení lhůty ze strany úřadu – např. technické nebo personální obtíže související s vyřizováním žádosti nebo kumulování žádostí od jednoho žadatele.

Podle našeho názoru nelze přenášet na žadatele o informaci problémy toho kterého správního úřadu – zejm. personální a technické. Je na samotné veřejné správě, aby si zajistila bezporuchový chod.² To, že by se v takovém případě (personální nedostatky povinného subjektu), musel povinný subjekt obrátit se žádostí o odsouhlasení prodloužení lhůty by již samo o sobě prodloužilo lhůtu pro poskytnutí informací a navíc by na druhou stranu zatížilo nadřízený subjekt. Obdobně sporný je důvod pro prodloužení lhůty uvedený v bodě 5.4.2 – více souvisejících žádostí od jednoho subjektu.

Stejně tak je otázkou, zda je z hlediska žadatele vhodné prodlužovat lhůtu pro předání stížnosti nadřízenému orgánu. Je třeba prodlužovat lhůtu např. pro posouzení stížnostních důvodů? Povinný subjekt mohl, resp. měl posoudit žádost již během 15 denní lhůty, kdy si také mohl shromáždit dostatek podkladů pro to, aby mohl včas předat spis nadřízenému subjektu. Máme za to, že odůvodnit prodloužení lhůt pro vyřizování žádosti odkazem na sjednocení lhůt, které jsou stanoveny pro odvolání není jednoznačným argumentem. Odvolání je nápravný prostředek, který se používá v situaci, kdy je vydáno rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, což je nejzávažnější zásah do práva na svobodný přístup k informacím.

V současnosti mají povinné subjekty možnost samy lhůty prodloužit. Důvody, které jsou ve stávajícím zákoně č. 106/1999 Sb. uvedeny, považujeme za zcela dostačující a jakékoli rozšíření nepovažujeme za nezbytné.

²K tomu např. usnesení Ústavního soudu I. ÚS 641/04: Je na státu, aby zajistil takové personální a technické vybavení orgánů činných v trestním řízení a organizaci jejich práce tak, aby byly schopné vést trestní řízení v souladu s požadavky kladenými čl. 38 odst. 2 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy. Případnými nedostatky v tomto směru nelze omlouvat porušování ústavně zaručených práv stěžovatele. Ústavní soud je navíc v této souvislosti nucen konstatovat, že z dopisu Policie adresovaného obhájci jednoho ze spoluobviněných ze dne 24. 5. 2002 vyplývá, že již v této době Policie přiznávala svoji přetíženost a slibovala brzkou nápravu, přesto však ke zlepšení nedošlo.

Prodloužení lhůt se navrhuje v podstatě také v souvislosti s úhradou nákladů (bod 7. 4), kdy se v analýze navrhuje, aby mohl povinný subjekt poskytnout informaci až ve lhůtě 15 dní od zaplacení úhrady. Vzhledem k tomu, že se dále v textu mnohokrát argumentuje tím, že povinným subjektům vzniknou při vyhledávání mimořádně rozsáhlých informací náklady již před jejich uhrazením (protože ještě před vyčíslením nákladů musí informace vyhledat), znamená to, že povinné subjekty mají požadovanou informaci k dispozici již v okamžiku, kdy odesílají výzvu k zaplacení. Od okamžiku úhrady v žádném případě nepotřebují dalších 15 dní pro vyřízení žádosti. Pokud by se např. jednalo o pořízení kopií, ani taková činnost nemůže zabrat při současném stavu techniky 15 dní (včetně zasílání informace).

Považujeme proto za nevyhovující, aby tato lhůta byla stanovena více než na sedm dní.

Bod 3. 3 Veřejné instituce

Vymezení veřejných institucí je složitým problémem. Judikatura (Ústavní soud ČR) však již definovala základní znaky veřejných institucí. Mám za to, že judikáty, kterými se v této části textu argumentuje jsou do značné míry (nebo úplně) překonány právě nálezem ÚS ve věci Letiště Praha. V analýze se podrobně rozebírá otázka, jestli je třeba při vymezování toho, kdo je a kdo není veřejnou institucí. Zvláštní pozornost se věnuje obchodním společnostem stoprocentně vlastněným státem nebo samosprávným celkem. To, že jsou tyto subjekty zakládány aktem soukromé povahy by nemělo být zásadním kritériem pro to, aby nebyly povinnými subjekty podle zákona o informacích, protože mnohem důležitější je to hledisko, že jsou plně ovládány státem nebo samosprávami. To, že sledují dosažení zisku a ne veřejné účely nemusí být hlavním kritériem. Sám zpracovatel analýzy dovozuje, že by se za takové situace mohlo stát, že by byly záměrně zakládány jako obchodní společnosti i jiné subjekty, které sledují veřejné účely. A tím by se snažily vyhnout se informační povinnosti.. Zpracovatel studie dovozuje, že vzhledem k vymezení instituce formálními znaky však nebudou právnické osoby soukromého práva, byť realizují některé veřejnoprávní činnosti, veřejnými institucemi a změna tohoto stavu by mohla být realizována jedinečně změnou právního stavu. Proto je třeba klást důraz spíše na faktické ovládání té které obchodní společnosti. Přitom není třeba se obávat porušení obchodního tajemství, protože informace, které jsou obchodním tajemstvím, nemusí být poskytnuty jako informace. Není vhodné vázat povinnost poskytovat informace na právní formu subjektu (už proto, že by se mohlo stát, že by kraje nebo stát zřizoval záměrně jinak povinné subjekty např. ve formě akciových společností, čímž by záměrně obcházel zákon).

Navrhuji, aby se stávající právní úprava neměnila, protože judikatura již tento problém začala efektivně řešit. Úpravou, která by však mohla být vhodná, je demonstrativní výčet veřejných institucí (např. těch, které byly více kontroverzní a to, že jsou povinnými subjekty, již uznal např. Nejvyšší správní soud nebo ústavní soud.), popř. by mohly být přímo v zákoně vymezeny základní charakteristické znaky veřejné instituce, jako je tomu v judikatuře Ústavního soudu. Tyto znaky nejsou příliš obecné a byly by vhodným vodítkem pro jasnější vymezení povinného subjektu. V této souvislosti je také třeba předvídat to, že mnohé subjekty, které by měly být ve světle judikatury Ústavního soudu povinnými subjekty, neznají jeho rozhodovací činnost a v důsledku toho se nepovažují za povinné subjekty.

V souvislosti s veřejnými institucemi doporučujeme legislativně řešit otázku, jak mají postupovat povinné subjekty, které nevydávají správní rozhodnutí, pokud mají za to, že mají žádost odmítnout, resp. jak se odvolávat proti vyjádřením těchto subjektů, kterými fakticky odmítají poskytnutí informací, avšak formálně nejde o rozhodnutí.

Bod 4. 2. 1.

Předložená úvaha o možnosti omezit poskytování informací z ukončených trestních řízení a řízení před soudy – neexistuje důvod, proč přístup k těmto informacím omezovat. Sice je částečně upraven postup poskytování informací z trestních spisů upraven v trestním řádu, podle § 8a však orgány činné v trestním řízení poskytují informace jen zřídka nebo kusovitě (omezeným způsobem). Nahlížením do spisů podle § 65 trestního řádu může jenom velmi omezený okruh osob. Není žádný důvod (podle informačního zákona), proč by kdokoli nemohl žádat o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. (pokud odhlédneme i od toho, že trestní řízení jsou zásadně přístupné veřejnosti) – připomínáme, že poskytnutí informací lze odmítnout jenom tehdy, pokud to umožňuje zákon č. 106/1999 Sb. A vždy je třeba vycházet ze zásady, že se informace mají poskytnout, pokud zde není důvod pro odmítnutí, nikoli primárně hledat důvody pro omezení a až poté informace (u kterých se důvod nalézt nepodařilo) poskytnout. Informace z trestních řízení, které se např. týkaly obchodního tajemství nebo ochrany osobnosti nemusí být poskytnuty již při omezeních vyplývajících ze současného zákona č. 106/1999 Sb. Souhlasíme v tomto bodě se závěrem zpracovatele analýzy.

Poskytování informací ze správních spisů je jiným problémem. Pokud by měl žadatel splňovat všechny podmínky stanovené zvláštním předpisem (prokazovat např. právní zájem, bylo by to v rozporu s přístupem podle informačního zákona), jednalo by se o nepřípustné omezení přístupu k informacím a prakticky by byla vyloučena aplikace zákona č. 106/1999 Sb., protože by se informace poskytovaly pouze po splnění podmínek podle zvláštních zákonů. Opět platí výše uvedené – omezení přístupu k informacím, uvedená v zákoně č. 106/1999 Sb., jsou dostačující k ochraně zájmů účastníků správních řízení a není důvod neposkytovat informace z již ukončených správních řízení (prokazováním právního zájmu).

Správní řád řeší speciálně nahlížení do spisu, naopak poskytování informací řeší obecně zákon č. 106/1999 Sb. Proto lze např. v režimu zákona č. 106/1999 Sb. žádat o kopie rozhodnutí ze spisu. Podmínky stanovené správním řádem je nutné splnit pouze pro vlastní nahlížení do spisu, nikoli pro žádosti o informace.

Bod 5. zaručený elektronický podpis

Pokud by byl v zákoně stanoven požadavek, aby byly žádosti o informace podávány elektronickou cestou, znamenalo by to pro mnoho žadatelů ztížení přístupu k informacím. Navíc argument, že povinný subjekt neví, zda žadatel je skutečně osobou, která je uvedena v elektronické žádosti (totožnost žadatele) je nelogický - pokud by žadatel zaslal stejnou žádost poštou, také by si nemohl být úřad jistý o totožnosti žadatele.

Takový postup (nemožnost podat žádost o informace elektronicky) by navíc byl v rozporu reformou veřejné správy, resp. s její modernizací, informatizací a elektronizací (principy e-governmentu).

Bod 5. 4. 1. Odkaz na zveřejněnou informaci

Zrušení ustanovení § 6 odst. 2 bez náhrady není vhodným řešením. Znamená omezení práva na přístup k informacím bez závažnějšího důvodu. Pokud je odkaz na zveřejněnou informaci dostatečný a požadovanou informaci lze skutečně dohledat na základě odkazu, nebude zřejmě žadatel komplikovat celý proces zbytečným požadavkem na přímé poskytnutí informace. Může se ale stát, že povinný subjekt poskytne pouze obecný odkaz, aniž by ve skutečnosti požadovanou informaci poskytl. V takovém případě by žadateli nezbylo, než podat znovu

žádost o informaci, což by v žádném případě postup povinných subjektů neusnadnilo a vedlo by to k většímu zatížení žadatelů o informace.

Jako problematickou vnímáme též úvahu zpracovatele nad tím, že by žadatel musel prokázat, že objektivně nemá možnost informaci vyhledat. To, že je žádost podána elektronicky rozhodně neznamena, že žadatel může snadno vyhledávat informace a že si tudíž „nezaslouží“, aby mu byly informace poskytnuty. Pokud by tedy byly plně vyřizovány pouze žádosti písemné, vedlo by to nejspíš k tomu, že by žadatelé byli nuceni podávat žádosti písemně, což opět vede ke zbytečnému ztížení přístupu k informacím.

Opravné prostředky – stížnost

Doporučujeme návrat k původní koncepci fiktivního rozhodnutí, která se stále používá také v zákoně č. 123/1998 Sb. Zavedením stížnosti se podstatně prodloužil a zkomplikoval přístup žadatele k požadovaným informacím. Pokud totiž příslušný orgán zůstal nečinný, informaci neposkytl, musí žadatel (na rozdíl od předchozí fikce rozhodnutí) podat stížnost, která se (pokud ji „prvnostupňový“ povinný subjekt nevyřídí) postupuje nadřízenému orgánu a pokud i tento zůstane nečinný, je jediným nápravným opatřením stížnost na nečinnost. Pro jednodušší znázornění zbytečného prodlužování přístupu k informacím přikládáme tuto tabulku, která znázorňuje průběh vyřizování žádosti o informace:

Před novelou 61/2006 Sb.	st	Žádo 22.12. .2005	F ikce 6 .1.2006	Odvolání 23.1.2006 (Předložení odvolání nadřízenému orgánu 22.2.2006)	Fik ce 9.3. 2006	Žalob a proti fiktivnímu rozhodnutí 10.3.2 006
Po novele 61/2006 Sb.	st	Žádo 22.12. .2006	S tížnost 5 .2.2007	Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti 5.3.2007	Žal oba na nečinnost 7.5. 2007	

Z tabulky je na první pohled patrné, že než žadatel vyčerpá všechny opravné prostředky dané mu k dispozici zákonem č. 106/1999 Sb., tak se celý proces prodloužil (v neprospěch žadatele, samozřejmě) o více než 60 dní oproti stavu před novelou. Pokud by zůstal institut stížnosti zachován a navíc by dokonce byly prodlouženy lhůty pro vyřizování žádostí (až na uvažovaných 25 pracovních dnů) a současně lhůty pro postupování stížností nadřízeným orgánům, znamenalo by to ještě další prodlužování přístupu k informacím, které by se v mnoha případech staly již neaktuálními (pokud ještě přičteme dobu, ve které by soudy rozhodly o žalobě).

Stejně problematická je otázka spojená s následnou žalobou na nečinnost k soudu. Žalobou na nečinnost dle ustanovení § 79 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „SŘS“) se však lze „domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení“. Žalobce však v tomto případě nechce, aby mu bylo vydáno rozhodnutí, ale poskytnuta informace. Jak by měl být v takové situaci formulován návrh výroku, není zcela jasné.

Úhrada nákladů za poskytování informací

Otázka úhrady nákladů se v souvislosti s poskytováním informací již mnohokrát řešila. V analýze se správně uvádí, že poskytování informací je součástí dobré správy a mělo by být

prováděno zásadně bezplatně. V současnosti jsou povinné subjekty v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Povinné subjekty si účtují různě vysoké částky, ale lze se také setkat např. s požadavkem uhradit správnímu úřadu 150 Kč za hodinu práce jeho úředníka (za pouhé kopírování dokumentů, namísto stanovení výše nákladů podle počtu kopií). Navíc se v některých případech spíše jedná o běžnou pracovní činnost pracovníků povinného subjektu (nejde např. o mimořádně složité vyhledávání dat).

Jakékoli omezování žadatelů o informace ještě vyššími požadavky na úhradu nákladů již jde proti smyslu poskytování informací. Tento postoj je v analýze také uveden (jako postoj zpracovatele analýzy), přesto jsou ale dále v analýze rozebírány různé možné způsoby, jak vybírat od žadatelů více peněz. Analýza sice hovoří také o zveřejňování sazebníků a o možnosti stanovit minimální náklady na poskytování informací obecně závazným právním předpisem, ale zamítla jednotné stanovení výše nákladů. To lze pochopit, přesto by měla být stanovena alespoň max. hranice. Tom že se v současnosti liší náklady na pořízení kopie (u některých úřadů je to 1,20 Kč za A4, u jiných třeba 2 koruny nebo si některé úřady účtují 30 Kč za prázdné CD, jiné pouze 10 Kč) nebo náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací (u některých je hodinová mzda za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací stanovena na 65 Kč a u jiných na 150 Kč). Tím je nastavena výrazná disproporce a pro žadatele o informace neexistují rovné podmínky (např. pokud žádají informace od různých stavebních úřadů).

V analýze se např. navrhuje stanovení paušální úhrady nákladů za mimořádně složité vyhledávání informací. Navrhovány jsou i jiné změny, zejména v souvislosti s tím, že povinné subjekty mají problém se žadateli, kteří po oznámení neuhradí náklady s poskytnutím informací spojené. Jde např. o konto nákladů, které by znamenalo, že se náklady vynaložené na vyřizování žádosti jednoho žadatele budou sčítat a po překročení určité částky by jeho žádosti o informace nebyly vyřizovány, pokud by neuhradil předtím vzniklé náklady. Takové omezení možnosti žádat o informace (např. takové, se kterými by žádné další zvýšené náklady nesouvisely) je v rozporu s právem na svobodný přístup k informacím.

Další možností, která se v analýze navrhuje, je možnost subjektu domáhat se vynaložených nákladů soudní cestou. Takový postup je v mnoha ohledech zneužitelný. Žadatelé nemohou předem, kdy žádost podávají, v každém případě vědět, že se jedná o mimořádně složité vyhledávání údajů (navíc tento pojem není v zákoně vymezen a v podstatě ani být nemůže). Vymáhat po nich částku, kterou mají zaplatit, ačkoli by za takových okolností informace zřejmě nechtěli, je v rozporu s principy dobré správy (zejména z hlediska otázky právní jistoty). Takový krok navíc znamená výrazné znemožnění žádat o informace – i v případech, kdy by se nejednalo o mimořádně obtížné vyhledávání informací, by se mohli žadatelé obávat podat žádost, aby nebyli vyzváni k úhradě vysokých částek, resp. aby nebyli ze strany úřadu žalováni. Stejně tak je třeba negativně hodnotit konto nákladů. Tímto postupem by byli žadatelé postihováni za to, že se např. v jejich lokalitě staví průmyslová zóna nebo satelitní městečko nebo žijí v imisně zatížené lokalitě, s čímž je mnohonásobně častěji spojena nutnost žádat o informace než v „běžných životních situacích“.

Zkušenosti z praktického uplatňování zákona

Jedním z uváděných problémů jsou opakované žádosti o informace. Jako řešení se uvádí, že by jedním z důvodů pro odmítnutí žádosti byla skutečnost, že žádost již jednou byla vyřízena

(tomu stejnému subjektu). Je však třeba velmi dobře zvážit, jak formulovat tento důvod pro odmítnutí – vždy musí být zvažováno, zda se jedná o zcela totožnou žádost, nebo zda se jakkoli nezměnily okolnosti od vyřízení žádosti.

Dalším problémem, který se v analýze řeší, je tzv. štěpení žádostí. I tuto otázku nelze zhodnotit jednostranně. Povinný subjekt by za takových okolností musel hodnotit, které žádosti spolu ještě věcně souvisejí a které ne. Pokud by takové řešení mělo být přijato, měla by být stanovena bližší kriteria pro takové správní uvážení (opět s ohledem na zásadu bezplatného poskytování informací). Navíc není jasné, jak by se „štěpené“ žádosti spojovaly v případě, že by je žadatel podával s odstupem např. 20 dní, takže by nebylo možné předchozí žádost nevyřídit. Pokud by současně subjekt předchozí žádosti nevyřídil, nemohl by je již spojit, protože by u první promeškal lhůtu stanovenou pro její vyřízení. Problematické by bylo také určení počátku plynutí lhůt k vyřízení u spojených žádostí. Jako rozhodný den se nabízí – den podání 1. ze žádostí, poslední ze spojovaných žádostí, nebo dokonce den spojení žádostí. Tímto postupem by došlo k značnému prodloužení lhůt.

Stejně tak je problematické neposkytnout informaci, kterou má již jednou subjekt k dispozici (protože ji vyhledal pro jiného žadatele), i když by se jednalo o mimořádně rozsáhlé vyhledávání a původní subjekt by nezaplatil (takové nedostatky nelze přenášet na jiného žadatele). Druhý žadatel nemůže být perzekuován za jednání předchozího a navíc bude splněna podmínka, že informace již jednou bude úřadu k dispozici a pro její poskytnutí nebude třeba dalšího mimořádně rozsáhlého vyhledávání.

Naopak jako kladnou připomínku hodnotíme možnost zvýhodnění žalobce v soudním sporu (obrácené důkazní břemeno).