

Srovnání zahraničních právních úprav o 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 Kužilek
31.8.2011

Obsah

1. Metodika srovnání.....	4
2. Obecná východiska srovnání a hlavní zkušenosti	4
2.1. Různorodost	4
2.2. Hodnocení účinnosti úprav.....	4
2.3. Vývojový trend	5
3. Téma 1: Prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím („informační komisař“).....	5
3.1. vlastní zřízení prosazovací instituce a její typy	5
3.1.1. Světový trend.....	6
3.1.2. Typy dozorové a prosazovací instituce	6
3.1.3. Forma přezkumu žádosti o informace	10
3.1.4. Speciální prosazovací instituce	10
3.1.5. Závěr ke zřízení prosazovací instituce	11
3.2. Rozsah kompetencí prosazovací instituce.....	11
3.2.1. Varianta „mediační“ až „dozorová“ (vydané rozhodnutí není závazné)	11
3.2.2. Varianta Odvolací orgán (rozhoduje o odvolání proti odmítnutí vydat na žádost informaci) 12	
3.2.3. Další kompetence	12
3.2.3.1. whistleblowing.....	13
3.2.3.2. Black listy	13
3.2.3.3. Dohled nad financováním politických stran.....	13
3.3. Doporučení.....	13
3.4. Zátěž prosazovacích institucí	14
4. Téma 2: Povinně zveřejňované informace.....	15
4.1. forma konkretizace povinnosti aktivně zveřejňovat stanovené okruhy informací.....	15
4.3. Obsah povinně zveřejňovaných informací	16
4.4. Odchytky oproti českému zákonu	17
4.4.1. Metainformace	17
4.4.2. Veřejné zakázky.....	18
4.4.3. Informace o nebezpečí	18
4.4.4. Informace o přípravě právních předpisů	18
4.4.5. Informace, které byly poskytnuty žadatelům	19
4.4.6. Další náměty.....	19
4.4.7. K formě zveřejnění povinných informací.....	19
4.5. Doporučení.....	19
5. Téma 3: Řízení podle informačního zákona.....	20
5.1. Opatření ke zrychlení a zefektivnění přístupu k informacím (ochrana před obstrukcemi) ..	20
5.1.1. mediační a metodická role Informačního komisaře	20
5.1.1.1. Doporučení:	21
5.1.1.2. trénink a vzdělávání	21
5.1.1.3. Doporučení:	22
5.1.3. Uplatnění „informačního příkazu“.....	22
5.1.3.1. Příkaz orgánu nadřízeného ve věcné linii	22
5.1.3.2. Příkaz speciálního nadřízeného orgánu (Informačního komisaře)	23
5.1.3.3. Doporučení	24
5.1.4. Metainformace v informačních zákonech	24
5.1.4.1. žádost o metainformace.....	25
5.1.5. Iterační postup	26
5.1.5.1. Doporučení	26
5.1.6. „regulovaná forma nahlížení“ do informací	26
5.1.6.1. Doporučení:	28
5.1.7. Test veřejného zájmu	28
5.1.7.1. Forma úpravy testu:	28
5.1.7.2. Obsah testu	30
5.1.7.3. Doporučení.....	32
5.1.8. Výslovně stanovit krátké lhůty pro soudy k rozhodnutí o podaných správních žalobách podle InfZ 32	
5.1.8.1. Polsko	32

5.1.8.2.	Švédsko	33
5.1.8.3.	Francie	33
5.1.8.4.	Doporučení:	33
5.1.9.	Umožnit podání anonymní žádosti	33
5.1.9.1.	Doporučení	34
5.1.10.	Zavedení formulářových dotazů	34
5.1.10.1.	Bulharsko	34
5.1.10.2.	Slovinsko	34
5.1.10.3.	Rumunsko	34
5.1.10.4.	Doporučení	34
5.1.11.	Sankce	34
5.1.11.1.	Přehled úprav a příklady	35
5.1.11.2.	Slovensko	37
5.1.11.3.	Slovinsko	37
5.1.11.4.	Estonsko	38
5.1.11.5.	Doporučení	39
5.1.12.	Zavedení zvláštního zkráceného postupu pro vyřizování žádostí podaných elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu (obdobu žádosti podané ústně)	39
5.1.12.1.	Doporučení	40
5.1.13.	Zavedení výslovné povinnosti povinného subjektu v případě neúspěchu v soudním řízení vyčíslit vzniklou škodu a uplatňovat ji po odpovědném pracovníkovi	40
5.2.	Ochrana proti zneužívání InfZ ze strany žadatelů o informace	40
5.2.1.	Možnost zavedení výslovného důvodu pro odmítnutí žádosti	40
5.2.2.	Přílišný rozsah žádosti	43
5.2.3.	Zavedení zálohy na úhradu nákladů	44
5.2.4.	Spojování žádostí (a možnost jejich rozdělení)	44
5.3.	Vazba InfZ a správního řádu	44
5.3.1.	Doporučení	47
6.	Ostatní	47
6.1.	prohloubení implementace směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (Re-use)	47
6.1.1.	Bulharsko	48
6.1.2.	Slovinsko	49
6.1.3.	Doporučení	50
6.2.	pravdivost informací	51
6.2.1.	Doporučení	51

1. Metodika srovnání

Srovnání je zpracované podle okruhů problémů českého zákona, navržených pracovní skupinou pro novelizaci Infozákona. Tyto okruhy byl stanoveny takto:

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
4. ostatní

V podrobnostech pak byl zkoumány konkrétní otázky, které byly v pracovní skupině formulovány k naplnění uvedených základních témat.

Tyto konkrétní otázky (až na výjimky) nejsou obsaženy v žádném z přehledů národních úprav přístupu k informacím, které jsou dosažitelné. Bylo proto nutno pokusit se ty nejdůležitější porovnat na základě cílených dotazů, směřovaných na domácí osoby, znalé úpravy v jednotlivých zemích.

Zpracovatel analýzy proto obeslal větší počet znalců národních úprav v rámci sítě FOIANet, a též zprostředkovaně požádal Parlamentní institut o získání odpovědí v partnerských organizacích v zahraničí. K tomu účelu byla vytvořen formulář dotazů na klíčové okruhy otázek, které vzešly z jednání pracovní skupiny.

Na základě získaných odpovědí, analýzy národních právních úprav a dalších přehledů a zdrojů informací byla formulována porovnání k jednotlivým tématům.

2. Obecná východiska srovnání a hlavní zkušenosti

Hlavním hlediskem tohoto srovnání je hledisko účinnosti a vymahatelnosti úpravy. Srovnání se tedy zaměřilo především na ty prvky, které se jeví jako nedostatečné v české úpravě, a hledalo jejich řešení v zahraničních úpravách.

2.1. Různorodost

Ze srovnání velkého množství národních úpravy plyne základní zjištění: vcelku jsou různé zákony v zásadě podobné. Ovšem v detailním pohledu na nástroje účinného vymáhání práva na informace existuje velké množství různých forem úprav, které se liší jak v celkovém pojetí, tak i v mnoha detailech.

2.2. Hodnocení účinnosti úprav

Z hlediska nalezení dobrých příkladů pro implementaci do české úpravy tedy nelze vycházet jen ze statistické převahy určitých variant, ale je třeba přihlížet i k jejich reálné účinnosti při prosazování práva na informace, jakož i z toho, zda je kontext daného právního nástroje využitelný v českém právním kontextu.

Klíčová je tedy reálná zkušenost jednotlivých zemí. Srovnání však není možné provést na základě exaktních metod¹. Na dotaz, ve kterých zemích funguje efektivně přístup k informacím a proč, sdělil jeden z největších znalců úprav práva na informace na světě, David Banisar (autor mnoha studií, např. pro Světovou banku, viz <http://cyberlaw.stanford.edu/profile/david-banisar>), toto:

„Je to opravdu kombinace dobré právní úpravy a politické vůle, nikoli jen sám zákon. Silná Komise, která je ochotna použít své pravomoci, se zdá být jedním z hlavních faktorů.

Napadá mě několik zemí. Slovinsko myslím toho dosahuje kombinací krátkých lhůt a aktivní a efektivní komisařkou. Mexiko je také docela dobré. Na federální úrovni používají velmi sofistikovaný počítačový systém InfoMex, který sleduje všechny žádosti a neustále je upomíná. A hlavně působí silná Komise, se silnými pravomocemi a s vůlí použít je.“ (korespondence s O. Kužilkem, červenec 2011)

Ke srovnání a hledání dobrých řešení se tedy opravdu nabízí především Slovinská úprava. Za příklad také bývá dávana úprava estonská a britská. Některé zajímavé prvky přináší úprava bulharská, kde funguje velmi silná nevládní organizace, prosazující právo na informace (AIP Bulgaria, http://www.aip-bg.org/index_eng.htm)

2.3. Vývojový trend

Hlavní vývojový trend úprav lze charakterizovat tím, že novější zákony obsahují ustanovení, která ve starších zákonech nebývala, jako jsou informační komisaři s donucovací pravomocí, testy veřejného zájmu a větší okruhy povinných subjektů. Také starší zákony, jakmile jsou revidovány, stále více využívají těchto ustanovení (cit. 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>).

3. Téma 1: Prosazovací instituce pro oblast svobodného přístupu k informacím („informační komisař“)

3.1. vlastní zřízení prosazovací instituce a její typy

V ČR neexistuje instituce, odpovědná za oblast transparentnosti veřejné správy, konkrétně zejména prosazování práva na informace a uplatňování Zákona o svobodném přístupu k informacím. Kompetenční zákon žádnému ústřednímu orgánu veřejné správy tuto kompetenci výslovně nepřipisuje.

Ministerstvo vnitra je nepřímým a zčásti zmocněno vykonávat tuto agendu jako tzv. zbytkovou agendu na základě kompetenčního zákona: „*Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci*“. Tato zbytková kompetence (pokud lze uznat, že přístup k informacím spadá pod pojem „vnitřní věci“) se vztahuje pouze na státní správu, podle kompetenčního zákona však nedopadá na územní samosprávu.

¹ V současné době teprve vzniká projekt „Global RTI index“ (Right To Information) viz <http://www.article19.org/pdfs/press/rti-index.pdf>

Tato kompetence je v protikladu k doporučením mezinárodních organizací, aby přístup k informacím byl prosazován nezávislou institucí, protože častým sporem při realizaci tohoto základního občanského práva je konflikt s výkonnou mocí.

3.1.1. Světový trend

V zahraničí je zcela zjevná silná tendence ke zřizování dozorových institucí pro tuto oblast, jako je Informační komise nebo Informační komisař. Například v jihovýchodní Evropě některé z nejnovějších zákonů včetně zákona slovinského (2003), ustanovily Informačního komisaře (jenž zároveň dohlíží na ochranu osobních údajů); Srbsko (2003), které zřídilo Informačního komisaře, Makedonie (2005), která má Informační komisi, a Turecko (2003), které zřídilo Dohlížecí výbor.

3.1.2. Typy dozorové a prosazovací instituce



Na globální úrovni jsou tyto hlavní typy dozorové instituce:

- Informační komisař (např. UK, Slovinsko, Srbsko, Maďarsko, Skotsko, Estonsko, Kanada, Chile, Indie)
- Komise / Institut (Mexiko, Francie, Portugalsko)
- Ombudsman dohlízející na práva (Švédsko, Norsko, Bosna, Nový Zéland²)
- Jiná instituce dohlízející na práva (Jižní Afrika, Turecko)
- Podpůrná vládní instituce podporující transparentnost a přístup k informacím (USA – Office of Government Information Services, na federální úrovni)

*Podrobněji viz **Příloha 1** (Přehled institucionálního zajištění prosazování práva na informace“ s údaji o 54 zemích) a **Příloha 3** (Přehled o institucích prosazujících transparentnost a využití informací veřejného sektoru, zejména na základě zákonů o svobodě informací)*

Globální trend směřuje k Informačním komisařům.

V Evropě je trend zřetelný, jak ukazuje následující tabulka.

Země	Prosazovací instituce	název	Základní pravomoc k odvolání/stížnosti proti odepření informace
Evropská unie			
 Rakousko	NE		
 Belgie	ANO	Commission d'accès aux documents	Nezávazné doporučení

² některé zdroje jej popisují jako specializovaného informačního komisaře

			administratífs	
	Bulharsko	NE		
	Kypř	NE		
	Česká republika	NE		
	Dánsko	ANO	Parliamentary Ombudsman	Nezávazné doporučení
	Estonsko	ANO	Inspectorate on the protection of personal data and public information	Závazné rozhodnutí
	Fínsko	NE	<i>Obecný ombudsman</i>	
	Francie	ANO	Committee on Access to Administrative Documents (CADA)	Nezávazné doporučení (které je podmínkou pro žalobu)
	Německo	ANO	Federal Commissioner for Freedom of Information (Bundesbeauftragter für Datenschutz und Informationsfreiheit)	Nezávazné doporučení
	Řecko	ANO	Greek Ombudsman	
	Maďarsko	ANO	Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information	Nezávazné doporučení (avšak prosaditelné)
	Irsko	ANO	Office of the Information Commissioner	Závazné rozhodnutí s možností úřadu odvolat se k soudu jen pro porušení zákona
	Itálie	ANO	Committee on Access to Administrative Documents	Nezávazné doporučení
	Lotyšsko	NE		
	Litva	NE	<i>Obecný ombudsman</i>	
	Lucembursko	NE		

 Malta	ANO	Il-Kummissarju Għall-Informazzjoni U L-Protezzjoni Tad-Data	
 Nizozemsko	NE		
 Polsko	NE	<i>Parlament nyní diskutuje o zřízení nezávislé komise k prosazování zákona</i>	
 Portugalsko	ANO	Commission for Access to Administrative Documents (CADA)	Nezávazné doporučení, při opakování odvolání vyřizuje soud
 Rumunsko	NE		
 Slovensko	NE		
 Slovensko	ANO	Information commissioner	Závazné rozhodnutí
 Španělsko	NE		
 Švédsko	ANO	<i>Obecný ombudsman</i>	Nezávazné doporučení
 Spojené království	ANO	Information commissioner	Závazné rozhodnutí
 EU	ANO	European Ombudsman	Nezávazné doporučení
EU ANO	15		
EU NE	13		
Další státy Rady Evropy			
Albánie	NE	<i>Obecný ombudsman</i>	
Azerbajdžan	ANO	Authorized Agency on Information Matters	Nezávazné doporučení
Island	ANO	Information Committee	Závazné rozhodnutí s možností úřadu odvolat se k soudu
Švýcarsko	ANO	Federal Protection Information Commissioner	Nezávazné doporučení
Norsko	ANO	Storting's Ombudsman for	Nezávazné doporučení

		Public Administration	
Bosna a Hercegovina	NE	<i>Obecný ombudsman</i>	
Moldávie	NE	<i>Obecný ombudsman</i>	
Chorvatsko	NE	<i>Obecný ombudsman</i>	
Lichtenštejnsko	NE		
Turecko	ANO		
Srbsko	ANO	Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection	Závazné konečné rozhodnutí
Makedonie	ANO	The Commission for Protection of the Right to Free Access to Information of Public Character	Nezávazné doporučení
Kosovo	NE	<i>Obecný ombudsman</i>	
Černá Hora	NE		
Gruzie	NE		
Kyrgyzstán	NE	<i>Obecný ombudsman</i>	
Turecko	ANO	Board of Review of Access to Information	
Ukrajina	NE		
Ostatní Evropa ANO	8		
Ostatní Evropa NE	10		
CELKEM ANO	23		
CELKEM NE	23		
Další srovnatelné země (z hlediska typu demokracie)			
Kanada	ANO	Office of the Information Commissioner of Canada	Nezávazné doporučení
Spojené státy	ANO	Office of Government Information Service	Nezávazné doporučení
Nový Zéland	ANO	Ombudsmen	Nezávazné doporučení

Zemské úpravy s Informačním komisařem v Německu:

Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein.

Další úpravy s Informačním komisařem:

Skotsko.

3.1.3. Forma přezkumu žádosti o informace

Další úhel pohledu ukazuje, které země z regionu Rady Evropy vyřizují odvolání při vyřízení žádosti o informace cestou nadřízeného orgánu a správního soudu, které cestou Informačního komisaře a které cestou ombudsmana:

Soudní přezkum: Bulharsko, Česká republika, Gruzie, Lotyšsko, Lichtenštejnsko, Moldavsko, Nizozemsko, Polsko, Rumunsko, Ukrajina, Rusko, Slovensko, Ukrajina.

Přezkum Informačním komisařem (komisí): Belgie, Estonsko, Kanada, Francie, Německo, Island, Irsko, Itálie, Makedonie, Portugalsko, Srbsko, Slovinsko, Švýcarsko, Turecko, Spojené království. (*přezkum nevylučuje následné přezkoumání soudem*)

Přezkum ombudsmanem: EU, Albánie, Arménie, Rakousko, Bosna, Chorvatsko, Dánsko, Finsko, Řecko, Kosovo, Litva, Norsko, Švédsko. (*přezkum nevylučuje následné přezkoumání soudem*)

3.1.4. Speciální prosazovací instituce

Z jiného úhlu pohledu lze z různých typů prosazovacích institucí identifikovat ty, které jsou výslovně a přímo určeny k prosazování práva na informace (též transparentnosti či účasti veřejnosti), a nemají širší pověření v oblasti dalších lidských práv či jiné agendy. Takových institucí najdeme na světě 33, a lze konstatovat, že jsou zřízeny převážně v zemích, které mohou být pro ČR odpovídajícím příkladem. Mnoho těchto institucí též najdeme v Jižní Americe a Africe, kde byla v minulých letech přijata řada národních úprav přístupu k informacím podle posledních mezinárodních zkušeností a doporučení, takže jde o poměrně moderní úpravy (bez ohledu na to, zda v dané zemi v kontextu tamní právní kultury a stavu veřejné správy vytvoří skutečnou otevřenost veřejné správy).

Speciální prosazovací instituce pro přístup k informacím je zřízena v těchto zemích:

Country - Complaint and Appeal Body

1. Antigua and Barbuda [Information Commissioner](#)
2. Australia [Office of the Information Commissioner](#)
3. Bangladesh [Information Commission](#)
4. Belgium [Commission d'Accès aux Documents Administratifs](#)
5. Canada [Office of the Information Commissioner](#)
6. Cayman Islands [Information Commissioner](#)
7. Chile [Consejo para la Transparencia](#)
8. Ecuador [Consejo de Participación Ciudadana y Control Social](#)
9. Estonia [Estonian Data Protection Inspectorate](#)
10. France [Commission d'Accès aux Documents Administratifs](#)
11. Germany [Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information \(Der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit\)](#)

12. Honduras [Instituto de Acceso a la Información](#)
13. Hungary [Adatvédelmi Biztos/Hungarian Parliamentary Commissioner for Data Protection and Freedom of Information](#)
14. Iceland [Information Committee](#)
15. India [Central Information Commission](#)
16. Indonesia [Information Commission](#)
17. Ireland [Office of the Information Commissioner](#)
18. Italy [Commissione Per L'accesso Ai Documenti Amministrativi](#)
19. Jamaica [Access to Information Appeals Tribunal](#)
20. Macedonia [Commission for Protection of the Right on Free Access to Public Information](#)
21. Mexico [Federal Institute for Access to Public Information/Instituto Federal de Acceso a la Información Pública](#)
22. Nepal [National Information Commission](#)
23. New Zealand [Office of the Ombudsmen](#)
24. Nicaragua [Oficina de Acceso a la Información Pública](#)
25. Portugal [Comissão Acesso Documentos Administrativos, Ombudsman/Provedor de Justiça](#)
26. Scotland [Scottish Information Commissioner](#)
27. Serbia [Commissioner for Information of Public Importance and Personal Data Protection](#)
28. Slovenia [Information Commissioner](#)
29. Switzerland [Swiss Federal Data Protection and Information Commissioner](#)
30. Thailand [Official Information Board/Official Information Commission](#)
31. Turkey [Board of Review of Access to Information](#)
32. United Kingdom [Information Commissioner's Office](#)
33. United States [Office of Government Information Services](#)

3.1.5. Závěr ke zřízení prosazovací instituce

Z hlediska mezinárodního srovnání lze zřízení obdobné instituce v ČR doporučit. Je zřetelný trend států se srovnatelnou formou a úrovní demokracie, a též srovnatelných co do dynamiky vývoje (přechod ke kvalitnější formě demokracie, zejm. v tzv. přechodových státech) podpořit institucionálně transparentnost a srozumitelnost státní správy a samosprávy pro veřejnost.

3.2. Rozsah kompetencí prosazovací instituce

Existuje mnoho typů uspořádání prosazovací instituce, které lze zhruba rozdělit na tři úrovně, kdy vyšší úroveň v sobě obvykle (ale ne vždy) obsahuje i nižší úroveň. Jde o varianty:

1) mediační, 2) dozorovou, 3) odvolací.

Existují i smíšené modely.

3.2.1. Varianta „mediační“ až „dozorová“ (vydané rozhodnutí není závazné)

Z mezinárodního srovnání vyplývá, že uznávanou dominantní rolí prosazovacích institucí je mediační činnost. V největším počtu zemí přispívá IK k uplatňování práva na informace tím, že v této oblasti působí jako autorita, vydává doporučení, působí

metodicky. Tato forma postačuje k zásadnímu ovlivnění transparentnosti, nevyžaduje regulace (zejm. donucovací) a dosahuje významné úspory správních a soudních sporů (některé země uvádějí až 90% vyřešení sporů na této téměř neformální úrovni).

Existují též případy smíšeného modelu, kdy v rámci procesu o přístupu k informacím musí být Informační Komisař dotázán na názor(doporučující rozhodnutí), aby vůbec bylo možno pokračovat v dalším právním postupu. To je příklad Francie, kde pro postup k soudu je nutno nejprve, aby se žadatel obrátil na CADA. Nevyhoví-li úřad doporučení CADA, může se pak žadatel obrátit na soud.

Zřetelný přínos i této („pouze“ mediační a doporučující) varianty prosazovací instituce je snížení zátěže soudní soustavy. Například francouzská CADA vyřizuje ročně asi 5 000 podání. Asi v 50 procentech případů doporučuje úřadům poskytnout informace. Pouze asi v necelých 10% z tohoto množství úřady odmítnout toto doporučení.

Kompetenci vydat pouze doporučení má prosazovací instituce v těchto zemích:

Evropa:

Belgie, Dánsko, Francie (podmínka pro žalobu), Německo, Maďarsko, Itálie, Portugalsko, Švédsko, EU, Azerbajdžan, Švýcarsko, Norsko, Makedonie.

Další státy: Kanada, Nový Zéland, Spojené státy americké.

3.2.2. Varianta Odvolací orgán (rozhoduje o odvolání proti odmítnutí vydat na žádost informaci)

Některé státy uzpůsobily svůj právní systém tak, že Informační komisař je zároveň plným odvolacím místem pro všechny žádosti a jeho rozhodnutí je v zásadě konečné. V některých případech – je-li to výslovně umožněno – může povinný subjekt odporovat nařízení Informačního komisaře u soudu anebo u zvláštního orgánu. To např. znamená, že rozhodnutí Informačního komisaře musí povinný subjekt ve většině případů splnit, tedy poskytnout informaci. V těchto zemích obvykle plnou odpovědnost za poskytnutí informací (včetně odpovědnosti za případné škody) nese stát na základě rozhodnutí tohoto orgánu, nikoli soudu.

Tuto plnou kompetenci má v Evropě Informační komisař v Estonsku, Irsku, Slovinsku, Spojeném království, Islandu a Srbsku.

Ovšem mnoho Informačních komisařů sděluje zkušenost, že i „pouze“ doporučující stanovisko má v naprosté převaze za výsledek, že úřad informace poskytne.

Pro dosažení hlavního účelu prosazovací instituce tedy není až tak důležité, zda je kompetence IK úplná (odvolací varianta), anebo jen částečná (mediační nebo dozorová varianta). Ve všech případech podle dostupných informací zásadně a významně přispívá k rychlosti přístupu k informacím, a zejména snižuje zátěž soudní soustavy.

3.2.3. Další kompetence

3.2.3.1. whistleblowing

Stále větší počet zemí ukládá Informačnímu komisaři též kompetenci v oblasti whistleblowingu (což je vlastně specifická forma svobody šíření informací, zaručovaná také článkem 17 Listiny).

Rostoucí počet zemí začal přijímat zákony o ochraně whistleblowerů před odvetou. Přes 30 zemí má nyní zavedenu specifickou ochranu whistleblowerů. Ostatní přijaly ochranu v rámci jiných zákonů, jako je například pracovní právo nebo pravidla pro veřejné zaměstnance. Několik zemí – Spojené království, Jižní Afrika, Ghana, Kanada, Japonsko, Nový Zéland a Spojené státy – přijaly komplexní zákon o whistleblowingu. Mají dva hlavní prvky: proaktivní část, která se pokouší změnit kulturu organizací tím, že bude normální a snadnější zveřejňovat informace o negativních činech, jako jsou korupční praktiky a špatné řízení, a druhý aspekt vytváří řadu ochranných opatření a motivací pro lidi, aby konali bez obav ze sankcí za svou otevřenost.

V některých zemích poskytuje národní zákon o svobodě informací též ochranu whistleblowerům. Ve Švédsku zákon o svobodě tisku dává veřejným zaměstnancům základní právo anonymně kritizovat činnost vládních úřadů. Množství nových zákonů o svobodě informací, Moldávie 2002, Antigua a Barbuda 2004, Uganda 2005 a Makedonie a Černá Hora 2006, zavedly opatření k whistleblowingu ve vztahu k veřejným úřadům. Též se o tom rozhoduje v návrhu informačního zákona na Kajmanských ostrovech. Ochrana v těchto zákonech je omezena jen na veřejné zaměstnance a většinou souvisí s (formálně souzeno) neoprávněným nakládáním s osobními údaji, bez něhož není možné učinit oznámení o nekalých činnostech. Zákon Antiguy určuje Informačního komisaře jako instituci určenou k přijímání oznámení o nekalých činnostech³.

3.2.3.2. Black listy

Německý Spolkový zmocněnec pro ochranu informačních svobod má kompetenci dohlížet na to, jak poskytovatelé internetového připojení provádějí filtraci přístupu ke stránkám s protiprávním obsahem (dětská pornografie, násilí, propagace hnutí směřujícího k potlačení základních práv a svobod) na základě tzv. black listů⁴. Fakticky tedy představuje „anticenzura“, chránícího hranici svobody projevu a přístupu k informacím v této úzce technické podobě.

3.2.3.3. Dohled nad financováním politických stran

Výjimečně je v kompetenci Informačního komisaře též role v dohledu nad financováním politických stran.

3.3. Doporučení

³ Banisar, David, Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws (September 20, 2006). Privacy International, 2006. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1707336>

⁴ seznamy stránek s uvedeným obsahem, které poskytovatelé zpřístupňují svým klientům, aniž by to klienti věděli. Black listy v zásadě vytváří renomovaná britská organizace, nicméně se na ně občas omylem dostane i stránka, která žádný takový obsah nenese.

Pokud bude v ČR zaveden informační komisař, měl by mít plnou kompetenci rozhodnout o odvolání.

V rámci této kompetence by měl mít právo:

- přezkoumat vydané rozhodnutí
- seznámit se se spisem,
- mít možnost vyžádat si k seznámení požadované informace tak, že může posoudit oprávněnost odepření,
- přikázat povinnému subjektu informaci poskytnout,

Doporučuji též uložení kompetence v oblasti whistleblowingu, a to jak v rovině vzdělávací, tak i výkonné, tedy určit IK jako místo pro příjem a ověřování oznámení o nekalých činnostech ve veřejné správě, s odpovědností za další postup tak, aby oznamovatelé byli chráněni před odvetou.

Lze doporučit též kompetenci v oblasti black listů poskytovatelů internetového připojení.

3.4. Zátěž prosazovacích institucí

Zátěž prosazovací instituce, která by byla centrálním odvolacím místem, lze odhadovat podle počtu žádostí a z toho plynoucího počtu stížností a odvolání.

Počty žádostí se v jednotlivých zemích velmi liší. Viditelně narůstají u zemí se silnou demokratickou kulturou a tam, kde je veřejnost uvyklá podílet se na veřejných politikách.

	počet obyvatel	počet žádostí za rok	na 100 000 obyvatel
Německo	84 000 000	1 500	1,8
Francie	65 000 000	3 000	4,6
Nizozemsko	16 500 000	1 300	7,9
Chorvatsko	4 500 000	3 000	66,7
UK (bez Skotska)	55 000 000	40 000	72,7
Mexiko	107 000 000	105 000	98,1
Kanada	32 000 000	34 000	106,3
Irsko	4 000 000	5 000	125,0
Bulharsko	8 000 000	14 000	175,0
USA	305 000 000	1 500 000	491,8
Norsko	4 800 000	44 000	916,7

Pokud by se v ČR ustálil počet žádostí na 100 000 obyvatel zhruba na hodnotě 100 za rok, představuje to celkem 10 000 žádostí ročně. Tento počet žádostí vygeneruje řádově stovky stížností a odvolání, což je poměrně snadno zvládnutelný počet případů k vyřízení.

Mezinárodní srovnání nebylo zaměřeno na počet odvolání (stížností), které řešil Informační komisař v různých zemích.

4. Téma 2: Povinně zveřejňované informace

4.1. forma konkretizace povinnosti aktivně zveřejňovat stanovené okruhy informací

V národních úpravách se lze setkat v zásadě se dvěma formami uložení povinnosti zveřejňovat některé informace aktivně.

První forma spoléhá (tak jako česká úprava) jen na taxativní výčet, uvedený v zákoně, případně upřesněný podzákonným předpisem.

Druhá forma rozvíjí v zákoně uvedené okruhy povinně zveřejněných informací tím, že ukládá povinným subjektům rozpracovat vlastní publikační schéma, tj. vlastní podrobnou sestavu povinných informací.

V obou případech jde o míru upřesnění provedenou na různé úrovni právních aktů, závazných pro povinné subjekty. Je zjevné, že pouze druhá varianta může zajistit, že zveřejněné informace budou odpovídat skutečným poměrům daného povinného subjektu, navíc v této variantě může být motivace povinného subjektu zvýšená tím, že publikační schéma sám formuluje.

Druhý model se využívá ve Velké Británii. Je formulován takto:

Zákon ukládá povinným subjektům mít schválené publikační schéma, které představuje poskytování informací, jež úřad aktivně zveřejňuje.

Informační komisař připravuje a schvaluje modelová publikační schémata, která musí povinné subjekty přijmout a podle nich vytvořit své vlastní publikační schéma.

4.2. Publikační schéma

- uvádí typy informací, které musí povinný subjekt běžně zveřejňovat
- vyjasňuje postup poskytování informací
- uvádí, jaké úhrady lze požadovat za poskytování informací, a
- zavazuje úřad poskytovat a udržovat informačního průvodce o informacích, které poskytuje, jak je poskytovat, a o úhradách.

Všechny povinné subjekty musejí:

- přijmout modelové publikační schéma, a
- vytvořit informačního průvodce buď pomocí „povinných informací“⁵ nebo vzorových informačních průvodců.

Při vytvoření informačního průvodce je třeba použít:

⁵ V terminologii ICO jde o „Definition document“, které podle směrnice „Modelové publikační schéma: použití definovaných dokumentů“ znamenají části průvodce, v němž Komisař představuje typy informací, které předpokládá, že jednotlivé typy orgánu zveřejní. Tyto části průvodce označujeme jako definované dokumenty.“

- “povinné informace” pro hlavní část veřejného sektoru, které poskytují specifické oborové návody s okruhy informací, které od povinných subjektů požadujeme zveřejňovat a seznam v jejich informačním průvodci, nebo
- vzorové informační průvodce pro malé povinné subjekty, které lze stáhnout a vytisknout, kompletovat a použít bez další úpravy. Jsou určeny pro místní zastupitelstva, školy a praktické lékaře.

4.3. Obsah povinně zveřejňovaných informací

Základní úroveň obsahuje obvykle sestavu srovnatelnou s obsahem § 5 v českém zákonu.

Jde v zásadě o tyto okruhy:

- metainformace
- Informace o subjektu
- Organizační struktura
- Obecné podání – Postupy vyřizování různých požadavků a podání
- Podání žádosti o informace a postupy pro přístup k informacím
- Opravné prostředky
- Formuláře
- vydané předpisy
- Připravované předpisy
- Finance, vynakládání veřejných prostředků
- Veřejné zakázky
- Sazebník úhrad
- Výroční zpráva o přístupu k informacím
- Hlavní dokumenty
- Poskytnuté informace (na žádost)
- Seznamy a registry
- Odpovědný úředník
- Aktivita a služby
- další

Britský Informační komisař, jehož úkolem je mj. rozvíjet publikační schémata pro jednotlivé skupiny (typy) veřejných institucí, shrnuje základní okruhy povinných informací obecněji takto:

Okruhy informací

Kdo jsme a co děláme

- Organizační informace, sídlo a kontakty, ústavní a právní dohled
- Kolik a jak spotřebujeme prostředků
- Finanční informace o plánovaných a aktuálních příjmech a výdajích, tendrech, zakázkách a smlouvách.

Jaké máme priority a jak pracujeme

- Strategie a plány, hodnocení, inspekční a kontrolní zprávy a posudky.

Jak rozhodujeme

- Návrhy a rozhodnutí o postupech. Procesy přijímání rozhodnutí, vnitřní požadavky a procedury, konzultace.
- Naše působnost a postupy.
- Průběžně vytvářený přehled našich funkcí a kompetencí.

Seznamy a registry

- Informace uchovávané v registrech na základě zákona a jiných seznamech vztahujících se k působnosti úřadu.

Služby, které nabízíme

- Rady a návody, brožury a letáky, zprávy a výstupy ve sdělovacích prostředcích. Popis nabízených služeb.

Příloha č. 2 (Srovnávací přehled povinně zveřejňovaných informací ČR – Spojené království – Slovinsko) ukazuje, jak se jednotlivé typy povinných informací překrývají a jsou formulovány.

Systém, obdobný ČR, tj. v zákoně vyjmenované okruhy informací, které je povinnost zveřejňovat, mají například tyto národní úpravy:

Arménie, Bulharsko, Estonsko, Chorvatsko, Kanada, Polsko, Slovinsko.

4.4. Odchyly oproti českému zákonu

Hlavní rozdíly oproti české úpravě, tedy okruhy, které český zákon neukládá zveřejňovat, jsou:

4.4.1. Metainformace

Mnoho národních úprav klade důraz na zveřejňování metainformací, tedy informací o tom, jaké typy, okruhy informací má povinný subjekt k dispozici a lze si je vyžádat či vyhledat. Také se klade důraz na možnost snadného vyhledávání při dálkovém přístupu.

Zvláštností je Estonsko, kde existuje povinnost, aby každý povinný subjekt měl veřejně přístupný registr všech (!) přijatých i vytvořených úředních dokumentů. V registru se ukládají informace o všech přijatých či vydaných dokumentech, připravovaných a podepsaných předpisech, a uzavřených smlouvách. Údaje musí být v registru zveřejněny tentýž nebo následující den po přijetí či odeslání dokumentu či v den podpisu předpisu.

Je stanoveno, co v registru musí být o jednotlivých dokumentech uvedeno (např. od koho či komu je dokument určen, datum přijetí či vystavení, způsob doručení, typ dokumentu, ochrana informací v něm). Je stanovena povinnost zajistit veřejný přístup do registru včetně vytvoření indexace a návodu k vyhledávání dokumentů. (viz § 11 a 12 FOIA Est.)

Velmi stručnou a rámcovou úpravu povinně zveřejněných informací má Německo (spolkový zákon). K metainformacím požaduje: „Úřady by měly mít sestavy identifikace dostupných informačních zdrojů a účelů shromážděných informací.“ (čl. 11 odst. 1)

Bulharský zákon k možnosti vyhledávání uvádí:

Čl. 41d: „*Povinné subjekty zajistí podmínky pro snadné vyhledávání veřejných informací prostřednictvím různých nástrojů pro on-line přístup nebo jinými vhodnými prostředky.*“

4.4.2. Veřejné zakázky

Dále se v zahraničních úpravách klade důraz na zvláštní informování o veřejných zakázkách a nakládání s majetkem, jakož i finanční zdroje (rozpočty, fondy atd.)

Např. slovinský zákon uvádí v čl. 10 odst. 1 bod 4: *„Všechny publikace a zadávací dokumentace v souladu s předpisy, kterými se řídí zadávání veřejných zakázek“.*

Estonský zákon uvádí v článku 4 bod 20: *„Informace týkající se veřejného zadávání, organizovaného vládou nebo místními samosprávami.“*

Informace o veřejných zakázkách požadují zveřejňovat například zákony ve Slovinsku, Velké Británii, Chorvatsku, Estonsku.

4.4.3. Informace o nebezpečí

Zvláštní kapitolou jsou v některých zákonech uvedené povinnosti veřejných úřadů zveřejňovat informace, které mohou působit preventivně proti vzniku škod, ohrožení zdraví atd., anebo se požaduje zveřejnění aktuálních informací o hrozících nebezpečích.

Např. estonský FOIA uvádí v čl. 4 odst. 1 bod 7: *„informace týkající se ohrožení života, zdraví a majetku osob“.*

Arménský FOIA uvádí: *„Povinný subjekt ihned zveřejní či jinak dá na vědomí veřejnosti informace, které mohou předejít nebezpečí týkající se veřejné bezpečnosti, pořádku, veřejného zdraví a morálky, ostatních práv a svobod, životního prostředí a majetku osob.“*

4.4.4. Informace o přípravě právních předpisů

Mnohé úpravy ukládají povinným subjektům zveřejňovat informace o připravovaných předpisech. Například Slovinský zákon v sestavě povinných informací uvádí:

„Návrhy předpisů, programy, strategie a další obdobné dokumenty vztahující se k působnosti povinného subjektu“.

Estonský zákon ukládá zveřejňovat:

„§ 28. Povinnosti povinných subjektů zveřejňovat informace

15) návrhy zákonů připravovaných ministerstvy a vládní návrhy dalších předpisů, spolu s důvodovými zprávami, jsou-li tyto návrhy zaslány ke schválení, nebo předložení vládě;

16) návrhy vyhlášek ministerstev a místní správy společně s důvodovými zprávami do těchto návrhů dříve než jsou předloženy ke schválení;

17) *Návrhy, koncepce, plány rozvoje, programů a dalších projektů ve veřejném zájmu, dříve než jsou předkládány příslušným orgánům ke schválení, a odpovídající schválené nebo přijaté dokumenty.*“

4.4.5. Informace, které byly poskytnuty žadatelům

Průzkum neumožnil zjistit, zda je obvyklé zveřejňovat ve zvláštním přehledu informace, které si vyžádali jednotliví žadatelé. Zajímavá je úprava ve Slovinsku, kde se zveřejňují jen ty informace, které byly žadateli požadovány alespoň třikrát.

4.4.6. Další náměty

Dále lze uvažovat o těchto typech povinných informací, zavedených v zahraničních úpravách:

- Návrhy, koncepce, plány rozvoje, programů a dalších projektů ve veřejném zájmu, 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 stát nebo místní vláda převedla na právnické osoby soukromého práva založené státem nebo místní správou nebo s jejich účastí; ; FOIA EST § 28/1/21;
- (c) popis všech manuálů používaných zaměstnanci jednotlivých vládních institucí při správě nebo provádění některého z programů nebo činností vládních institucí (FOIA KAN 5. (1) c);
- majetkovou strukturu 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 C. 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);

4.4.7. K formě zveřejnění povinných informací

Polská úprava obsahuje jednotnou podobu webových stránek „Public Information Bulletin“ (BIP), které zřizuje každý subjekt. Jde v zásadě o obdobu zvykově vzniklé stránky „povinných informací“, které české úřady provozují převážně podle již překonané struktury ISVS, či podle vyhlášky č. 442/2006 Sb. kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Biuletyn Informacji Publicznej (BIP, <http://www.bip.gov.pl/>) má též centrální stránku, na které jsou (podobně jako český Portál veřejné správy) shrnuty odkazy na všechny BIP polských povinných subjektů (vládní úřady, kraje, obce atd.)

4.5. Doporučení

Lze doporučit systém povinných informací na základě publikačních schémat, schvalovaných resp. vydávaných Informačním komisařem. Základní okruhy obecně určit v zákonu, a pověřit prosazovací instituci (Informační komisař) pro jednotlivé

oblasti veřejné správy s ohledem na specifičnost a velikost úřadů stanovit podrobnější publikační schémata, s možností samotných úřadů tato schémata modifikovat a spoluvytvářet.

Výhoda tohoto postupu by byla v tom, že by umožnila podrobněji se seznámit s praxí v této oblasti v zemích, které mají uvedenou úpravu (tato praxe je natolik rozsáhlá, že její zpracování přesahuje rámec této práce). Výhodou by též bylo převzetí (kde je to vhodné) zkušeností, namísto „objevování Ameriky“.

Do okruhu povinných informací zařadit nově:

1. metainformace
2. informace o veřejných zakázkách (s využitím odkazu na zvláštní zákon o veřejných zakázkách, který obsah a formu tohoto okruhu informací stanovuje a upřesňuje)
3. Informace o připravovaných předpisech

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

5. Téma 3: 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

V odborné literatuře se mediační a metodická role Informačního komisaře považuje za nejúčinnější nástroj ke zlepšení přístupu k informacím. Například britský Informační komisař uvádí ve výkladu o své činnosti:

„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.⁶“

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.

⁶ 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)

Publikace „Information Commissions: Roles & Responsibilities, Commonwealth Human Rights Initiative, 2006 ⁷ 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. Mediace 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 90 procentech z dozorových činností používá tzv. „výběrové šetření pro zjištění věcného stavu ⁸“. Jde o neformální rozhovor vedený inspektorem, kterého delegoval Komisař. Neformální rozhovory jsou předem domluvené ve vzájemně přijatelné době, osobně nebo telefonicky, na místech obvykle zvolených respondenty. Rozhovory se neprovádí pod přísahou. Neformální rozhovory jsou zaznamenány jen zřídka a nikdy bez vědomí dotazovaných.

Při neformálním rozhovoru inspektoři zajistí, aby s respondenty hovořili v soukromí a bez přítomnosti ostatních (včetně spolupracovníků, nadřízených a právního zástupce zaměstnavatele). Pouze tehdy, pokud dotazovaný žádá o rozhovor v přítomnosti ostatních, a to pouze v případě, že je inspektor přesvědčen, že ostatní budou pomáhat vyšetřování a nebránit upřímnosti dotazovaného, mohou být při neformálním rozhovoru přítomni další lidé.

Neformální zjišťovací postup pro získání vyjádření od žadatelů a vládních institucí je kombinací rozhovorů (osobně nebo telefonicky) a výměny dopisů. Kvůli získání vyjádření od vedoucích státních institucí kontroloři jednají přímo s úředníkem pověřeným vedoucím instituce, aby komisaři poskytl vyjádření.

5.1.1.1. Doporučení:

Lze doporučit, aby byla v zákoně formulována také mediační a metodická role Informačního komisaře či jiné prosazovací instituce.

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

⁷ vydaná při kampani k implementaci nového federálního a 27 státních zákonů o svobodném přístupu k informacím v Indii (2006)

⁸ The investigative method of choice for fact-finding

funkcí Informačního komisaře je proto vytváření “kultury transparentnosti”⁹ v rámci veřejné správy.

Jak vyplynulo z průzkumu Open Society Justice Initiative¹⁰, 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 takového tréninku pro uspokojivé vyřizování žádostí o informace ve stanovených lhůtách.

Právo na přístup k informacím vyžaduje od států pozitivní opatření k podpoře a prosazení tohoto práva. Tuto povinnost nedávno potvrdil mezinárodní tribunál pro lidská práva, Meziamerický soudní dvůr pro lidská práva, v kauze proti Chile (*Claude Reyes et al vs. Chile*), v níž soud zdůraznil „pozitivní povinnost“ státu zajišťovat ochranu práva na informace, a podtrhl, že působí jednak jako povinnost nebránit právu, a zároveň jako povinnost přijmout pozitivní opatření k jeho uplatňování.

Soud uzavřel, že: “ ... stát má poskytovat výchovu skupinám veřejnosti, úřadům a úředníkům, odpovědným za vyřizování žádostí o přístup k informacím veřejné správy podle zákona a pravidel toto právo provádějících; měl by zahrnovat parametry stanovené Úmluvou, které se týkají omezení přístupu k informacím, a dodržovat je.”(paragraf 165)

5.1.2.1. Doporučení:

Česká úprava by měla obsahovat též kompetenci prosazovací instituce (Informační komisař) ke vzdělávání.

5.1.3. Uplatnění „informačního příkazu“

Model, kdy nadřízený orgán nařizuje poskytnout informaci, pokud k jejímu odepření došlo neoprávněně, je v mezinárodním srovnání 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.).

5.1.3.1. Příkaz orgánu nadřízeného ve věcné linii

Příkladem prvního typu je Polsko.

Proces je upraven v kombinaci čtyř zákonů: zákona o přístupu k veřejným informacím (Obdoba českého InfZ) , zákona o administrativních postupech („správní

⁹ **Helen Darbishire**: Information Commissioner's, Comparative Review of Access to Information Oversight Bodies, Access Info Europe, 2007, str. 7,

¹⁰ viz Open Society Justice Initiative “Transparency and Silence”, 2004, www.justiceinitiative.org

řád“), zákona o postupu před administrativními soudy (obdoba českého SŘS) a zákona „o žalobě proti narušení práva na rozhodnutí“ (nemá v ČR obdobu).

Orgánem druhé instance je orgán vyššího stupně nad orgánem, který odmítl poskytnout informace (v případě samosprávy je to „*samorządowe kolegium 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 je věcné rozhodnutí, tj. zrušení rozhodnutí první instance a rozhodnutí o věci - čili v tomto případě nařízení poskytnout informace.

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

Tuto možnost fakticky naznačuje i český Správní řád (§ 90 SpŘ), ale úřady prakticky vždy postupují jen tak, že vadné rozhodnutí ruší a vracejí k novému řízení.

Specifickým postupem, zajišťujícím účinnost zákona, je překonání obstrukce či nečinnosti povinného subjektu (nebo odvolacího orgánu při předání podkladů k žalobě soudu), jenž zdržuje vyřízení žádosti tím, že nepředá spisovou dokumentaci včetně svého vyjádření nadřízenému orgánu včas. Nadřízený orgán pak musí nejprve vyzývat k doplnění. Obecná úprava soudního přezkumu v Polsku umožňuje, aby soud po marných výzvách rozhodoval i bez dodání podkladů, jen na základě žaloby, a to v případě, „pokud právní a skutkový stav uvedený v žalobě nevyvolává důvodné pochybnosti.“¹¹ 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 blokuje vyřízení.

5.1.3.2. Příkaz speciálního nadřízeného orgánu (Informačního komisaře)

Příkladem druhého typu je Spojené království, Estonsko, Slovinsko.

Spojené království

V první instanci, následně po interním přezkumu v úřadu, žadatel musí podat odvolání k Informačnímu komisaři. Informační komisař má pravomoc nařídit 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). Nakonec, jakmile jsou vyčerpána všechna administrativní odvolání, je zde právo na soudní přezkum, ale jen z hlediska zákonnosti. Soud nerozhodne záležitost *de novo*.

Estonsko

¹¹ 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] § 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.

Poznámka: Výbor GRECO Rady Evropy ocenil¹², že estonský zákon je velmi úspěšný v podpoře přístupu k informacím. Pravidla, která stanovují transparentnost estonské veřejné správy, přinesla široký tok informací on-line (elektronicky), usnadňují přístup k veřejným dokumentům. Důležitým prvkem tohoto zákona je, že veřejné orgány mají povinnost nejen poskytovat informace, ale také pomoci veřejnosti v přístupu k dokumentům. Dále ocenil praxi veřejného konzultování.

V Estonsku funguje fakultativní systém opravných prostředků. Žadatel, kterému byla odepřena informace, se může obrátit s odvoláním na Informačního komisaře (Inspektorát ochrany dat, který je kompetentní i pro zákon o veřejných informacích), anebo na správní soud. Ve věcech databází je kompetentní ministerstvo hospodářství a komunikací. Většina žadatelů se obrací na IK.

Informační komisař může přezkoumat postup orgánů veřejné moci a přijímat stížnosti. Jeho úředníci mohou požadovat vysvětlení od státních orgánů a zkoumat interní dokumenty. Inspektorát může nařídít úřadu postupovat v souladu se zákonem a poskytnout dokumenty.

Úřad se může odvolat ke správnímu soudu. K tomu dochází jen výjimečně.

Slovinsko

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 nezahájí soudní spor, je povinen požadované informace v souladu s rozhodnutím Informačního komisaře poskytnout žadateli.

5.1.3.3. Doporučení

Lze doporučit zavedení možnosti, aby nadřízený orgán při přezkumu nařídil poskytnutí informace. Podle zvoleného řešení by to byl buď nadřízený ve věcné linii, nebo specializovaný orgán typu Informačního komisaře.

5.1.4. Metainformace v informačních zákonech

Estonská úprava obsahuje povinnost vést úplný registr dokumentů, které úřad má. Tento registr je veřejně přístupný, což představuje zásadní metainformaci, podle které se může žadatel zorientovat.

Slovinsko upravuje „Katalog veřejných informací“¹³.

Článek 8 (Katalog veřejných informací)

¹² Second Evaluation Round - Evaluation Report on Estonia Greco Eval II Rep (2003) 4E 2 July 2004.

[http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep\(2003\)4E-Estonia.pdf](http://www.greco.coe.int/evaluations/cycle2/GrecoEval2Rep(2003)4E-Estonia.pdf)

¹³ Article 8 (Catalogue of public information)

(1) Each body shall be obliged to continuously maintain and make public in an appropriate manner (official bulletin of the body, World Wide Web, etc.), as well as submit to the applicant for consultation on the spot, the catalogue of public information partitioned into content blocks held by the body.

(2) The Ministry is obliged to regularly maintain and on the internet publish the state catalogue of public information, containing the information of individual bodies from the previous paragraph.

(1) Povinný subjekt průběžně udržuje a zveřejňuje v odpovídající formě (oficiální bulletin, internet atd.) jakož i poskytuje žadatelům k nahlédnutí ve své úředně katalog veřejných informací, které drží, utříděný podle souvisejícího obsahu.

(2) Ministerstvo je povinno trvale udržovat a zveřejňovat na internetu státní katalog veřejných informací, obsahující informace o jednotlivých povinných subjektech podle předchozího odstavce.

5.1.4.1. žádost o metainformace

Pracovní skupina zvažovala 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. Taková žádost by podléhala zrychlenému a zjednodušenému vyřízení povinným subjektem.

Tento typ postupu není výslovně (procesně) upraven v žádné zkoumané národní úpravě. Ovšem v mnoha úpravách je zakotveno v obecném smyslu, že povinný subjekt musí pomoci žadateli zorientovat se a správně identifikovat požadovanou informaci.

Estonská úprava například ukládá povinným subjektům:

„být nápomocný žadatelům o informace, a poučit žadatele o informace o každém platném omezení přístupu k informacím;“ (§ 9. 5) a 6) FOIA EST)

Estonský zákon dále ukládá (§ 15 odst. 1, 2 a 4 FOIA EST):

„povinné subjekty musí jasně vysvětlit postup a podmínky a způsoby přístupu k informacím osobám, které žádají o informace.“ A dále: „úředníci a zaměstnanci povinného subjektu jsou povinni 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.“ Též ukládá ihned požadovat upřesnění žádosti“ „Pokud žádost o informaci neuvádí formu nebo informaci, kterou žadatel požaduje, povinný subjekt bezodkladně kontaktuje žadatele, aby žádost upřesnil.“

Slovenská úprava požaduje v článku 14 (neformální dotaz)

(2) pokud úřad obdrží žádost, neprodleně umožní žadateli seznámit se s obsahem požadovaných informací tím, že mu nabídne informace k nahlédnutí nebo tím, že zajistí jejich přepsání, kopii nebo elektronický záznam informací včetně opakovaného použití.

(3) Pokud žadatel požaduje, aby mu informace byla předložena k nahlédnutí, úřad je povinen zajistit žadateli nahlédnutí takovým způsobem, aby žadatel měl dostatek času seznámit se s jejím obsahem.

a dále v článku 18 (doplnění žádosti)

(2) Úředník uvedený v článku 9 tohoto zákona je povinen poskytnout žadateli odpovídající pomoc při doplnění žádosti.

5.1.4.2. Doporučení:

I když částečně podobné povinnosti se mohou dovozovat z obecných zásad správního řízení, které na postup podle InfZ dopadá, lze doporučit výraznější úpravu, ukládající povinnému subjektu umožnit a pomoci žadateli zorientovat se v informacích, které požaduje.

5.1.5. Iterační postup

Pracovní skupina zvažovala možnost, jak povinný subjekt v interakci se žadatelem mu doporučí zúžení žádosti tak, aby aby žádost směřovala k nechráněným informacím a tím pádem nevyvolala rozsáhlé prohledávání dokumentu a anonymizaci chráněných informací.

Téměř v žádné úpravě není postup, umožňující zúžit žádost. Výjimkou ze zkoumaných úprav je úprava Nového Zélandu, která 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.

Úpravy jinak obsahují jen možnosti vyžádat upřesnění, jaká informace se požaduje. Nelze však vyloučit (provedená komparace neumožňuje takový detail vyjasnit), že výklad požadavku na upřesnění informace může být v některých zemích vykládán tak, že umožňuje požadovat zúžení požadavku tak, aby bylo snadnější informaci vyhledat a připravit k poskytnutí.

Existují zvláštní konstrukce, směřující zčásti k podobnému výsledku: např. britská úprava umožňuje žádost, jejíž náklady by přesáhly 500 liber, odmítnout.

5.1.5.1. Doporučení

Na základě mezinárodního srovnání nelze vyvodit žádné doporučení. Lze uvažovat o vytvoření takového postupu unikátně pro českou úpravu, případně s inspirací úpravy Nového Zélandu.

5.1.6. „regulovaná forma nahlížení“ do informací

Pracovní skupina zvažovala možnost upravit specifickou formu nahlížení pro InfZ, zčásti odlišnou od úprav nahlížení v procesních předpisech.

Odpovídající úpravu má např. Slovinsko (uvedeno též výše):

Slovinská úprava požaduje v článku 14 (*neformální dotaz*)

(2) pokud úřad obdrží žádost, neprodleně umožní žadateli seznámit se s obsahem požadovaných informací tím, že mu nabídne informace k nahlédnutí nebo tím, že

zajistí jejich přepsání, kopii nebo elektronický záznam informací včetně opakovaného použití.

(3) Pokud žadatel požaduje, aby mu informace byla předložena k nahlédnutí, úřad je povinen zajistit žadateli nahlédnutí takovým způsobem, aby žadatel měl dostatek času seznámit se s jejím obsahem.

Na neformálním nahlížení byla po staletí založena švédská úprava.

„Zákon o svobodě tisku Čl. 12.

Každá veřejná listina, která může být zpřístupněna veřejnosti, bude jí zpřístupněna, a to v místě, kde je držena, a to bez poplatku, bezprostředně nebo bez průtahů a každému, kdo o to požádá, a to způsobem, aby mohla být listina přečtena, nebo její obsah slyšen nebo jinak vnímán. Listinu lze kopírovat, reprodukovat nebo přenést na zvukový záznam. Není-li možno zpřístupnit dokument bez takové jeho části, která nesmí být zpřístupněna, zpřístupní se zbytek dokumentu žadateli ve formě přepisu nebo kopie.

Veřejný úřad není povinen zpřístupnit dokument v místě, kde je držen, pokud by to bylo spojeno s vážnými obtížemi. Taková povinnost také neplatí v případě záznamů podle odst. 1 čl. 3, může-li žadatel bez zvláštních obtíží získat přístup k záznamu u veřejného úřadu sídlícího v sousedství.“

Slovinská úprava podrobně vyjmenovává technické formy poskytnutí informací a podrobnosti o ústním poskytnutí informací:

§ 17. Formy vyřízení žádosti o informace

(1) Povinný subjekt vyhoví žádosti o informaci ve formě požadované žadatelem a poskytne informaci:

- 1) digitálně na přenosný nosič informací nebo na elektronickou adresu udanou v žádosti;*
- 2) jako kopii nebo přepis dokumentu na papír buď přímo žadateli nebo na jeho poštovní adresu;*
- 3) faxem;*
- 4) ústně;*
- 5) přístupem u povinného subjektu;*
- 6) jinou formou s ohledem na typ nosiče.*

(2) Povinný subjekt může odmítnout vyhovět ve formě požadované v žádosti pokud:

- 1) nemá pro ni technické prostředky;*
- 2) typ nosiče neumožňuje vyhovět;*
- 3) ústní sdělení informace by nepřiměřeně omezilo výkon hlavních povinností povinného subjektu z hlediska potřebného času.*

(3) Povinný subjekt na žádost žadatele poskytne kopie dokumentu na papír pokud to typ nosiče a údaje o žadateli umožňují a pokud informace nebyla zveřejněna.

(4) Povinný subjekt na žádost žadatele poskytne informace (včetně zveřejněných informací) spolu s úředním potvrzením, pokud je to nezbytné pro uplatnění práv a svobod a dodržení povinností žadatele.

(5) Informace se poskytnou pouze ústně, pokud:

1) se požadovaná informace týká vyřízení petice, memoranda nebo jiného dotazu podaného žadatelem;

2) se požaduje informace, zda žadatelem požadovanou informaci má povinný subjekt k dispozici.

(6) Při ústním vyřízení žádosti o informace není osoba vyřizující žádost povinna číst dokument nahlas.

(7) V případě upraveném v odstavci (2) tohoto paragrafu zvolí povinný subjekt odpovídající formu vyřízení žádosti a pokud je to možné, konzultuje se žadatelem před vyřízením žádosti o informace.

(8) Pokud žádost o informace neurčuje formu poskytnutí požadovanou žadatelem a pokud není možné určit ji konzultací se žadatelem ve stanovené lhůtě pro vyřízení žádosti, vyřídí se žádost na základě údajů v žádosti způsobem, který zvolí povinný subjekt, přičemž povinný subjekt, pokud je to možné, upřednostní formu, v níž byla podána žádost.

Možnost nahlížení je tedy definována v odst. 1 bod 5, přičemž pod přístupem u povinného subjektu možno chápat také přístup do informačního systému, například u terminálu nebo pracovní stanice vnitřní sítě.

5.1.6.1. Doporučení:

InfZ by měl obsahovat zřetelnější ustanovení, které umožňuje nahlížení do dokumentů, odlišné od nahlížení do spisu ve smyslu správního řízení. Rozdíl spočívá v tom, že toto nahlížení musí být podřízeno tomu, zda jde o přístupné informace a zda lze technicky zajistit nahlížení do dokumentů při ochraně těch informací, které nelze zpřístupnit.

Dále by bylo vhodné v české úpravě zakotvit přístup do informačního systému, například u terminálu nebo pracovní stanice vnitřní sítě podle slovinského vzoru.

5.1.7. Test veřejného zájmu

Test veřejného zájmu představuje postup, kdy zákonem stanovené důvody pro neposkytnutí informací se nemusejí aplikovat, pokud veřejný zájem na jejich zpřístupnění převažuje nad potřebou jejich ochrany. Jde o poměrně obvyklý nástroj národních úprav. Z 23 zkoumaných zemí jich 11 má výslovnou úpravu, 12 nikoliv, přičemž určitá míra testování může probíhat i bez výslovné úpravy. Test upravují zákony například v těchto zemích: Bulharsko, Slovinsko, Kanada, Indie, Nový Zéland, Velká Británie, Izrael, Makedonie, Moldávie, Německo, Norsko.

5.1.7.1. Forma úpravy testu:

5.1.7.1.1. Velká Británie

Oddíl 2(2)(b) britského Infozákona stanoví, že informace, na které lze uplatnit výjimku (tj. je odepřít), mohou být odepřeny pouze, pokud:

„veřejný zájem na uplatnění výjimky podle okolností případu převažuje nad veřejným zájmem na poskytnutí informace.“

Uvedené znění vytváří presumpci otevřenosti. Je dána obráceným zdůrazněním formulace, kdy veřejný zájem na ochraně informace musí být vyšší, než na jejím zveřejnění. Znamená to, že pokud je mezi zájmy rovnováha, veřejný zájem na jednotlivém zveřejnění převažuje. Tento obrácený důraz byl záměrně doplněn ve Sněmovně Lordů při schvalování v Parlamentu.

Test veřejného zájmu se uplatňuje na sedmnáct výjimek (ochran informací). Test naopak nelze použít pro osm „absolutních“ výjimek. Pokud se uplatní absolutní výjimka, úředník nepotřebuje při rozhodnutí zvažovat veřejný zájem na zveřejnění informace.

Při rozhodování o veřejném zájmu se tak častěji dává přednost poskytnutí.

Tato konstrukce (17 výjimek, na které je test uplatnitelný, a 8, kde nelze uplatnit) je obrazem britské úpravy, která v pasáži o výjimkách z obecného přístupu k informacím je velmi detailní, konkrétní, kasuistická a pozitivistická (např. důvod odepření „příprava vládní politiky“ by dle české úpravy přirozeně spadl pod obecné ustanovení o přípravných informacích, a to nejen vládních, ale zároveň by chránil menší okruh informací).

5.1.7.1.2. Bulharsko:

V Bulharsku byl test veřejného zájmu zaveden až r. 2008. Novela vložila stručný odstavec v paragrafu, obecně upravujícím omezení přístupu k informacím:

Čl. 13

...

(4) Přístup k veřejným informacím se neomezí, pokud převládá veřejný zájem na jejich zveřejnění¹⁴.

Bulharská úprava tedy až na několik případů, uvedených dále, nepracuje s presumpcí otevřenosti, tj. pokud dva zájmy jsou rovnocenné, zvítězí zájem na ochraně (odepření) informace. Tato nuance je však spíše teoretická.

Zákon poté na několika místech, stanovujících ochranu (odepření) některých informací pro konkrétní typy informací, tyto výjimky pomocí testu veřejného zájmu relativizuje, pokud veřejný zájem převažuje.

Dále se v doplňkových ustanoveních uvádějí definice pojmů, a vylučují se případy, kdy nelze uplatnit obchodní tajemství, včetně specifických případů, kdy se stanoví

¹⁴ Access to administrative public information shall not be restricted when there is overriding public interest in the disclosure.

presumpce otevřenosti (až do prokázání opaku) v souvislosti s transparentností veřejného obstarávání, rozhodování orgánů veřejné správy, odhalování korupce, zneužívání moci, špatného hospodaření, obsahu smluv s povinnými subjekty a vyvracení neautentických informací, týkajících se významných veřejných zájmů.

Tamtéž je i definováno, že veřejný zájem převažuje v případech, týkajících se korupce, transparentnosti a odpovědnosti ve veřejné správě. Konkrétně se stanoví případy, 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.“

5.1.7.1.3. Slovinsko

Test veřejného zájmu je upraven v Zákoně o přístupu k veřejným informacím.

V článku 6 odst. 1 se vyjmenovávají všechny typy chráněných informací (obdoba § 7-11 českého InfZ). Na něj navazuje odstavce 2, který popisuje test veřejného zájmu tak, že „bez ohledu na předchozí odstavce se přístup k informacím zachová, pokud veřejný zájem na zveřejnění převažuje nad veřejným zájmem nebo zájmem jiných osob na ochraně požadovaných informací“. Z této generální klauzule pak zákon stanoví naopak zase výjimky (tedy uvádí absolutní výjimky z poskytnutí) v nejvážnějších případech.

Absolutní přednost veřejného zájmu, působící vůči všem výše uvedeným ochranám, je však stanovená pro informace, vztahující se k použití veřejných prostředků nebo k výkonu veřejných funkcí nebo zaměstnaneckých vztahů úředníků veřejné správy¹⁵.

Impuls pro provedení testu dává buď žadatel anebo vyřizující úředník z vlastního popudu. Předkládá věc k definitivnímu rozhodnutí vládě (v případě vládě podřízených úřadů), Nejvyššímu soudu (v případě soudů), nebo zastupitelstvu (v případě samosprávy včetně ovládaných firem).

5.1.7.2. Obsah testu

¹⁵ vyjma případů podle bodu 1 a 5 až 8 odstavce 1, tj. informací: utajovaných (1), z daňového řízení (5), z trestního vyšetřování (6), ze správního řízení, jejíž zveřejnění by mohlo poškodit průběh řízení (7), ze soudního řízení, jejíž zveřejnění by mohlo poškodit průběh řízení (8), a v případech, kdy Zákon o nakládání s veřejnými financemi a Zákon o veřejném zadávání stanoví jinak;

5.1.7.2.1. Velká Británie

Test veřejného zájmu se uplatňuje na sedmnáct následujících výjimek (ochrana informací):

- Oddíl 22 informace určené k budoucímu zveřejnění
- Oddíl 24 národní bezpečnost
- Oddíl 26 obrana
- Oddíl 27 mezinárodní vztahy
- Oddíl 28 vztahy v rámci Spojeného království
- Oddíl 29 hospodářství
- Oddíl 30 vyšetřování a řízení veřejných úřadů
- Oddíl 31 prosazování práva
- Oddíl 33 auditní funkce
- Oddíl 35 příprava vládní politiky
- Oddíl 36 účinné řízení veřejných záležitostí
- Oddíl 37 komunikace s Jejím Veličenstvem a pocty
- Oddíl 38 zdraví a pojištění
- Oddíl 39 informace o životním prostředí
- Oddíl 40(3)(a)(i) osobní údaje, pokud má subjekt údajů právo na předběžné opatření
- Oddíl 42 zákonná profesní privilegia (*jde nejspíše o mlčenlivosti stanovené zákonem nebo uznané státem*)
- Oddíl 43 obchodní zájmy.

Test nelze použít pro osm „absolutních“, dále uvedených výjimek. Pokud se uplatní absolutní výjimka, úředník nepotřebuje při rozhodnutí zvažovat veřejný zájem na zveřejnění informace.

- Oddíl 21 informace dostupné žadateli z jiných důvodů
- Oddíl 23 informace poskytnuté nebo vztahující se k subjektům nakládajícím s utajovanými skutečnostmi
- Oddíl 32 soudní záznamy
- Oddíl 34 parlamentní privilegia
- Oddíl 36 poškození účinného řízení veřejných záležitostí, pokud se týká informací držených Dolní Sněmovnou nebo Sněmovnou Lordů
- Oddíl 40 osobní informace vyjma 40(3)(a)(i))
- Oddíl 41 důvěrně předané informace
- Oddíl 44 pokud zákaz poskytnutí plyne z jiného předpisu.

5.1.7.2.2. Bulharsko

Test je umožněn jednak všeobecně (čl. 13), jednak v těchto výslovně stanovených případech:

- výrobní a obchodní tajemství,
- informace, způsobující nerovnou soutěž mezi obchodními subjekty, a
- informace, vyžadující souhlas třetí strany.

Vztah obecného ustanovení a těchto tří konkrétních případů není jasný.

Presumpci otevřenosti zákon stanoví v případech informací, týkajících se

- transparentnosti veřejného obstarávání,
- rozhodování orgánů veřejné správy,
- odhalování korupce,
- zneužívání moci,
- špatného hospodaření,
- obsahu smluv s povinnými subjekty a
- vyvracení neautentických informací, týkajících se významných veřejných zájmů.

Tuto presumpci otevřenosti lze překonat negativním testem, kdy se má za to, že převažuje veřejný zájem, dokud se neprokáže opak.

5.1.7.2.3. Slovinsko:

Testu lze podrobit všechny informace, které by jinak měly být odepřeny, vyjma těchto absolutních výjimek:

- informace, které jsou podle zákona o utajovaných informacích označeny jedním ze dvou nejvyšších stupňů utajení;
- informace, které obsahují anebo jsou vytvořeny z utajovaných informací jiného státu nebo mezinárodní organizace, která má se Slovinskou republikou uzavřenou dohodu o výměně nebo předávání utajovaných informací;
- informace, které obsahují anebo jsou vytvořeny z daňových procedur, předané úřadům Slovinské republiky úřadem jiného státu;
- informace, jejichž zveřejnění by mohlo způsobit zásah do důvěrnosti individuálních údajů statistické jednotky podle Zákona o státní statistické službě;
- informace, jejichž zveřejnění by mohlo způsobit zásah do důvěrnosti daňového řízení podle Zákona o správě daní, vztahující se k fyzickým osobám a informace o všech osobách podle téhož bodu až do ukončení daňové procedury.

5.1.7.3. Doporučení

V českém InfZ lze doporučit zavést test veřejného zájmu. Ten by se týkal všech typů chráněných informací s výjimkami podle slovinského vzoru, a dále:

- rozhodovací činnost soudů § 11 odst. 4 / b InfZ),
- informace z kontrolní činnosti, které nevznikly činností povinného subjektu.

Test by prováděl vyřizující úředník, pokud je takový požadavek v žádosti, anebo z vlastního popudu. Odvolací orgán jej provede vždy.

5.1.8. Výslovně stanovit krátké lhůty pro soudy k rozhodnutí o podaných správních žalobách podle InfZ

5.1.8.1. Polsko

V polské úpravě je stanovena rychlá lhůta pro projednání odvolání či žaloby soudem. Polský zákon o řízení před správními soudy (SRŚ) uvádí:

- 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.

5.1.8.2. Švédsko

Švédská úprava stanoví v Čl. 15. „Odvolání proti rozhodnutí člena vlády se podává vládě, odvolání proti rozhodnutí jiného úřadu se podává soudu. ... O odvolání tohoto druhu bude vždy rozhodováno urychleně.“

5.1.8.3. Francie

Po rozhodnutí CADA (musí rozhodnout do 30 dnů) se žadatel může obrátit se správní žalobou ke správnímu soudu. Správní soud musí o správní žalobě rozhodnout ve lhůtě 6 měsíců.

Otázka krátkých lhůt pro soudní projednání nebyla předmětem širšího mezinárodního srovnání.

5.1.8.4. Doporučení:

V sestavě opatření pro zrychlení a vyšší účinnost přístup k informacím by měla být zařazeno i zavedení poměrně krátké lhůty pro soudní řízení. Polský příklad ukazuje, že je to možné, existují i praktické zkušenosti s rychlostí tohoto postupu¹⁶.

5.1.9. Umožnit podání anonymní žádosti

Ze srovnání nelze vyčíst, zda v jednotlivých úpravách je stanoveno, zda žádost musí být podepsána jmenovitě, anebo se připouští určitá míra anonymity. Některé úpravy se vůbec k náležitostem žádosti nevyjadřují (Polsko, Německo), je však možné, že úprava plyne z obecných předpisů o správním řízení. Některé úpravy obsahují stejně jako česká výslovný požadavek na uvedení jména (Bulharsko, Estonsko).

Polská úprava neobsahuje popis podání (žádosti), tedy ani náležitosti. Je možné, že jsou definovány v obecném předpisu o správním řízení. Dokonce ukládá, aby informace, které jsou dostupné bezprostředně, byly zpřístupněny ústně nebo písemně i bez písemné žádosti.

Úpravy, které požadují jméno a příjmení, však nepožadují další určení datem narození a bydlištěm, postačuje zaslací adresa.

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).

¹⁶ v konkrétním případě, kdy žadatelem byl český subjekt (s pomocí polského právního zástupce) byla informace získána včetně soudního řízení asi po 3 měsících od podání žádosti, přičemž do rozhodnutí soudu uběhly jen 2 měsíce.

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).

5.1.9.1. Doporučení

Ve vztahu k Úmluvě RE a vzhledem ke srovnání zahraničních úpravy by bylo vhodné přinejmenším snížit míru administrativních požadavků na náležitosti žádosti v české úpravě. Lze doporučit estonský model, kdy se podrobnější údaje požadují jen v případě, kdy to odůvodňuje poskytnutí určitých typů údajů..

5.1.10. Zavedení formulářových dotazů

Pracovní skupina zvažovala úpravu, která by vyjasnila postavení formulářově podaných žádosti na stejné úrovni, jako je klasická písemně podaná žádost. Zahraniční úpravy zajišťují podání žádosti elektronicky s povinností odpovědět elektronicky, aniž by podání muselo být potvrzováno.

5.1.10.1. Bulharsko

čl. 41f

(1) Informace veřejného sektoru se poskytnou pro opakované použití na základě písemné žádosti.

(2) Je-li žádost podána elektronicky, musí povinný subjekt reagovat také elektronicky. V takových případech není zapotřebí potvrzení příjmu.

Čl. 41h

(1) Povinný subjekt vyřídí žádost o informaci pro opakované použití do 14 dnů od doručení žádosti.

(2) V případě, kdy požadované informace jsou užitečné po omezenou dobu, povinný subjekt je poskytne v rozumné lhůtě, v níž informace neztratily význam.

5.1.10.2. Slovinsko

Slovinsko nemá žádnou takovou úpravu. Má však silnou úpravu pro Re-use, realizovanou na úrovni Nařízení vlády. Toto nařízení upravuje formu poskytnutí informací tak, že se řídí požadavkem žadatele (elektronická nebo papírová forma).

5.1.10.3. Rumunsko

Čl. 7 (3) *Žádost a poskytnutí informace může být učiněno také elektronickou formou, pokud jsou splněny potřebné technické podmínky.*

5.1.10.4. Doporučení

Mělo by postačit malé doplnění forem žádosti tak, aby i dotaz učiněný na internetu pomocí vyhledávacího a podobného formuláře měl povahu žádosti o informace dle InfZ.

5.1.11. Sankce

5.1.11.1. Přehled úprav a příklady

V průzkumu 25 zemí se podařilo získat tyto údaje:

13 států má zavedenu sankci za porušení povinností při poskytování informací, 11 států nikoliv, v jednom případě nezjištěno (Itálie).

Z toho **finanční sankci uplatňuje všech 13 států**. Vedle finančních sankcí jsou obvyklé též sankce disciplinární, a v mnoha případech i kriminální (trestní, odnětí svobody).

Pouze ve 2 případech jsou sankce vymáhány po povinném subjektu jako celku, **v 10 bylo výslovně sděleno, že se sankce uplatňují přímo vůči úředníkovi**, který porušil povinnosti.

Na dotaz, zda jsou sankce reálně uplatňovány, odpovědělo 7 států, že ano, 2 státy, že nikoli a jde spíše o „mrtvé ustanovení“. Od ostatních 4 států se v tomto ohledu nepodařilo získat zprávu.

	ANO	NE	nezjištěno
Zavedena sankce	13	11	1
Finanční sankce	13	0	0
Sankce uplatňována vůči fyzické osobě	10	2	1
Sankce se uplatňují	7	2	4

V jiném průzkumu sankcí, prováděném v současné době kanceláří vládních záležitostí Americké právní asociace (Governmental Affairs Office American Bar Association)¹⁷, byly zjištěny například tyto státy se zavedenými sankcemi v oblasti přístupu k informacím:

EVROPA: Armenia, Bulgaria, Poland, Slovakia, Georgia, Hungary, Romania, Sweden, United Kingdom.

AMERIKA: Chile, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Peru,

USA: *Arkansas, Colorado, Connecticut, Florida, Georgia, Guam, Kansas, Louisiana, Maine, Maryland, Mississippi, Nebraska, South Carolina, Washington, D.C., West Virginia.* Uruguay

AFRIKA: South Africa, Uganda, Ethiopia Liberia Nigeria

ASIE: India, Israel, Kyrgyzstan.

Takových zemí je však mnohem více, ovšem průzkum teprve probíhá.

¹⁷ realizuje Thomas M. Susman, Director, Governmental Affairs Office, American Bar Association, 740 15th Street, NW, Washington, DC 20005-1009, Thomas.Susman@americanbar.org, přehled zaslal O. Kužilkovi 6. července 2011

Konkrétnější příklady sankcí uvádí následující tabulka:

Stát	Typ sankce	Sankční ustanovení	Příklad
EUROPE			
Arménie	Pokuty	článek 189,7 Arménského správního řádu ukládá pokutu až do výše 50.000 AMD	Starosta města dostal pokutu 50 000 AMD za neposkytnutí informací o obecním rozpočtu.
Bulharsko	Pokuty pro zaměstnance nebo tvrdší tresty podle jiných zákonů		
Maďarsko	Podle jiných předpisů - pokuty	Podle vládního nařízení kdo omezí osobě její právo na přístup k informacím může být pokutován do výše 60 000 HUF	
Švédsko	Žádné, ale soud může sankci uložit	Podle trestního zákoníku může soud uložit sankci tomu, kdo zveřejnil utajovaný dokument, nebo za nesprávné vyřízení žádosti o informace.	
Spojené království	Pokuty uložené tomu, kdo obstruuje přístup k informacím	Sankce za poškození, zničení, blokování informace s úmyslem zabránit poskytnutí informací	
AMERIKA			
Chile	Pokuta pro vedoucího povinného subjektu a možnost odvolat jej	Za porušování InfZ může být vedoucí povinného subjektu pokutován ve výši mezi 20 a 50 % svého platu. Stejná pokuta se může uložit, za překročení lhůty k poskytnutí informace. V případě opakování může být vedoucí odvolán ve lhůtě 5 dní. Stejná pokut se může uložit za neodůvodněné nesplnění aktivní informační povinnosti. Uložené pokuty se zveřejňují na webu Komise a do pěti dní po uložení i na webu příslušného povinného subjektu.	
Kolumbie	Odvolání	Nesplnění nebo porušení povinností podle InfZ, porušení lhůty pro poskytnutí informace.	
USA Arkansas	přestupková odpovědnost	Porušení povinností podle InfZ	
USA Colorado	Pokuta nebo ztráta svobody	Odepření informace v rozporu s InfZ, pokuta do 100 \$ nebo vězení do 90 dní.	
USA Connecticut	Pokuta	Odepření informace v rozporu s InfZ, pokuta do 1000 \$.	
USA Florida	Pokuta nebo trestní sankce	Odepření informace v rozporu s InfZ, pokuta do 500 \$ nebo trestní stíhání	
USA Georgia	Pokuta nebo trestní sankce	.Odepření informace v rozporu s InfZ, pokuta do 100 \$ nebo trestní stíhání	
ASIE			
Indie	Pokuta nebo disciplinární trest pro informačního	Odmítnutí žádosti bez rozumného důvodu, porušení lhůty pro poskytnutí informace, odmítnutí žádosti se zlým úmyslem, úmyslné poskytnutí nesprávné	V říjnu 2009 uložila Informační komise maximální pokutu 25000 Rs dvěma

Stát	Typ sankce	Sankční ustanovení	Příklad
	úředníka	informace, zničení požadované informace, nebo obstrukce jiným způsobem Pokuta 250 Rs za den, dokud nebude informace poskytnuta, maximálně 25 000. Děle lze navrhnout disciplinární sankci za opakované nedostatky při poskytnutí informací bez rozumného důvodu.	úředníkům za neposkytnutí informací o projektu renovace v obci.

5.1.11.2. Slovensko

Slovenská úprava používá jako sankci za porušování povinností podle Infozákona přestupek:

§ 21a Priestupky

(1) *Priestupku sa dopustí ten, kto*

- a) vedome vydá a zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie,*
- b) vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií,*
- c) poruší inú povinnosť ustanovenú týmto zákonom.*

(2) *Za priestupok podľa odseku 1 možno uložiť pokutu do 1 650 eur a zákaz činnosti až na dva roky.*

(3) *Priestupok podľa odseku 1 možno prejednať len na návrh postihnutej osoby, jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka (ďalej len "navrhovateľ"). Navrhovateľ je účastníkom konania o priestupku.*

(4) *V návrhu musí byť uvedené, kto je postihnutou osobou, koho navrhovateľ označuje za páchatel'a a kedy a akým spôsobom priestupok spáchal.*

(5) *Priestupky podľa tohto zákona prejednáva obvodný úrad.*

(6) *Na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch.27a)*

5.1.11.3. Polsko

Polská úprava stanoví také jako sankci pokutu nebo i trest odnětí svobody:

čl. 23

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

5.1.11.4. Slovinsko

Slovinský zákon o přístup k informacím obsahuje sankční ustanovení v podobě přestupků (správních deliktů):

IX. Sankční ustanovení

Článek 39 - Odpovědnost za delikty

(1) Pokuta od 250 000 SIT (od ca 25 000 Kč) se uloží osobě za delikt zničení dokumentu, spisu, svazku, registru, záznamu nebo dokumentačního materiálu, obsahujícího veřejné informace, s úmyslem znepřístupnit tyto informace veřejnosti.

(2) Pokuta od 350 000 SIT (od cca 35 000 Kč) se uloží představiteli úřadu za delikt zničení dokumentu, spisu, svazku, registru, záznamu nebo dokumentačního materiálu obsahujícího veřejné informace, s úmyslem znepřístupnit tyto informace veřejnosti.

(3) Pokuta od 150 000 do 300 000 SIT (od cca 15 000 do 30 000 Kč) se uloží představiteli úřadu za delikt, kdy tato osoba neoprávněně nepředá požadované informace ve stanovené lhůtě nebo nezveřejní sestavu veřejných informací nebo při velkém rozsahu jinak určených informací.

(4) Pokuta až od 150 000 do 300 000 SIT (od cca 15 000 do 30 000 Kč) se uloží fyzické osobě, a pokuta 300 000 až 3 000 000 SIT (od cca 30 000 do 300 000 Kč) právnické osobě nebo podnikateli, který použije veřejnou informaci pro obchodní použití jiné než původní účel v rámci veřejného úkolu (re-use), pro které povinný subjekt vyměřil cenu nebo stanovil jiné podmínky a nepovolil takové použití.

Další sankce stanoví Zákon o Informačním komisaři¹⁸. Pokutu odpovídající od 10 000 do 25 000 Kč stanoví úředníkovi, který nepředá Informačnímu komisaři vyžádaný dokument, spis, složku, registr, záznam nebo dokumentační materiál, ačkoliv je v držení povinného subjektu, a dále za to, když nepředá požadovaný dokument, spis, složku, registr, záznam nebo dokumentační materiál žadateli (čl. 15).

5.1.11.5. Estonsko

Zákon o přístupu k informacím:

§ 54 Porušení požadavků na zveřejnění a poskytnutí informací

Úmyslné poskytnutí nesprávné informace nebo úmyslné zveřejnění nebo poskytnutí informace určené jen k vnitřnímu použití, nebo nesplnění pokynu Inspektorátu pro ochranu údajů se trestá pokutou až do výše 300 „pokutových jednotek“¹⁹.

Trestní zákon:

§ 167 Porušení požadavků na zveřejnění a poskytnutí informací

¹⁸ Information Commissioner Act

¹⁹ nejspíše jde o estonský koncept stanovení pokut, odvozovaných od základny „pokutová jednotka“ (fine unit).

Úmyslné poskytnutí nesprávné informace nebo úmyslné zveřejnění nebo poskytnutí informace určené jen k vnitřnímu použití, pokud to způsobí významnou škodu na právech a zájmech chráněných zákonem nebo veřejným zájmem jiné osoby, se trestá pokutou nebo ztrátou svobody.

5.1.11.6. Doporučení

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.

5.1.12. Zavedení zvláštního zkráceného postupu pro vyřizování žádostí podaných elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu (obdobu žádosti podané ústně)

Všechny zkoumané zahraniční úpravy umožňují podat žádost elektronicky. Totéž platí pro podání žádostí ústně (osobně). V žádné úpravě není zvýrazněno, že by žádost musela být podána s elektronickým podpisem. Otázka podpisu však může být složitější, může být upravena v jiných předpisech. Jelikož v rámci průzkumu nebyla tato otázka předmětem výslovného dotazu, nelze jednoznačně říci, v kolika úpravách je možné účinně podat žádost o informaci stejně jako v Česku jen pomocí obyčejné e-mailové zprávy.

Ve zkoumaných zahraničních úpravách není běžný zjednodušený postup pro vyřízení ústní nebo elektronické žádosti bez elektronického podpisu. Estonská a slovinská úprava však takový postup obsahují.

Estonská úprava obsahuje obdobu českého § 13 odst. 2:

„Povinný subjekt má právo požádat o předložení žádosti o informace v písemné formě v případě, že žadatel není spokojen s informací poskytnutou ústně.“

Slovinská úprava obsahuje tzv. „neformální žádost“ (čl. 14). Tu lze podat ústně. Písemně podaná žádost, resp. žadatel požívá právní ochrany. Naopak vyřízení neformální žádosti se nepovažuje za správní řízení o žádosti ve smyslu zákona upravujícího obecné správní řízení:

„Článek 14

(1) Pokud žadatel požádá o přístup nebo opakované použití veřejných informací prostřednictvím neformální žádosti, je povinný subjekt povinen zajistit žadateli přístup nebo opakované využívání veřejných informací, s výjimkou údajů uvedených v odstavci 1 nebo 6 v článku 6 tohoto zákona.

...

(4) Neformální žádost podle prvního odstavce se nepovažuje za správní řízení o žádosti ve smyslu zákona upravujícího obecné správní řízení.“

Na základě neformální žádosti má povinný subjekt povinnost „neprodleně umožnit žadateli seznámit se s obsahem požadovaných informací tím, že mu nabídne

informace k nahlédnutí nebo tím, že zajistí jejich přepsání, kopii nebo elektronický záznam informací včetně opakovaného použití.“

Neformální žádosti nelze požadovat (povinný subjekt tedy nebude nic činit) utajované informace (čl. 6 odst. 1) a informace získané nebo vytvořené pro účel trestního vyšetřování nebo ve vztahu k trestnímu vyšetřování (čl. 6 odst. 6).

5.1.12.1. Doporučení

V zahraničních úpravách nelze najít inspiraci pro zjednodušené vyřízení žádosti, podané obyčejnou e-mailovou zprávou. Takové řešení proto nelze doporučit pro českou úpravu.

Úprava „neformální či ústní žádosti“ obdobná slovinské a estonské je v českém zákonu obsažena (dokonce je možné, že se tyto úpravy v této věci inspirovaly českým zákonem²⁰).

5.1.13. Zavedení výslovné povinnosti povinného subjektu v případě neúspěchu v soudním řízení vyčíslit vzniklou škodu a uplatňovat ji po odpovědném pracovníkovi

Takovou úpravu nebylo možné v zahraničních úpravách identifikovat. Je však možné, že v právních řádech existuje obecně, aniž by se projevila v zákoně o přístupu k informacím.

5.2. Ochrana proti zneužívání InfZ ze strany žadatelů o informace

5.2.1. Možnost zavedení výslovného důvodu pro odmítnutí žádosti

Některé národní úpravy umožňují odmítnout žádost z některého důvodu, vyplývajícího nikoli z jejího obsahu, ale z formy či kontextu. Takový důvod odmítnutí žádosti bývá obvykle definovaný jako kverulační, obstrukční či nesmyslný (není přítomno hodnocení emoce) anebo je hodnocen z hlediska více „emotivního“, jako urážlivý či útočný.

Ze zkoumaných států umožňuje takový postup 5 států, zatímco 18 států takovou možnost nepřipouští.

Státy, které tuto možnost připouštějí, jsou: Kanada, Nový Zéland, Velká Británie, Francie a Kypr.

Tuto možnost ze zkoumaného vzorku nepřipouštějí: Bulharsko, Slovinsko, Rumunsko, Chile, Indie, Estonsko, Itálie, Izrael, Litva, Maďarsko, Makedonie, Moldávie, Německo, Nizozemsko, Norsko, Polsko, Portugalsko, Rusko, Řecko, Švýcarsko.

Země, které odmítnutí žádosti pro tuto formální povahu používají, jsou země s tradičně kvalitní veřejnou správou. Kanada, Nový Zéland, Velká Británie jsou zeměmi Commonwealthu, jejich úprava je proto téměř shodná.

²⁰ Český zákon přijat 11.5.1999, estonský 15. listopadu 2000, slovinský 25. února 2003

Britská úprava stanoví v čl. 14 odst. 1, že povinný subjekt nemusí vyřídit žádost, která „je kverulantní“. V dalším odstavci upravuje opakovanou žádost takto: „*Pokud povinný subjekt dříve vyhověl žádosti o informace učiněné určitou osobou, není povinen vyhovět pozdější totožné nebo v zásadě stejné žádosti od téže osoby, pokud neuplynula přiměřená doba mezi vyřízením předchozí žádosti a následující žádostí*“.

Francouzská úprava v článku 2 zákona o svobodě informací (1978) jednoduše stanoví, že úřad není povinen vyřídit žádost „*zjevně nesmyslnou nebo urážlivou*“. Taková definice však znamená poměrně jiné jevy, než je kverulace nebo obstrukce.

Novozélandská úprava v článku 18(h) umožňuje odepřít žádosti, které jsou „*nevážné nebo kverulační nebo je požadovaná informace triviální*“.

O prvotním odmítnutí žádosti z uvedeného důvodu ve všech zmíněných národních úpravách rozhoduje dožádaný povinný subjekt, nikoli např. nadřízený či nezávislý komisař na návrh povinného subjektu.

Ve všech těchto úpravách rozhodnutí úřadu o odmítnutí kvůli uvedeným charakteristikám podléhá přezkumu, např. ve Velké Británii se žadatel může odvolat k Informačnímu komisaři.

Pojem „kverulační“ je při použití tohoto typu úpravy (např. ve Spojeném království) důkladně analyzován a vyjasněn dlouhou praxí, judikaturou a metodickou péčí. Kvalita úředníků a jejich schopnost dobré praxe je pravděpodobně též vysoce důležitá.

Ukázkou může být metodika, kterou k výkladu „kverulační žádosti“ předepisuje britským úřadům Informační komisař, přičemž jako odvolací místo zároveň dává najevo, které případy uzná za kverulační při případném přezkumu.

Britský Informační komisař popisuje obtěžující žádost takto:

1. *žádost zjevně nemá žádný závažný účel nebo hodnotu;*
2. *je formulována tak, aby způsobila narušení chodu nebo obtěžování;*
3. *má za následek obtěžování povinného subjektu, nebo*
4. *lze ji jinak oprávněně charakterizovat jako umanutou nebo zjevně nepřiměřenou.*

1.1. Hlavní znaky:

obtěžující musí být žádost, nikoli žadatel,

Žádost je formulována tak, aby způsobila nepříjemnosti, obtěžování nebo náklady. Nestačí tedy jen skutečnost, že žádost způsobí nepříjemnosti nebo náklady.

1.2. Jak je možné určit, že jednotlivý dotaz je obtěžující (kverulační)?

Existuje řada způsobů, kterými je možné identifikovat jednotlivé kverulantské žádosti. Následující seznam není vyčerpávající, ale spíše ilustruje obecný přístup:

- *Žadatel vyjevil své úmysly: Pokud žadatel výslovně uvádí, že jeho úmysl je způsobit povinnému subjektu velké nepříjemnosti pomocí žádosti, je téměř jisté, že žádost je kverulační.*

- *Povinný subjekt má nezávislé poznatky o záměru žadatele: Podobně, pokud žadatel (nebo organizace, které žadatel patří, jako je jako skupina realizující kampaň) již dříve oznámil, že hodlá povinnému subjektu způsobit velké nepříjemnosti prostřednictvím žádosti, je obvykle možné považovat žádost za kverulantskou.*

- *žádost zjevně nemá žádný závažný účel nebo hodnotu. I když zákon nevyžaduje, aby se uváděl jakýkoli důvod nebo motivace, mohou existovat případy, kdy nedůležitý účel nebo malá hodnota informací nasvědčují "kverulaci". Tyto případy bývají obvyklé po řadě žádostí. Přesto před přijetím závěru musí být povinný subjekt opatrný a zvážit případné vysvětlení, které žadatel k hodnotě zveřejňování informací uvádí a které může namítnout v rámci odvolání proti zamítnutí (viz níže).*

- *Vypouštění části informace povede k její bezcennosti: pokud převaha požadované informace obsahuje ty, které nejsou přístupné, a vyžadují rozsáhlé vypouštění (anonymizování), a zbývající informace nebude dávat smysl, může se žádost důvodně považovat za kverulační. Tento případ bude záviset na tom, co se požadovalo a zda si žadatel je nebo bude vědomý pravděpodobného výsledku. Opět platí, že v těchto případech bude důležité věnovat dostatečnou pozornost vysvětlení, které žadatel uvádí, pokud jde o hodnotu zveřejnění informací, například v rámci odvolání proti odmítnutí.*

- *žádost o informace, která je jasně nepřístupná: Dotaz může požadovat informace, o kterých žadatel zjevně ví, že nejsou přístupné i po uplatnění testu veřejného zájmu. Takovou žádost lze důvodně považovat za kverulační.*

- *Žádost lze odůvodněně charakterizovat jako umanitou nebo zjevně přehnanou. Bude obvykle snazší takové případy rozpoznat, než je definovat. Musejí být výjimečné – povinné subjekty je nesmějí takto posuzovat bez dobrého důvodu. Rozsáhlá žádost, která se ve skutečnosti týká skutečného zájmu, nesmí být zamítnuta. Ale veřejný orgán není povinen vyřizovat žádost, kterou rozumný člověk vnímá jako umanitou nebo zjevně přehnanou. To bude zřejmě snazší identifikovat tam, kde již byl častý předchozí kontakt s žadateli nebo se žádost skládá ze stejných částí, např. když žadatele podává navazující žádosti o informace. I když žádosti nemohou být „opakované“ v tom smyslu, že žádají o stejnou informaci (viz Oddíl C níže), dohromady mohou tvořit důkaz o vzorech obsedantní žádosti, takže je povinný subjekt může důvodně s ohledem na další nedávné žádosti považovat za kverulační.*

Uvedený úryvek je jen částí metodického pokynu, který se dále rozsáhle zabývá naopak tím, co vše **nelze** brát v potaz při posouzení, zda je žádost kverulační. Mezi těmito důvody, pro které nelze žádost označit za kverulační, jsou například:

- *znalosti o žadateli, ať je jím fyzická osoba nebo organizace,*
- *urážlivý a útočný tón žádosti,*

- *délka žádosti a její mix z požadavků na informace a jiných obsahů,*
- *žádost podaná pod zjevným pseudonymem.*

5.2.1.1. Doporučení:

Zákon neumožňuje míru podrobnosti a instruktivity, potřebnou pro správný výkon takto konstruovaného zmocnění k odepření práva na informace přímo prvoinstančním dožádaným orgánem, aby v poměrech české veřejné správy bylo možné jej zakotvit. Zavedení by přineslo vážné důsledky v podobě zneužívání k odmítání oprávněných žádostí. Úpravu tedy nelze doporučit.

Zvažovat snad lze jiný typ konstrukce, kdy by nezávislý orgán (Informační komisař) na návrh dožádaného subjektu mohl potvrdit, že žádost je kverulační. Takovou úpravu jsem však v zahraničí nenašel.

5.2.2. Přílišný rozsah žádosti

V souvislosti s úpravou kverulační žádosti jsem též srovnával, zda v zahraničních úpravách existuje možnost odmítnout žádost jen pro její rozsah (což nemusí představovat kverulační žádost). Z 22 získaných odpovědí bylo 16 ne a 6 ano. Takový postup umožňují Nový Zéland, Velká Británie, Estonsko, Izrael, Litva, Portugalsko.

Nepřipouštějí ho Bulharsko, Slovinsko, Rumunsko, Kanada, Francie, Chile, Indie, Itálie, Kypr, Maďarsko, Makedonie, Moldávie, Německo, Nizozemsko, Norsko, Polsko, , Rusko, Řecko, Švýcarsko.

Z úprav, které takový postup umožňují, lze zmínit například:

Portugalsko: Podle čl. 14, bod 3 *„není úřad povinen vyřídit žádost, pokud její opakovaná a systematická povaha nebo to, že zahrnuje množství dokumentů, prokazuje její zjevně nevhodný charakter“.*

Litevská úprava (čl. 16 FOIA LIT) umožňuje (nepřikazuje) odmítnout žádost, pokud *„žádost vyžaduje nepřiměřené množství zdrojů a času“.*

Estonská úprava umožňuje (nepřikazuje) v § 23/2/3 odmítnout žádost v případě, kdy *„vyhovění žádosti o informace by vyžadovalo změnu v organizaci práce povinného subjektu, překážky při plnění jeho stanovených veřejných úkolů nebo zbytečně neúměrné náklady kvůli velkému množství požadovaných informací“.*

Uvedené úpravy obsahují velmi volné definice a umožňují libovolné až svévolné posouzení každého případu.

Zvláštní je návrh indické vlády, která by chtěla prosadit limit 250 slov pro žádost. Setkává se však s odporem občanů, médií a občanské společnosti.

Britská úprava umožňuje žádost, jejíž náklady by přesáhly 500 liber, odmítnout.

Státy, kde úprava existuje, se vyznačují buď špatným přístupem k informacím (Portugalsko, Litva), anebo naopak velmi silným aktivním Informačním komisařem, který dovede prosadit správný výklad (Estonsko, Spojené království).

5.2.2.1. Doporučení:

Nelze doporučit možnost odmítnout žádost jen z důvodu jejího rozsahu (rozsahu požadovaných informací). Zahraniční úpravy ukazují špatnou možnost takovou úpravu vyjádřit jednoznačným právním způsobem. Jedinou přijatelnou variantou by snad bylo spojení s rolí Informačního komisaře, který by jako nezávislý činitel mohl na návrh povinného subjektu rozhodnout, zda v konkrétním případě jde o nepřijatelný rozsah požadavku.

5.2.3. Zavedení zálohy na úhradu nákladů

Ze vzorku 24 států umožňuje požadovat úhradu za vyhledávání (shromažďování, přípravu atd.) informací jen 8. Přitom možnost požadovat zálohu má zavedeno 5 států: Kanada, Nový Zéland, Velká Británie, Izrael a Makedonie.

Slovinsko umožňuje požadovat úhradu za vyhledávání jen v případě opakovaného použití informací, přičemž v případě velkého rozsahu požadovaných informací umožňuje požadovat i zálohu.

5.2.3.1. Doporučení

Požadavek zálohy není obvyklý. Z hlediska mezinárodního srovnání ho tedy nelze doporučit. Lze snad zvažovat slovinský model, kdy v případě opakovaného použití informací lze zálohu požadovat jen tehdy, pokud se požaduje velký rozsah informací.

5.2.4. Spojování žádostí (a možnost jejich rozdělení)

Žádná ze sledovaných úprav (20 odpovědí, v 5 případech bez odpovědi) neumožňuje takovýto postup. Odpovědi odkazují na možnosti prodloužit časový limit pro vyřízení žádosti (obdobně jako v ČR), vyžádat úhradu. Některé úpravy (např. Nový Zéland) ukládá úřadům předtím, než by odmítly žádost, představující vytváření nových informací (obdoba české úpravy v § 2/4), konzultovat žadatele tak, aby mohl odstranit tuto příčinu odmítnutí.

V žádné ze zkoumaných zahraničních úprav není ani možnost povinného subjektu omezit vyřízení či příjem žádosti v případě, kdy stejný žadatel podal v blízkém čase více žádostí.

Omezeno je pouze vyřízení opakované žádosti téhož žadatele, pokud v blízkém čase požádal o poskytnutí stejné nebo velmi podobné informace (např. Litva, Estonsko a další). Ovšem odmítnutí stejné žádosti nyní umožňuje i výklad české úpravy.

5.2.4.1. Doporučení

Z hlediska mezinárodního srovnání nelze doporučit zvláštní úpravu, která by zavedla možnost spojování více žádostí do jednoho procesu vyřízení, anebo rozdělování rozsáhlejších žádostí pro vyřízení v navazujících lhůtách.

5.3. Vazba InfZ a správního řádu

Ze vzorku 21 zemí je ve 13 zaveden proces vyřizování žádostí výrazně odlišný od standardního správního řízení. V 8 případech se proces příliš neliší. Bulharská úprava je založena na principu, že nejde o administrativní službu, ale o právo.

Odlišnost se týká především lhůt, ale i dalších práv žadatele.

Lhůty pro poskytnutí informací jsou v zemích se specifickým procesem výrazně kratší, než v obecném správním řízení, a pohybují se od 5 do 15 dnů.

Státy, které mají stanovenou maximální lhůtu okolo 30 dnů, jsou zpravidla ty, které pro přístup k informacím používají obecné správní řízení včetně základní lhůty (např. Kanada, Francie, Itálie, Německo).

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. Například úprava Nového Zélandu ukládá úřadům předtím, než by odmítly žádost, představující vytváření nových informací (obdobu české úpravy v § 2/4), konzultovat žadatele tak, aby mohl odstranit tuto příčinu odmítnutí.

Významným rysem odlišnosti řízení je například participace žadatele na řízení (např. Litva).

Přehled lhůt v širším vzorku zemí přináší následující tabulka.

stát	Základní lhůta pracovní dny	Základní lhůta kalendářní dny	Možnost prodloužení při zvláštních okolnostech
EU	15		15
Arménie	5		25
Ázerbajdžán	7		7
Belgie		30	
Bosna a Hercegovina	15		15
Bulharsko		14	14
Kanada		30	(pokud více, nutno uvědomit Informačního komisaře)
Chorvatsko	15		30
Česká republika		15	10
Dánsko	10		Povoleno bez limitu
Estonsko	5		15
Finsko		14	16
Francie		30 (odvolání po 1 měsíci)	

Gruzie	10		
Německo		30	
Řecko		30	
Maďarsko	15/8 odmítnutí při		
Island		7	
Irsko		30	
Itálie		30	
Kosovo	15		15
Kyrgyzstán		15	15
Litva	15		10
Lotyšsko	20		20
Lichtenštejnsko		14	
Moldávie	15		5
Černá Hora		8	14
Nizozemsko		28	28
Norsko			
Polsko		14	
Portugalsko	10		
Rumunsko	10 / 5 odmítnutí při		30
Rusko		30	
Srbsko	15		
Slovensko	10		10
Slovinsko	20		30
Švédsko	1 (okamžitě)		
Švýcarsko	20		
Turecko	15		15
Ukrajina	10		30
Spojené Království	20		20
Spojené státy	20		10

Poznámka: Maďarsko a Rumunsko mají odlišné lhůty pro rozhodnutí o poskytnutí a o odmítnutí přístupu. Lhůty pro rozhodnutí o odmítnutí jsou kratší: 8 a 5 dní.

Novější úpravy (Arménie, Ázerbajdžán, Estonsko, Gruzie, Portugalsko, Rumunsko, Ukrajina) reagují na vývoj informačních technologií a obvykle mají mnohem kratší lhůty, než starší úpravy. Průměr jejich lhůt pro poskytnutí informace je 8 pracovních dnů.

Některé úpravy ukládají vydat urychleně rozhodnutí, pokud má být žádost odmítnuta. Maďarský zákon ukládá vydat negativní rozhodnutí do 8 dní od doručení žádosti, přičemž běžná lhůta ve správním řízení pro vydání rozhodnutí je 30 dnů.

Rumunská úprava ukládá poskytnout informaci na žádost do 10 dnů, ovšem v případě, že žádost bude odmítnuta, ukládá oznámit to žadateli do 5 dnů od obdržené žádosti.

V procesu přístupu k informacím jsou také další lhůty, jejichž krátkost vyjadřuje mimořádný význam rychlosti procesu přístupu k informacím.

Například Slovinský zákon ukládá povinným subjektům předat do 3 pracovních dnů žádost subjektu příslušnému k poskytnutí požadované informace.

Další krátká lhůta slovinského zákona se týká neúplně poskytnuté informace:

článek 25 odst. 4: „Pokud se žadatel domnívá, že poskytnuté informace nejsou těmi informacemi, které uvedl ve své žádosti, může povinný subjekt požádat, aby poskytl informace, které uvedl ve své žádosti. Povinný subjekt rozhodne o žádosti uvedené v předchozí větě okamžitě, nejpozději ve lhůtě 3 pracovních dnů.“

Je zjevné, že tyto krátké lhůty mají za cíl omezit možnosti povinného subjektu využít nejasností a právem nepředvídaných stavů (např. poskytnutí jiné než požadované informace) k obstrukci žádosti.

5.3.1. Doporučení

Na základě mezinárodního srovnání je třeba doporučit, aby úprava procesu přístupu k informacím sledovala především neformálnost a rychlost procesu, čímž se nutně musí významně odlišovat od správního řízení věcného.

Lhůty jsou v české úpravě v mezinárodním srovnání vybalancované, představují „zlatý střed“.

Zcela však chybí úprava neformálních postupů, která by měla být doplněna.

6. Ostatní

6.1. prohloubení implementace směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (Re-use)

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

Koncept „opakovaného použití“²¹ je problematický, protože jeho základním východiskem je účel, ke kterému mají být informace použity. Přitom však klíčový princip přístupu k informacím je, že důvod žádosti (tedy i účel použití informací) není třeba uvádět a nelze ho zkoumat. Princip opakovaného použití je ve směrnici definován takto: *»„opakovaným použitím“ se rozumí použití dokumentů, které mají v držení subjekty veřejného sektoru, fyzickými nebo právníckými 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, reprodukuji a šíří dokumenty při plnění svých veřejných úkolů. Využívání těchto dokumentů k jiným účelům znamená opakované použití.“*

Ani tento popis dostatečně 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 účel použití informací získaných žadateli, totiž v žádném případě nepředstavuje plnění úkolů subjektů veřejného sektoru.

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

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 **slovenská** a **bulharská** úprava výslovně o tomto fenoménu hovoří. Ovšem vyjma výše uvedených záruk rovného přístupu a ochrany autorských práv k procesu přístupu k informacím nic zvláštního nepřináší. Obě úpravy prakticky pouze přejaly formulace ze Směrnice. To poukazuje na bezradnost, jak do právního řádu daného státu tuto velmi obecnou Směrnicí implementovat, pokud již existuje zákon o přístupu k informacím, který většinu principů Směrnice upravuje.

Z hlediska mezinárodního srovnání přesto existují detaily některých zahraničních úprav, které by bylo vhodné uplatnit:

6.1.1. Bulharsko

Bulharská i další úpravy obsahují popis „základních principů“, u kterých je pouze otázka, zda mají být v této obecnosti součástí národního zákona, od kterého se očekává vyšší míra konkrétnosti.

Základní

principy

Čl. 6.

(2) *Základní principy, jimiž se řídí poskytování informací veřejného sektoru pro opakované použití, jsou:*

- 1. poskytování pro možnost opakovaného použití informací veřejného sektoru;*
- 2. transparentnost v poskytování informací veřejného sektoru;*

²¹ v angličtině se používá pojem „re-use“

3. zákaz diskriminace v poskytování informací veřejného sektoru;
4. zákaz omezování volné soutěže.

Stanovuje se možnost podání žádosti elektronicky včetně povinnosti odpovědět na žádost stejnou cestou.

Čl. 41a (4)

Na přání žadatele a vzhledem k možnostem se požadované informace poskytnou elektronicky na udanou adresu elektronické pošty nebo jinou vhodnou formou poskytnutí v elektronické podobě.

Ukládá se neformalizovaná povinnost povinným subjektům pomoci žadatelům s vyhledáním potřebných informací a forma žádání.

Usnadnění vyhledávání informací

Čl. 41d

Organizace veřejného sektoru zajistí podmínky pro snadné vyhledávání informací veřejného sektoru prostřednictvím různých nástrojů pro on-line přístup nebo jinými vhodnými prostředky.

Request for re-use of public sector information

Čl. 41f

(1) Informace veřejného sektoru se pro opětovné použití poskytují po předložení písemné žádosti.

(2) Je-li žádost podána elektronicky, musí organizace veřejného sektoru odpovědět též elektronicky. V takových případech není zapotřebí potvrzení příjmu.

6.1.2. Slovinsko

Dále se upravuje stanovování ceny za opakované použití:

Článek 34a (Cena a další požadavky pro opakované použití informací)

(1) Povinný subjekt je oprávněn požadovat úhradu za opakované využití informací pro obchodní účely, vyjma případů opakovaného použití k šíření informací, zajištění svobody projevu, kultury, umění a médií.

Článek 36.a (Zákaz diskriminace)

(1) Ceny podle čl. 34.a a další uplatnitelné podmínky pro opakované použití dokumentů musejí být nediskriminační pro srovnatelné kategorie opakovaného použití.

(2) Pokud subjekt veřejného sektoru používá dokumenty k opakovanému použití jako vstupní materiál pro své komerční činnosti, které nespádají do oblasti jeho veřejných úkolů, vztahují se tytéž poplatky a ostatní podmínky na poskytování dokumentů k těmto činnostem i na ostatní uživatele.

(3) Opakované použití se povoluje a je otevřené pro všechny žadatele za stejné ceny a za stejných podmínek. Počet žadatelů, kterým povinný subjekt poskytuje právo k

opakovanému použití nesmí být omezený. Povinný subjekt nesmí smlouvou nebo jiným ujednáním nebo rozhodnutím poskytovat žádnému žadateli o opakované použití tak, že by to vylučovalo opakované použití jinými uživateli.

6.1.3. Slovensko – úvahy o úpravě

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 Infozákona.

Předložený návrh má značné problémy. Především bude problematické odlišovat případy, kdy jde o obyčejnou žádost dle InfZ a kdy o žádost o opakované použití. Rozdíl totiž spočívá pouze v tom, zda žadatel sám takto svou žádost označí. Právní definice opakovaného použití je založena na tom, zda (shodně se Směrnicí) „*použitie poskytnutých informácií, ktoré má povinná osoba v dispozícii žiadateľom na podnikateľské účely alebo nepodnikateľské účely odlišné od pôvodného účelu informácie v rámci plnenia verejných úloh tejto povinnej osoby*“. Ovšem 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 získaných informací, totiž v žádném případě nepředstavuje plnění úkolů subjektů veřejného sektoru.

Ze slovenského návrhu lze jako inspirativní uvést tyto normy:

§ 5

Podmienky opakovaného použitia

(2) Podmienky opakovaného použitia informácií obsahujú najmä povinnosti žiadateľa pri opakovanom použití informácií, obmedzenie možnosti zmeny obsahu informácií, povinnosť pri opakovanom použití označovať povinnú osobu ako pôvodcu informácií a nesmú obsahovať ustanovenia, ktoré sú v rozpore s týmto zákonom a s pravidlami hospodárske súťaže.²²⁾

(4) Povinná osoba poskytuje informácie na účel ich opakovaného použitia v elektronickej podobe, ak to umožňuje informačný systém,²³⁾ ktorý používa.

§ 6

Obmedzenia opakovaného použitia informácií

(1) Ustanovenia dohôd medzi povinnou osobou a žiadateľom upravujúce opakované použitie informácií, ktoré predstavujú obmedzenie opakovaného použitia informácií ostatných žiadateľov (ďalej len „obmedzenie opakovaného použitia“), sú neplatné.

§ 9

²²⁾ Obchodný zákonník.

Zákon č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

²³⁾ § 2 ods. a) zákona č. 275/2006 Z. z. o informačných systémoch verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Vybavenie žiadosti

(4) Ak povinná osoba umožní žiadateľovi opakované použitie, urobí rozhodnutie zápisom v spise. Proti takémuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

(5) Žiadateľ, ktorý sa domnieva, že mu je umožnené opakované použitie za nerovnakých podmienok ako iným žiadateľom, môže sa obrátiť na povinnú osobu, aby podmienky opakovaného použitia informácií preskúmala a o preskúmaní podmienok opakovaného použitia informácií vydala rozhodnutie.

§ 10 Opravné prostriedky

Proti rozhodnutiu povinnej osoby o odmietnutí žiadosti (§ 8, § 9 ods. 3), proti rozhodnutiu povinnej osoby o zamietnutí žiadosti (§ 9 ods. 1) a proti rozhodnutiu povinnej osoby o preskúmaní podmienok opakovaného použitia informácií (§ 9 ods. 5) možno podať odvolanie v lehote 15 pracovných dní od doručenia rozhodnutia. Odvolanie sa podáva povinnej osobe, ktorá rozhodnutie vydala alebo mala vydať.

6.1.4. Doporučení

Lze doporučit, aby česká úprava byla doplněna o výše uvedené a některé další technicko – organizační podrobnosti, usnadňující uživatelům vyhledání, přístup včetně automatizovaného, a snadné zpracování a hospodářské využití informací.

6.2. pravdivost informací

Mnoho národních úprav obsahuje požadavek na správnost ("pravdivost") poskytovaných informací. Požadavek bývá uveden jak v povinnostech poskytovatelů informací, tak též v sankčních ustanoveních.

Estonsko

§ 9 povinnosti povinných subjektů

8) nepředat vědomě zavádějící, nepřesné nebo nesprávné informace, a v případě pochybností je ověřit správnost a přesnost zveřejněné informace.

§ 54 Porušení požadavků na zveřejnění a zpřístupnění informací

Úmyslné poskytnutí nesprávné informace nebo úmyslné zveřejnění nebo poskytnutí informace určené jen k vnitřnímu použití, nebo nesplnění pokynu Inspektorátu pro ochranu údajů se trestá pokutou až do výše 300 „pokutových jednotek“²⁴.

6.2.1. Doporučení

²⁴ nejspíše jde o estonský koncept stanovení pokut, odvozovaných od základny „pokutová jednotka“ (fine unit).

Lze zvážit, zejména v souvislosti se zavedením sankcí, zavést do české úpravy též zákaz poskytování zavádějící, nepřesné nebo nesprávné informace. Pro definici skutkové podstaty pro sankce je nutno zavést podmínku vědomého činu.