

Seminář
pořádaný Ministerstvem vnitra, odborem dozoru a kontroly veřejné správy
na téma

Zákon o svobodném přístupu k informacím v praxi veřejné správy – aktuální problémy

dne 20. května 2008, od 9.30 do 14.00,
v budově Ministerstva vnitra, nám. Hrdinů 3, Praha 4
místnost č. 1.40, 1. patro

Program:

9.30 – 9.40	Uvítání účastníků a zahájení semináře	Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy; Ministerstvo vnitra
9.40 – 9.50	Příprava novely zákona o svobodném přístupu k informacím	JUDr. Adam Furek odbor dozoru a kontroly veřejné správy; Ministerstvo vnitra
9.50 – 10.20	Aplikace Evropské direktivy o opakovaném využití informací veřejného sektoru do českého Informačního zákona	Ing. Dagmar Vránová ředitelka pro strategický rozvoj EPMA, Agentura pro evropské projekty & management
10.20 – 11.00	Praktické zkušenosti s aplikací zákona č. 106/99 Sb. v podmínkách krajského úřadu	Mgr. Martin Mikš vedoucího odboru kontrolního a právního; Krajský Jihomoravského kraje
11.00 – 11.20	<i>přestávka</i>	
11.20 – 12.00	Vymahatelnost práva na informace	Mgr. Ing. Oldřich Kužílek Otevřená společnost, o. p. s.
12.00 – 12.40	Úhrada nákladů za poskytování informací	Mgr. Karel Černín Kancelář Veřejného ochránce práv
12.40 – 12.50	<i>přestávka</i>	
12.50 – 13.30	Zákon č. 106/1999 Sb. z hlediska nadřízeného správního orgánu – praktické zkušenosti a problémy	JUDr. Adam Furek odbor dozoru a kontroly veřejné správy, Ministerstvo vnitra
	<i>(z časových důvodů se toto vystoupení neuskutečnilo)</i>	
13.30 – 14.00	Poskytování informací v oblasti justice	Mgr. František Korbel, PhD. náměstek ministra spravedlnosti
14.00	<i>ukončení semináře</i>	

Seminář zahájila Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Ve svém úvodním slovu přivítala všechny přítomné a informovala účastníky, že seminář se koná z důvodu připravované novely zákona o svobodném přístupu k informacím, jejíž zpracování bylo základě rozhodnutí vlády svěřeno ministru vnitra s tím, že má být návrh této novely předložen ještě tento rok do vlády k projednání. Zdůraznila, že cílem semináře je především výměna zkušeností při aplikaci tohoto zákona a že všechny získané poznatky budou důležité při zpracovávání této novely a rovněž metodické pomoci Ministerstva vnitra. Dále představila jednotlivé vystupující:

- Mgr. František Korbel, PhD – náměstek ministra spravedlnosti
- Mgr. Ing. Oldřich Kužílek - Otevřená společnost, o.p.s.
- Mgr. Karel Černín - Kancelář veřejného ochránce práv
- Ing. Dagmar Vránová - ředitelka pro strategický rozvoj EPMA, Agentura pro evropské projekty a management
- Mgr. Martin Mikš - vedoucí odboru kontrolního a právního, Krajský úřad Jihomoravského kraje
- JUDr. Adam Furek – odbor dozoru a kontroly veřejné správy, Ministerstvo vnitra

Příprava novely zákona o svobodném přístupu k informacím

JUDr. Adam Furek

JUDr. Furek nejprve sdělil několik organizačních záležitostí k semináři a ohlásil změnu v programu, neboť se omluvil zástupce Úřadu na ochranu osobních údajů. Dále zdůraznil, že seminář je součástí prací na připravované novele zákona o svobodném přístupu k informacím (v dalším textu jako „InfZ“).

Prvotním impulsem, proč se Ministerstvo vnitra (MV) začalo zabývat rozbořem InfZ a možnostmi jeho změny, bylo usnesení vlády z října roku 2006 o Strategii vlády proti korupci a na něj navazující usnesení z března roku 2007. Tato dvě usnesení totiž ministři vnitra uložila zpracovat analýzu účinnosti informačního zákona z hlediska míry veřejné kontroly činnosti povinných subjektů a na ně navázaných právnických osob. V rámci analýzy se MV zaměřilo na stávající legislativní vymezení okruhu povinných subjektů a dále na rozbor procesních ustanovení informačního zákona z hlediska jejich jasnosti, srozumitelnosti a bezrozpornosti. Analýza se rovněž zabývala možnostmi posílení reálné vymahatelnosti práva k svobodnému přístupu k informacím, tzn. vymahatelnosti činnosti povinných subjektů při poskytování informací. Analýza byla zpracována a koncem loňského roku předložena vládě, vláda ji schválila usnesením č. 4 z ledna roku 2008 a současně uložila ministru vnitra, aby zpracoval novelu informačního zákona s přihlédnutím k závěrům uvedeným v analýze. Tímto usnesením bylo rovněž uloženo ministrům a vedoucím ústředních správních úřadů, aby poskytovali metodickou pomoc krajům a obcím při aplikaci zákona v rozsahu, v jakém jednotlivé resorty vykonávají svou působnost. Smyslem tohoto úkolu je, aby metodická pomoc při poskytování resortních informací probíhala jednotně v rámci celé veřejné správy.

Pro zpracování novely si Ministerstvo vnitra stanovilo dvě základní koncepční východiska. Z hlediska obsahového nesmí změnou dojít ke zhoršení práva k přístupu k informacím oproti současnému stavu. To samozřejmě nevylučuje případné drobné modifikace, nicméně v celku by nemělo dojít k tomu, aby k některým informacím oproti stávajícímu stavu byl přístup ztížen případně znemožněn. Při přípravě novely Ministerstvo vnitra usiluje, aby bylo

dosaženo co nejširšího konsensu všech zainteresovaných subjektů. Snahou MV je, aby výsledek byl přijatelný jak pro povinné subjekty, tedy aby zlepšil jejich procesní postavení při vyřizování žádostí, tak pro veřejnost jako uživatele zákona právě tím, že nedojde ke zhoršení či ztížení přístupu k informacím. Za tímto účelem byla vytvořena *konzultační skupina*, do které byli přizváni zástupci ministerstev, krajů, různých občanských sdružení, ale i odborníci z Právnické fakulty Masarykovy univerzity. V tomto týmu jsou postupně projednávány jednotlivé návrhy změny InfZ a dohadována přijatelná řešení.

Z obsahového hlediska by se měla novela především týkat *upřesnění okruhu povinných subjektů*. Z výsledku analýzy vyplynulo, že není zcela jednoznačné, zda do okruhu povinných subjektů dnes náleží i některé právnické osoby, nejčastěji se hovoří o obchodních společnostech, které mají jistou kvalifikovanou vazbu na povinné subjekty, buď na stát nebo na územně samosprávné celky (*pozn.: v době zpracování zápisu se k této věci vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67, ve kterém „přiznal“ postavení veřejné instituce fotbalovému klubu ve formě akciové společnosti 100% vlastněné městem*). Účelem novely je tuto otázku legislativně jednoznačně zodpovědět a tyto subjekty výslovně podřadit pod režim InfZ. Druhým okruhem změn by měla být *úprava procesních ustanovení zákona* tak, aby jeho aplikace mohla probíhat pokud možno bez větších potíží. Přitom by nemělo dojít k zesílení formálních požadavků na jednotlivé žadatele. Na druhou stranu však z hlediska povinných subjektů by jisté upřesnění a možná i posílení formalizovanosti jejich úkonů (nikoli úkonů žadatelů) zřejmě paradoxně mohlo napomoci k usnadnění jejich postupů dle InfZ. Vycházíme ze zjištění, že InfZ používají např. malé obce, které nedisponují vyškoleným právním aparátem a tudíž posílení formálních ustanovení, která by řešila některé typizované situace vznikající při vyřizování žádostí o informace, by vedlo k snadnější a tudíž i k lepší aplikaci InfZ z jejich strany. V rámci konzultační skupiny jsme se v této souvislosti především zaměřili na vazbu InfZ a správního řádu. Zvažovány byly v podstatě tři možnosti - od obecného odkazu na správní řád, přes využití části čtvrté správního řádu až po třetí variantu, která se v tento okamžik jeví jako ideální, a to aplikovat při postupu podle informačního zákona pouze určitá specifikovaná, taxativně vyjmenovaná ustanovení správního řádu, což by vedlo ke kýženému posílení právní jistoty povinných subjektů při postupech dle InfZ, avšak nepovede k formalismu, který postup dle správního řádu v některých částech vykazuje a který se nezdá úplně vhodný pro vyřizování žádostí dle InfZ. Třetím okruhem, jímž by se měla novela zabývat, je již zmíněné *posílení prostředků při vymáhání plnění povinností ze strany povinných subjektů*. V této souvislosti byly prodiskutovány v podstatě 2 až 3 možnosti. *První* byla možnost exekuční vymahatelnosti rozhodnutí nadřízených orgánů (soudů), pokud povinné subjekty nesplní povinnosti z těchto rozhodnutí plynoucí. *Druhou* možností je zavést zvláštní skutkovou podstatu přestupku, který by se týkal úředníka, který poruší postup dle zákona (obdoba slovenského zákona) – tato myšlenka přitom vyplývá z již zmíněné strategie vlády proti korupci, v níž se vláda zavázala, že do zákona takovou skutkovou podstatu zavede. *Třetí* možností, a ta se jeví jako rozumný kompromis, je zavedení skutkové podstaty správního deliktu pro případy, kdy by povinný subjekt nerespektoval rozhodnutí nadřízeného orgánu v konkrétní řešené kauze. Výhoda této možnosti tkví v tom, že by nebyl postihován přímo ten úředník, ale postih by se týkal povinného subjektu. V tuto chvíli se toto řešení jeví z hlediska MV jako nejrozumnější ze všech tří.

Co obsahem novely nebude? Předmětem novely nebude *prodlužování lhůty pro vyřizování žádosti* (resp. jakékoli prodlužování lhůt dle InfZ), neboť taková změna by odporovala shora uvedenému koncepčnímu východisku a dle mínění konzultační skupiny by překračovala rámec vládního zadání. Z totožného důvodu se nepočítá ani s úpravou či rozšiřováním důvodů

pro odmítnutí žádosti, které by vedly ke snížení stávajícího okruhu informací vydatelných dle InfZ. Budou-li tedy v rámci meziresortního připomínkového řízení uplatňovány připomínky tohoto typu, nebude možno jim vyhovět.

Koncem května se uskuteční další setkání konzultační skupiny, na kterém by se prodiskutovala paragrafová verze novely zákona. Následně bude zpracován legislativní text a ten bude předložen do meziresortního připomínkového řízení, se kterým je počítáno přibližně na přelom září a října. Text bude dán rovněž veřejnosti k připomínkování. Informace k činnosti konzultační skupiny a aktuální informace při zpracovávání novely jsou zveřejňovány na stránkách odboru www.mvcr.cz/odk.

Ing. Marie Kostruhová informovala, že analýza je zveřejněna na stránkách odboru. Na těchto stránkách jsou zveřejňovány rovněž výsledky jednání konzultační skupiny a bude zde zveřejněn i zápis z dnešního semináře.

Aplikace Evropské direktivy o opakovaném využití informací veřejného sektoru do českého Informačního zákona

Ing. Dagmar Vránová

Téma opakovaného využití informací je trochu nesourodé v informačním zákoně, jelikož se tam dostalo na základě implementace evropské direktivy o opakovaném využití informací veřejného sektoru. Nicméně tato ustanovení v zákoně jsou.

Nejdříve stručně o naší agentuře. Jsme nezisková organizace, zájmové sdružení právnických osob, které bylo založeno krajem Vysočina a občanskými sdruženími. Naším cílem je zapojování se do evropských projektů směřujících v rozvoji informační společnosti (výzkumné, diseminační a vzdělávací projekty). Byli jsme určení jako národní koordinátor mezinárodního projektu ePSIplus, člen celoevropské sítě expertů zaměřené na opakované využívání informací veřejného sektoru. Jsme zakladateli Iniciativy Czech PSI Watch s cílem monitorovat reálnou implementaci Evropské směrnice č. 2003/98/EC o opakovaném využití informací veřejného sektoru, vytvořit platformu pro diskusi veřejného sektoru (poskytovatel informací) a sektoru zpracovatelů těchto informací (komerčních i nekomerčních).

Význam informací veřejného sektoru

Evropská unie usiluje, aby v členských státech byl zajištěn přístup k informacím (ACCESS) a opakované využívání informací (RE-USE). EU identifikuje v informacích vytvářených veřejným sektorem velkou hodnotu, podporuje využívání této „suroviny“ k vytváření dalších informačních služeb, připouští a stimuluje komerční využívání tohoto zdroje. Nové informační služby nabízené komerčními subjekty vhodně doplňují informace poskytované veřejným sektorem, který nemůže postihnout všechny uživatelské potřeby všech zainteresovaných skupin.

Role Informací veřejného sektoru

Informace veřejného sektoru (Public Sector Information) jsou dokumenty, které jsou v držení subjektů veřejného sektoru (vytvářené, shromažďované, ukládané a spravované subjekty veřejného sektoru. Pod pojmem „Dokument“ rozumíme veškeré záznamy jednání, skutečností nebo informací a všechny soubory takovýchto jednání, skutečností nebo informací, bez

ohledu na formu nosiče. Nové informační technologie nám umožňují sbírat, ukládat, kombinovat, analyzovat a šířit informace mnohem efektivnějším, uživatelsky příjemným a levným způsobem. Kombinace vysoké kvality informačního obsahu a moderních technologií vytváří mnohostranné příležitosti v oblasti využívání informací veřejného sektoru.

Hlavní typy informací veřejného sektoru jsou právní, geografické (prostorové), meteorologické, dopravní, hospodářské, sociální.

Využívání informací veřejného sektoru brání některé historické překážky, jako jsou nejasná pravidla a politika, nedostupnost informací a chybějící podmínky pro jejich opakované využívání, myšlení institucí veřejného sektoru, nekalá konkurence, nedostatek transparentnosti, vysoké poplatky. Tyto překážky lze překonat přijetím příslušné legislativy, implementací zákonů do praxe, prosazováním práva, vzájemným dialogem, změnou myšlení a kultury.

O čem je Evropská směrnice 2003/98/EC? Jejím úkolem je, aby zharmonizovala právní prostředí pro opakované využití informací. Je rozdělena do několika oddílů a to dostupnost, poplatková politika, rovné zacházení, transparentnost, standardní licence, dostupnost informačních fondů a spravedlivá soutěž. Dostupnost znamená zpřístupnit vše, co veřejný sektor vyprodukuje a nepodléhá jiným zákonům, elektronická forma je preferována, poskytnutí informací nejpozději do 20 dnů, zamítnutí žádosti musí být zdůvodněno. Poplatková politika by měla mít limity, a sice, že celkový příjem z poplatků za poskytnuté informace nesmí být vyšší než skutečné náklady na vytvoření a distribuci informací. Rovné zacházení spočívá v neposkytování exkluzivních licencí, zákazu diskriminace a rovných podmínkách pro všechny uživatele. Transparentnost znamená, že podmínky pro poskytnutí informací musí být deklarovány předem a měly by být veřejně dostupné (v elektronické formě). Standardní licence by měly být snadno dostupné, připravené pro použití on-line („one click licence“). Informace by měly být dostupné pro opakované využití v katalozích, seznamech. U spravedlivé soutěže by se veřejný sektor měl vyhnout případnému narušení hospodářské soutěže.

Aktuální situace v České republice

Evropská směrnice 2003/98/EC byla začleněna do existujícího zákona č. 106/1999 Sb. – tzv. Informačního zákona, novelou zákona č. 61/2006 Sb., účinnost od 03/2006. Informační zákon upravuje především PŘÍSTUP k informacím, OPAKOVANÉ VYUŽITÍ (RE-USE) již méně. Praktické postupy držitelů informací veřejného sektoru se po novele zákona příliš nezměnily, informace jsou zveřejňovány většinou na webových stránkách, nikdo se nezajímá o potřeby zpracovatelů informací, pravidelná dodávka informací uživatelům (distribuční služby) zaostávají za jednorázovým zpřístupněním, vyskytují se různá omezení a výjimky. Transpozice evropské směrnice („Re-use Directive“ do českého právního řádu byl složitý a zdouhavý proces. Převládá názor zákonodárců: „Svoboda informací je u nás zajištěna dostatečně!“ Nepochopili, že tato směrnice není o svobodě informací, ale o zajištění rovných konkurenčních podmínek na jednotném evropském trhu!

Co se týče praktické implementace, tak novela informačního zákona byla spíše formální krok, praxe značně pokulhává. Např. neexistuje centrální místo ve veřejném sektoru, které by se zabývalo problematikou opakovaného využití informací veřejného sektoru, nejsou zpracovány seznamy (katalogy) informačních fondů zpřístupněných pro opakované využití, instituce veřejného sektoru hledají všemožné důvody, jak informace pro opakované použití neposkytnout, outsourcing (nákup služeb) vede mnohdy k omezení přístupu k PSI pro ostatní

zájemce. Častý postoj veřejného sektoru: „*Neposkytneme vám naše data, protože na nich chcete vydělávat!*“, svědčí o nepochopení evropské direktivy. Hromadné stahování dat je považováno za „*tunelování databází*“, nikdo nehledá způsoby, jak možnosti pro opakované použití rozšířit a podmínky zlepšit.

Informační průmysl založený na opakovaném využití informací veřejného sektoru se rozvíjí docela dobře, navzdory některým překážkám a to jak objektivním (způsobené nejasným zákonem), tak subjektivním (způsobené neochotou úředníků a odmítavým postojem veřejných institucí)

Ted' se podívejme na hlavní překážky a možnosti změn. Faktory ovlivňující kulturu veřejného sektoru jsou vnitřní a vnější. Co se týče těch vnitřních, tak jsou to samotní úředníci, jejich osobnost a postoj k problému, postoj jejich šéfů (v celé organizační hierarchii), vzdělání interních právníků a jejich přístup k informační společnosti. Co se týče vnějších, tady hraje roli tradice dané veřejné instituce (otevřená versus tajnůstkářská), (tržní) hodnota produkovaných informací, počet „spřátelených“ společností, které by mohly ze získaných informací profitovat, náklady nutné pro investice do technologií, personálu apod.

Co se týká hlavních překážek tak jsou to ustanovení o zákazu opakovaného využití (zejména komerčního - „*Svobodný přístup není svobodné využívání!*“), povoleno např. pouze užití pro osobní potřebu – nikoliv komerční, informace zveřejňované na webových stránkách jsou chráněny podle autorského zákona. Jsou to především nejasné formulace a postupy, nikdo pořádně neví, co přesně znamená „komerční využití“, jestli je to prodej informací veřejného sektoru nebo prodej služeb s přidanou hodnotou. Nejsou jasné postupy pro získání souhlasu s opakovaným použitím a jak může zpracovatel legálně získat větší objemy dat případně celé databáze.

Je nejasná dlouhodobá koncepce rozvoje veřejných informačních (digitálních) služeb, chybí katalog informačních zdrojů dostupných pro opakované použití, standardy pro strukturu dat a distribuci, „centrální bod“ pro metodické řízení, dotazy, stížnosti a podněty. Existuje konflikt Informačního zákona s dalšími zákony a obavy komerčních subjektů jít k soudu a soudit se se státem.

Jak dosáhnout změny? Asi nejlepší by bylo více komunikovat, diskutovat, věnovat se šíření osvěty, identifikovat „opakované využití informací veřejného sektoru“ jako problém. Pomohla by specifikace „veřejných služeb“ v dlouhodobém horizontu, zdokonalení veřejné správy, a to sdílení dat, registry, efektivní využívání ICT a výchova a vzdělávání zaměstnanců veřejné správy. Dále úprava právního řádu (novelizace zákona) a postupná změna kultury veřejného sektoru.

Nyní pár slov k Iniciativě Czech PSI Watch. Je to dobrovolná iniciativa veřejného, komerčního a neziskového sektoru. Cíle po začlenění evropské směrnice jsou udržovat kontakt mezi zainteresovanými subjekty, vést dialog s držiteli veřejných dat a komunitou zpracovatelů, shromažďovat názory, stanoviska a zpětnou vazbu. Od léta 2007 je v provozu webová stránka www.czechpsi.info. Každý je vítán se svým názorem či zkušeností z praxe.

Projekt ePSIplus je financovaný Evropskou komisí v rámci programu eContentplus. Je to mezinárodní síť organizací a expertů napříč Evropou, která mapuje situaci v evropských zemích po přijetí Evropské směrnice, shromažďuje informace pro přezkum, organizuje sérii

tematických a národních setkání a konferencí. Webová stránka www.epsiplus.net. Každý se může registrovat a přispět do diskuze.

Dovolte mi, abych závěrem shrnula, že opakované využití informací veřejného sektoru není v ČR příliš velkou prioritou, situace není tragická – možnosti k opakovanému využívání informací veřejného sektoru existují – ale mohly by být lepší. Je třeba posílit dialog mezi veřejným sektorem a zpracovateli, aby se hledaly cesty ke zlepšení podmínek pro vytváření nových informačních služeb s přidanou hodnotou.

Dotazy:

JUDr. Adam Furek:

Hovořila jste o tom, že problematiku opakovaného získávání informací upravuje InfZ. Jaké konkrétní změny byste v současném znění InfZ shledala jako opodstatněné a účelné provést? spatřovala jako účelné provést

Odpověď Ing. Dagmar Vránové:

My se snažíme zformulovat nějaké úpravy do zákona. Těch možností do legislativy není mnoho, protože jak už bylo řečeno Evropská komise v rámci direktivy nedala závazné noty a nejsou tam ani příliš přísná opatření. Dalo by se říct, že v našem zákoně toho moc po legislativní stránce ke zlepšování není. Nicméně pár bodů jsme našli. Myslíme, že by se měly posílit možnosti přístupu k tzv. dynamickému obsahu, kdy evropská směrnice vlastně říká, že by veřejné instituce měly poskytnout informace tak, aby zpracovatelé mohli využít jejich hospodářský potenciál. Velikou touhou zpracovatelů informací veřejného sektoru je mít legální možnost, jak získávat aktuální informace z různých databází a rejstříků, které se třeba mění každý den a aby nemuseli hledat různé cestičky, jak toto obejít. Zpracovatelé by rovněž ocenili, kdyby se k databázím mohli dostat i v jiném formátu, než jsou html stránky na webu. Rovněž by bylo dobré, kdyby byl nějakým způsobem, např. vyhláškou, zřízen koordinační orgán. Firmy by i uvítaly, kdyby nemusely v případě nějakého problému chodit k soudu, protože tak činí velmi nerady. Ochota soudit se se státem je velmi minimální.

Ing. Mgr. Oldřich Kužilek:

Při vzniku novely č. 61/2006 jsme uvedenou problematiku hodně analyzovali a v evropské směrnici toho opravdu o moc víc není. To co jste říkala, jsou většinou technologická zpřesnění, která je třeba, jak vy říkáte, prosadit. Ale problém je opravdu v prosazování. Jelikož zatímco v občanské rovině se podaří s někým sestavit žalobu a právo prosadit, ten psychologický efekt u firem tady je.

Ing. Dagmar Vránová:

Ta evropská směrnice je „měkká“. Při jejích přípravách bylo zjištěno, že jsou tak velké rozdíly v úpravách jednotlivých států, že nebylo možno vyrukovat s tvrdší směrnicí. Ona je velice měkká, ale na druhou stranu se tam taky píše, že je to minimální hladina harmonizace a že členskými státy není nijak bráněno v tom, aby si upravily tuto problematiku podle svých vlastních interních potřeb a že by měly být motivovány jinými motivy než jenom tím, že to Evropská komise nařizuje. Bylo prokázáno mnoha studiemi, že pokud se ty informace co nejvíce zveřejňují, vlastně přispívají k hospodářskému růstu. Příklad je třeba USA, kde jsou tyto informace volně přístupné. Každý členský stát může zvážit, co je pro něj výhodné, jestli třeba aby ta data sám někde archivoval. Ale co z toho kdo bude mít? Na druhou stranu je tu jiný extrém a to, že stát sám investuje do informačních služeb, dává do toho obrovské sumy a přitom by nemusel. Stačilo by, kdyby poskytl informace na jakési referenční rozhraní

každému zájemci. Tito poskytovatelé by investovali svoje vlastní finanční prostředky do služeb s přidanou hodnotou a tím by se i rozvíjela ekonomika.

JUDr. Adam Furek:

Jak časté jsou v praxi dohody mezi povinným subjektem a komerčním využitелеm informací, ve kterých se domluví individuální podmínky pro permanentní přístup a např. nějaké zvláštní finanční refundace?

Odpověď Ing. Dagmar Vránové:

Pokud něco takového vznikne, tak to není zveřejněno. To by se musela udělat nějaká hodně hluboká analýza, aby se toto zjistilo. Nicméně hráči na trhu se znají a hlídají se navzájem.

Dotaz:

Jaké jsou zkušenosti s informacemi poskytovanými na portálu veřejné správy?

Odpověď Ing. Dagmar Vránové:

Řekla bych, že na portálu veřejné správy jsou zkušenosti stejné jako na portálech všech ministerstev, protože ani portál nenabízí nějaké referenční rozhraní, kde by bylo možno třeba stáhnout nějaká data v jednom souboru. Zpracovatelé by potřebovaly denně změnové soubory, aby mohli aktualizovat své databáze a toto zatím nikdo nenabízí.

Dotaz:

Jaké země v Evropské unii jsou na tom lépe, kterou zemi byste nám dala jako vzor?

Odpověď Ing. Dagmar Vránové:

Nejvyspělejším státem co do systematického prosazování Evropské směrnice o opakovaném využití informací veřejného sektoru je zřejmě Velká Británie. Existuje tam institucionální zastřešení, tématem se pravidelně zabývá i vláda, která k tomu zřídila poradní orgán ze zástupců komerčních zpracovatelů. Vede se dialog a hledají cesty ke zlepšení. Velký pokrok je i ve Slovinsku. Jinak je ve většině států situace podobná jako u nás.

Dotaz:

Hovořila jste zde o vytvoření úřadu, který by měl koordinační roli v poskytování informací. Chtěl jsem se zeptat, jestli už jsou nějaké konkrétní představy, jak by ten úřad měl vypadat? Co by vykonával, jakou úlohu by plnil a jestli si myslíte, že je opravdu nezbytný?

Odpověď Ing. Dagmar Vránové:

Já sem nehovořila o úřadu a ani si nemyslím, že by bylo průchodné, aby v dnešní době vznikl další úřad. Nemyslím si, že je nutné, aby to byl nějaký úřad, jelikož to je složitý legislativní proces. My bychom spíš uvítali nějaké pracoviště, koordinátora.

Praktické zkušenosti s aplikací zákona č. 106/99 Sb. v podmínkách krajského úřadu

Mgr. Martin Mikš

Zkušenosti KÚJMK se zákonem jsou docela bohaté. Pro názornost za rok 2007 bylo vyřizována 810 žádostí o informace a na to navazujících 290 odvolání. Z tohoto množství už se dají zevšeobecnit určité věci, na které bych rád poukázal. Vybral jsem si ze zákona 6 věcí, ve kterých vidím problém a bylo by je záhodno diskutovat. Prvním problémem je vymezení

povinných subjektů. Zákon říká, že povinným subjektem jsou územněsamosprávné celky a jejich orgány. V podmínkách krajů a obcí tedy zastupitelstvo, rada, hejtman či starosta a obecní či krajský úřad. Z pohledu žadatele by mělo být jedno, který orgán jeho žádost vyřídí a v zákoně by postačila pouhá formulace, že povinným subjektem je územněsamosprávný celek. Faktická věc je, že těmi informacemi, kterými územněsamosprávný celek disponuje, má fakticky ve sto procentech úřad. Pokud se žadatel obrací na konkrétní orgán, kterým není úřad, je problém se vejít do zákonných lhůt. Je iluzorní představa, že by se rada nebo zastupitelstvo sešly jen při vyřízení informace. Některá ministerstva jako MV se k tomu staví poměrně benevolentně, čili pokud dostane žadatel odpověď, není nutné zkoumat, který orgán se tím zabýval nebo nezabýval, některá jiná ministerstva žádají, aby pokud žádost směřovala na např. radu kraje, aby se jí zabývala rada kraje. Považuji to za málo efektivní a málo účelné. Druhou věcí, která může být maličko kontroverzní je část z informací, jejichž poskytování je nějakým způsobem omezeno. Za prvé je právo na informaci omezeno pokud se týká vnitřních pokynů nebo personálních předpisů povinného subjektu. Občas se setkáváme s tím, že žadatelé o informace žádají o interní korespondenci v rámci povinného subjektu. Interní korespondence je věc nepovinná, většinou neformální, nemá žádný právní ani faktický důsledek navenek toho úřadu a svou povahou není určena ke zveřejňování. Výše uvedené ustanovení je ve vztahu k interní korespondenci nejasné a zasloužilo by upřesnění. Druhou věcí je, že omezení se týká informací ze správního řízení respektive ze spisů. Správní řád omezuje právo na nahlédnutí do správního spisu pouze na účastníky řízení nebo na osoby, které kvalifikovaně dosvědčí právní zájem, kdežto zákon kromě ještě nedokončených řízení umožňuje dostat se do správního spisu de facto každému. Je zde disproporce mezi těmito předpisy. Dalším problémem je údaj o žadateli. Zákon stanoví, že fyzická osoba musí uvést jméno, příjmení, datum narození, adresu pro doručování, ale dodává, že brání-li nedostatek údajů o žadateli vyřízení žádosti, vyzve povinný subjekt žadatele k doplnění údajů. To je v praxi neúčinné ustanovení, jelikož buď se vyskytne případ, kdy ten chybějící údaj vyřízení informace nebrání např. email. Na druhou stranu pokud přijde dopis se žádostí bez uvedení zpětné adresy, brání to vyřízení žádosti i výzvě. Toto ustanovení nevede příliš žadatele k zodpovědnosti. Dalším bodem je hrazení nákladů. Stávají se nám dva typy problémů. Žadatel požádá o vypracování většího množství informací, které může zaměstnat několik pracovníků na několik dní a může znamenat i několik set stran papíru, čili náklady jsou nemalé. Následně si o tytéž informace zažádá jiný subjekt s tím, že informace jsou již hotové a chce je zdarma. Je sporné, jestli lze či nelze po něm tu úhradu požadovat. Druhý případ je ten, že žadatel požádá o větší množství informací, zjistí sumu, která může být nemalá, načež rozporcuje tu svou žádost do 30 menších žádostí. Z tohoto důvodu jsme začali zpoplatňovat každou žádost. Poslední věcí je působnost. Pokud se poskytuje informace, která se týká samostatné působnosti, je proces v samostatné působnosti, pokud přenesené působnosti, je proces v působnosti přenesené, a v obou případech tedy vystupuje jiný odvolací orgán. Může se stát, že přijde jedná žádost, kde žadatel žádá informace z přenesené i ze samostatné působnosti. Pak by se měla žádost rozporcovat na jednotlivé působnosti a to je nepraktické. Dále se stává, že žadatel podá žádost o informaci z přenesené i ze samostatné působnosti, následně podá odvolání a ústřední orgány státní správy rozhodnou každý jinak. Chtělo by to jednotnou metodiku. Další problémem u působnosti je konflikt, resp. neprovázanost zákona se zákonem č. 123/1998 Sb. o poskytování informací o životním prostředí, protože někdy žádost obsahuje obojí, každý zákon má jiné lhůty a jiný režim, a to je zmatečné jak pro povinný subjekt, tak pro žadatele. Na závěr bych chtěl říct, že odpovědnost žadatele a povinného subjektu by měla být vyváženější.

Dotazy:

Štumberová, Pardubický kraj

Kolegy při odvolacím řízení trápí čím dál tím větší počet žadatelů, kteří žádají informace ze správních spisů ke konkrétní osobě, kterou znají, obcházejí tak správní řád. Ve světle nejnovější judikatury na to mají právo. Jeden z posledních judikátů hovoří o znečitelnění údajů při pořizování kopií ze správních spisů. Tyto závěry pak vedou k možné situaci, že z přestupkového spisu nelze poskytnout téměř nic a kopie bude pouhé torzo informací, což může vést k protestům, až žalobám k soudu. Chci se zeptat, jestli je nějaká zkušenost, jak se tyto věci řeší a jestli je v novele na tuto problematiku pamatováno?

Odpověď Mgr. Martin Mikš:

Domnívám se, že zákon poskytuje účinnou ochranu proti zneužití údajů nebo možnost nezveřejnit osobní údaje. Co se týče nahlížení do správních spisů a začernění, tak tam bude žadateli stejně jasné o koho jde. Osobně předřazuji právo na ochranu osobních údajů právu na informace, protože je to právo ještě o něco závažnější. Pokud porušíte právo na informace, je možnost použití nějakého opravného prostředku, ale pokud porušíte právo na ochranu osobních údajů, tak ty důsledky mohou být daleko závažnější, končící až trestněprávním řízením.

JUDr. Adam Furek:

V rámci novely se nepočítá, že by se řešil vztah informačního zákona ke správnímu řádu, pokud jde o poskytování informací ze správních spisů, případně že by se řešila otázka poskytování údajů z přestupkových řízení. Jedná se o otázku poměrně komplikovanou a jednak by překračovala rámec vládního zadání novely. Domnívám se, že v případě, pokud je povinnému subjektu známo, že žadatel se chce tímto způsobem dovědět informace o určité osobě týkající se jejího soukromí nebo osobnosti, v tomto případě by bylo možno uvažovat o tom, že by se tato žádost zamítla jako celek proto, že žadatel je schopen identifikovat třeba konkrétního přestupce, tak de facto každá informace, která by mu byla poskytnuta by se mohla týkat osobnosti přestupce. Jedná se o můj názor, mohou být i jiné.

Ing. Mgr. Oldřich Kužilek (reakce na Mgr. Mikše):

Vy jste doslova řekl, že si někdo pošle téměř anonymní emailovou žádost, ta vyvolá šílené náklady a pak se po něm slehne zem. Takovou možnost zákon vůbec neumožňuje. Jestliže přijde taková žádost, která směřuje k vyvolání nákladů, které mohou být zpoplatněny, tak to je přesně ten okamžik, kdy je nutno provést závaznou identifikaci žadatele, neboť kdo to jinak samozřejmě bude hradit. Pak jste řekl třeba přimět žadatele k odpovědnosti. Ale podívejme se na tu věc od základu. Kolik bylo v téhle věci žalob, prakticky všechny žadatelé vyhráli. Kdo byl tedy nezodpovědný, kde začala nezodpovědnost? Nebo chceme říct, že soudy soudí špatně? Soudy jsou nějaká stopa, která se přimyká více tomu, co je správně, než naše jakoby nějaké názory. Stejně tak, když nám soudy opakovaně říkají, že správní řád není zákonem omezujícím přístup k informacím.

Ano žadatel se může často setkat s tím, že na svoji žádost mířící ke konkrétnímu přestupkovému řízení se dozví naprosté torzo. Poskytněme mu to torzo, ať se začne dovídat, co je výsledkem takto podané žádosti.

Mgr. Martin Mikš:

Co se týče identifikace žadatele, tak zákon jasně říká, že nebrání-li nedostatek podání řízení, tak se žádost musí vyřídit. A na to je právě diametrálně odlišný pohled konkrétního žadatele. Většinou má za to, že uvedení emailové adresy stačí a že i na tuto adresu lze zaslat výzvu k uhrazení nákladů. Pak by to musel rozhodnout soud. Možná je to cesta, jak ho přimět k té odpovědnosti. To se týká našich zkušeností z několika set případů každý rok. Co se týče

soudních řízení, JMK z osmi soudních řízení šest vyhrál. Takže to dle mne není měřítko. Můžu to samozřejmě poskytnout, je to zajímavé k prostudování.

Dle mého názoru nemá v našem právním řádu obdoby, že si něco objednáte a pak za to nezaplatíte. A ty peníze jsou veřejné. Zákon by bylo vhodné modifikovat v tom smyslu, že se informace připraví, až žadatel zaplatí.

Jaroslav Rozsypal, Ministerstvo spravedlnosti

Chtěl bych upozornit na to, že identifikace žadatele je v zákoně jasně dána a jestliže § 14 odst. 4 zákona říká, že neobsahuje-li žádost náležitosti, které jsou tam uvedeny v § 2, tak to není žádostí ve smyslu toho zákona, čili na to vůbec nemusíte odpovídat.

Hořánek, sdružení tajemníků městských a obecních úřadů

Chci reagovat na to, co řekl zástupce KÚ. Já si myslím, že vycházíme apriori z premisy, že úředník chce informace tajit a že ho k tomu musíme donutit. Úředník bude klidně zveřejňovat seznam stavebníků, seznam snoubenců, seznam narozených dětí, aby je mohl komerční sektor využívat. Proč ne. Ale musí mít v zákoně jasná pravidla. Zákon je špatný, protože obsahuje výkladové pasti. Obsahuje pojmy, které jsou nejasné, nesrozumitelné a obtížně aplikovatelné a z toho pramení většina problémů. Kdyby ten zákon byl jasný a přesný, odpadne spousta problémů. Ještě jedna poznámka, u obcí je orgánem i obecní policie, takže jako orgán musí poskytovat informace.

Pavel Koršpic, občanské sdružení Oživení

Rovněž si myslím, že zákon je nesrozumitelný, hlavně tam, kde se hovoří o tom, kde povinný subjekt může žádost o poskytnutí informace odmítnout. Mělo by se blíže vymezit, co se myslí interními pokyny a určitý jinotaj pro mne představuje i formulace „co to je informace“, která teprve vzniká nebo která je nová. A ještě bych se chtěl zeptat Mgr. Mikše, jestli je tak těžké, pokud přijde informace, která vyžaduje nějaké náklady, udělat nějaký předběžný propočet, kolik to bude stát a potom teprve to tisknout, aby nedocházelo k tomu, že se bude plýtvat materiálem.

Mgr. Martin Mikš:

Někdy si myslím, že to možné je, někdy to možné není. Žádost se může týkat např. více odborů, které pak materiály snesou dohromady. V tomto případě by byl odhad dost nepřesný. Další věcí je, že zákon neupravuje, zda ta informace má být 15. den nachystána a když 16. den zaplatí, tak si ji může vyzvednout nebo ne. Já osobně si myslím, že na to má právo dnem, kdy uplyne lhůta pro poskytnutí informace.

Mgr. Křikavová, Magistrát města Brna

Chtěla bych říct, že problém úhrady je v zákoně, jelikož nedává možnost zálohy, ani říct, že je to přibližná částka, nicméně stanoví, že musíte v 15denní lhůtě sdělit přesnou částku, kterou má žadatel zaplatit. Tzn. že už v 15 dnech musíte mít informaci zpracovanou, jinak byste se k té částce nedostali. To je problém. Vy informaci zpracujete, víte, že to bude stát 20000 Kč a on vám ji pak nezaplatí.

Ing. Mgr. Oldřich Kužilek:

Já pořád nerozumím tomu, když někdo požádal, byl identifikován, vyžádal náklady, jak pak může zmizet. Nevím, jestli má být v zákoně vymáhaví ustanovení, nezdá se mi to jako případné. Máme ve skupině připravené nějaké řešení. Je to střed vysoce chráněného ústavního

práva s možností omezit jej na základě peněz, o čemž se v parlamentu vedou debaty, jestli je to vůbec možné.

Čechová, KÚ Olomouckého kraje

Chtěla bych se zeptat na vyřizování stížností podle § 16a zákona. Střetla jsem se při své praxi s řadou nejasností, a to ve vazbě na správní řád, kdy zákon hovoří o tom, že úřad vydá rozhodnutí, ale nehovoří o tom, jaké náležitosti by toto rozhodnutí mělo mít. Jestli je nutné držet se striktně režimu správního řádu, nebo zda to může být nějaké neformální vyřízení. Např. na elektronickou podatelnu obecního úřadu přijde žádost o informace, která je určena starostovi obce. Starosta obce ji vyřídí pouze částečně, žadatel není spokojen, podá si ve lhůtě stížnost, úřad sesbírá spisový materiál a pošle ho k nám. Komu tedy přikázat, aby zjednal nápravu, starostovi obce nebo obecnímu úřadu?

Mgr. Martin Mikš:

Já se domnívám, že když je to stížnost, má povahu quasi odvolání, tedy spíš odvolací než stížnosti, rozhodnutí o stížnosti by tedy mělo mít náležitosti jako rozhodnutí o odvolání. Co se týče přikázání, tak bych věc přikázal tomu starostovi.

JUDr. Adam Furek:

V naší praxi, pokud jde o náležitosti, vycházíme z obvyklých náležitostí rozhodnutí o odvolání. Pokud jde o přikázání, tak se přikláníme k názoru, že při poskytování informací ze samostatné působnosti je povinným subjektem daná veřejnoprávní korporace jako celek a tudíž i výrok rozhodnutí o stížnosti by měl přikazovat vyřízení územnímu samosprávnému celku a nikoli (jen) jeho orgánu. Většinou uvedeme korporaci a potom až příslušný orgán. Např. Jihomoravskému kraji – Krajskému úřadu Jihomoravského kraje přikazujeme... Nicméně praxe není jednotná a liší se zejména podle toho, zda informace je v samostatné nebo přenesené působnosti. My řešíme pouze poskytování informací ze samostatné působnosti.

Vymahatelnost práva na informace

Mgr. Ing. Oldřich Kužilek

(Začátek nebyl ze záznamu srozumitelný)

Analýza Ministerstva vnitra se nazývala Analýza účinnosti. Domnívám se, že účinností přístupu k informacím nemůže být míněno nic jiného než určité vyhodnocení toho, jak efektivně se žadatel, který požádal o oprávněně získatelné informace k nim dostane, tedy je to hledisko časové a obsahové. Ta Analýza tuto věc nezmapovala. Je to v zásadě proto, že se aparát MV nemůže snadno dostat k datům, která by znamenala tuto účinnost. MV se může dostat k datům, které mu poskytnou povinné subjekty ve smyslu máme takové a takové potíže, případně máme tolik a tolik žádostí. Ale k tomu, jestli se ti žadatelé v terénu dostanou k informacím, je těžko se dostat. Jaké jsou vlastně akcepty, kterými se může ta účinnost nebo vymahatelnost realizovat? Na první místo bych si dal to přijetí principu otevřenosti. Dalším aspektem je jakási jednoduchost zákona. Trochu něco jiného je instruktivita zákona, což je jak jasně říká zákon, ano toto poskytnout, ano toto neposkytnout. Toto jsou dva prvky, kterými se zabýváme při přípravě novelizace a hrají tam roli. Významným prvkem je postup nadřízených orgánů, jak přispívají k věci. Na to můžeme navázat postup soudů. Dalším aspektem je prosazování odpovědnosti, tzn. jak se úředníka dotkne, pokud vyřizuje špatně tuto agendu.

Zde bych upozornil na slovenskou úpravu a zavedení sankce do přestupkového zákona, které vedlo ke zvýšení kvality v poskytování informací, aniž by tyto sankce byly nějak moc využívány. Důležité pro uvědomění si problému vymahatelnosti je ten aspekt, že u informační agendy z hlediska žadatele je práh rezignace na věc mnohem nižší než u jiných agend. Někdo se na něco zeptá, pak mu dojde nějaká literární odpověď, proč se na to vůbec ptá a on toho pak nechá. Je to společenský problém v této oblasti. Zabýval jsem se trochu a vzhledem k tomu, že nejsou žádné dosažitelné statistiky, jsou to trošku hrubé odhady, jak bychom asi pojmenovali něco jako úmrtnost žádostí. Při procházení různých výročních zpráv apod. jsem došel k úvaze, že je asi 30000 žádostí, spíš to ale berme jako řád. Výroční zprávy přiznávají asi šestiprocentní odepírání. Dle mého názoru je to zcela neudržitelné číslo. Můj odhad je asi tak 20-50 procent. Ročně může tedy docházet k jevu okolo 10 000 odepřených žádostí. U krajských soudů se nám pak objeví asi 100 případů, že se někdo brání, tady musíme započít ten práh rezignace, a k Nejvyššímu správnímu soudu pak doputuje tak 10-20 nějakých věcí. Tady vidím problém v tom rozdílu 10 000 a 100. Jaké jsou ty důvody nízké vymahatelnosti? Dle mého názoru dominují psychologické důvody. Zatímco ve věcném řízení úředník rozhoduje o cizích věcech, vaše garáž, vaše pokuta, váš průkaz, tak zde jakoby jsou to jeho věci, jsou to ty šanony srovnané za ním na polici, jsou to ty informace, na kterých on pracoval apod. Je tam prostě jakýsi psychologický rozdíl. Dalším psychologickým problémem je schopnost vzdoru. Zatímco jiné věci se dají vynutit, tady prostě když neposkytnu tak neposkytnu. To se týká zejména často volených představitelů. Jeden z dominujících rysů zejména v oblasti územních řízení je informační převaha. Většina sporů o dálnicích o průmyslových zónách tak má skrytý aspekt a to že zde dochází k využívání informační převahy a nad stěžovatelem se pak lépe s touto převahou zvítězí. V případě žádostí o informace v těchto věcech, je tu pak psychologický problém o převahu nepřijít. Tohle myslím, že je vážný problém. Další aspekt je měřitelnost politické nebo úřednické práce. Informace znamenají možnost posoudit kolik se toho a jak kvalitně dělá. Psychologický problém je dojem útoku na profesionalitu, pakliže se mě někdo zeptá na to, jak jsem k něčemu dospěl apod. Vlastně tím zpochybňuje moji profesionalitu. Poslední věcí je při neposkytování informací důvod „my jsme se na tom nadřeli a oni na tom budou vydělávat“.

Domnívám se dále, že jsou určité nedostatky, chybné zvyklosti v právní prostředí. To, že je nedostatek sankcí nebo že nejsou sankce, považuji za problém. Je to instrument, který má svou působnost a potřebnost. Dále se věci nevedou do osobních důsledků. Pro ukázkou nevymahatelnosti bych uvedl příklad pražského magistrátu, kdy byla podána žádost o informaci, které kusy chodníku v Praze jsou poskytnuty pro umístění reklamních poutačů. Soud v této věci již desetkrát rozhodl a informace dosud poskytnuta nebyla. Žadatel je v situaci, kdy mu ani soudy nemusí pomoci, pokud dojde k dostatečnému „zatnutí“ povinného subjektu.

Další problémy lze identifikovat v judikatuře, a to i Nejvyššího správní soudu. Já vidím jako velký problém, že se ve většině těchto rozsudků dovozuje kořen práva na informace v odst. 5 článku 17. Já se domnívám, že jde o samovymahatelné právo, tzn. odvozené z odst. 1, 2, 4 tohoto článku 17 LZPS. Informace tedy můžu požadovat už na základě ústavy, i kdyby nebyl informační zákon. Dalším problémem je tvrzení určité nadřazenosti práva na ochranu osobních údajů právu na informace. Nepřistupoval bych na tvrzení, že jedno právo je nadřazeno druhému.

Může současnou situaci zlepšit zákon? Teď se o to snažíme, ale myslím si, že odstranění nejasností a zvýšení instruktivity, že to jsou pouze parciální vlivy na zlepšení situace. Zavedení správního deliktu má v sobě jeden závažný systémový problém, a to že nevede

k osobní odpovědnosti. Zatímni prostředí kultury ve veřejné správě vůbec nemusí vést k osobní odpovědnosti, ba naopak. Prospělo by, když bychom zavedli rychlejší přechod k soudům. Jako problém vidím, že u nás oproti jiným státům chybí odpovědná instituce, která vytváří spoustu činností souvisejících s touto problematikou od školící, až po exekutivně rozhodovací.

Dotazy:

Pavel Koršpic, občanské sdružení Oživení:

Já myslím, že bolest toho zákona je hlavně v tom, že není dostatečně napojený na správní řád a soudní řád správní a že je potíží to dovést do stadia exekuce. Je zajímavé se vůbec zamyslet nad tím, čeho já se vůbec můžu domáhat v rámci odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace vůči obci. Já se můžu domáhat zrušení rozhodnutí, zastavení řízení, popřípadě zrušení rozhodnutí a vrácení věci k novému projednání, ale tam to může skončit a já se nemůžu domoct informace jako takové. Jestli tedy systém nenapojit na systém soudní ochrany. Nabízejí se dvě možnosti, buď aby o těch opravných prostředcích rovnou rozhodoval správní soud, ale to by asi znamenalo brutální nárůst agendy. Potom by byla třeba varianta, že jestliže v samostatné působnosti krajský úřad zastaví řízení, tak s tímto rozhodnutím bych mohl běžet na obecný soud s tím, aby uložil úřadu poskytnout informaci. Měli bychom pak možnost exekučního řízení s možností ukládání pokut za neplnění nepeněžité povinnosti.

Mgr. Ing. Oldřich Kužílek:

Jak už jsem se snažil vysvětlit předtím, dle mne chybí mezi úřadem a soudem něco jako v cizině informační komisař.

Hořánek, sdružení tajemníků městských a obecních úřadů

Už tady přece máme zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem. Jestliže soud v případě Prahy desetkrát judikoval, že postup úředníka byl nesprávný, tak ten žadatel o informaci přeci může žalovat o náhradu škody, která mu vznikla třeba nějakým právním zastoupením apod. Možná tudy by mohla vést třeba cesta. Druhá věc je, že zákon by se mohl zjednodušit a mít jednu jedinou větu. Mohl by znít: „Informace, které nepodléhají režimu zákona o ochraně utajovaných skutečností nebo zákona o ochraně osobních údajů, jsou všechny veřejné a veřejně musí být zpřístupněny.“ Pak by odpadly diskuse, co je veřejné a co není veřejné.

Mgr. Ing. Oldřich Kužílek:

Myslím, že to nebude tak jednoduché. A protože po celém světě jsou ty zákony napsány detailněji, tak to ukazuje, že by to asi nešlo takto jednoduše.

Mgr. Šmíd, Ministerstvo vnitra

Jak bylo hovořeno o sankčních ustanoveních, je to nutné brát ve dvou rovinách. V jedné rovině zda tou sankcí docílí ten žadatel poskytnutí informace anebo zda tou sankcí aspoň dojde k určité nápravě třeba ve smyslu náhrady škody. Dle mého názoru zavádění správního deliktu nebo přestupku odpovědnosti toho úředníka, to by se dneska dalo vyřešit pomocí pracovněprávních vztahů a není nutné vymýšlet něco nového. Zmiňovaná náhrada škody je zajímavý institut, nicméně problém je v tom, že současná judikatura špatně vymezuje, co je vůbec pojem škoda.

Mgr. Ing. Oldřich Kužílek:

Zejména v preventivní rovině. Zákon byl přijat v roce 2000 a změna politiky úřadů ve smyslu informování nenastala kvůli tomuto zákonu, ale kvůli tomu, že vzniklo jakési povědomí o tom, že by se to mělo, tak se to dělá. Stejně tak je to u sankcí, nemyslím si, že by zákony měly pořad všechno řešit.

Mgr. Martin Mikš:

Co se týče soudní vymahatelnosti, tak jsem k tomu trochu skeptický z důvodu rychlosti práce našich soudů a jak je vidět u kauzy pražského magistrátu, tak to stejně efekt nemá. Ještě jedna poznámka. V případě samospráv se většina rozhodnutí děje na půdě obecních nebo krajských rad a ty jsou u nás neveřejné. V Británii je tomu naopak. Já bych tedy to právo na informace neomezoval pouze na jeden předpis, ale snažil se na více frontách umožnit větší otevřenost, větší přístup k těm informacím, pak by možná bylo potřeba méně soudů.

Mgr. Ing. Oldřich Kužílek:

Já se domnívám, že vedle agendy informačního zákona je dramaticky důležitá agenda zákonů o obcích, o krajích a o Praze. Já se domnívám, že v roce 1990, kdy se koncipoval zákon o obcích byla určitá myšlenková představa jeho tvůrců a že se nepovedla. Došlo k něčemu, co mělo být něco jako otevřené demokratické společenství občanů a faktem je, že realita je taková, že v zásadě se prudce po volbách rozdělí ti zastupitelé na dvě kategorie, které mají absolutně odlišná práva. Tímto se ztrácí obrovská energie ze strany běžného manažerského řízení. Dobré řešení přece hledám tak, že dobře využiji všechny oponenty. A ti oponenti, kteří jsou u nás principiálně v zásadě daní jako opozice, jsou z hlediska informačních práv zcela decimováni, a to je ještě posíleno rovinou třeba obecních periodik, kde je obyvatelstvo masírováno za veřejné peníze jednostranným pohledem na věc. Úprava obecního zřízení ve smyslu přístupu k informacím opozičních zastupitelů by výrazně měla zlepšit situaci.

Úhrada nákladů za poskytování informací

Mgr. Karel Černín

Téma nákladů již tu dnes bylo hojně diskutováno, ačkoliv já toto téma za velké nepovažuji. Diskuse by se měla vést hlavně o tom, jaké informace poskytovat, jaké neposkytovat a proč. Ty náklady už jsou taková technikálie, která má jenom nějakým způsobem regulovat ty žadatele. Z mého pohledu hlavním účelem § 17 informačního zákona není odrazovat žadatele o poskytování informací a pokud je takto interpretován, tak je to dle mne špatně. Mělo by ale toho žadatele přimět k tomu, aby tu svoji žádost omezil na to, co ho skutečně zajímá. Čili aby nepodával zbytečně široce formulované žádosti. Zaměřím se teď na změny, které vznikly posledními novelami v otázce nákladů. Některé z nich jsou docela významné. V otázce úhrady nákladů si myslím nedělá problémy je otázka kopií. To znamená, že když se něco zkopíruje, tak za nějakou přiměřenou částku 1,50 – 2 Kč za stránku se můžou ty náklady vyčíslit. Náklady spojené se zasláním, tzn. nějaké poštovné. Tradičně ale vznikaly problémy mezi povinnými subjekty a žadateli v tom, v kolik si ten subjekt může účtovat nebo co je ještě rozumné požadovat jako úhradu nákladů za vyhledání informací. Zatímco u poštovného a kopií se bavíme o korunových částkách, u toho vyhledávání se bavíme o částkách na hodinu práce, které jdou do stovek a ve výsledku někdy i do tisíců. Tohle byl palčivý problém praxe. Určitá změna v zákoně v tomto směru nastala, jelikož dnes zákon říká, že lze vybírat úhradu pouze za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. To znamená, že se odbouraly takové situace, že se občan podívoval nad tím, když vyhledání informace trvalo 10 minut,

v sazebníku je sazba za hodinu třeba 200 Kč a oni po něm chtěli tuto částku. Byly to rozpačité situace, ale nebyly to situace, které by efektivně bránily člověku k přístupu k informacím. Ty situace byly skutečně takové, kdy se požadovala úhrada nákladů za hodiny práce a ty, jak vidíte, tím novým ustanovením neodpadly, tzn., že za mimořádně rozsáhlé vyhledávání je možné ty náklady požadovat. Nadále předpokládám budou vznikat konflikty tehdy, pokud se budou požadovat informace z rozsáhlého množství spisů, rozptýlené po různých místech nebo dokumentech úřadu a úřad si vyčíslí náklady.

Další důležitá změna je nařízení vlády. Tady se můžeme zastavit u toho, jestli existuje jakési omezení výše úhrady. Posledními novelami byla do zákona vnesena možnost vlády, aby specifikovala jakési omezení toho množství těch nákladů. To znamená, že může stanovit zásady pro stanovení výše úhrad. K těm personálním nákladům se v tom nařízení říká dost obecná větička „Povinný subjekt stanoví v sazebníku hodinové sazby odvozené z nákladů na platy případně mzdy a z ostatních osobních nákladů spojených z mimořádně nákladným vyhledáním informací.“ Na zásadní otázky ze strany žadatelů tahle větička nedává odpověď. Otázkou je, jestli je v pořádku, že si některé úřady započítávají náklady na mzdy úplně celé, tzn. včetně odvodů do FKSP, zdravotního a sociálního pojištění, dokonce náklady na amortizaci aut, kterými se cestovalo do nějaké pobočky apod. Nelze to ani po tom nařízení vlády dost dobře požadovat, jelikož se musí držet na určité úrovni obecnosti. Jediné co můžeme dělat, je najít nějaká výkladová pravidla. Ta se hledají ale těžko. Jedním ze zdrojů může být třeba judikatura. Existuje rozsudek Evropského soudního dvora, který ve věci Komise proti Německu, když posuzoval nakolik bylo Německo úspěšné při transpozici směrnice, která se týká přístupu k informacím o životním prostředí ve svých zákonech, tak posuzoval mimo jiné to, že Německo ve svých úpravách umožňuje požadovat náklady ve výši, která není nijak omezena a jednak, že umožňuje požadovat náklady i tehdy, pokud ten subjekt informaci neposkytne, tedy vydá rozhodnutí o odmítnutí. K problematice omezení výše nákladů je v rozsudku stanovena zásada, že slovíčko rozumné ve směrnici, kdy má možnost subjekt požadovat náklady v rozumné výši, nelze vnímat tak, že by mohl požadovat veškeré náklady, a to i nepřímé vzniklé státnímu rozpočtu v procesu vyhledávání informací. Já to tedy vnímám tak, že to nejzastší místo, kde se musíme zastavit jsou přímé mzdové náklady. Započítávat amortizace, příspěvky FKSP, zdravotní a sociální pojištění apod. by dle mne bylo v rozporu s tímto judikátem, který stanovuje jakési výkladové pravidlo, kterého se bude Evropský soudní dvůr určitě dál držet. Pokud se podíváme na další novinku v zákoně v posledních letech, tak je to to, že dříve nebylo vůbec řešeno, jakým způsobem má postupovat žadatel, který s tou stanovenou výší úhrady nesouhlasí. Dovožovalo se v judikatuře, že sdělení o výši úhrady, které subjekt činí není správním rozhodnutím, je to pouze sdělení, že povinný subjekt předpokládá svůj určitý soukromoprávní nárok vůči žadateli, pokud mu informace poskytne. Pokud žadatel nesouhlasí s výší úhrady, tak může udělat maximálně to, že tu úhradu zaplatí a následně žaluje povinný subjekt nejspíše na vydání bezdůvodného obohacení. Z právního hlediska je to čisté, ale z hlediska žadatele je to dost rozpačité, protože ho to nutilo, pokud chtěl tu informaci obdržet, zaplatit úhradu ve výši s kterou nesouhlasí a pak po vleklém sporu se domáhat jejího snížení nebo vrácení poměrné části. O tom, že je to dost nepříjemná cesta svědčí to, že nemáme dosud žádné judikáty, které by svědčily o tom, že tuhle cestu někdo podstoupil. V poslední době mám možnost proti sdělení úhrady podat stížnost podle § 16a. Jestli to ale znamená, že se tím změnila povaha toho oznámení o výši úhrady si netroufnu dovozovat, spíše asi ne, a je to pořád občanskoprávní rovina.

(část zvukového záznamu nebyla srozumitelná)

Nově se v zákoně říká, že poskytnutí informace je podmíněno zaplacením požadované úhrady. Je velká otázka, jak řešit situaci kdy žadatel požádá o informaci, k tomu aby bylo vůbec možné vyčíslit náklady, je potřeba udělat spoustu práce, která něco stojí, na konci se zjistí, že celková částka bude nakonec třeba 1200 Kč, z toho už bylo 1100 Kč vynaloženo na to, aby se vůbec tato informace zjistila a žadatel sdělí, že platit nebude a od své žádosti ustupuje nebo nezaplatí. Teď je otázka, jestli může povinný subjekt vzniklé náklady po žadateli požadovat. Já bych byl v této věci velmi opatrný. Jak už jsem zmiňoval rozsudek Evropského soudního dvora, tak v části která se týká požadování úhrady za neposkytnuté informace rozsudek říká, že zcela jednoznačně článek 5 Směrnice, který mluví o nákladech, je spojuje s poskytnutím informace a nikoliv s administrativními náklady spojenými s žádostí o informace. I náš informační zákon hovoří jasně v § 17 odst. 1 o tom, že povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny požadovat úhradu. Tedy je to v souvislosti s poskytováním a nikoliv neposkytováním. V našem případě je to trochu jiná situace, než byla řešena v rozsudku ESD, ale určitou paralelu lze myslím dovozovat. Ale byl bych v této věci velmi opatrný ve světle tohoto judikátu. Myslím si, že opravdu oprávněně a spravedlivě lze po žadateli požadovat úhradu nákladů pouze v případech, že informace jsou skutečně poskytnuty. Poslední bod by se měl týkat vztahu mezi správními poplatky a úhradou nákladů za informace. Tohle je oblast, která je dost těžká na posuzování. Už jenom okamžik kdy úřad obdrží nějakou žádost a má se posoudit zodpovědně, jestli se jedná spíš o žádost o nahlédnutí do spisu anebo jestli se jedná o obecnou žádost o informace, tak už to je značný oříšek. Realita je velmi pestrá a úřad je někdy z žádostí zmaten. Pro rozlišení těchto dvou situací je dobré si uvědomit, že právo nahlížet do spisu je právem fyzického přístupu k tomu spisu, zatímco právo na informace je právem vyzvědět pouze obsahy, a to ještě jen jejich části. Při vyřizování těchto žádostí a jejich rozlišení je velmi důležitá komunikace se žadatelem. Kdy úhrada nákladů a kdy správní poplatek? Obecně se dá říct, že správní poplatek pouze těm, kteří chtějí na základě nahlížení do spisu si z toho spisu odnést nějakou kopii, všem ostatním úhradu nákladů. Ale je tu jedno velké ale. Je tu otázka kterou v současné době řeší Veřejných ochránce práv s Ministerstvem vnitra, ve které není zatím dosaženo shody a já tedy zatím řeknu náš pohled. Jestliže budeme chtít po účastníkovi řízení za každou stranu kopie ze spisu 15 Kč, neznemožníme mu tím v některých případech efektivně, aby se vyjádřil k předmětu řízení, což je jeho nezadatelné právo a součást ústavního práva na spravedlivý proces? Ve spise může být například znalecký posudek o 100 stranách, ten člověk není schopen ten posudek vstřebat jenom jeho listováním na úřadě, potřebuje je si ho zkopírovat, odnést domů a v klidu přečíst a dokonce se o jeho obsahu poradit s odborníkem. Jestliže je mu vyúčtováno 1500 Kč za těch 100 stran, není to zabránění práva na vyjádření se k podkladům toho řízení? Odpověď u účastníků probíhajícího řízení je tak zjevná, že si myslím, že požadovat po nich takovýto správní poplatek je protiústavní. Ačkoliv zákon o správních poplatcích neobsahuje žádnou výjimku pro uvedené případy, myslím si, že by se neměl proti účastníkům probíhajícího řízení vůbec aplikovat. Měl by se aplikovat nanejvýš v probíhajícím řízení osobám, které prokáží oprávněný zájem a po skončení řízení snad i vůči těm účastníkům, kteří byli tak nedbalí, že si nepořídili kopie během toho řízení a teď je potřebují pro jiné řízení. Do budoucna by se mělo uvažovat dle mého názoru o tom, zda ten patnáctikorunový poplatek, jestli to není nějaký přežitek, který by neměl z právního řádu zmizet.

JUDr. Adam Furek:

Dovolím si na pana magistra drobně navázat. Pokud jde o samotnou povahu úhrady nákladů, tak i přes provedenou legislativní změnu novelou č. 61/2006 Sb. zřejmě i nadále zůstává soukromoprávním nárokem, což v jednom ze svých nedávných rozhodnutí potvrdil – avšak ve vztahu k původnímu znění InfZ – i Nejvyšší správní soud. Domnívám se, že pouhý fakt, že lze proti nákladům podat stížnost, o které rozhoduje nadřízený orgán v jakémsi

kvaziodvolacím řízení, z úhrady nákladů nečiní veřejnoprávní povinnost. Co však je daleko důležitější z pohledu stížnosti je - pokud tedy přijmeme ten názor, že úhrada nákladů je soukromoprávním nárokem -, jaký soud by měl přezkoumávat rozhodnutí o stížnosti nadřízeného orgánu. Jestliže nadřízený orgán ke stížnosti rozhoduje o výši úhrady, rozhoduje tudíž o soukromoprávním nároku a je otázka, jestli by takové rozhodnutí měl přezkoumávat správní soud, anebo jestli by takové rozhodnutí nebylo řešitelné podle části páté občanského soudního řádu. Osobně si trůfám říct, že přinejmenším v případě, pokud nadřízený orgán výši úhrady sníží, tedy stanoví sám její výši ve svém rozhodnutí, v takovém případě by určité přezkoumání toho rozhodnutí, tj. otázku uplatněného soukromoprávního nároku měl řešit příslušný civilní soud. Nicméně jsme obdrželi rozhodnutí Krajského soudu v Českých Budějovicích, ve kterém tento soud přezkoumával rozhodnutí krajského úřadu o stížnosti proti výši úhrady ve správním soudnictví (otázkou pak bylo, do jaké míry může věcně přezkoumávat výši uplatněné úhrady). Otázka je to poměrně zajímavá a uvidíme, jak se vyvine soudní judikatura.

Mgr. Ing. Oldřich Kužilek:

Otázka požadavku na náklady, které vznikly v souvislosti s výsledným neposkytnutím informací má v sobě ještě jeden aspekt. Zákon musí umět hrát na dvě strany. Musí zároveň nějakým způsobem svým praktickým použitím vyvolávat tlak na úřady, aby s informačními obsahy pracovaly nějakým způsobem. Jinými slovy on nikdy nesmí ten zákon přistoupit na to, aby zvýšením „bordelu“ účinně způsobil snížení možnosti žadatele dostat se k informacím. Z tohoto důvodu je v zákonu x ne na první pohled viditelných ustanovení, nad kterými si někdy můžeme kroutit hlavou, ale právě toto jsou ty důležité aspekty. Jestliže by mě vyhledání informace jenom proto, že v nich mám nepořádek a nevím, co kde mám, vyvolalo nějaké náklady, tak těžko přistoupit na to, že by dikce zákona přímo umožňovala, aby toto bylo zpoplatněno. K těm 15 Kč za stránku pro účastníka, já se domnívám, že stále je to tak, že je tam 60 Kč a v poznámce je, že v případě automatického je 15 Kč. Tyhle ceny jsou skutečně pouze historickým reziduem toho, že kdysi dávno kopie bylo něco, co se hrozně těžko vyrábělo. V současné době už čas utrhá oponu tak, že by se to všechno mělo zásadně změnit.

Poskytování informací v oblasti justice

Mgr. František Korbek, PhD.

Pokud jde o justici, je třeba na úvod zdůraznit, že veřejnost nebo neveřejnost informací, kterými jedná soud, je stanovena normou vyšší než zákonné síly. Základy jsou v Ústavě v článku 96 odst. 2, kde je napsáno, že jednání před soudy je ústní a veřejné. Výjimky stanovuje zákon, rozsudek se vyhláší veřejně vždy. Zejména pokud jde o rozsudek, veřejnost jeho vyhlášení je přímo kategorický imperativ Ústavy. Na druhou stranu veřejnost ústního jednání neznamená automaticky, že všechny informace, které jsou v soudním procesu zachyceny a které se pak objevují v rozsudku, jsou veřejné.

Asi nejvýznamnější rozsudek, který se analogickému problému věnoval, je rozsudek Nejvyššího správního soudu spisové značky 6 As 40/2004, který říká doslova „Neveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce (§ 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení) neomezují samy o sobě právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ohledně skutečností obsažených v takovém zápisu. Povinný subjekt poskytující informace ze zápisu ze schůze rady obce jiné

osobě než členu zastupitelstva obce je povinen zajistit zákonem stanovenou ochranu práv a svobod jiných osob způsoby předvídanými v § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“ Byť se tento rozsudek týkal poměrně specifické oblasti problematiky obecní samosprávy, tak princip, že jednání rady je neveřejné, je úplně totožný s principem, že například správní řízení je neveřejné. Jak vidíte, závěry jsou aplikovatelné univerzálně. Něco jiného je proces samotný a informace v něm vznikající a něco jiného je odraz těch informací, které mohou být z takového procesu poskytnuty. Jak se tedy poskytují informace v justici?

Přejdeme k tomu, že platí zde ústavní axiom, že některé informace jsou poskytnutelné. Ovšem které a komu jsou poskytnutelné? Možností jsou dvě. Podobně jako ve správním řádu, existují i v oblasti soudních agend zvláštní úpravy, ale vedle nich není vyloučeno ani použití obecné úpravy podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Zvláštní úpravy jsou obsaženy zejména v procesních soudních řádech; to znamená občanský soudní řád, trestní řád, exekuční řád, soudní řád správní, ale třeba i zákon o Ústavním soudu. A nakonec i některé hmotněprávní předpisy jako například obchodní zákoník a některé další.

Podle těchto zvláštních předpisů dochází dokonce k několika typům poskytování informací. Asi nejnámější typ je umožňování nahlížení do spisu a pořizování si výpisů, opisů a kopií. To je právo, které je omezeno pro určitý okruh subjektů. Osoby, které mají určitý procesní nebo hmotněprávní vztah k informacím obsaženým ve spise, tak mohou získat přístup k informacím celého toho spisu. Běžné důvody pro odepření informací, jako jsou osobní údaje, obchodní tajemství apod., zde neplatí, protože tato osoba má silnější procesní vztah k informacím a silnější právní důvod pro jejich poskytnutí, než jsou hmotněprávní důvody pro jejich ochranu. Ten, kdo splní podmínky pro nahlížení podle procesních řádů, tak do příslušných spisů může nahlížet víceméně kompletně, tj. až na nepatrné výjimky typu protokolu o hlasování do celého obsahu spisu, neboli do všech informací ve spisu obsažených.

Podle zvláštních soudních předpisů jsou informace také zveřejňovány na úředních deskách soudu. Jsou to vybraná rozhodnutí, jako např. dražební vyhlášky, rozhodnutí, u nichž dochází k vyhlášení bez nařízení jednání, ustanovování opatrovníků a další.

Dalším zvláštním postupem v poskytování informací je trestněprávní informování hromadných sdělovacích prostředků podle § 8a trestního řádu. To je mechanismus, který ukládá všem orgánům činným v trestním řízení povinnost informovat média o jejich činnosti, pokud tím neohrozí smysl a účel trestního řízení na jedné straně a pokud se nepřiměřeně nedotknou práv osob zúčastněných, zejména poškozeného a obviněného.

Konečně některé další informace, zejména konečné rozsudky, se na základě zvláštních předpisů zveřejňují ve sbírkách rozhodnutí, jako je tomu například u zveřejňování nálezů a vybraných usnesení Ústavního soudu, stejně tak i rozhodnutí Nejvyššího soudu, Nejvyššího správního soudu a další.

Zvláštní způsoby poskytování informací však nemohou vyloučit a také explicitě nikterak nevylučují obecný způsob poskytování informací cestou žádosti a nebo i zveřejnění podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Kdyby totiž tento zákon nebyl paušálně použitelný na soudní agendu, pak by jí nemusel v jednotlivostech vůbec popisovat. Pokud v § 11 odst. 4 písm. b) InfZ je uvedeno, že povinné subjekty neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou pravomocných rozsudků, tak je evidentní, že zákon o svobodném přístupu k informacím počítá s určitými obecnými zbytkovými možnostmi informování veřejnosti nebo žadatelů, které jsou vzešlé procesech agend justice.

Co tedy můžeme poskytnout? Již zmiňované ustanovení bylo a je velmi vágní, především není jasné, co je onou „rozhodovací činností“ soudů. Výklad Ministerstva spravedlnosti je ten, že pod „rozhodovací činností“ lze podřadit pouze skutečnou činnost, která směřuje k rozhodnutí. To znamená informace o procesních aktivitách soudu a účastníků, o dokazování, úmyslech soudce, kterým směrem povede dokazování, jak plánuje rozhodnout, jak plánuje vést soudní proces apod. Za rozhodovací činnost však nepovažujeme výsledek takové činnosti, to znamená rozsudek nebo jinak nazvané rozhodnutí, které již bylo vydáno a samo o sobě již žádnou „činnost“ nepředstavuje. Pokud soud dojde ke konečnému, zejména k meritornímu rozhodnutí ve věci samé, takovéto rozhodnutí je poskytnutelné ať již aktivně zveřejněním nebo na základě žádosti.

Novelou zákona o svobodném přístupu k informacím, provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., byl do ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) doplněn onen dovětek „s výjimkou pravomocných rozsudků“. Pojem rozsudek se dostal do novely omylem, ve skutečnosti se myslelo rozhodnutí. Jako se poskytují informace o pravomocných rozsudcích, tak výkladově musíme dovodit, že stejně tak se poskytují informace o pravomocných „nálezech“, „usneseních“, kde se rozhoduje o meritorních věcech, o „rozkazu“, trestním „příkazu“ a další, bez ohledu jak se konečná meritorní rozhodnutí v jednotlivých soudních agendách nazývají. Tuto chybu se pokusíme v rámci novely nahradit.

To že některá rozhodnutí jsou poskytnutelná podle zákona 106/1999 Sb. ovšem ještě neznamená, že jsou poskytnutelná úplně celá. Při poskytování informací o soudních rozhodnutích podle InfZ musíme respektovat, na rozdíl od poskytování informací podle procesních řádů, hmotněprávní ochranu některých informací. Je třeba vyloučit z poskytnutí ty informace, které zákon č. 106/1999 Sb. či zvláštní předpisy z poskytnutí vylučují. Nejčastěji to budou osobní údaje, u nichž se odepření řeší tak, že se provede jejich anonymizace.

Rád bych v této souvislosti zmínil jeden rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 6 A 83/2001, kde se praví „podle zákona o ochraně osobních údajů je ochrana poskytována fyzickým nikoli právnickým osobám. Není proto důvodu odmítnout žádost o poskytnutí informace ve formě kopie rozhodnutí vydaného v té které věci konkrétní právnické osoby“. Zde se výslovně říká, že možnost zaslání kopie rozhodnutí cestou zákona č. 106/1999 Sb. možná je, a také se zde říká, že není důvod chránit identifikační údaje právnické osoby. Právnická osoba žádné osobní údaje nemá, její identita je bytostně veřejná.

Dále upozorňuji ještě na jeden rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 3/2002, v jehož právní větě můžeme číst: „Při poskytování informací je dostatečnou ochranou osobních údajů v ní se vyskytujících jejich znečitelnění v autentickém textu. Nelze proto odmítnout poskytnutí celé uvedené části tyto údaje obsahující.“ To je přímo návod Nejvyššího správního soudu, jak pracovat s odepřením osobních údajů.

Úplně na závěr si dovolím ještě zmínit, že v právním řádu existují ještě další zvláštní zákony, které svým způsobem modifikují obecný přístup k informacím. To je třeba zákon č. 218/2000 Sb., o soudnictví ve věcech mládeže, kde je explicitě stanoven zákaz poskytovat informace až na tam uvedené výjimky. Dále existují agendy, zejména sporné agendy fyzických osob, rodinné a některé další civilněprávní spory, kde již z okolností jednak žádosti, jednak i z okolností odůvodnění celého rozsudku, mohou být osobními údaji i jiné další informace, než jen jméno, příjmení, bydliště či narození účastníků řízení. Pokud se řeší sousedská či rodinná věc, tak samozřejmě i v odůvodnění rozhodnutí se často vyskytují informace, které

jsou podle definice v zákoně č. 101/2000 Sb. osobním údajem, např. příjmy, majetkové poměry, vztahy fyzických osob apod. Toto je ovšem primárně problémem výkladu pojmu osobní údaj, jak je definován v § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, nikoli principiálním problémem výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím, který úpravu ochrany osobních údajů pouze přebírá a respektuje.

Dotazy:

Mgr. Veselý, městská část Praha 8:

Já bych měl dotaz na pana Kužílka přímo z praxe. Měli sem nedávno dotaz přímo z oblasti bydlení a to, kolik osob je přihlášeno k jednotlivým číslům bytů. Čili já si osobně myslím, že už je to zasahování do soukromí, abych věděl, kolik je na konkrétním bytě nahlášeno osob.

Mgr. Ing. Oldřich Kužílek:

Myslím si, že je to určitě otázka soukromí, tak jak je definována domácnost, rodina je jasné, že je to okruh soukromí a kolik lidí je tam přihlášeno je tedy věcí soukromí. Pokud vím, tak jediná věc, kde může být toto otevřeno, je otázka hrazení nákladů za topení, kde dochází v celém domě k rozpočítávání podle počtu hlášených osob, pokud je tam zvolen tento mechanismus. Vzniká oprávněný nárok ostatních obyvatel domu se dovědět, kdo, kde, kolik nahlásil. Zajímavým aspektem je pak ještě aspekt volební. To jsou ty volební podvody s přihlašování lidí zrovna na dobu voleb. Tím se tato otázka stane otázkou složitější a tím by pravděpodobně došlo k zesílení veřejného zájmu na informaci, že by pak musela padnout „údajná“ ochrana soukromí.

Hořánek, sdružení tajemníků městských a obecních úřadů:

Přesně vidím situaci, která může nastat. Když mi zítra zavolá novinář a zeptá se, kolik lidí je hlášených na radnici, tak já mu odpovím, já vám to neřeknu, protože je to soukromý údaj. A další den vystoupí v televizi pan Mgr. Kužílek, že to radnice měla sdělit. Domnívám se, že zákon by měl být jednoznačný. Přihlášení se k trvalému pobytu je úkon evidenčního charakteru, ten člověk může bydlet naprosto někde jinde fyzicky a o jeho soukromí to nevypovídá vůbec nic. Proto by to chtělo jednoznačný zákon, jednoznačně říci, co je veřejné a co není. A ne to dovozovat výkladem, aby bylo možné říci možná tak a možná tak.

Žárská, Policie ČR

Já bych se vrátila k tématu, které probíral pan Korbel. Chtěla bych se tedy zeptat, když se na vás obrátí žadatel podle zákona č. 106/1999 Sb. a chce ukončený trestní spis. Vy budete využívat možnost podle § 11 nebo poskytnete s tím, že vyloučíte osobní údaje? My jsme tlačeni k tomu, abychom uzavřené trestní spisy, které končí na úrovni policie, poskytovali s vyloučenými údaji.

Mgr. František Korbel, PhD.:

Tohle je problém § 11 odst. 4 písm. a) - neposkytnutí informace o probíhajícím trestním řízení. A z toho vzniká takový výklad a contrario, že když o probíhajícím řízení se neposkytne, tak o ukončeném se poskytne. Dokonce je k tomu i judikatura. Tady je problém, že některé trestní agendy jsou sice pravomocně skončeny, ale zároveň nejsou skončeny ve smyslu překážky věci rozhodnuté. V tom spise jsou třeba citlivé údaje, které mohou podezřelého zajímat a policie přitom samozřejmě zájem nemá, aby se tyto informace dozvěděl. Připravuje se změna tohoto ustanovení.

Mgr. Ing. Oldřich Kužílek:

Problém je, že zatímco univerzální systém ochrany informací spočívá v ochraně podle jejich charakteristiky, tzn. jsme schopni popsat, jaká ta informace je, ať leží tam nebo tam, pořád je to ona a mělo by se všechno takto chránit. Skutečnost policejních spisů je, že by se daly touto cestou chránit, ale je to šílená práce. Je tu polemika, co by spadalo do utajovaných skutečností, tu do osobních údajů, do soukromí, do hotových informací apod., že se může udělat jakoby výjimečná odchylka základního principu chránit podle vlastní charakteristiky a udělat ochranu kontextovou, tzn. určitý okruh informací vymezit jinak, než vlastní charakteristikou, tedy v zásadě výrokem typu to, co leží tam a tam a splňuje-li to ještě určité podmínky, budiž chráněno. Touto cestou se vydáváme, jelikož musíme uznat, kdyby police měla u každého spisu podstupovat šílenou práci anonymizace, když dopředu víme, že jich bude 95%, tak si myslím, že bude ústavně korektní strefit se dostatečně přesně za pomoci souhrnu několika kritérií, z nichž jedno je to kontextové a druhé bude, že by to zasahovalo do práv jinak chráněných apod. nebo ještě něco a takhle odbřemenit situaci policie v případě částečného odepření informace.

JUDr. Adam Furek:

V rámci novely, kterou připravuje odbor dozoru a kontroly veřejné správy se nebude řešit § 11 odst. 4 písm. a), toto směřování bude v rámci změnového zákona k novému zákonu o policii, v tuto chvíli již je myslím v poslanecké sněmovně.

Mgr. Němcová, Svaz měst a obcí:

Chtěla bych zmínit jednu věc. Když budeme poskytovat informace z přestupkového řízení a ta žádost bude směřovat ke konkrétní osobě, tak v okamžiku, kdy mu tu kopii rozhodnutí poskytnu podle zákona č. 106/1999 Sb., tak poskytnu úplné torzo, protože ta žádost směřuje vůči konkrétní osobě, tak tím osobním údajem nebude jenom to jméno, ty údaje v odůvodnění, ale v širším slova smyslu jím bude i ta skutková věta.

Čechová, KÚ Olomouckého kraje:

V podstatě jde o rozsah anonymizace, o znečitelnění těch údajů. Ve smyslu výkladů, co jsou osobní údaje, je už ustáleno, že je to vše, co o osobě vypovídá. Možná je problém specifikovat, co osobní údaj vlastně je, sám zákon na ochranu osobních údajů je v tom velmi neurčitý. Úřady se setkávají s problémy, co vlastně poskytnout.

Mgr. Ing. Oldřich Kužilek:

Článek 10 LZPS říká, že každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů. Článek 17 říká, že každý má právo na přístup k informacím. Čili teď řeším střet těchto dvou věcí a klíčovým se stane otázka slova „neoprávněný“. To, že společnost někoho trestá a přitom je neoprávněné sdělit, co bylo tedy shledáno za trestné a kdo to byl ten potrestaný, nejsem schopen vnímat jako neoprávněné. Domnívám se, že od začátku je to tak, že je určitá oprávněnost veřejnosti dozvědět se „Vomáčka se pral v hospodě a za to dostal pět tisíc“. To se domnívám, že je platný stav. V případě, že by takto někdo postupoval, třeba úřad a proti němu se dotčený pan Vomáčka ohradil a hnalo by se to dál a dál, tak se já domnívám, že by to úřad u Ústavního soudu vyhrál. Pokud by našel tu určitou míru, co poskytnout. Pak je tam ještě časový aspekt, tzn. pokud by se někdo ptal tři roky dozadu, tak by úřad napsal, to už vám neposkytnu, to už je moc dávno. Domnívám se, že je na čase v přestupkovém řízení upravit speciálně tuto věc a v zásadě pro úřady jednoznačně říct, do jak dlouhé doby po vynesení pravomocného rozhodnutí, v jakém rozsahu údajů a v jakých případech uvedené údaje neposkytnout. Nějaká taková úprava by dnes byla na místě.

Mgr. František Korbel, PhD.:

Já s tím přirozenoprávně souhlasím a myslím, co říkal pan Mgr. Kužílek, cítím jako cílový stav, tak by to mělo být. Pozitivněprávně vyjádřeno u těch rozsudků soudních to tak je s výjimkou pravomocných rozsudků, ty se vesměs poskytují. Bohužel zde pokulhává zákonný stav, pokud jde o správní rozhodnutí o přestupku a upraveno by to být mělo.

Mgr. Karel Černín:

V praxi je největším problémem u přestupkových řízení to, že v některých případech se o výsledku řízení nedozví především ten, koho se ten přestupek dotýkal, tedy poškozený. Úřady jsou nuceny řešit něco, co by měl uspokojivě řešit zákon, totiž že nejčastěji je ublíženo tomu, komu bylo „nafackováno“ a pak se ani nedoví, jestli ten úřad potrestal toho člověka přiměřeně. To je to, na co se ti lidi ptají.

Ing. Dagmar Vránová:

Ministerstvo spravedlnosti je velice důležitým povinným subjektem, který spravuje registry, evidence, seznamy nebo rejstříky, obchodní rejstřík, insolvenční rejstřík, registr úpadců, všechno velice důležité informace, které zpracovatelé velmi hojně využívají. V současné době probíhá intenzivní diskuse a příprava zákonů o registrech a nikde jsem tam nenašla ani náznak toho, že by se nové systémy, které se chystají vybudovat, nějakým způsobem myslely na možnosti opakovaného využití informací veřejného sektoru.

Mgr. František Korbel, PhD.:

V justici vzniká spousta informací a je spousta registrů a v poslední době jak legislativně, tak technicky reálně jsou veřejné. Pokud se podíváme na nový insolvenční rejstřík, je to kompletně veřejná agenda pro všechny na internetu, obchodní rejstřík také, budou se tam zlepšovat různé funkcionality, také je v plánu souhrnná evidence soudních rozhodnutí.

**Zákon č. 106/1999 Sb. z hlediska nadřízeného správního orgánu
– praktické zkušenosti a problémy**

JUDr. Adam Furek

(Toto vystoupení se z časových důvodů neuskutečnilo. Zde proto uvádíme pouze připravené teze.)

Ve svém příspěvku, který by měl nahradit odřeknuté vystoupení kolegy z Úřadu pro ochranu osobních údajů, bych se rád zaměřil – podobně, jako pan Mgr. Mikš z Krajského úřadu Jihomoravského kraje, na praktické zkušenosti tentokrát převážně z pohledu nadřízeného správního orgánu povinných subjektů. Přitom snad mohu poněkud neskromně uvést, že Ministerstvo vnitra, které je nadřízeným orgánem krajů při poskytování informací vztahujících se k samostatné působnosti, těchto praktických zkušeností má relativně mnoho, např. v loňském roce jsme řešili 124 odvolání a stížností, v letošním roce zatím okolo 50 řízení. Od účinnosti novely InfZ jsme vyřizovali více než dvě stovky podání podle InfZ.

Nemám v úmyslu uvádět chyby, jichž se dle našeho zjištění některé kraje při vyřizování žádostí dopouštějí. Mým cílem je upozornit na některé sporné výkladové otázky, které v souvislosti s procesními postupy nadřízených orgánů mohou vzniknout. Pozornost přitom zaměřím zejména na problematiku stížností podle § 16a InfZ jako na nový a do jisté míry specifický institut spojující prvky ochrany před nečinností a odvolacího řízení.

1) Jsou součástí spisu o vyřizování žádosti i informace, u nichž povinný subjekt uplatnil důvod pro odmítnutí žádosti nebo které žadateli vydal?

- V praxi jsou nadřízenému orgánu ne vždy spolu s příslušným spisem předkládány i žadatelem požadované informace.
- Ustanovení § 65 zákona o archivnictví (užití správního řádu o správním spise obecně nebude možné) hovoří o tom, že všechny dokumenty týkající se téže věci se spojí v jeden spis. Dokumentem jsou nepochybně i hmotné nosiče požadovaných informací.
- Má-li být postup povinného subjektu přezkoumán – ať již jde o odvolací řízení nebo řízení o stížnosti – je nezbytné, aby nadřízený orgán měl k dispozici informace, jichž se týkají uplatněné námitky – v případě rozhodnutí vždy, v případě stížností podle uplatněných námitek.
- Pokud dokumenty nejsou založeny ve spise, je rozhodnutí či postup povinného subjektu nepřezkoumatelný na podkladě spisu a je dán automaticky důvod pro vyhovění podanému opravnému prostředku.

2) Nahlížení do spisu o vyřizování žádosti (nahlížení do „neposkytnutých“ informací)?

- Jsou-li však součástí spisu i informace (přesněji řečeno jejich záznamy), pak je třeba řešit otázku *nahlížení do spisu*, resp. nahlížení do dokumentů zachycujících informace, u nichž povinný subjekt uplatnil důvod pro odmítnutí žádosti.
- Ustanovení § 38 správního řádu vhodný důvod pro vyloučení z nahlížení do spisu nestanoví, na druhou stranu by se zpřístupněním této informace popřel smysl odmítání žádostí o informace.
- Protiargumentem však může být, že k adekvátní procesní ochraně žadatele nelze žadateli odpírat přístup k informacím, neboť de facto až jejich znalostí lze uvažovat o tom, že má plnou procesní možnost ochrany.
- V praxi jsme se zatím s požadavkem na nahlížení do odepřených informací nesetkali, zřejmě však nezbude než rozhodnout o odepření nahlížení a tudíž upřednostnit ochranu požadovaných informací.

3) Výzva odvolateli/stěžovateli k seznámení se s podklady pro rozhodnutí o odvolání/stížnosti

- Další zajímavou otázkou je, do jaké míry je povinností nadřízeného orgánu před vydáním rozhodnutí o odvolání či o stížnosti vyzývat žadatele k seznámení se se spisem a k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí
- Problematické je v této souvislosti zejména skloubení lhůty pro rozhodnutí.
- V řízení o odvolání vyplývá povinnost umožnit vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí přímo z aplikace správního řádu, v řízení o stížnosti ji pak lze nepochybně dovodit z aplikace základních zásad činnosti správních orgánů.
- Praxe MV: výzvu zasíláme, zpravidla pouze elektronicky (bez zaručeného podpisu) – pro urychlení, v případě odvolání současně v písemné podobě poštou.

4) Přezkum postupu povinného subjektu při podané stížnosti – vázanost rozsahem a důvody vymezenými stěžovatelem.

- V praxi jsme se rovněž setkali se zákonem nijak neřešenou otázkou, v jakém rozsahu a z jakých hledisek má být postup povinného subjektu přezkoumáván v řízení o stížnosti.
- Při řešení této otázky jsme vyšli z následující úvahy: zákon neomezuje obsah žádosti, jinak řečeno v jedné žádosti lze požadovat celou řadu vzájemně nesouvisejících informací. Pokud žadatel omezí stížnost na postup při vyřizování určité části žádosti

a ta je oddělitelná od jiných částí, pak nadřízený orgán přezkoumává postup povinného subjektu jen v takto žadatelem vymezeném rozsahu (resp. přezkoumá i ostatní „neoddělitelné“ části). Pokud žadatel stížnost neomezí, je třeba postup přezkoumat v plném rozsahu (omezením žadatel „říká“, že s ostatními částmi vyřízení žádosti je „spokojený“).

- Odlišné řešení je však co do důvodů: Postup povinného subjektu je nutno přezkoumat ze všech hledisek, bez ohledu na argumentaci stěžovatele. Zákon o hlediscích přezkumu mlčí a výklad „ve prospěch“ žadatele nutně vede k závěru, že postup je nutno přezkoumat ze všech hledisek.

5) Souběh stížností na výši úhrady a stížností na postup povinného subjektu

- Z praktického hlediska je třeba se zabývat i otázkami „souběhu“ stížností na výši úhrady a stížností na postup povinného subjektu.
- **Situace první:** Povinný subjekt uplatní požadavek na úhradu nákladů, žadatel proti ní podá stížnost a po uplynutí 15 dní od doručení žádosti podá stížnost i na postup povinného subjektu (konstrukce stížnostních důvodů a podmínek stížnosti takovou možnost dává). Nadřízený orgán nepochybně řeší stížnost na úhradu. Otázkou je, zda věcně řeší i stížnost na postup a pokud ano, v jakém rozsahu – řešení je možné dvojí – stížnost na postup věcně nevyřizovat, neboť uplatněním úhrady se „prodlužuje“ lhůta pro poskytnutí informací, nebo věcný přezkum omezit jen na konstatování, že byla uplatněna úhrada a tudíž povinný subjekt nemusel informace zatím vydat. Rozdíl je formální – v prvním případě se rozhodnutí nevydává, ve druhém ano. **Osobně se přikláním k variantě č. 2.**
- **Situace druhá:** Povinný subjekt uplatní požadavek na úhradu nákladů, žadatel zaplatí a následně podá stížnost na výši úhrady. I zde zákon takovou možnost připouští.
- **Situace třetí:** Povinný subjekt ve stížnosti proti výši úhrady namítne i nesprávné sdělení její výše /např. nedostatečné odůvodnění výše úhrady/. Otázkou je, zda takovou námitku posoudit již jako stížnost na postup povinného subjektu nebo ji řešit v rámci stížnosti na výši úhrady. Přikláním se k tomu, že je třeba ji řešit v rámci stížnosti na úhradu, nicméně výsledek přezkumu se pak odrazí pouze v odůvodnění stížnostního rozhodnutí (zjištění pochybení se však neprojeví ve výroku rozhodnutí, jestliže jinak výpočet úhrady byl proveden správně).

6) Opakovaná stížnost a vyřízení stížnosti podané po lhůtě

- InfZ výslovně neřeší ani možnost podání stížnosti po novém postupu povinného subjektu na základě předchozího rozhodnutí nadřízeného orgánu buď o stížnosti nebo o odvolání.
- Vzhledem ke konstrukci počítání lhůt pro podání stížnosti by taková možnost mohla být v praxi zpochybňována. Otázka pak je, zda je přípustné podání „nové“ stížnosti a lhůty odvíjet přiměřeně od uplynutí lhůty pro nápravu v rozhodnutí nadřízeného orgánu nebo zda v tomto případě je nutné již aplikovat ochranu před nečinností dle správního řádu. MV v praxi zatím vychází z přípustnosti stížnosti, zejména proto, neboť stížnost je svým předmětem a způsobem rozhodnutí pro žadatele příznivějším prostředkem.
- InfZ neřeší ani způsob vyřízení opožděné stížnosti. Některé povinné subjekty ji řeší rozhodnutím (buď formálně potvrdí postup povinného subjektu nebo ve výroku uvedou zamítnutí stížnosti), jiné – např. MV – neformálně, neboť v důsledku nedostatku právní úpravy vychází z toho, že opožděná stížnost de iure není stížností ve smyslu § 16a InfZ. Toto je však podstatný nedostatek InfZ, který bude nutno v každém případě řešit v rámci novely.

7) Přezkum tvrzení povinného subjektu o „neexistenci“ požadovaných informací (pokud se tyto informace vztahují k působnosti povinného subjektu)

- sporné, jak má povinný subjekt vyřídit žádost v tomto případě – rozhodnutí nebo neformální sdělení. MV spíše pro sdělení, judikatura vztahující se však ještě k existenci fikce : KS Brno neformálně, NSS (z poslední doby) rozhodnutím o odmítnutí (soud v odůvodnění hovoří o faktickém důvodu pro odmítnutí žádosti).
- Jak přezkoumat z hlediska nadřízeného orgánu:
 - zda ze spisu plyne, že existence informace byla náležitě prověřena (pokud nikoli, je postup povinného subjektu nepřezkoumatelný)
 - zda nadřízený orgán nemá pochybnosti o pravdivosti tohoto tvrzení
 - zda tyto odůvodněné pochybnosti nevyplývají z tvrzení stěžovatele (pokud jen obecně uvádí, že dokumenty existují, to nestačí, pokud ale prokáže např., že disponuje informací, kterou mu povinný subjekt nevydal...).

8) Vztah stížnosti podle § 16a InfZ a ochrany před nečinností podle § 80 správního řádu

- viz výše.

Na závěr semináře vystoupila Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, poděkovala jednotlivým vystupujícím, připomněla, že bohatá diskuse na dnešním semináři byla nahráno a poznatky budou využity a bude o nich vedena diskuse v rámci konzultační skupiny k novele informačního zákona.