

INFORMACE A ARGUMENTY

Včasný a efektivní přístup k informacím

K pozměňovacímu návrhu č. 1074 k ST 138 (přezkum)
a k pozměňovacímu návrhu č. 1278 k ST 139
(informační příkaz).

**Proč je změna informačního
zákonu potřebná?**

Aktuální legislativní návrhy

**Jak bude přezkum ÚOOÚ
a informační příkaz fungovat
v praxi?**

**FAQ – Časté otázky,
nejasnosti, fakta a mýty**

Proč je změna informačního zákona potřebná?

Ze strany státních firem a dalších veřejných institucí dochází k pravidelnému obcházení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“) a k ignorování rozhodnutí soudů. Panuje také zmatek v systému odvolávání a nadřízené orgány často jen potvrzují rozhodnutí povinných subjektů, které se poskytování informací brání. V návaznosti na tyto problémy a judikaturu Ústavního soudu je potřeba komplexním způsobem posílit včasnost a efektivnost přístupu občanů k informacím.

„ČR je v mezinárodním srovnání práva na informace na nelichotivém 89. místě za Tanzánií (88.), Mongolskem (70.) nebo Hondurasem (84.). Nejvíce bodů ztrácíme právě kvůli neexistenci nezávislého dohledu a sankcí za porušování svobody informací.“

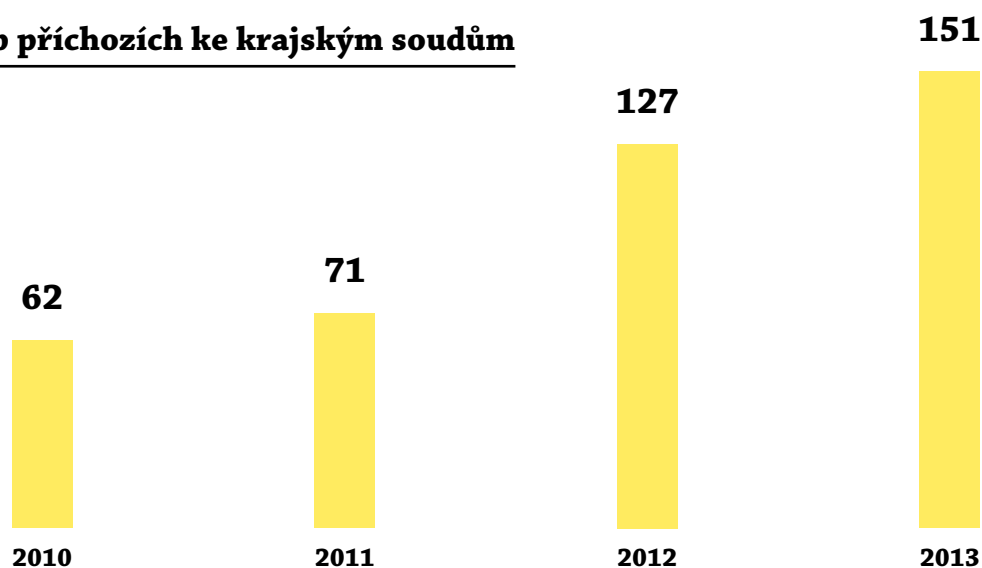
Oldřich Kužilek, expert na právo na informace z Otevřené společnosti

Spory o informace

Vzhledem ke koncentraci úřadů v Praze je situace nejhorší u Městského soudu v Praze. Podle výroční zprávy justice rozhodnutí o správní žalobě trvá v hlavním městě v průměru 667 dní. Také záleží, jaký konkrétní soudce věc dostane na stůl, přičemž o přidělení rozhoduje náhoda. Z dat za poslední 4 roky plyne, že nejhorší situace je na 6. senátu. Tým pod vedením soudce Ladislava Hejtmánka v současné době vyřizuje věci z roku 2014 a v průměru mu vyřízení žaloby o informace trvá 956 dnů, tedy přes dva a půl roku.

Zdroj: iROZHLAS.cz, 31. 7. 2018, J. Cibulka

Počet žalob příchozích ke krajským soudům



Vzrůstající počet případů týkajících se sporů o informace.

Aktuální návrhy

Poslanec Jakub Michálek (ČPS) předložil v rámci projednávání vládního návrhu zákona o zpracování osobních údajů (ST 138)¹ a vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (ST 139)² dva pozměňovací návrhy, které mají za cíl posílit včasné a efektivní přístup občanů k informacím:

a) **pozměňovací návrh č. 1074³ k ST 138**, kterým se rozšiřuje působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů (ÚOOÚ) o dohled nad účinným dodržováním práva na informace, a to zejména zavedením pravomoci provádět přezkumné řízení ve věci poskytování informací (tento návrh byl dne 26. 10. 2018 schválen Poslaneckou sněmovnou⁴) a

b) **pozměňovací návrh č. 1278⁵ k ST 139**, který zavádí institut tzv. informačního příkazu, který umožní ÚOOÚ a příslušnému nadřízenému orgánu přikázat povinnému subjektu přímé poskytnutí informace.

a) Přezkum

Návrh zavádí pravomoc ÚOOÚ provádět na základě podnětu přezkumné řízení podle zvláštního právního předpisu⁶, pokud lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí nadřízeného orgánu je v souladu s právními předpisy. Podobná ochrana je zaručena tomu, kdo je na svém právu na informace zkrácen nečinností, u které se nelze domoci nápravy u nadřízeného správního orgánu. ÚOOÚ v takovém případě bude činit opatření proti nečinnosti.⁷

Přezkum ÚOOÚ je alternativou k soudnímu řízení, která povede k efektivnějšímu a rychlejšímu vyřízení žádostí o informace. Na ÚOOÚ by se mohl obrátit každý žadatel, kterému byla informace neoprávněně odmítnuta. Posílí se tak reálná vymahatelnost ústavně zaručeného práva na informace.

ÚOOÚ je pro tento účel vhodný úřad, protože typickou otázkou řešenou v řízeních o poskytování informací je kolize práva na informace a práva na soukromí. I podle Nejvyššího správního soudu⁸ je tato koncentrace k jednomu správnímu orgánu vhodná, protože sjednocuje správní praxi.

b) Informační příkaz

Návrh zavádí možnost odvolacího (nadřízeného) orgánu nařídít přímé poskytnutí informace v případě zrušení předchozího rozhodnutí, není-li žádný zákonný důvod její ochrany. Tzv. informační příkaz obsahuje i připravovaný vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím. Oproti němu však počítá PN č. 1278 s tím, že informační příkaz bude možné vydat i v případě, kdy lze poskytnout pouze část požadovaných informací (v takovém případě by se příkaz vztahoval pouze na tuto poskytnutelnou část). Stejně jako nadřízené orgány bude mít i ÚOOÚ možnost vydat informační příkaz (v rámci přezkumu).

¹ Sněmovní tisk č. 138, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=138>

² Sněmovní tisk č. 139, <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?T=139&O=8>

³ <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136143>

⁴ Záznam hlasování: <http://www.psp.cz/sqw/hlasy.sqw?G=68420>

⁵ <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=136892>

⁶ Podle ust. § 94 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád

⁷ Podle ust. § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

⁸ Poskytnout nebo chránit? Správní soudy mezi Skyllou svobody informací a Charybdou soukromí, NSS, Praha, 2016, str. 47–48

„Informační příkaz je významný zejména jako efektivní nástroj, jak zajistit přístup k informacím v situacích, kdy povinný subjekt nemá zákonný důvod pro jejich odepření, přesto však odmítá informace poskytnout. Podle současné úpravy je nutné v takové situaci jít cestou soudního řízení, které může být zdlouhavé a nepřiměřeně zatěžující pro žadatele, ale také pro správní soudy. Tím vzniká omezení základního práva spočívající nikoli ve věcných důvodech, nýbrž v důvodech procesních, tedy v absenci efektivního prostředku vymáhání daného práva, což představuje nepřípustné omezení práva na informace. Jedná se o řešení, se kterým jsou dobré zkušenosti ze zahraničí a které za efektivní považují také soudci správních soudů,“

Maxim Tomoszek, ústavní právník, proděkan PF UPOL

Jak bude přezkum ÚOOÚ a informační příkaz fungovat v praxi?

Žádost o informaci za současného právního stavu

Žadatel pošle žádost o informaci dané veřejné instituci – např. Českým drahám, která pak vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Žadatel se odvolá. O odvolání rozhodne jako nadřízený orgán představenstvo ČD. Protože nadřízený orgán je v tomto případě de facto stále součástí povinného subjektu, odvolání zamítne. Žadatel podá žalobu na Městský soud v Praze. Na tomto soudu ovšem leží více než sto podobných žalob, soud tedy o žalobě rozhodne až za 2 roky. Proces se může i následně různými způsoby zdržet a žadatel se tak může dočkat poskytnutí informace až v době, kdy pro něj bude bezcenná.

Žádost o informaci po zavedení přezkumu Úřadem pro ochranu osobních údajů a informačního příkazu

Žadatel v okamžiku, kdy představenstvo ČD zamítlo jeho odvolání proti neposkytnutí informace, místo žaloby k soudu podá podnět na přezkum ÚOOÚ. Pokud se Úřad rozhodne zahájit přezkumné řízení a dojde k závěru, že rozhodnutí o neposkytnutí informace bylo vydáno v rozporu s právními předpisy (tzn. informačním zákonem), zruší jej, a pokud dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnosti, rozhodnutím příkáže ČD požadovanou informaci žadateli poskytnout. Rozhodnutí ÚOOÚ bude exekučním titulem – tzn. v případě, že povinný subjekt nesplní povinnost uloženou informačním příkazem, tento je v právní moci a uplyne-li lhůta pro jeho výkon ze strany povinného subjektu (15 dní), může být přistoupeno bez dalšího k jeho vymáhání (ke způsobu provedení exekuce více v sekci FAQ).

„Při zdlouhavosti některých správních soudů není v praxi výjimkou, že soudní řešení neposkytnutí informací trvá několik let. Nemá-li právo na informace zůstat v mnoha případech fakticky pouhým právem „soudit se o informace“, je třeba informační příkaz do praxe zavést,“

Miloš Tuháček, advokát a spoluautor komentáře k zákonu o svobodném přístupu k informacím

Nejen ÚOOÚ však bude moci uložit informační příkaz. Nadřízené orgány tuto možnost budou mít také. Typicky by se jednalo o příkaz Ministerstva vnitra vůči kraji a nebo příkaz Krajského úřadu vůči obci. Pokud by si tedy byl např. Krajský úřad Jihomoravského kraje jako nadřízený orgán vůči Městskému úřadu Kuřim při vyřizování odvolání žadatele o informace zcela jistý, že informaci povinný subjekt má ze zákona poskytnout, bude moci toto poskytnutí Městskému úřadu Kuřim přikázat právě informačním příkazem.

Hlavní přínosy

1. Skutečná realizace Listinou zaručeného práva na informace

2. Zkrácení doby, kterou trvá proces získávání informací

3. Uleví se přetíženým soudům

4. Úspora veřejných prostředků

FAQ: Časté otázky, nejasnosti, mýty a fakta

Rozšíření působnosti ÚOOÚ na agendu práva na informace bude drahé a zbytečné.

- Naopak. Mít pro takto široké a důležité téma stanoveného gestora je jednoznačná výhoda: díky nové možnosti přezkumného řízení a možnosti vydat informační příkaz ulevíme přehlceným soudům a ušetříme veřejné prostředky. Navrhovaná změna přitom ÚOOÚ zbytečně nezatíží. Žádosti o přezkum totiž Úřad nemusí vyhovět, provede ho pouze v situaci, kdy lze důvodně pochybovat o tom, že rozhodnutí nadřízeného orgánu je v souladu s právními předpisy.

Na Slovensku nebo v Polsku takový úřad také nemají.

- Jde o zcela běžný model: v Evropě má dohledovou instituci zodpovědnou mimo jiné i za uplatňování sankcí za neposkytování informací např. Velká Británie, Irsko, Maďarsko, Německo, Francie, Slovinsko, Estonsko, Itálie, Norsko, Portugalsko, Chorvatsko. Dále existují například v USA, Kanadě, Novém Zélandu, Mexiku. Ve Španělsku, Slovinsku, Chorvatsku nebo Velké Británii je taková instituce navíc zodpovědná za popularizaci informačních práv.

Zavedením přezkumu a informačního příkazu dojde k protiústavnímu zásahu do práva na samosprávu.

- Přímo Listina základních práv a svobod výslovně zmiňuje samosprávné subjekty jako povinné subjekty k poskytování informací. I u samospráv je potřebná veřejná kontrola, k níž právo na informace mimo jiné slouží. Pokud jde o obavu z kverulantských nebo šikanózních žádostí o informace, informační příkaz má být použit jen tehdy, neexistují-li důvodné pochybnosti o skutkovém a právním stavu. Musí být tedy zjevné, že na poskytnutí informací je nárok a nejedná se o zneužití práva na informace.

Jak zajistí informační příkaz, že bude informace skutečně vydána?

Jak bude např. ÚOOÚ vymáhat vydání informací?

- Co se týká samotného způsobu provedení exekuce, tedy postupu v případě, kdy povinný subjekt nadřízeným orgánem uloženou povinnost informace poskytnout nesplnil ve stanovené lhůtě, jak správní orgán, tak oprávněná osoba (žadatel o informace) mají na výběr, zda požádají o provedení exekuce soud anebo soudního exekutora. V případě exekuce informačního příkazu však bude nejčastěji provedení správní exekuce, tj. exekuce provedená exekučním orgánem, jímž bude nadřízený orgán povinného subjektu (tedy ten, který informační příkaz vydal). Způsob provedení exekuce může být v případě informačního příkazu následující:

- a) náhradní výkon, spočívající v přímém poskytnutí informace nadřízeným orgánem, lze využít pouze za splnění určitých podmínek (mezi povinným subjektem a nadřízeným orgánem existuje funkční vztah nadřízenosti a podřízenosti, nadřízený orgán informací sám disponuje a může ji poskytnout a informace se vztahuje k působnosti nadřízeného orgánu);

- b) přímé vynucení, pokud poskytnutí informace nemůže poskytnout nikdo jiný (ani nadřízený orgán) a současně taková informace existuje a je zachycena na nějakém nosiči, např. listině. V praxi spíše teoretická možnost, neboť je přímé vynucení realizovatelné zejména odebráním movité věci (např. listiny) či předvedením;
- c) ukládáním donucovacích pokut v případě, že nelze nebo není účelné provést exekuci náhradním výkonem nebo přímým vynucením. Splnění povinnosti – tedy poskytnutí informací – se v takovém případě vymáhá ukládáním donucovacích pokut do výše nákladů na náhradní výkon, a nelze-li náhradní výkon provést, až do celkové výše 100 000 Kč.

Jak návrhy pomohou v případě zneužívání práva na informace (např. zahlcování úřadů zjevně šikanózními žádostmi)?

- V návaznosti na předložené změny bude mít ÚOOÚ nově povinnost poskytovat vedle konzultací v oblasti ochrany osobních údajů také konzultace v oblasti práva na informace. Bude tedy moci povinným subjektům poskytovat metodické vedení v případě zneužívání práva na informace. Tento aspekt bude jinak komplexně řešen v připravovaném vládním návrhu novely zákona o svobodném přístupu k informacím⁹.

Nebude jediným výsledkem rozšíření pravomocí ÚOOÚ jen přidání další instance, která vydávání informací ještě více zdrží?

- Pokud bude schválen pozměňovací návrh č. 1278 k ST 139 poslance Michálka, ÚOOÚ získá pravomoc vydání informace přímo nařídit. Pro podstatnou část řízení o vydání informace to bude znamenat zrychlení, protože ke zdoluhavým soudním procesům se dostane jen část žádostí. Naopak v případě nepřijetí tohoto návrhu hrozí zbytečné zdržení celého procesu, protože ÚOOÚ by sice mohl rozhodnutí přezkoumat, ale nedisponoval by možností přímo nařídit vydání informace, což by v případě nerespektování rozhodnutí o přezkumu ze strany povinných subjektů mohlo představovat komplikaci.

⁹ <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORNAXS9ZHP9>