Příloha č. 3 Analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím

Zkušenosti z praxe Ekologického právního servisu, Ligy lidských práv a MDAC (Centrum advokacie duševně postižených)

* * *

Zkušenosti Ekologického právního servisu

1) § 2 zákona č. 106/1999 Sb.

Povinnými subjekty jsou podle § 2 odst. 1 státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Setkali jsme se však s tím, že nám orgán územního samosprávného celku (přenesená působnost) odmítl sdělit na základě naší žádosti informace s odkazem na ustanovení § 2 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. s odkazem na to, že se informace nevztahují k jeho rozhodovací činnosti (resp. nejsou v rozsahu rozhodovací činnosti, protože o nich dosud povinný subjekt nerozhodl). Taková praxe je naprosto nepřípustná, platí, že správní orgán musí poskytnout informace, které má k dispozici (ostatně i např. podkladové stanovisko dotčeného orgánu pro územní rozhodnutí je samozřejmě v působnosti stavebního úřadu, neboť jej musí při své činnosti zohlednit), a jež nejsou podle informačního zákona z poskytování vyloučeny.

Citace z rozhodnutí o odmítnutí žádosti (června 2007):

„…Pokud se týká několik argumentací žadatele, nesprávně se opírající i o chybné vyjádření Veřejného ochránce práv (sám Veřejný ochránce práv pak v přípise nestanovil pro náš úřad povinnost vydávání písemností), a poukazujícího na povinnost a nutnost vydání kopií písemností naším úřadem, odkazujeme v tomto případě na příslušné znění zákona, které stanovuje pouze to, že informace se mu poskytne, a to pouze v rozsahu naší rozhodovací činnosti. Není tedy, jak již bylo výše několikrát uvedeno, povinností našeho úřadu žadateli vydávat jakékoli písemnosti ze spisu správního orgánu a tím obcházet účelu smyslu jiných zákonů.“

2) § 5 zákona č. 106/1999 Sb.

Problém vyvstal s poskytováním informací na žádost ve vztahu k vymezení rozsahu povinně zveřejňovaných informací. Spojovat vymezení rozsahu povinně zveřejňovaných informací s rozsahem pasivně poskytovaných informací (na žádost) je v rozporu se zákonem a obchází jeho smysl.

Citace z rozhodnutí (z května 2007):

„… Co se týče zaslání dokumentů z tohoto řízení, je nutné konstatovat, že zákon o informacích taxativně vyjmenovává v ust. § 5 odst. 1, které kopie a z jakých spisů je možné dle tohoto zákona žadateli poskytovat. Kopie dokumentů ze správních řízení, které vede povinný subjekt, zde uvedeny nejsou. Je tomu tak proto, že správní řízení vedená dle z.č. 500/2004 Sb., správního řádu v platném znění, jsou koncipována jako řízení neveřejná a pořizování kopií ze správních spisů je upraveno ust. § 38 správního řádu.“

3) § 14 zákona č. 106/1999 Sb.

Setkali jsme se také s tím, že povinné subjekty, pokud žádost směřuje k poskytnutí kopií ze spisu, argumentují tím, že po novele zákonem č. 61/2006 Sb. již § 14 neumožňuje

poskytování kopií. Původní znění § 14 odst. 3 písm. c) výslovně uvádělo, že povinný subjekt poskytne požadovanou informaci ve lhůtě nejpozději do 15 dnů od přijetí podání nebo od upřesnění žádosti podle písmena a), a to písemně, nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit kopii, nebo na paměťových médiích.

Současné znění § 14 odst. 5 písm. d) říká, že nerozhodne-li povinný subjekt podle § 15, poskytne informaci v souladu se žádostí ve lhůtě nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění; je-li zapotřebí licence podle § 14a, předloží v této lhůtě žadateli konečnou licenční nabídku.

Je mimo pochybnost,, že spojení „v souladu se žádostí“ znamená také poskytnout formou poskytnutí kopií, pouze tato možnost není uvedena v demonstrativním výčtu. Povinné subjekty však právě toto zneužívají k obcházení zákona č. 106/1999 Sb. a odmítají poskytovat kopie ze spisu.

Navíc zákon č. 106/1999 Sb. v § 17 upravuje, jak se mají hradit náklady spojené s pořizováním kopií. I z toho lze dovodit, že poskytování kopií je samozřejmostí.

Citace z rozhodnutí (květen 2007):
„…navíc zákon o informacích byl několikrát novelizován, naposledy novelou č. 61/2006 Sb., do té doby dle ust. § 14 odst. 3 písm. c) bylo možno poskytovat i kopie. To již dle současného znění není možné, protože ustanovení § 4 odst. 5 písm. d), které nyní hovoří o poskytnutí informací, pořizování kopií nezmiňuje, tím pádem ani neumožňuje.“

Citace z rozhodnutí (z června 2006)
„ …Tento postup (poskytování kopií ze spisu, pozn.aut.) není tedy po novelizaci z roku 2006 již možný. Zákonodárce tak zřejmě vývojem situace dospěl k závěru, že toto ustanovení bylo v tomto zákoně snad nějakou chybou začleněno, když pak při činnosti správních orgánů a jiných povinných subjektů způsobovalo značné výkladové potíže a vedlo k nejednomu sporu při poskytování informací a zcela k nadbytečným a bezdůvodným sporům, když žádosti o informace šlo vyřešit poměrně snadnou cestou, a to formou sdělení a bez vážnějších komplikací.“

„…V poslední době nově rozšířené právní názory (viz některá rozhodnutí obecných soudů anebo i Nejvyššího správního soudu) poukazují na to, že v zákoně o svobodném přístupu k informacím již není zmínka o tom, že požadované informace se poskytnou formou písemností anebo nahlížením do spisů, přičemž svorně odkazují na to, že požadované informace se v rozsahu a pouze v té část rozhodovací činnosti správního orgánu, poskytují formou zprávy nebo sdělení.“

<u>4) Spojení práva na kopie s právem nahlížet do spisu</u>

V naší praxi jsme se setkali také s tím, že je právo na informace – poskytnuté formou kopií, je spojováno s právem na nahlížení do spisu podle správního řádu, zákon č. 500/2004 Sb., čímž povinné subjekty podporují názor, že po novele z roku 2006 již není možné poskytovat kopie podle zákona č. 106/1999 Sb.

Citace z rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace (červenec 2007)
„…Právo na to, aby správní orgán pořídil kopie ze spisu nebo jeho části, je spojeno pouze s právem nahlížet do spisu. Toto právo je podle § 38 odst. 1 správního řádu přiznáno pouze

účastníkům řízení a jejich zástupcům. Jiným osobám pak může být přiznáno pouze tehdy, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob nebo veřejný zájem.“

5) Nerespektování názoru odvolacího orgánu

Setkali jsme se také s tím, že prvostupňový orgán nerespektoval při vyřizování žádosti o informace (po vydání rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí žádosti) rozhodnutí nadřízeného orgánu a informace opět neposkytl, naopak vyhodnotil postup, resp. právní názor nadřízeného orgánu jako protiprávní. Tento problém samozřejmě nesouvisí pouze s zákonem č. 106/1999 Sb., ale je zapotřebí na něj upozornit také v této souvislosti, neboť odkrývá rozsah „vynalézavosti“ správních orgánů při zdůvodnění proč informaci neposkytnout.

Citace z rozhodnutí (červen 2007):

„…Odvolací správní orgán svým rozhodnutím ze dne 16. 4. 2007 …napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil našemu orgánu k novému projednání. Ve svém odůvodnění vyslovil odvolací orgán svůj názor, kterým by měl být náš orgán vázán, a který by našemu úřadu měl určovat, že žadateli mají být poskytnuty informace (chybně písemnosti) z rozhodovací činnosti našeho správního úřadu, a to formou vydání kopie písemnosti)….Prvostupňový orgán však při novém projednání a šetření zjistil, že nemůže být tímto právním názorem odvolacího orgánu zavázán, neboť tento vycházel z posouzení zákona o svobodném přístupu k informacím ještě z doby před provedením novelizace, která pro povinné subjekty zrušila povinnost poskytovat informace formou nahlížení do spisů, možností poskytování fotokopií písemností…a mimo to i předávání informací pomocí oskenování písemností a jeho umístění na informačních médiích jako jsou CD nebo DVD disky… Za této situace tedy došlo ze strany odvolacího orgánu k nesprávně formulovanému právnímu názoru, pro nějž není v současné době žádný právní podklad a postup nadřízeného orgánu byl tedy v tomto směru nesprávný a porušoval právem chráněné zájmy. Pokud by náš úřad bezmyšlenkově učinil to, co nadřízený orgán bez dostatečné analýzy právní úpravy formuloval ve svém právním názoru, zřejmě by provedením tohoto úkonu, a to ve věci protichůdných zájmů jiného subjektu, mohl vyvolat domněnku, že vydání kopií písemností ze spisu správního orgánu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo ze strany našeho orgánu protiprávní, když k tomto jednání není v zákoně žádné opory.“

6) Podání stížnosti § 14 odst. 5 písm. c) ve spojení s § 16a odst. 3 a 16a odst. 1

V § 16a odst. 1 se uvádí, kdy má žadatel možnost podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. V tomto ustanovení není uvedeno, že by se stížnost měla podávat také v případě, že povinný subjekt sdělí žadateli, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti a žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli (§ 14 odst. 5 písm. c)

Přesto se v §16 a odst. 2 určuje lhůta pro podání stížnosti právě pro případ uvedený v § 14 odst. 5 písm. c) – 30 dní od doručení zmíněného sdělení.

Některé povinné subjekty ale dovozují, že pokud není § 14 odst. 5 písm. c) uveden výslovně mezi taxativně vymezenými stížnostními důvody, nelze v případě, že žadatel obdrží od povinného subjektu pouze sdělení ve smyslu § 14 odst. 5 písm. c), nemůže podat stížnost.

V takovém případě by ale proti postupu povinného subjektu neexistoval žádný opravný prostředek a rozšíření praxe by mohlo vést k neposkytování informací, přičemž žadatel by měl značně ztíženou situaci, aby se mohl domoci nápravy.

Citace z rozhodnutí (říjen 2007):
„…Jak je již výše uvedeno, dne … jste podal stížnost na stavebním úřadě dle ust. § 16a zákona o informacích. Obě tyto stížnosti byly postoupeny zdejšímu odboru. Stížnost lze … podat jen v taxativně vyjmenovaných případech, a to tehdy, kdy povinný subjekt postupuje dle ust. § 6, § 14 odst. 5 písm.d) nebo § 14 odst. 7 zákona nebo pokud byla informace podaná částečně a o zbytku nebylo rozhodnuto a o zbytku nebylo rozhodnuto nebo v případě nesouhlasu s výší úhrady. Stavební úřad však postupoval podle § 14 odst. 5 písm. c) a v tomto případě zákon podání stížnosti nepřipouští.

7) Zaměňování stížnosti podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. a § 175 zákona č. 500/2004 Sb.

Analýza ministerstva vnitra se věnuje vztahu stížnosti podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. a stížnosti podle § 175 správního zákona, ale v praxi se lze setkat i s jinými přístupy povinných subjektů k této problematice, když jsou zaměňovány oba dva instituty, ačkoli žadatel označí svoji stížnost jako stížnost podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. Na základě toho pak nepostupují v souladu s postupem vyřizování stížností podle zákona č. 106/1999 Sb. – např. nepostoupí stížnost nadřízenému orgánu.

Citace z rozhodnutí (listopad 2007):
„… krajský úřad … příslušný podle ustanovení § 175 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, v platném znění, obdržel dne 15. 11. 20007 vaši stížnost na postup stavebního úřadu … při vyřizování žádosti o informace posle § 16a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.
… Domníváme se, že vyřízení původní žádosti stavebním úřadem bylo řádné a není důvod k provedení opatření ve smyslu ustanovení § 175 odst. 6 správního řádu.
... Pokud i nadále nejste spokojen s vyřízením stížnosti, můžete požádat ve smyslu § 175 odst. 7 správního řádu o prošetření způsobu vyřízení Ministerstvo pro místní rozvoj ČR…“

8) Ochrana osobních a jiných údajů vs. Neposkytnutí informace

Zákon č. 106/1999 Sb. v § 12 říká, že všechna omezení práva na informace (z důvodů ochrany osobnostních práv apod.) provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.

V naší praxi jsme se však setkali s tím, že povinný subjekt neprovedl vyloučení chráněných údajů a poté by poskytl takto upravenou informaci, ale plošně odmítl celou žádost o informace, právě s odkazem na ochranu těchto údajů.

Citace z rozhodnutí odvolacího orgánu (březen 2007)
„…Odvolací orgán se tudíž neztotožňuje se stavebním úřadem v tom, že veškeré požadované informace spadají pod ochranu osobnosti či soukromí osob či zásah do uvedených hodnot. …V dalším řízení musí stavební úřad posoudit u jednotlivých požadovaných informací, které z nich by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob a následně zhodnotit možnost jejich poskytnutí.“

Zkušenosti Ligy lidských práv a MDAC – vymezení veřejné instituce

1) Vymezení veřejných institucí

Na tomto místě uvedeme ze zkušeností Ligy lidských práv a MDAC pouze jednu – otázku vymezení povinného subjektu, konkrétně státního zdravotnického zařízení jako veřejné instituce. Státní zdravotnická zařízení přitom splňují definiční znaky stanovené v nálezu Ústavního soudu I. ÚS 260/2006. Z 15 státních zdravotnických zařízení (psychiatrických léčeben), poskytlo na žádost informace pouze jedno.

Tomuto problému se analýza poměrně rozsáhle věnuje a je také z praxe zřejmé, že se jedná o složitý problém. Možným řešením této situace by bylo ponechání současné právní úpravy, s demonstrativním vymezením veřejných institucí. Vymezení definičních znaků veřejné instituce v judikatuře Ústavního soudu je jinak pro praxi dostačující a není třeba měnit zákon č. 106/1999 Sb. v tom smyslu, že by v něm byly vymezeny znaky veřejné instituce. Možným řešením by také bylo vydání podrobnějšího metodického pokynu, kterým by se mohly řídit povinné subjekty a který by současně mohli využít žadatelé o informace.

Citace z vyřízení žádostí o informace:

1. *„…Psychiatrická léčebna … jakožto státní zdravotnické zařízení není státním . orgánem, územním samosprávným celkem ani veřejnou institucí. Psychiatrická léčebna není rovněž ani subjektem, který by měl zákonem svěřeno rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy a to ani v oblasti detenčního řízení, kde je rozhodování o právech našich klientů svěřeno zákonem výlučně soudu…*
   … Z těchto důvodů máme za to, že jakožto státní zdravotnické zařízení nejsme povinným subjektem definovaným v ust. § 2 zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím v platném znění…
   … Nejsme tedy nositelem povinností uložených pouze povinným subjektům zákonem o svobodném přístupu k informacím. Zákon nám proto neukládá Vámi požadované informace poskytnout.
   Z faktu, že nejsme povinnou osobou jak ji definuje zákon plyne i to, že nejsme povinni postupovat podle § 16a zákona č. 106/1999 Sb. ohledně způsobu vyřízení Vašeho písemného sdělení nazvaného jako stížnost proti neposkytnutí požadované informace.“
2. *„…Vaší žádosti o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím ve znění pozdějších předpisů nejsem povinen vyhovět. Dle ustanovení §2 výše citovaného zákona naše zdravotnické zařízení není povinným subjektem.“*
3. *„…k Vašemu dopisu sděluji, že psychiatrická léčebna není subjektem uvedeným v § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, s povinností poskytovat informace vztahující se k vymezené působnosti.“*
4. *„…Musíme Vám sdělit, že nemůžeme vaší žádosti vyhovět, neboť ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se nevztahují na zdravotnická zařízení.“*

Zpracováno: Mgr. Vendula Povolná, právnička programu Legislativa Ekologického právního servisu za spolupráce Mgr. Davida Zahumenského, právníka Ligy lidských práv a MDAC

V Brně dne 5. 12. 2007