

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha

k usnesení vlády

ze dne 12. března 2007 č. 221

Projekt analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů

Usnesením vlády České republiky ze dne 25. října 2006, č. 1199, byla schválena *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011* a současně bylo ministroví vnitra a ministroví informatiky mj. uloženo zpracovat a do 31. prosince 2006 předložit vládě *analýzu účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje nebo obce, jejich organizačních složek, příspěvkových organizací a právnických osob jimi jinak ovládaných ve smyslu příslušných ustanovení obchodního zákoníku a zákonem zřízených právnických osob* (dále jako „analýza“).

Po zahájení prací na plnění tohoto úkolu se ukázalo, že kvalitní zpracování uvedené analýzy, má-li skutečně přinést předpokládaný užitek, bude vyžadovat nejen více času, ale též odpovídající spolupráci s jednotlivými povinnými subjekty (ministerstvy, ostatními ústředními správními úřady, krajskými úřady a vybranými obecními úřady, případně také soudy) a s vybranými občanskými sdruženími zabývajícími se problematikou přístupu k informacím z oblasti veřejné správy. Oslovit bude nutné též žadatele o poskytnutí informací tak, aby zpracovaná analýza nebyla jednostranná pouze z hlediska povinných subjektů. Při zpracování analýzy by rovněž měly být využity též výroční zprávy, které jsou zpracovávány jednotlivými povinnými subjekty podle § 18 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a zveřejňovány vždy do 1. března následujícího kalendářního roku, a proto výroční zprávy zohledňující legislativní vývoj zákona o svobodném přístupu k informacím po novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb. by měly být k dispozici až od 1. března 2007.

Z uvedených důvodů Ministerstvo vnitra zpracovalo projekt analýzy účinnosti zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů (dále jako „projekt“). Spolu s projektem bylo připraveno i „organizační“ usnesení, které jednotlivým členům vlády, vedoucím ostatních ústředních správních úřadů, ředitelům krajských úřadů, řediteli Magistrátu hlavního města Prahy a tajemníkům magistrátů statutárních měst (pokud jde o přenesenou působnost) ukládá poskytnutí součinnosti ministroví vnitra při zpracovávání analýzy.

Návrh projektu byl před jeho předložením vládě konzultován též s Ing. Mgr. Oldřichem Kužilkem, odborníkem obecně prospěšné společnosti *Otevřená společnost, o. p. s.*

a jedním ze spoluautorů původní předlohy zákona o svobodném přístupu k informacím. Předložený projekt byl na základě jeho připomínek a doporučení adekvátním způsobem upraven.

I.

Předpokládaný obsah analýzy a její rozsah

Zpracování *analýzy* na odpovídající kvalitativní úrovni vyžaduje rozdělení prací do několika, byť spolu vzájemně souvisejících a propojených, částí. Předně bude třeba provést *analýzu platné právní úpravy*, v rámci níž je nutné zaměřit pozornost nejen na zhodnocení nyní platného právního stavu, ale též na aplikační i interpretační problémy, které nyní platná právní úprava vyvolává (např. nejednotné rozhodování povinných subjektů i jejich nadřízených orgánů, ať již v důsledku dosud neustáleného výkladu některých ustanovení zákona nebo z jiných důvodů), spolu s úvahou nad jejími případnými změnami (např. spojením zákona č. 106/1999 Sb. a zákona č. 128/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí do jednoho „informačního zákona“ nebo posílení rozsahu aplikace správního řádu, např. v řízeních o stížnostech podle § 16a zákona). Další oblastí bude *analýza uplatňování zákona o svobodném přístupu k informacím v praxi*, a to na základě zkušeností z uplatňování tohoto zákona (zde se nejedná o pojmenování případných obtíží zákona o svobodném přístupu k informacím, ale o faktickou možnost prosazování práva na přístup k informacím). Teprve na základě těchto dvou částí, které jsou samozřejmě vzájemně provázány, bude možno připravit kvalitní *zhodnocení současného právního stavu* a zvážit případné návrhy na řešení zjištěných nedostatků (*Analýza* by měla zohlednit též zkušenosti z vypracovávání novely zákona č. 61/2006 Sb., a to jak z její přípravy v rámci Ministerstva informatiky, tak z hlediska jednotlivých přijatých pozměňovacích návrhů při legislativním procesu v Parlamentu; primárním smyslem *analýzy* není příprava „další“ novely zákona o svobodném přístupu k informacím, nicméně podle výsledků *analýzy* nelze ani takovou možnost zcela vyloučit).

Analýza se přitom bude soustřeďovat v souladu s vládou schváleným zadáním zejména na otázky *procesní úpravy poskytování informací*, dále podle jednotlivých „druhů“ poskytovaných informací na *poskytování informací o hospodaření povinných subjektů (nakládání s jejich majetkem)* - což je mj. cíl odpovídající *Strategii vlády v boji proti korupci*, schválené vládou usnesením č. 1199/2006 - , na *poskytování informací z oblasti výkonu státní správy (přenesené působnosti)*, v případě územních samosprávných celků též na *poskytování informací z oblasti samostatné působnosti* a konečně na *ostatní otázky související se zákonem o svobodném přístupu k informacím* (např. problematika hrazení nákladů za poskytnutí informace či ochrana proti nečinnosti při vyřizování žádostí o informace). V rámci „procesně-právní“ *analýzy* bude řešen již výše naznačený vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jakož i vztah k novému správnímu řádu (z hlediska rozsahu jeho použitelnosti na procesy podle zákona o svobodném přístupu k informacím).

Aby zpracovaná *analýza* mohla postihnout všechny aspekty spojené se zákonem o svobodném přístupu k informacím, bude třeba jednotlivé části *analýzy* zpracovávat *z hlediska povinných subjektů*, dále *z hlediska jejich nadřízených orgánů*, tedy orgánů rozhodujících o stížnostech podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím a o odvoláních proti rozhodnutím o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací podle § 16

zákona o svobodném přístupu k informacím a konečně též z hlediska samotných žadatelů

o poskytnutí informací. Všechny tyto subjekty (v některých kategoriích alespoň jejich reprezentativní vzorek), bez jejichž součinnosti není zpracování smysluplné *analýzy* možné, budou odpovídajícím způsobem osloveny se žádostí o spolupráci (kromě přímého oslovení ze strany Ministerstva vnitra se předpokládá zveřejnění projektu na internetových stránkách ministerstva a informování veřejnosti též dalšími způsoby).

Nedílnou součástí *analýzy* (zejména té její části, která se bude zabývat hodnocením platné právní úpravy) bude rozbor *judikatury správních soudů a Ústavního soudu*, vztahující se k problematice práva na informace, resp. k problematice zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. K rozboru *judikatury* bude využito *judikátů* publikovaných ve sbírkách správní *judikatury* i *judikátů* publikovaných ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, dále elektronicky zveřejňovaná rozhodnutí na webových stránkách Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. K využití je rovněž veřejně dostupná databáze *judikatury* k zákonu o svobodném přístupu k informacím, kterou zveřejňuje na svých webových stránkách obecně prospěšná společnost *Otevřená společnost* (www.otevrete.cz). O předložení vybraných rozhodnutí mohou být požádány též jednotlivé povinné subjekty. Podle potřeby mohou být požádány též jednotlivé krajské soudy o zaslání jimi vydaných rozhodnutí. Rozbor dostupné *judikatury* bude proveden Ministerstvem vnitra v rámci přípravy *analýzy* a podle okolností může být samostatným výstupem sborník *judikatury* k problematice zákona o svobodném přístupu k informacím, ve kterém by byla publikována vybraná rozhodnutí v anonymizované podobě.

II.

Hlavní (a předběžné) cíle *analýzy*

Při zpracování tohoto projektu byly předběžně vytipovány tyto hlavní cíle *analýzy*, které současně budou „vodítky“ pro zpracování podkladů od jednotlivých subjektů a pro zpracování konečné podoby *analýzy*:

- 1) Kvantifikace, jaké informace (jaký „druh“ informací) jsou nejčastěji požadovány (za tímto účelem bude připravena jednotná metodika podle předem stanovených hledisek, resp. cílů).
- 2) Zjištění úspěšnosti žadatelů, a to včetně úspěšnosti odvolání, stížností i soudního přezkumu.
- 3) Zjištění nejčastějších problémů uplatňování práva na přístup k informacím z hlediska povinných subjektů, nadřízených orgánů, z hlediska soudního řízení (např. pokud ministerstva odmítají poskytnout soudu v rámci správního spisu informace požadované žadateli), z hlediska *judikatury* a v neposlední řadě též z hlediska žadatelů o poskytnutí informace (např. hrazení nákladů za poskytnutí informací, problematika zřejmého zneužívání práva apod.).
- 4) Zjištění, jakým způsobem by bylo možné zprůhlednit výkon státní správy (samosprávy), včetně hospodaření s veřejným majetkem, z hlediska právní úpravy poskytování informací (např. rozšířením povinně zveřejňovaných informací prostřednictvím sítě internet apod.).

- 5) Zjištění informací, které jsou povinnými subjekty zveřejňovány a naopak jaké informace povinné subjekty zásadně nezveřejňují, ač jim v tom nebrání žádná zákonem uložená povinnost.
- 6) Pojmenování hlavních aplikačních a interpretačních problémů souvisejících s aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím a přístupu k informacím obecně (např. podle zákonů o územních samosprávných celcích), spolu s úvahou o možných změnách tohoto zákona (event. vytvořením jednotného zákona pro poskytování informací).
- 7) Svěření zákona č. 106/1999 Sb. do působnosti některého ústředního správního úřadu, který by vykonával metodickou a sjednocovací úlohu při aplikaci tohoto zákona (případně svěření této úlohy „nezávislému“ subjektu – viz dále).
- 8) Další cíle, které vyplynou při zpracování materiálu i ze zaslaných podkladů a podnětů.

Na některé **problémy**, jimiž by se měla analýza zabývat, upozornil ve svém vyjádření k návrhu tohoto projektu Mgr. Ing. Oldřich Kužílek (o toto vyjádření byl pan Kužílek požádán jako zástupce obecně prospěšné společnosti *Otevřená společnost, o. p. s.*, která se problematikou přístupu k informacím zabývá). Pak Kužílek zejména poukázal na:

- 1) Vynutitelnost oprávněného přístupu k informaci.
- 2) Otázku, zda v zákoně určitým způsobem upřesnit postavení osob ovládaných ze strany povinných subjektů, resp. výslovně upravit, zda tyto subjekty mají postavení povinných subjektů či nikoli – bez ohledu na to, zda byly zřízené podle veřejnoprávních norem, ať již formálně vykonávají činnost podle norem veřejné práva či podle norem práva soukromého (v této souvislosti lze odkázat na nedávný nálezh Ústavního soudu ve věci Letiště Praha s. p., ve kterém Ústavní soud odchýlně od Nejvyššího správního soudu řešil otázku postavení státního podniku jako povinného subjektu – viz k tomu nálezh ze dne 24. ledna 2007 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2006, č. j. 6 As 52/2004-67, publikovaný pod č. 851 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 5/2006).
- 3) Povinně zveřejňované informace, a to zejména z oblasti legislativního procesu, z oblasti rozhodování (např. zápisy, jmenovité záznamy hlasování) nebo z oblasti finančních toků (plnění rozpočtu apod.).
- 4) Vliv judikatury na aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména nutnost respektovat soudní rozhodnutí v konkrétních žádostech o poskytnutí informací (zejména posílení odpovědnosti úředníka za škodu způsobenou opakovaným nesprávným právním hodnocením sporných a již rozhodnutých případů).

III. Postup při zpracování analýzy

Protože není v reálných možnostech Ministerstva vnitra zpracovat *analýzu* samostatně, a to zejména pro nedostatek informací od povinných subjektů a pro různorodost poskytovaných informací a z ní plynoucí různorodosti aplikačních problémů, bude třeba v první fázi oslovit se žádostí o spolupráci vybrané *povinné subjekty* (všechny ústřední správní úřady, všechny kraje, reprezentativní vzorek obcí; za příspěvkové organizace a jiné právnické osoby, jsou-li povinnými subjekty, budou informaci předkládat jejich zřizovatelé či podílníci) a jejich *nadřízené orgány*. Přímou žádostí o spolupráci oslovena též obecně prospěšná společnost *Otevřená společnost, o. p. s.* (O. Kužílek), případně některá občanská sdružení. Materiál bude rovněž umístěn na webových stránkách Ministerstva vnitra tak, aby se s ním mohla seznámit i *veřejnost* (žadatelé o poskytnutí informací). Současně bude prostřednictvím internetových stránek dána obecná možnost všem osobám, aby se na zpracování analýzy podíleli zasláním svých připomínek a námětů. Ke zvážení pak může být možnost zapojení i právních odborníků, kteří se přístupu k informacím věnují. Podle potřeby budou zvlášť osloveni předsedové jednotlivých (vybraných) krajských soudů se žádostí o zaslání kopií vybrané judikatury k zákonu o svobodném přístupu k informacím (a event. též k zákonu č. 123/1998 Sb. či k poskytování informací podle zákonů o územních samosprávných celcích).

Využity budou též *výroční zprávy* o poskytování informací, které má povinný subjekt podle § 18 zákon o svobodném přístupu k informacím zpracovat vždy do konce března následujícího roku. Údaje z této výroční zprávy jsou částečně využitelné i pro zpracování Analýzy, nicméně Analýza se pochopitelně dost dobře nemůže omezit jen na sumarizaci údajů z těchto výročních zpráv. Protože však tuto povinnost má povinný subjekt do konce března následujícího roku, budou údaje za rok 2006 k dispozici u jednotlivých povinných subjektů až po tomto termínu. Současně je nutno mít na zřeteli, že systém poskytování informací doznal poměrně podstatných změn v důsledku novely zákona o svobodném přístupu k informacím, provedené zákonem č. 61/2006 Sb. Analýza se proto zaměří, přinejmenším její procesně-právní část, právě na dopady této novely na výkon práva na přístup k informacím (odpovídající množství zkušeností z aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím ve znění této novely však budou zřejmě k dispozici až v roce 2007).

K tomu je nutno uvést, že zákon o svobodném přístupu k informacím podle současné právní úpravy nenáleží do působnosti žádného ústředního správního úřadu a kvalitní zpracování materiálu si proto nutně musí vyžádat co nejširší spolupráci všech subjektů zúčastněných na poskytování informací. Je rovněž nepochybné, že smysluplné zpracování materiálu vyžaduje delší časový úsek a do konce roku 2006 bylo proto možno předložit pouze *projekt k zajištění tohoto úkolu*.

IV. Časový harmonogram

Z uvedených důvodů byl vládě předložen v původním termínu tento *projekt* spolu s usnesením, které prodlužuje termín pro zpracování *analýzy* a současně ukládá ministrům a vedoucím ostatních ústředních správních úřadů poskytnout součinnost.

časový přehled zpracování analýzy zákona o svobodném přístupu k informacím

termín	úkol
do 28. února 2007	předložení Projektu vládě ČR s návrhem usnesení
do 30. června 2007	zaslání podkladů od oslovených povinných subjektů, žadatelů o informace a dalších subjektů
do 30. září 2007	zpracování a vyhodnocení doručených podkladů + první verze analýzy
do 30. listopadu 2007	připomínkové řízení, vypořádání připomínek
do 31. prosince 2007	předložení konečného materiálu vládě

Praha 18. února 2007