

Připomínky veřejného ochránce práv

k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů

Část první - Změna zákona o svobodném přístupu k informacím

OBECNÉ PŘIPOMÍNKY:

Návrh jde v řadě věcí nad rámec zadání, když předkládá změny, které vůbec nebyly předmětem usnesení vlády č. 3/2012. Většinu z těchto změnových ustanovení vnímám jako problematickou snahu o vylepšování zákona, která může místo zjednodušení vést ke vzniku zcela nových problémů při jeho aplikaci. Jsem toho názoru, že k novelizaci právních předpisů se má přistupovat střídavě a uvážlivě. Zejména tam, kde je již určitá otázka uspokojivě řešena judikaturou, může legislativní změna vnést do již ustáleného právního prostředí nejistotu a vytvořit prostor pro účelové výklady či špatné pochopení toho, co mělo být jejím účelem.

Z toho důvodu doporučuji vypustit z návrhu zejména nové vymezení povinných subjektů a okruhů informací, na něž se povinnost poskytovat informace vůbec nevztahuje, vypustit paušální vyloučení informací o činnosti ozbrojených sil, Vojenské policie a bezpečnostních sborů z povinnosti poskytovat informace (ty, které splňují definici utajovaných informací, lze přece takto klasifikovat), vypustit omezení okruhu veřejných funkcionářů, o jejichž platu, mzdě či odměně lze poskytnout informace, a naopak zachovat v zákoně ustanovení § 19, které jasně vymezuje vztah povinnosti poskytovat informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost. Dále doporučuji formulovat vyloučení informací o trestním řízení z povinnosti poskytovat informace standardním způsobem, jako je tomu u jiných okruhů vyloučených informací (např. osobních údajů), nikoliv provést jejich úplné vynětí z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť procesní otázky spojené s přístupem k informacím (a jeho odpíráním) trestní řád dostatečně neřeší.

Tato připomínka je zásadní.

KONKRÉTNÍ PŘIPOMÍNKY:

Bod 2.

Doporučuji zachovat stávající vymezení povinných subjektů, tedy pojem „veřejné instituce“. Změna není vynucena sloučením se zákonem o právu na informace o životním prostředí, neboť pojem veřejná instituce tak, jak byl vymezen judikaturou, v sobě zahrne stěží většinu subjektů definovaných v tomto zákoně (vhodné by bylo doplnit pouze osoby poskytující z pověření povinného subjektu služby, jež ovlivňují stav životního prostředí). Pojem „veřejná instituce“ je nejširším možným obecným pojmem a snaha je podrobně definovat, byť v souladu s dosavadní judikaturou, nutně

povede k zúžení okruhu povinných subjektů a tím k nežádoucímu snížení standardu ochrany práva na informace v ČR.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 3.

Z hlediska důsledného sloučení se zákonem o právu na informace o životním prostředí [viz § 2 písm. a) cit. zákona] doporučuji doplnit na konec odstavce 3 slova „nebo vypovídají o stavu životního prostředí a jeho možných změnách“, případně jinou vhodnou formulaci, která by jasně vyjádřila, že v oblasti životního prostředí mají povinné subjekty širší informační povinnost, která pokrývá veškeré informace vypovídající o životním prostředí, které mají v držení, a to včetně těch, které se nevztahují přímo k jejich působnosti.

Tato připomínka je doporučující.

Bod 4.

Doporučuji zachovat stávající znění ustanovení, které již bylo do značné míry upřesněno judikaturou soudů. Navržený pojem „data využitá při přípravě budoucího rozhodnutí“ se do značné míry kryje s pojmem „nová informace, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu“ obsaženým v § 11 odst. 1 písm. b) zákona. To může vyvolat nejistotu, pokud jde o vzájemný vztah těchto dvou ustanovení. Jednak nebude zřejmé, jaký má být procesní postup v případě odepírání informací, které slouží nebo v minulosti posloužily jako podklad pro rozhodnutí, jednak nebude zřejmé, zda důvod pro jejich neposkytnutí trvá i poté, co byla příprava rozhodnutí ukončena jeho vydáním (na což stávající § 11 dává jednoznačnou odpověď).

Pokud jde dále o navržený pojem „záznamy z jednání, která jsou neveřejná“, opět by se jednalo o nežádoucí snížení standardu ochrany práva na informace v ČR. Přínejmenším písemné záznamy (zápisy) z jednání rady obce, výboru zastupitelstva, podvýboru komory Parlamentu či zjednání vlády jsou za současného stavu předmětem informační povinnosti (aniž by to způsobovalo prokazatelné problémy). Uvažovat by tak bylo možno snad jedině o vyloučení audio a video záznamů z takovýchto jednání. I tento důvod by ale měl být formulován jako standardní důvod pro neposkytnutí informací (a zařazen např. do § 11 zákona). Pojetí novely, kdy nemají být takové záznamy vůbec předmětem informační povinnosti, by vedlo k tomu, že by se o odepření takto označených informací nevydávalo rozhodnutí a nebyla by proti němu možná obrana.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 9.

Doporučuji upravit text návrhu tak, aby bylo nepochybné, že právní předpisy, které povinný subjekt sám vydává, zveřejňuje plnými texty, nikoliv pouhý jejich seznam (§ 5 odst. 1 písm. d) návrhu).

Nedoporučuji jakékoliv omezení, pokud jde o zveřejňování předpisů, které upravují výkon veřejné moci navenek [§ 5 odst. 1 písm. f) návrhu]. Při naplňování této povinnosti se pochopitelně naplní veškerá omezení práva na informace vymezená v následujících ustanoveních zákona, je proto zbytečné výslovně stanovovat např. výluky pro zpravodajské služby, které beztak o plnění svých úkolů informace neposkytují [viz § 11 odst. 4 písm. c) zákona]. Když už by jakékoliv omezení mělo být stanoveno, pak by ale mělo věrně „zrcadlit“ právě tato dále uvedená omezení

vztahující se na poskytování informací na žádost. Není tudíž naprosto žádný legitimní důvod vylučovat paušálně zveřejnění vnitřních předpisů s vnějším dopadem u obecní policie (může jít např. o metodiku pro zacházení se zadrženými) či u České národní banky (může jít např. o pravidla pro vyřizování podnětů občanů), když tyto subjekty jinak žádné zvláštní úlevy z informační povinnosti nemají. Vyloučení takovýchto subjektů z povinnosti zveřejňovat vnitřní předpisy s vnějším dopadem bych považoval za nesplnění úkolu stanoveného vládou.

Vhodné by bylo též doplnit povinnost zveřejňovat kontakty na vedoucí pracovníky povinného subjektu.

V návrhu dále postrádám jakékoliv nástroje k vynucení povinnosti zveřejnit povinně zveřejňované informace. Také v tomto směru návrh úkol vlády z mého pohledu nenaplnuje.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 10.

Ustanovení § 5a by z hlediska systematiky okolních ustanovení mohlo nést nadpis, který by mohl znít „Zveřejňování informací z veřejných rejstříků“.

Nadpis ustanovení § 5b doporučuji upřesnit na „Zveřejňování informací o životním prostředí“.

Tato připomínka je doporučující.

Bod 14.

Nenamítám nic proti samotnému vyloučení informací o trestním řízení z povinnosti poskytovat informace, nicméně zásadně nesouhlasím se způsobem, jakým tak novela činí. Vyloučení těchto informací nejen z hmotněprávního hlediska, ale též jejich úplné vynětí z procesu stanoveného novelizovaným zákonem je v přímém rozporu s ustanovením téhož zákona, které uvádí, že to je možné pouze u zvláštních právních předpisů, které tento proces upravují komplexně (viz stávající § 2 odst. 3 zákona). Tuto podmínku trestní řád ani další předpis citovaný pod čarou zcela nepochybně nesplňuje. Doporučuji proto formulovat omezení práva na informace obdobně, jako je tomu u osobních údajů v § 8a zákona.

Tato připomínka je zásadní.

Ustanovení § 8a by z hlediska systematiky okolních ustanovení mohlo nést nadpis, který by mohl znít „Soukromí a osobní údaje“.

Tato připomínka je doporučující.

Bod 15.

Nesouhlasím s navrženým ustanovením § 8c. Jedná se o tendenční reakci na loňský rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, sp. zn. 5 As 57/2010, který poprvé (a podle mého názoru zcela správně) vyslovil, že za příjemce veřejných prostředků lze považovat též zaměstnance veřejné správy a tudíž lze o výši jejich platu poskytovat žadatelům informace. Je zcela nepochybné (a je to zřejmé i z aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu, viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2011, sp. zn. 4 As 40/2010), že soudy budou nyní hledat metody pro vyvažování práva na informace a práva na ochranu soukromí v této oblasti. Období, než se tak stane, může veřejná správa překlenout s využitím společného stanoviska Úřadu

na ochranu osobních údajů a Ministerstva vnitra, které nastavilo velmi dobrá pravidla pro poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců veřejné správy. Není tedy důvod vymezovat tuto otázku v zákoně nově a postavit tak celou diskuzi o ní opět na začátek. Obzvláště by se tak nemělo stát způsobem v návrhu obsaženým, který okruh osob, o jejichž platu by bylo možno informace poskytovat, významně zužuje oproti již zmiňované metodické pomůcce Úřadu na ochranu osobních údajů a Ministerstva vnitra.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 16.

Ustanovení § 10a by z hlediska systematiky okolních ustanovení mohlo nést nadpis, který by mohl znít „Ochrana životního prostředí“. Slovo „zpřístupnění“ by bylo vhodné v ustanovení vynechat a upravit formulaci.

Tato připomínka je doporučující.

Bod 19.

Doporučuji upravit formulaci písm. d) tak, aby bylo zřejmé, že výluka dopadá pouze na případy, kdy dotazovaným je banka, nikoliv jiný povinný subjekt. Jinak hrozí odpírání informací o veřejných prostředcích povinných subjektů (např. obcí) s odvoláním na to, že jsou uloženy na účtu v bance apod.

Tato připomínka je doporučující.

Bod 20.

V § 11 odst. 4 písm. b) zákona [nově navrženo jako písm. a)], navrhuji slovo „rozsudků“ nahradit slovem „rozhodnutí“. Doktrína dlouhodobě poukazuje na to, že slovo „rozsudek“ bylo při novelizaci zákona v roce 2006 použito nešťastně, neboť zbytečně omezuje přístup k informacím o výsledcích soudní činnosti. Soudy rozhodují ve věci jinými formami rozhodnutí než rozsudkem, např. nálezem, usnesením apod. Není žádný rozumný důvod, proč by k těmto formám soudních rozhodnutí měl být přístup omezen, když k rozsudkům je výslovně umožněn. Změna by tedy vedla k žádoucímu rozšíření zákonného práva na informace.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 21.

Navrhuji vypustit paušální vyloučení informací o činnosti ozbrojených sil, Vojenské policie a bezpečnostních sborů z povinnosti poskytovat informace. Jedná se o zcela nové omezení okruhu poskytovaných informací, které nebylo předmětem zadání vlády. Informace, jejichž poskytnutí by mohlo ohrozit plnění úkolů těchto složek, mají odpovědné osoby povinnost označit za utajované informace, čímž budou z informační povinnosti vyňaty. Další omezení informační povinnosti těchto složek je nadbytečné a zcela nedostatečně odůvodněné. Pokud by snad navržené omezení mělo být zachováno (s čímž ovšem zásadně nesouhlasím a k tomu směřuje tato připomínka), bylo by vhodné je doplnit tak, že poskytnutí předmětných informací by mohlo plnění úkolů těchto složek nikoliv pouze ohrozit, ale že by je mohlo ohrozit „závažným způsobem“.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 23.

Jelikož jsem výše vyjádřil zásadní nesouhlas s nahrazením pojmu „veřejná instituce“, nesouhlasím ani s touto navazující změnou, kdy je v předmětném ustanovení vypuštěno slovo „veřejných“.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 25.

Výslovné zavedení testu veřejného zájmu má význam jedině z hlediska instruktivity zákona, nutnost jeho použití již totiž dovodila soudní judikatura. Nesouhlasím proto s tím, aby byl v souvislosti s jeho formulací vyňat jakýkoliv důvod neposkytnutí informací z nutnosti poměřování s veřejným zájmem. To by znamenalo, že legislativní změna, by fakticky zúžila rozsah práva na informace oproti stávajícímu stavu. Přitom k vynětí informací o činnosti ozbrojených sil, Vojenské policie a bezpečnostních sborů není žádný legitimní důvod.

Zároveň upozorňuji na tomto místě, že návrh nedostatečně integruje zákon o právu na informace o životním prostředí a hrozí tak další snížení stávajícího informačního standardu v ČR. Právě bod 25 je přitom vhodným místem k nápravě tohoto selhání. Zákon o právu na informace o životním prostředí totiž významně prolamuje některé důvody ochrany informací ve prospěch veřejného zájmu. Konkrétně se jedná o ochranu obchodního tajemství (§ 8 odst. 4 a 9 cit. zákona), ochranu osobních údajů (§ 8 odst. 5 a 9 cit. zákona) a ochranu dalších informací (§ 8 odst. 9 cit. zákona). Považoval bych za vhodné tato zákonná upřednostnění veřejného zájmu v oblasti informací o životním prostředí včlenit do návrhu.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 27.

Jelikož nově se má na proces podle zákona podpůrně použít správní řád, je zcela zbytečné stanovovat jako náležitost žádosti, co z ní musí být zřejmé. Podle správního řádu se žádosti posuzují podle obsahu a dospěje-li povinný subjekt po takovém posouzení k závěru, že nejde o žádost o informace a že není příslušný k jejímu vyřízení, odloží ji (§ 43 správního řádu – v této souvislosti se nabízí otázka, zda navržený § 14 odst. 3 není nadbytečný). Pokud by snad toto ustanovení mělo v návrhu zůstat, vyjadřuji zásadní nesouhlas s formulací „podle tohoto zákona“. Tuto formulaci napadal veřejný ochránce práv již v připomínkovém řízení k novele zákona z roku 2006, neboť může vést k tomu, že povinné subjekty budou podle zákona vyřizovat jen žádosti výslovně označené číslem či názvem zákona o svobodném přístupu k informacím, což je nežádoucí omezení přístupu laické veřejnosti k informacím. Doporučuji v takovém případě buď zachovat formulaci „ve smyslu tohoto zákona“, nebo ukončit větu čárkou za slovem „informace“.

Dále doporučuji, aby byly náležitosti žádosti oproti obecné úpravě správního řízení zúženy pro případy, kdy se informace poskytuje tak, že postačí, uvede-li žadatel své jméno a příjmení. Jinak budou povinné subjekty i v případě, kdy nic nebrání poskytnutí informace (a ta tedy může být poskytnuta komukoliv, takže odpadá důvod jakékoliv identifikace žadatele), nuceny vyzývat žadatele k doplnění adresy a data narození.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 29.

Do ustanovení navrhuji doplnit větu v tom smyslu, že o poskytnutí informací se ~~nevydává rozhodnutí. Jinak by subsidiární použití správního řádu mohlo vést k pochybnostem, zda toto pravidlo i nadále platí.~~

Nesouhlasím se změnou spojky „a“ na „nebo“ v sousloví „oddělených a odlišných informací“, tato změna může vést k obstrukcím při vyřizování žádosti.

Ze stejného důvodu nesouhlasím ani s vypuštěním slova „povinný“ v sousloví „konzultace s jiným povinným subjektem“.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 31.

V odst. 3 doporučuji doplnit ustanovení, které by zaručilo, že povinný subjekt vždy informuje žadatele, že v dokumentu provedl vyloučení některých informací a z jakého důvodu. Jinak by u elektronických dokumentů, kde nebude vyloučení prováděno začerněním, mohlo dojít k tomu, že žadatel se bude domnívat, že dokument mu byl poskytnut kompletní a zmešká proto lhůty pro možnost obrany.

Tato připomínka je doporučující.

Bod 32.

Zásadně nesouhlasím se zrušením § 19 bez náhrady. Toto ustanovení jasně vymezuje vztah povinnosti poskytovat informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost. V případě jeho zrušení hrozí, že povinné subjekty si zákonnou změnu vyloží tak, že nově jsou informace pokryté mlčenlivostí vyloučeny z poskytování a začnou masivně odpírat řadu informací, jež ve skutečnosti podléhají informační povinnosti.

Tato připomínka je zásadní.

Bod 33.

Doporučuji variantu I. Zájem na možnosti zpoplatňovat mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací by neměl být překážkou na cestě k ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům.

Dále nedoporučuji úpravu v odst. 3, kdy je možno vyžadovat úhradu dosud vynaložených nákladů i v případě, kdy informace není nakonec poskytnuta.

Tato připomínka je doporučující.

V Brně 26. října 2012

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
veřejný ochránce práv