

SROVNÁVACÍ ANALÝZA PŘÍSTUPU K INFORMACÍM V ZEMÍCH V4 + ESTONSKU

CÍL

Cílem je poskytnout srovnávací přehled 5 států a spolu s ním další doporučení a závěry.

METODA

Srovnávací analýza zvolených oblastí.

SROVNÁVANÉ STÁTY

Visegrádská 4 + Estonsko

OBLASTI SROVNÁVÁNÍ

PRÁVNÍ RÁMEC SROVNÁVANÝCH STÁTŮ – ZÁKLAD PRO SROVNÁVÁNÍ PRÁVA NA INFORMACE

V tomto oddílu bude probrána legislativa spravující právo na informace v 5 zkoumaných státech.

V České republice definuje základní princip práva na informace Listina základních práv a svobod ve svém článku 17, který říká, že právo na informace je zaručeno a smí být omezeno zákonem pouze tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Institucionální právo na informace je realizováno prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále InfZ), a zvláštního zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, jenž se týká institucionálního práva na kvalitní životní prostředí. V české analýze se zdůrazňuje pozice InfZ jako primárního zdroje právní úpravy, protože definuje řadu právních institutů, které jsou oběma zákonům společné.

Maďarská legislativa vychází z článku VI Základního zákona Maďarska. Nejdůležitějším zákonem v této oblasti je zákon CXII z roku 2011 o právu na vlastní rozhodování o informacích a svobodě informací (dále DPA). Zákon DPA stanovuje právní rámec pro omezení práva na přístup k informacím ze strany veřejných orgánů, což se mimo jiné týká otázek interních dokumentů. Definují se v něm základní termíny, jako jsou „osobní údaje“, „údaje ve veřejném zájmu“ a „údaje zveřejněné na základě veřejného zájmu“; kromě toho také určuje, které z těchto údajů jsou veřejně přístupné a za jakých okolností.

V Polsku právo na přístup k veřejným informacím vychází z článku 61, odstavce 1 Ústavy Polské republiky z roku 1997, který uvádí: „Občan má právo získávat informace o činnostech orgánů veřejné správy i osob vykonávajících veřejné funkce. Toto právo zahrnuje také získávání informací o činnostech samosprávných

hospodářských nebo odborných orgánů či jiných osob nebo organizačních jednotek v míře, do níž vykonávají povinnosti orgánů veřejné správy a spravují společná aktiva nebo majetek státní pokladny.“ Toto ustanovení také zaručuje přístup k dokumentům a možnost účastnit se zasedání kolektivních orgánů veřejné správy vzešlých z občanských voleb. Podrobnější nařízení jsou zakotvena v zákoně o přístupu k veřejným informacím z 6. září 2001 (dále UDP). Tento zákon zaručuje přístup k veřejným informacím pro všechny občany a definuje veřejné informace jako „veškeré informace o věcech veřejných“.

Stejně jako v České republice i na Slovensku byl původně základní princip práva na informace definován v Listině základních práv a svobod. V České republice se jedná o článek 17 Listiny základních práv a svobod, na Slovensku je právo na informace zakotveno v článku 26, odstavci 1 Ústavy Slovenské republiky, následovně: „Svoboda projevu a právo na přístup k informacím jsou zaručeny.“ Kromě toho článek 26, odstavec 5 deklaruje povinnost orgánů veřejné moci poskytovat informace o své činnosti.

Institucionální rámec práva na informace na Slovensku byl prakticky realizován prostřednictvím zákona č. 71/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, společně se zákonem č. 211/2000 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o svobodném přístupu k informacím zakládá princip publicity – co není tajné, je veřejné. Dle uvedených předpisů jsou proto veškeré informace, kterými veřejný orgán disponuje, veřejné (pokud se nejedná o informace podléhající utajení dle zákona)¹.

Estonská analýza představuje rozsáhlý seznam zákonů nebo zákonných opatření spravujících právo na informace a jeho omezení a dílčích práv vztahujících se k tomuto tématu. Hlavními zákonnými opatřeními v této oblasti, která jsou v analýze zmíněna, jsou estonská ústava, zákon o veřejných informacích, zákon o ochraně osobních údajů a zákon o elektronické komunikaci.

Potvrdil se předpoklad, že všech 5 zemí má svá zákonná opatření týkající se práva na informace a díky tomu také určitou formu institucionálních vymáhacích mechanismů. Analýzy stavu v jednotlivých zemích uvedené v této studii se spíše než na samotnou legislativu zaměřují právě na tyto vymáhací mechanismy. Kvalita právních opatření není jediným aspektem, který je nutné vzít v potaz. Tato analýza se proto stejně jako analýzy jednotlivých zemí zaměřuje na problematiku uplatňování legislativních opatření v praxi a na jejich vymáhací mechanismy. Budou zde srovnávány následující mechanismy pro vymáhání zmíněné v jednotlivých analýzách:

- 1) **POZICE ADRESÁTŮ V LEGISLATIVĚ – JEJICH ROLE VE VYMÁHÁNÍ PRÁVA**
- 2) **INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLNÍ MECHANISMY, MONITOROVÁNÍ A AUDITY**
- 3) **SANKCE**
- 4) **PORADENSTVÍ**
- 5) **TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI**

¹ 20. února 2015 ministr spravedlnosti předložil legislativní návrh, kterým se mění stávající zákon č. 211/2000 Sb., do meziresortního připomínkového řízení. Mezi další navrhované změny patří definice pojmu informace.

POZICE ADRESÁTŮ V LEGISLATIVĚ – JEJICH ROLE VE VYMÁHÁNÍ PRÁVA

V České republice je na žadateli (občanovi, společnosti, novinářích atd.), aby své právo na informace využil. Jinými slovy, je to žadatel, kdo musí podat žádost o informace a učinit případné další kroky, jako je například odvolání k nadřízenému nebo jinému relevantnímu orgánu v situaci, kdy příslušná instituce z nějakého důvodu odmítne informace poskytnout.

Existuje zde zásadní problém, který proces poskytování informací často prodlužuje. Nadřízený orgán může pouze zrušit neplatné rozhodnutí a přikázat příslušné instituci, aby žádost přezkoumala. Nemůže ale této instituci nařídit, aby vyžadované informace poskytla. V důsledku tohoto omezení mohou instituce žádost o informace opakovaně zamítnout i při dodržení svých právních závazků vůči nadřízenému orgánu. Vždy totiž mohou pro své zamítnutí nalézt nový právní nebo pseudoprávní důvod a žadateli pak nezbývá než podat novou žádost. V české analýze se tato situace popisuje jako „administrativní ping-pong“, při němž odvolací orgán sice všechna rozhodnutí o zamítnutí žádosti opakovaně ruší, ovšem bez jakéhokoliv výsledku pro žadatele.

Dalším problémem je nedostatek „testu veřejného zájmu“, protože InfZ v některých případech neumožňuje prověřit, zda veřejný zájem na poskytnutí informací nepřevažuje nad důvody, pro něž byla stanovena jejich ochrana. Pro žadatele tak neexistují žádná jasná pravidla, protože tento test je dovozován pouze judikaturou, tedy jenom v případech, kdy nadřízený orgán potvrdil rozhodnutí o odepření informací a žadatel se rozhodl bránit žalobou u soudu. Důvodem pro neposkytnutí informací je často obchodní tajemství či ochrana osobních údajů.

Povinné subjekty si také nezřídka stanovují podmínku uhrazení neúměrných nákladů ze strany žadatele, aby jej od domáhání se informací odradily. Posledním krokem, k němuž se povinné subjekty často uchylují, je neaktivita. Období pro poskytnutí informací uplyne, povinný subjekt neučiní žádné rozhodnutí a žadatel musí podat stížnost. Pokud nadřízený orgán na základě této stížnosti situaci nenapraví, je možné se obrátit na soud. I po rozhodnutí soudu má povinný subjekt možnost poskytnutí informace zamítnout. V takovém případě se musí žadatel obrátit na soud ještě jednou. V důsledku těchto průtahů může celý proces trvat řadu let, během nichž požadovaná informace může ztratit značnou část své hodnoty.

V Maďarsku je situace poněkud odlišná, protože zde povinné subjekty mají na základě zákona o právu na vlastní rozhodování o informacích a svobodě informací (DPA) povinnost poskytovat veřejnosti správné informace. Tato povinnost je naplňována především prostřednictvím webových stránek, na nichž musí být zveřejňovány a pravidelně aktualizovány údaje uvedené na standardizovaných seznamech. Kromě toho zákon DPA definuje i seznamy údajů zveřejňovaných ve zvláštním zájmu obsahujících informace, jež musí být zpřístupněny na základě zákonných opatření, a seznamy údajů zveřejňovaných ad hoc z vlastní iniciativy povinných subjektů.

Roční zpráva za rok 2012 sestavená Státním úřadem pro ochranu osobních údajů a svobody informací však uvádí, že mnoho povinných subjektů (zejména orgánů místní samosprávy) stále ještě nedodrželou svou povinnost zveřejnit všechny povinné údaje.

Povinné subjekty také musí poskytnout informace na základě žádosti od jakéhokoliv žadatele a pravidla jsou nastavena ve prospěch žadatelů. Žadatelé tak například nemusejí uvádět důvod své žádosti. Povinný subjekt naopak musí předložit důvody pro zamítnutí během pouhých 8 dnů.

a) pokud v případě zamítnutí žádosti o přístup k údajům ve veřejném zájmu má ten, kdo tyto údaje spravuje, možnost o takové žádosti rozhodnout na základě zákona, pak toto zamítnutí bude mít jenom úzce vymezenou působnost; žádost o přístup k údajům ve veřejném zájmu lze zamítnout pouze tehdy, pokud je veřejný zájem na nezpřístupnění silnější než veřejný zájem na tom, aby se tento údaj dostal na veřejnost (tedy zde existuje určitý omezený test veřejného zájmu).

Existuje zde určitý omezený test veřejného zájmu.

Pokud povinný subjekt nedodrží svou povinnost nebo odmítne údaje zveřejnit, může žadatel zvolit cestu buď soudní žaloby nebo podání žádosti k úřadu o ochranu údajů. Tento úřad může zakročit ve prospěch žadatele i v případě, že žadatel zvolí soudní cestu.

Maďarská analýza ale poukazuje na určitý nepříznivý vývoj v oblasti přístupu k informacím. Zmiňuje, že od roku 2010 (kdy byla přijata nová ústava) je získávání informací od povinných subjektů obtížnější. Je údajně celkem běžné, že jsou informace poskytovány až po odvolání k soudu. Analýza také zmiňuje nedávnou novelizaci zákona DPA, která by mohla vést k zamítání žádostí z arbitrárních důvodů. To, jaký bude skutečný dopad této novelizace v praxi, se ale teprve ukáže.

Podobně jako v Maďarsku i v Polsku stanovuje zákon ze 6. září 2001 o přístupu k veřejným informacím (UDIP) relevantním orgánům povinnost zveřejňovat informace dvěma způsoby. Prvním z nich je zpřístupňování údajů ve Veřejném informačním věstníku (BIP). BIP je elektronická publikace, kde by měla příslušná instituce pravidelně nahrávat informace o své činnosti. Pokud údaje, které žadatel chce získat, nejsou dostupné prostřednictvím BIP, může se žadatel na danou instituci obrátit přímo. Povinný subjekt má pak 14 dní na poskytnutí informace nebo vydání zamítavého rozhodnutí. Pokud takové rozhodnutí vydá, má žadatel právo se odvolat k nadřízenému úřadu nebo orgánu či podat žádost o přezkoumání případu. Pokud je původní rozhodnutí potvrzeno, má žadatel právo podat stížnost ke správnímu soudu; pokud na žádost nepřijde žádná odpověď, může žadatel podat stížnost za nejednání. Protože neexistuje žádný centrální orgán, který by přezkoumával, zda jsou ustanovení UDIP dodržována, jsou jedinými subjekty, jež zde mají možnost jednat, správní soudy. Problém je v tom, že rozhodnutí soudu mohou být povinnými subjekty vnímána jenom jako doporučení, protože nejsou nijak závazná.

V Polsku platí, že iniciativa musí být na straně žadatele, který má zájem o získání informace, a to jak z hlediska samotné žádosti o informace, tak z hlediska odvolávání se po vydání zamítavého rozhodnutí. Je to také žadatel, kdo musí dokázat, že (zamítavé) rozhodnutí povinného subjektu porušuje ustanovení UDIP. Podobný princip platí i v případě stížností na nejednání. Neexistují ale žádné oficiální pokyny týkající se přístupu k informacím, a i když zákon UDIP není nijak mimořádně složitý, porozumět mu může být pro normálního občana obtížné. Protože žádné pokyny nejsou zpřístupňovány ani v prostorách veřejných úřadů, občané často nevědí, že mají na informace právo.

Na Slovensku je rozlišováno aktivní a pasivní poskytování informací. Povinné subjekty by měly pravidelně zveřejňovat informace, bohužel jejich nečinnost je poměrně běžná. Proto je třeba často aktivně vymáhat informace na základě individuálních žádostí.

Test veřejného zájmu se použije v případech ochrany osobních údajů, obchodního tajemství, informací o rozhodovací činnosti soudů a trestních vyšetřovatelů, informací o arbitrážním řízení, informací týkajících se kontroly či dozoru orgánů veřejné moci a informací od povinného subjektu předaných jiné osobě.

Žádost o přístup k informacím musí splňovat určitá kritéria. Pravidla pro individuální žádosti jsou nastavena ve prospěch žadatele, neboť všechny žádané informace by měly být zveřejněny, pokud zákon nestanoví jinak. Povinný subjekt je zavázán odpovědět ve lhůtě 8 pracovních dnů, přičemž tato doba může být dvakrát prodloužena o dalších 8 pracovních dnů. Povinný subjekt musí informovat žadatele o prodloužení lhůty².

Žadatel musí informace žádat od relevantního povinného subjektu a v případě odmítnutí žádosti se odvolat. Pokud povinný subjekt odmítne poskytnout informace, žadatel má možnost odvolat se k nadřízenému orgánu, který může rozhodnutí povinného subjektu změnit či zrušit. Povinný subjekt je takovým rozhodnutím vázán. Nadřízený orgán může odvolání zamítnout a potvrdit původní rozhodnutí. V takovém případě se žadatel může dovolat právního přezkumu na základě občanského soudního řádu.

² V novele zákona byl zaveden poplatek pro případy nadměrného podání žádostí o přístup k informacím. V případě, že poskytovaná informace přesahuje délku 200 stran, je povinný subjekt oprávněn účtovat poplatek ve výši 5 centů za stránku A4. U obcí je kvóta nastavena na 100 stran.

Na Slovensku neexistují oficiální návody ani pravidla pro implementaci práva na informace. Přestože zákon není složitý, obsahuje řadu aspektů, které mohou být zejména pro žadatele komplikované.

Estonská analýza rozlišuje mezi aktivním zveřejňováním informací, kdy by měly povinné subjekty některé informace publikovat pravidelně, a pasivním zveřejňováním na základě žádostí, které je mnohem běžnější. Podobně jako u všech ostatních právních rámců může o informace požádat kdokoliv bez uvedení důvodu. Poskytnutí důvodů je nutné pouze v případě, že je k příslušnému dokumentu omezen přístup. Na žádost je nutné zareagovat v krátkém období 5 pracovních dnů, které lze prodloužit. Pokud povinný subjekt na žádost nereaguje nebo ji zamítne, může se žadatel odvolat k Estonskému inspektorátu ochrany údajů. Pokud žadatel není s rozhodnutím Inspektorátu spokojen, může podat odvolání k soudu. Také je možné Inspektorát zcela obejít a obrátit se na soud přímo.

Podle analýzy jsou estonské právní předpisy v této oblasti poměrně zmatečné. Její autoři ale chválí úřad Inspektorátu, který prokazuje vlastní iniciativu a snahu vyrovnat se se složitostí zákona, a vydává proto řadu pokynů pro povinné subjekty i pro veřejnost. Navzdory těmto snahám je ale obecné povědomí o právu na informace nízké. Také platí, že estonská legislativa nezná pravidlo o tom, že by informace musely být poskytnuty, pokud je to v silnějším veřejném nebo soukromém zájmu. Neexistují ani žádné příklady toho, že by se zmíněnou otázkou zabýval soud.

INSTITUCIONÁLNÍ KONTROLNÍ MECHANISMY, MONITOROVÁNÍ A AUDITY

Ve 3 ze srovnávaných zemí neexistují žádné dozorčí orgány, které by propagovaly, vymáhaly a konceptuálně spravovaly právo na přístup k informacím, a to v České republice, v Polsku a na Slovensku. Estonsko a Maďarsko mají své centralizované orgány, které ale často nefungují ideálně.

V České republice je tento nedostatek dozorčího a auditního orgánu dále komplikován tím, že se žadatel po obdržení zamítavého rozhodnutí od povinného subjektu musí nejprve oslovit nadřízený úřad. Pokud tento úřad zamítnutí potvrdí, musí se žadatel obrátit na správní soud. To v kombinaci s nečinností místní samosprávy vede k velmi dlouhým průtahům, v důsledku čehož se pak požadovaná informace často stává prakticky bezcennou. Česká analýza zmiňuje jeden příklad situace, kde od podání původní žádosti uplynulo 5 let, než se přes několik odvolání a rozhodnutí soudu dospělo ke konečné odpovědi.

Nedostatek systematického dozoru je zjevný také v případě Polska. I když povinné subjekty nemají právo zjišťovat, jaký je zájem žadatele na požadované informaci, v praxi je situace často odlišná a vyřizování žádosti instituce nezřídka podmiňují získáním dalších informací, jako jsou například podrobnosti o žadateli. Bylo potřeba až rozhodnutí správního soudu, aby bylo jednoznačně řečeno, že takové požadavky jsou v rozporu se zákonem. Dalším typickým problémem je skutečnost, že se zveřejnění informací zamítá s tím, že nejde o veřejné údaje. Jedním z příkladů, které polská analýza zmiňuje, je případ, kdy polský prezident podepsal významný zákon o penzijních fondech na základě expertizy, k níž neměla veřejnost přístup. I když nejvyšší správní soud uznal, že tato expertiza by z podstaty věci měla být považována za veřejnou informaci, přístup k ní zamítl z důvodů souvisejících s autorským právem.

Podobně jako v České republice je oblíbenou strategií povinných subjektů neaktivita nebo ignorování žádostí. Značná část veřejných informací není sdělována z důvodu obchodních tajemství. Vzhledem k tomu, že taková zamítavá stanoviska jsou vzájemně značně rozporuplná, existuje podezření, že se obchodní tajemství používá záměrně jako nástroj pro zamítání přístupu k veřejným údajům.

Slovensko nemá žádný dozorčí orgán, který by se věnoval celé oblasti přístupu k informacím. Ústavní soud ale může rozhodnout o rozšířené interpretaci přístupu k informacím. Rozhodnutí ústavního soudu jsou pro soudy nižších úrovní závazná. Určitou formu institucionálního dozoru zajišťuje správní soud a nadřízené orgány, ale tato možnost je k dispozici až po aktivním odvolání ze strany žadatele.

Jak bylo uvedeno, tyto 3 země mají podobné problémy. Neexistence centrálního dozorčího orgánu často znamená, že přístup k veřejným informacím je nekonzistentní. Je zde také mnoho způsobů, jak mohou povinné subjekty přístup k veřejným informacím zdržovat nebo zamítat. Protože chybí konkrétní pokyny a správní soudy často nemohou povinným subjektům poskytnutí informace přikázat, proces získávání informací se obvykle značně protahuje. Tyto průtahy mohou být natolik rozsáhlé, že na konci celého procesu je požadovaná informace již bezcenná nebo irelevantní.

Estonsko a Maďarsko mají centralizované kontrolní orgány, které se přístupem k informacím zabývají. I když si jsou tyto orgány v mnohém podobné, jejich právní status a jejich zodpovědnosti se liší.

Maďarský Státní úřad pro ochranu údajů a svobodu informací existuje od roku 2012, kdy nahradil parlamentního komisaře zodpovědného za tuto oblast. Jak jeho název naznačuje, tento úřad se primárně zabývá nakládáním s utajovanými údaji. Jenom asi 15 % ze všech případů řešených v roce 2012 se týkalo přístupu k informacím. Úřad ale má právo provádět vlastní šetření na základě upozornění nebo z vlastní iniciativy. Může se obrátit na soudy v souvislosti s jakýmkoliv narušením práva veřejnosti na informace a může zasahovat v soudních

sporech jiných stran. Může také poskytovat svá doporučení k nové legislativě týkající se přístupu k informacím; kromě toho může vydávat také obecná doporučení nebo doporučení směřovaná ke konkrétním povinným subjektům.

Nezávislost úřadu je zaručena zákonem. Do jeho oficiálních pravomocí není možné zasahovat a pracuje nezávisle bez jakéhokoliv ovlivňování či podjatosti. Jediným, kdo může úřadu omezit rozpočet nebo mu něco předepisovat, je parlament. Předseda úřadu je jmenován na 9 let maďarským prezidentem na základě doporučení předsedy vlády. Platí pro něj přísná pravidla pro neslučitelnost funkcí a existuje seznam pozic, jejichž zastávání kdykoliv v minulosti kandidáta automaticky diskvalifikuje. Evropská komise ovšem v nedávné době Maďarsko kritizovala v situaci, kdy byl předseda úřadu ze své funkce odvolán před dokončením funkčního období. Tato událost vyvolala otázky o tom, nakolik je úřad skutečně nezávislý. Kromě toho se objevily znepokojující zprávy o tom, že úřad je oproti jiným orgánům podobné velikosti značně podfinancován.

V Estonsku existuje centrální orgán, který je zodpovědný za dozor nad uplatněním zákona o veřejných informacích v praxi, a tím je Estonský inspektorát ochrany údajů. Podobně jako maďarský úřad je i Inspektorát zodpovědný za státní dozor nad oblastmi ochrany údajů a přístupu k informacím. Má právo monitorovat naplňování zákona o veřejných informacích v praxi a v situacích, kdy to považuje za nezbytné, může vyvíjet určitý nátlak. Inspektorát se také podílí na tvorbě nové legislativy ve své oblasti. Rozvíjí zásady, strategie a plány rozvoje a připravuje i realizuje mezinárodní projekty ve svém oboru.

Inspektorát jedná jako obhájce všech práv týkajících se informací (jak z hlediska zachování soukromí, tak podpory transparentnosti). Aby mohl naplnit svůj cíl ochrany těchto práv, může Inspektorát provádět vlastní šetření, uplatňovat nápravná opatření, jako jsou například pokuty, a prosazovat postupy nevyžadující rozhodnutí soudu. Inspektorát je spolu se soudy jedinou institucí, která může skutečně přinutit povinný subjekt, aby požadovanou informaci publikoval. To je velký rozdíl oproti jiným zemím, kde soudy obvykle mohou povinný subjekt přimět pouze vydat rozhodnutí, nikoliv zveřejnit informaci.

Inspektorát je sice nezávislou veřejnou institucí, ale spadá pod jurisdikci ministerstva spravedlnosti. Estonská analýza naznačuje, že tato instituce nemusí být zcela nezávislá, neboť ji může ovlivňovat ministr spravedlnosti, který má právo činnost Inspektorátu monitorovat.

SANKCE

Česká analýza zmiňuje absenci sankcí jako jeden z hlavních důvodů, proč je právo na informace v České republice tak často porušováno. Třebaže se objevilo několik návrhů na ustanovení právních sankcí za pochybení úředníka či porušení povinností chápané jako správní delikt, InfZ nedefinuje žádný přímý postih za porušení stanovených povinností, a to ani ze strany úřadu, ani konkrétní osoby. Tyto návrhy byly odmítány především subjekty veřejné správy, a dokonce i ministerstvo vnitřně nakonec došlo k závěru, že navržené sankce není nutné zavádět. Vzhledem k tomu, že neexistuje žádná právní forma sankcí pro konkrétní úřady a osoby, je v zásadě možné právo na informace v rozporu se zákonem porušovat bez jakýchkoliv větších důsledků.

Polský zákon UDIP uvádí možnost uvalování trestů za nedodržení povinnosti poskytnout přístup k informacím. Jmenovitě zmiňuje několik typů sankcí, jako jsou pokuty, různá omezení či dokonce uvěznění. Polská analýza nicméně má své pochybnosti o tom, jak by tyto sankce mohly být naplňovány v praxi. Je například velmi obtížné určit, kdo by měl být za porušení zákona osobně zodpovědný. Interní postihy v jednotlivých povinných subjektech se v takových případech neberou v potaz a je potřeba přezkoumání trestními soudy. Míra stíhání takových případů je ale velmi nízká. Z 27 soudních sporů vedených do roku 2012 vedl k vznesení obžaloby pouze jeden. Ostatní případy byly staženy. Polská analýza také zmiňuje jeden znepokojující fakt: poskytnutí nesprávných informací, pokud nemá formu veřejného dokumentu, nelze nijak stíhat, a představuje tak potenciálně snadno zneužitelnou právní kličku.

Maďarská analýza naznačuje, že sankce za nezpřístupnění veřejných informací jsou slabé. Pro maďarské žadatele platí podobná pravidla jako v ostatních zemích. Pokud se žadatel neobrátil na správní soud nebo na Úřad pro ochranu údajů, zůstává nedodržení zákona o právu na informace zcela bez důsledků. Úřad nemá právo přikázat povinnému subjektu požadované údaje zveřejnit. Může mu pouze poradit, aby tak udělal. Soud může povinnému subjektu zpřístupnění údajů nařídit, ale nedodržení tohoto nařízení nevede k žádným právním důsledkům. Výsledná situace je tak podobná té české.

V současnosti ale probíhá jeden případ, v němž byl stránkám atlatszo.hu zamítnut přístup k údajům z Podpory mediálních služeb a Fondu správy aktiv. Fond vytrvale odmítal informace poskytnout i poté, co mu soudy první a druhé instance jejich zveřejnění nařídily. Policie byla nucena zahájit trestní šetření, které nakonec vedlo k uvolnění informací. Vyšetření nadále probíhá a snaží se určit, kdo byl osobou zodpovědnou za skrývání údajů veřejného zájmu před žadatelem.

Na Slovensku se případy, které by mohly vést k peněžním a jiným sankcím, řeší v souladu s občanským soudním řádem a zákonem o přestupcích. Žadatel o informace musí projít obvyklým kolečkem odvolání k nadřízenému úřadu a následně správnímu soudu. Teprve poté mohou příslušné regionální úřady uvalit sankce na ty úředníky, kteří úmyslně poskytli nesprávné nebo neúplné informace či vydali rozhodnutí, jež právo na informace porušovalo. V takových případech může být uvalena pokuta až 1 650 EUR nebo zákaz činnosti po dobu až 2 let. Je důležité zmínit, že legislativa neuvádí žádné interní disciplinární postihy proti konkrétním zaměstnancům povinného subjektu.

V Estonsku je systém sankcí mnohem silnější než v ostatních analyzovaných zemích. Existují zde sankce za nedodržení časového limitu na zveřejnění informací, za vydávání rozhodnutí porušujících zákon a – což je důležité – také za úmyslné poskytování nesprávných informací. Inspektorát má právo napravovat porušení stanoveného časového limitu; všechny ostatní typy překročení zákona se řídí ustanoveními zákona pro řešení přestupků. Povinným subjektům hrozí pokuta až 1 200 EUR. Jak bylo řečeno výše, Inspektorát může vydat nařízení, kterým příslušnou instituci přiměje dané informace zveřejnit. Pokud jej instituce neuposlechne, může být osobě zodpovědné za přístup k informacím v dané instituci uložena pokuta a s celou situací bude nakládáno jako s přestupkem. Jak ale již bylo řečeno, primární rolí Inspektorátu není restrikce. Je to naopak spíše doporučování

korektivních opatření a vydávání doporučení, protože zdroje pro šetření každého jednotlivého případu jsou omezené.

Inspektorát sleduje a posuzuje, jak jednotlivé povinné subjekty poskytují přístup k veřejným informacím, a vydává sankce, pokud zveřejňování informací neprobíhá řádným způsobem. Uvalené sankce jsou publikovány na internetových stránkách Inspektorátu. Rozhodnutí soudu a sankce týkající se porušení práva na informace jsou zpřístupňovány na internetových stránkách státního věstníku.

PORADENSTVÍ

Poradenství v otázkách přístupu k informacím je zcela nezbytné a měl by proto fungovat i nějaký centrální úřad, který by je poskytoval. To je celkový závěr, jenž platí pro většinu analyzovaných zemí. Česká republika žádný takový orgán nemá a neexistují zde téměř žádná doporučení ze strany jakékoliv státní instituce. Analýza zmiňuje, že ministerstvo vnitra předkládá určité pokyny a metodickou podporu územním samosprávným celkům, ale většinou pouze na jejich individuální žádost. To ovšem nepokrývá potřebu informovat veřejnost o nezbytnosti otevřenosti ve veřejné správě. Tuto roli částečně suplují neziskové organizace, které se této oblasti věnují a nabízejí poradenství, analýzy nebo právní výpomoc. Česká analýza zdůrazňuje nedostatek monitorování transparentnosti, které by předložilo statistické údaje o jednotlivých žádostech a efektivitě poskytování informací. Také je zde vnímána výrazná potřeba metodologické pomoci a vzdělávání, a to jak mezi povinnými subjekty, tak mezi veřejností.

Podle zákona musí maďarské povinné subjekty dodržovat nařízení zákona DPA. To znamená, že mají povinnost zveřejňovat kontaktní údaje a všechny informace uvedené ve standardním seznamu. Každá instituce také musí zveřejňovat pokyny k tomu, jakými způsoby se má žádat o informace, jaké pro to existují interní postupy a jaké poplatky může být nutné uhradit. Analýza ovšem více chválí nevládní organizace, které jsou podle jejího názoru mnohem důležitější. Institut Károlyho Eötvöse bojuje se zneužíváním moci a snaží se zapojit veřejnost do mnoha oblastí veřejné správy včetně práva na informace. Sestavuje návrhy různých směrnic a vyvolává veřejnou diskusi. Maďarská unie občanských svobod kromě mnoha jiných aktivit také předložila novinářům sadu nástrojů, které jim mohou pomoci získávat údaje ve veřejném zájmu. Další nevládní organizace, jako jsou stránky atlatszo.hu, K-Monitor nebo Transparency International Maďarsko, se snaží odhalovat korupci, provádět vyšetřování nebo zvyšovat povědomí veřejnosti o otázkách přístupu k informacím.

V Polsku žádné oficiální pokyny dosud nevznikly. Prostí občané a zástupci povinných subjektů obvykle neznají svá práva ani povinnosti a celkové povědomí o právu na informace je velmi slabé. Neexistují žádné systematické informační kampaně, které by tuto nepříznivou situaci mohly změnit. V tomto ohledu analýza zdůrazňuje roli nevládní organizace Watchdog Polska, která založila Nevládní centrum pro přístup k veřejným informacím, jehož cílem je zastupovat funkce neexistujícího dozorcího a konzultačního orgánu. Studie a články o právu na informace lze nalézt na webových stránkách, jako jsou jawnosc.pl, a některých občanských blozích.

Podobně ani na Slovensku není oficiální instituce, která by poskytovala pokyny v otázkách přístupu k informacím. Jediným vzdělávacím projektem se státní podporou jsou semináře o legislativě přístupu k informacím pořádané ministerstvem práce. Tyto semináře probíhají ovšem na komerční bázi a nejsou přístupné široké veřejnosti.

Estonsko nemá žádnou instituci, která by zajišťovala systematické vzdělávání veřejnosti o právu na přístup k informacím. Estonský inspektorát ale poskytuje řadu pokynů a postupů na svých webových stránkách. Uvádí zde například konkrétní pokyny k tomu, jak správně sepsat žádost o informace a jaké zde platí lhůty. Inspektorát nevzdělává veřejnost přímo, ale nabízí školení koordinátorům veřejných informací ze všech vládních institucí kromě státem vlastněných společností. Toto školení probíhá čtyřikrát ročně a Inspektorát navrhuje vytvoření dokumentu shrnujícího zásady ochrany soukromí, v němž se uvádí, jaké typy údajů jsou v jednotlivých institucích schraňovány a proč.

Kromě toho Inspektorát provádí monitoring veřejných institucí. Zatím provedl 15 takových inspekci. Jejich cílem je nalézt osvědčené postupy i upozornit na nejhorší příklady. Podle názoru Inspektorátu se situace za posledních několik let výrazně zlepšila a všechny vládní instituce dnes například mají vlastní registr dokumentů. Inspektorát také uděluje ceny za mimořádně transparentní, uživatelsky přívětivý a jednoduchý přístup k veřejným informacím.

Jak bylo uvedeno, všechny země V4 mají stejný problém. Pokyny a návody jsou zde vágní nebo vůbec neexistují. Podpora, poradenství i případná právní pomoc pro ty, kdo chtějí získat nějaké informace, jsou prakticky nedostupné. Roli oficiálních zdrojů často přebírají nevládní organizace, které však nemají ani kapacity, ani prostředky na to, aby mohly zajišťovat dostatečnou podporu celé veřejnosti. V Estonsku je situace mnohem lepší. Estonský inspektorát poskytuje podporu povinným subjektům, zveřejňuje návody, které jsou přístupné široké veřejnosti, a provádí vlastní inspekce, na jejichž základě dává zpětnou vazbu a navrhuje zlepšení.

TRANSPARENTNOST A ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Transparentnost a zapojení veřejnosti jsou klíčovými kroky na cestě k silnější občanské společnosti. Svobodný přístup k informacím se týká všech oblastí veřejného života, tedy jak občanů, tak společností a povinných subjektů. Země V4 kromě Maďarska mají jen velmi omezenou nebo nulovou míru dozoru nad aktivním zveřejňováním informací a obvykle jen velmi neefektivní nástroje pro vymáhání přístupu k nim. Estonsko je v tomto ohledu výrazně napřed, protože zde již vznikl plán pro ustanovení centralizované informační brány, která by všechny povinně veřejné údaje shromažďovala na jedné již existující platformě.

Česká analýza vnímá jako potenciální nástroj pro zlepšení situace aktivní účast veřejnosti v právním rámci přístupu k informacím. Občané mají možnost se svého práva domoci v jednotlivých případech, v nichž může významný průlom a precedent znamenat rozhodnutí soudu. Veřejnost by také měla podávat připomínky k návrhům legislativy. Většinu veřejného monitorování přístupu k informacím v České republice ale vykonávají nevládní organizace; jednotlivci se této oblasti věnují jen vzácně. Proběhla zde ale úspěšná kampaň ze strany občanů a občanských iniciativ, díky níž se podařilo zabránit nešťastné novelizaci InfZ. Tato novela, která by negativně ovlivnila uplatňování práva na informace v praxi a která odporovala zásadám otevřenosti, byla zastavena na základě tlaku veřejnosti.

InfZ definuje pro povinné subjekty povinnost zpřístupňovat vybrané typy informací např. o organizační struktuře, podatelně, nadřízeném úřadu, rozpočtu atd. Bohužel není zde možnost žádného postihu za neposkytnutí takových informací, a protože neexistuje ani monitorovací dozorčí orgán, je obtížné určit, nakolik povinné subjekty právní nařízení dodržují. Dalším naléhavým tématem je formát dat. Současná situace je velmi nekonzistentní a bylo v ní poukázáno na řadu konkrétních nedostatků. Takzvaná „otevřená data“, která jsou snadno dostupná, zpracovatelná a vyhodnotitelná, nejsou příliš rozšířená. Různé centrální nebo místní instituce často publikují údaje v různých formátech, a to nezděravě jen ve strojově nečitelné podobě.

Jak bylo uvedeno výše, maďarský zákon DPA ukládá relevantním veřejným institucím povinnost poskytovat přesné informace o svých povinnostech a oblastech, které spadají do jejich kompetence. Základní informace o povinných subjektech jsou zpřístupňovány prostřednictvím seznamu o 36 povinných bodech na jejich webových stránkách. Celá řada institucí ale dosud všechny povinné údaje nezveřejnila. Maďarská analýza poukazuje na rostoucí počet případů, v nichž bylo žádosti o informace vyhověno až na základě rozhodnutí soudu. Neuvádí, zda většinu těchto případů uvedli do pohybu jednotlivci, nebo nevládní organizace. Nevládní organizace jsou ale často zmiňovány jako hlavní hybná síla v oblasti vzdělávání, propagace a právní pomoci.

Polské nevládní organizace zdůrazňují aktivní publikování informací jako klíčový krok pro rozšíření přístupu k veřejným informacím. Pokud by byly relevantní údaje a dokumenty pravidelně a proaktivně zpřístupňovány, bylo by méně nutné, aby se do procesu zapojovala veřejnost prostřednictvím individuálních žádostí o informace. Existuje platforma Veřejného informačního věstníku (BIP), kde mají instituce, na které se vztahuje zákon UDIP, nahrávat své údaje. BIP byl zamýšlen jako nástroj proaktivní komunikace, ale jeho využití v praxi není uspokojivé. Webové stránky BIP nejsou spravovány centrálně a každá instituce na nich pracuje zvlášť. To vede k značné nekonzistentnosti a nesouladu, a třebaže objem dat postupně roste, stále zůstává nízký. Platforma BIP také není řádně monitorována a veřejnost nemá žádný způsob, jak povinný subjekt přimět, aby na ní své údaje zveřejnil.

Veřejný dohled na Slovensku má podobu ad hoc žádostí jednotlivých občanů, kteří se domáhají svého práva na informace. Veřejnost může o informace požádat, a pokud je taková žádost zamítnuta, se také odvolat. Slovenské povinné subjekty musí zveřejňovat obrovské množství údajů včetně pravidel, cen za administrativní úkony a v některých případech i časových harmonogramů jednotlivých politiků. Většina těchto úda-

³ The legislative amendment introduces a fee in cases of excessive requests to access information. If the provision of information by obliged body exceeds the length of 200 pages, the obliged body will have the right to charge a fee of 5 cents per A4 page. For villages the quota is set to 100 pages.

jů se zpřístupňuje na internetu. Slovenská analýza ale poukazuje na to, že formát a včasnost zveřejňovaných informací se mezi ústředními orgány a místními samosprávami liší³. Výrazné rozdíly existují i mezi jednotlivými institucemi. Některé sice zveřejňují informace řádným způsobem ve strojově čitelném formátu, jiné ale nezpřístupňují nic nebo výhradně ve formátu, který strojově čitelný není.

V Estonsku se bere veřejný dozor vážně a jeho Inspektorát se snaží sestavit jednotnou ústřední databázi s údaji o všech relevantních veřejných institucích. Infrastruktura nezbytná pro zveřejňování informací už existuje, ale pro instituce zatím neplatí povinnost je na tuto informační bránu proaktivně zasílat. Inspektorát proto prosazuje zavedení pravidel, jež by povinné subjekty přiměla zveřejňovat údaje na vlastních i centrálních webových stránkách. Díky tomu by bylo možné získat lepší přehled na jednom místě, což by přístup k veřejným informacím značně zjednodušilo. Přestože i nadále zůstávají hlavním nástrojem pro přístup k veřejným informacím individuální žádosti, existuje zde snaha posílit jejich proaktivní zveřejňování. Výhody tohoto systému jsou zjevné – všechny informace by měly jednotný formát, díky čemuž by byly strojově čitelné, snadno dostupné a navzájem porovnatelné.

³ Novela zahrnuje pravidla pro uveřejňování smluv povinnými subjekty; vyjmenovává seznam povinně zveřejňovaných dokumentů samosprávami a informací o státních zaměstnancích a manažerech státních firem, které mají být přístupné veřejnosti.

