



Ministerstvo vnitra
Nad štolou 3
170 34 Praha 7

Ostrava, 19.8.2014

Připomínky České pirátské strany k návrhu změny zákona o svobodném přístupu k informacím, který předložilo dne 27. července ministerstvo vnitra k veřejné diskusi

Zpracoval: Martin Madej, garant programového bodu Právní stát
V dokumentu byly použity také připomínky občanského sdružení Oživení.

Česká pirátská strana, zkratka Piráti, sídlem Řehořova 943/19 Praha 3, IČO 71339698, datová schránka b2i4r6j, za kterou jedná jménem republikového předsednictva předseda Ing. Lukáš Černožský, narozen 19.11.1984, Petřvaldská 15, Slezská Ostrava, 710 00, zasílá ministerstvu vnitra následující připomínky k návrhu změny zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále také "zákon o svobodném přístupu k informacím" či jen "InfZ"), a to na základě výzvy ze dne 24. července 2014 s názvem „*Transpoziční*“ *novelizace zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*

Stanovisko:

Česká pirátská strana
n e s o u h l a s í

s novelizací zákona o svobodném přístupu k informacím v podobě, v jaké ji navrhuje Ministerstvo vnitra ČR

Odůvodnění:

Česká pirátská strana dlouhodobě podporuje politiku volného šíření a volného přístupu k informacím. Svobodný přístup k informacím podle ní znamená bezprostřední, okamžitý přístup k informacím, kde žadatel nečeká na informace roky, ale má je po několika kliknutích k dispozici. Předložený návrh ministerstva vnitra jde zcela opačným směrem, protože prodlužuje délku lhůty k vyřízení žádosti, úmyslně zahlcuje žadatele bezcennými informacemi a zejména zásadním způsobem rozšiřuje hrazení nákladů na případy, kterých se to dosud netýkalo.

Ačkoliv ministerstvo prezentuje předmětnou novelu jako transpoziční, jedná se podle České pirátské strany o novelu extenzivně transpoziční, ba adaptační, neboť jejím hlavním cílem není mechanicky transponovat směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2013/37/EU ze dne 27. června 2013 (dále

také "Směrnice"), nýbrž využít evropský předpis k modifikaci příslušných ustanovení InfZ dle představ předkladatele.

Ministerstvo vnitra jako předkladatel, zdá se, kromě toho předpokládá, že požadované změny v rozsahu Směrnice se mají týkat přístupu k informacím v celém jeho rozsahu dle InfZ. Z této nesprávné konstrukce pak plyne celá řada výkladových i dalších problémů, jak ve vztahu k transpozici Směrnice, tak k současnému přístupu k informacím, který může být dle našeho názoru kvalitativně zhoršen, což jistě nebylo záměrem transpozice Směrnice.

Směrnice ovšem ve výčtu důvodů stanoví, že tato oblast není předmětem její úpravy a změny se mají týkat toliko oblasti opakovaného použití informací. To vyplývá například ze znění důvodu (7) Směrnice, kdy je patrné, že přístup k informacím je důsledně oddělen od opakovaného použití informací veřejného sektoru: „*Některé členské státy výslovně spojily právo opakovaného použití s tímto právem přístupu, takže lze všechny obecně dostupné dokumenty opakovaně používat*“. Dále pak důvod (8) Směrnice obsahuje sdělení, že „*cílem změn zavedených touto směrnici není vymezit nebo změnit režimy přístupu v členských státech, které jsou i nadále v působnosti členských států*“.¹

Směrnice tedy nepožaduje regulaci základního práva na informace. To návrh nereflektuje, nerozlišuje opakované použití informací od běžného přístupu k informacím a upravuje tyto oblasti společně. Tento přístup pak neumožňuje u určitých typů subjektů odlišit poskytování „běžných“ informací od informací pro opakované použití a zatěžuje i poskytování „běžných“ informací např. nepřiměřenou úhradou.

Podle České pirátské strany se ministerstvo v obecné části důvodové zprávy dostatečně nevyjádřilo k předpokládanému hospodářskému a finančnímu dosahu navrhované právní úpravy (tak jako to vyžaduje čl. 9 odst. 2 písm. g) Legislativních pravidel vlády) ani k zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky (tak jako to vyžaduje čl. 9 odst. 2 písm. d) Legislativních pravidel vlády). Zejména soulad s ústavním pořádkem je přitom podle Pirátů něco, co by si zasloužilo pozornost legislativce. Vynechání ustanovení čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny) v tomto zhodnocení považuje Česká pirátská strana za zarážlivé a zároveň dobře ilustrující postoj, s jakým tvůrce předpisu přistupuje k právům občanů na informace. Jako relevantní považuje pouze čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jenž stanoví, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Piráti se domnívají, že funkcí přívlastku "přiměřeným" v citovaném ustanovení je ochránit orgány veřejné moci před extrémními případy žádání o informace, a to extrémní jak kvantitativně (počet žádostí od jednoho žadatele v daném časovém úseku), tak kvalitativně (charakter poskytované informace). Základní telos čl. 17 odst. 5 ale podle Pirátů zůstává v povinnosti úřadů být občanům k dispozici při (přiměřeném) výkonu jejich práva podle prvního odstavce téhož článku. Česká pirátská strana dochází k závěru, že ministerstvo pokládá za svůj hlavní úkol ochránit povinné subjekty od většiny žadatelů, namísto pomoci žadatelům ke snadnému přístupu k žádané informaci. To podle ní v žádném případě není postoj, s jakým by se měl demokratický, právní stát s naší Ústavou stavět k právu občanů na informace.

Stejná arogance plyne z části vyjadřující se k předpokládanému hospodářskému a finančnímu dosahu navrhované právní úpravy. Nepředpokládá-li navrhovaná právní úprava negativní sociální dopady, buď se mýlí, nebo lže. Výrazný dopad by měla tato novela zejména na sociálně slabé, kteří budou nuceni si za výkon práva, garantovaného ústavou, zaplatit. Nové znění § 17 totiž umožňuje ve stanovených případech zpoplatnit de facto jakoukoliv žádost o informace. Doplňující nařízení vlády pak stanoví, že by se tyto náklady měly počítat z platů příslušných úředníků, kteří žádosti vyřizují. Představa, že bude muset člověk, daňový poplatník, pobírající minimální mzdu, se žádostí o informace (např. o informace, související z nekvalifikovaným rozhodnutím orgánu veřejné moci) současně uhradit náklady, jejichž součástí bude několikahodinový plat úředníka, je podle České pirátské strany nepřijatelná. Navrhovaná právní úprava sice nemusí znamenat vysoké náklady pro žadatele, může ale

1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0037&from=CS>

znamenat vyloučení sociálně slabých žadatelů z procesu poskytování informací. Podle Pirátů se předkladatel s touto problematikou nevypořádal.

Následuje vyjádření České pirátské strany k některým bodům novely:

K bodu 3 (§ 3 odst. 6):

Doprovodnou informací je dle současné judikatury² třeba rozumět bližší určení zdroje požadované informace nebo její bližší kontext. Účelem povinnosti poskytnout doprovodnou informaci je zabránit mylné interpretaci, či případným nedorozuměním a nepřesnostem, které mohou z pouhého poskytnutí primárně žádané informace vyplynout.

Konstrukce podřazení metadat pod pojem doprovodná informace je dle názoru České pirátské strany zavádějící, důsledkem by totiž byla situace, kdy v kombinaci s výše zmiňovaným ustanovením by mohla být uveřejňována právě výhradně metadata, tedy pouze výsek z uvedených informací. Odkaz na archivní zákon je v této souvislosti zavádějící, když archivní zákon pracuje s pojmem dokument, nikoliv informace.

Čl. 5 odst. 1, který nově zní "Public sector bodies shall make their documents available in any pre-existing format or language, and, **where possible and appropriate**, in open and machine-readable format together with their metadata.", očividně apeluje na inteligenci zákonodárce členského státu a stanoví, že informace v požadovaném formátu povinné subjekty poskytnou zároveň s jejich metadaty v těch případech, ve kterých je to možné a vhodné. Předkladatel si ale anglickou verzi z nějakého důvodu rozdělil na dvě věty (tudíž na dvě oddělené normy) a v **bodě 5** (§ 4 odst. 2) normoval: "Informace poskytovaná zveřejněním se poskytuje ve všech formátech a jazycích, ve kterých byla vytvořena, přičemž alespoň jeden formát musí být otevřený a je-li to s ohledem na způsob zaznamenání informace možné, též strojově čitelný; povinný subjekt spolu s informací zveřejní též metadata, která se k ní vztahují." Podle navrhované právní úpravy tak má povinný subjekt metadata poskytnout vždy, a to bez ohledu na to, je-li to právě vhodné.

Vhodné to ovšem rozhodně není ve všech situacích, především pak v těch, kdy má požadovaný dokument povahu běžného dokumentu, který se soustavně neaktualizuje. Doplnovat dokumenty typu usnesení zastupitelstva o informace jako jsou ty, kdy byl dokument naposledy editován nebo v jakém programu byl vytvořen, je podle České pirátské strany nesmysl a jediným důsledkem takového pravidla bude to, že se vyhledání požadovaných informací prodlouží, prodraží a nakonec ve většině případů zřejmě vůbec neuskuteční, protože na to rezignuje buď povinný subjekt, nebo žadatel sám. Jako vhodné se jeví stanovit povinnost povinného subjektu metadata poskytnout, pakliže to bude součástí žádosti o informace.

K bodu 4 (§ 3 odst. 7 - 9)

Návrh zavádí do ustanovení § 3 nové definice, konkrétně pojmů „strojově čitelného formátu“, „otevřeného formátu“ a „otevřené formální normy“. Definice byly převzaty nikoliv doslovně z textu Směrnice s jazykovými úpravami ekvivalenty z českého jazyka.

Předkladatel ovšem bez definice ponechal pojem „opakované použití informací“ ačkoliv s ním návrh pracuje. Opakované použití informací je důležité pojmově i obsahově odlišit od běžného přístupu k informacím (viz obecné připomínky), protože i v dosavadní právní úpravě InfZ jsou obě oblasti cíleně odděleny. Opakovaným použitím je třeba chápat v souladu se Směrnicí zejména nově vzniklou poptávku po službách v rámci tržního prostředí v oblasti přístupu k informacím, tedy v zásadě hospodářské využití informací veřejného sektoru. Evropská

2 Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29.11.2012, čj. 9 As 124/2011-89

unie stejně jako v případě jiných předpisů zdůvodňuje jednotnou úpravu opakovaného použití informací jednotným trhem. Jedná se o užití odlišné od plnění veřejných cílů subjektů veřejného sektoru. Mezi veřejné úkoly patří vedle jiného poskytování informací, zejména o své činnosti. Toto poskytování informací je upraveno právě v InfZ.

Pojem by měl být součástí základního pojmového aparátu celé úpravy, neboť se jedná o samotné jádro transpozice Směrnice, která neupravuje přístup k informacím, tedy „běžné“ poskytování informací na základě zákonů o přístupu k informacím. (viz obecné připomínky)

V odst. 8 se klade požadavek, aby neexistovalo „omezení, které by znemožňovalo opakované použití dokumentů“. Z důvodu absence definice opakovaného použití dokumentů je uvedená podmínka velmi těžko realizovatelná a potenciálně představuje další výkladovou komplikaci. Navíc je nesprávně použit pojem „dokument“, ačkoliv pro význam, který má Směrnice na mysli, používá český InfZ pojem „informace“.

Navrhuje se zavést definici opakovaného použití informací podle článku 2 bod 4 Směrnice, Směrnice tuto změnu vyžaduje.

K bodu 5 (§4 odst. 2)

Důsledkem zmíněného nerozlišení běžného přístupu k informacím a opakovaného použití informací vzniká opět značný přesah transpozice mimo rámec oblasti opakovaného použití informací. Stanovená povinnost by totiž dopadala například na všechny informace zveřejněné na webových stránkách povinných subjektů. To by znamenalo nepřiměřenou zátěž pro povinné subjekty, kdy by značně narostly administrativní nároky při doplňování metadat ke všem zveřejňovaným informacím. To si lze při uvážení množství zveřejňovaných informací například v souvislosti se zasedáním orgánů obce jen stěží představit.

Jedná se navíc o změnu vysoce nad rámec Směrnice, která požaduje uveřejňování metadat pro opakované použití informací, a to dokonce pouze pokud je to možné a vhodné a současně pokud by takové zveřejňování nepředstavovalo nepřiměřené úsilí překračující rámec jednoduché operace.

Navrhuje se, aby se povinnost uveřejňovat metadata týkala pouze oblasti opakovaného použití, pokud by to nepředstavovalo nepřiměřené úsilí překračující rámec jednoduché operace tak, jak je to požadováno Směrnicí.

K bodu 16 (§ 14 odst. 7)

Návrh nově upravuje možnost prodloužení lhůty pro poskytnutí informace z deseti na patnáct dní. Zde návrh opět naráží na nerozlišení běžného poskytnutí informací od opakovaného použití informací, neboť Směrnice uvedené opatření požadovala opět výhradně u opakovaného použití informací. Odůvodnění této změny je předkladatelem spojováno s požadavkem Směrnice zrušit možnost povinných subjektů požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání v případě opakovaného použití informací. Úhrada za mimořádně rozsáhlé vyhledávání se ovšem doposud toliko vztahovala výhradně k výši úhrady, nikoliv ke lhůtě pro poskytnutí informací. Tato změna by mohla znamenat velký zásah do současné výkladové praxe, která je již zaužívaná.

Ani v případě zrušení úhrad za mimořádně rozsáhlé vyhledávání se nejedná o přílehlavou transpozici Směrnice, k tomu blíže viz připomínka k § 17 odst. 1 a 2.

Ani věcné argumenty, které předkladatele vedly k navrhované změně, ovšem neobstojí. V důvodové zprávě k bodu 16 novely předkladatel píše: "V důsledku zrušení možnosti povinných subjektů požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (bod 23) bylo přistoupeno

k prodloužení lhůty, o kterou může povinný subjekt ze závažných důvodů prodloužit standardní lhůtu pro vyřízení žádosti, a to z deseti na patnáct dní (maximální lhůta k vyřízení žádosti tak bude činit 30 dní). Česká pirátská strana nespátňuje žádnou souvislost mezi náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací a lhůtou k vyřízení žádosti, pro kterou by se snížením jednoho muselo zvýšit druhé a naopak. Také směrnice č. 2013/37/EU na jednu stranu zužuje prostor pro požadování úhrady nákladů na opatření informací, na druhou stranu ale neprodlužuje lhůtu k vyřízení žádosti. Jak předkladatel správně upozorňuje, maximální délka lhůty podle směrnice je 20 dní a Česká republika má tak vzhledem k ní přísnější úpravu. Prodloužení této lhůty o polovinu (z 10 na 15 dní) je ale podle Pirátů změnou, která se neobejde bez odůvodnění. Ministerstvo v důvodové zprávě pouze hovoří o kompenzaci, bez podložených argumentů pro vztah mezi úhradou nákladů a délkou lhůty. Česká pirátská strana se ovšem nedomnívá, že by náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací patřily mezi "běžné příjmové položky" povinných subjektů, jejichž ztráty by měly být nějakým způsobem kompenzovány. Podobně se nedomnívá, že by jim prodloužení celkové zákonné lhůty z 25 dní na 30 dní pomohlo vyřídit výrazně více žádostí než doposud. Naopak je přesvědčena, že se tato úprava citelně dotkne všech žadatelů, jimž informace nebyla poskytnuta ve stanovených patnácti dnech. Pro ty je totiž veškeré "handrkování" s úřady kvůli informacím, které by jinak měly být ihned poskytnuty, ztrátou jejich volného času.

Bod 16 tudíž Česká pirátská strana vnímá jako věcně nepodložený, až svévolný.

K bodu 22 (§ 14b)

Nové ustanovení o dohodě o umožnění trvalého přístupu k informacím vnímá Česká pirátská strana jako nevhodné. Zatímco původní směrnice chce tímto umožnit státům poskytovat otevřená data prostřednictvím soustavy veřejných licencí (například Creative Commons, Open government licence), česká úprava zavádí možnost vzniku speciálních smluv. To je přitom podle Pirátů "zbytečná energie", která by se mohla věnovat na podporu open data. Dělení žadatelů na více exkluzivní a méně exkluzivní žadatele - ať už ze strany orgánů Evropské unie nebo Ministerstva vnitra ČR - vnímá Česká pirátská strana jako nepřipustné.

Konstrukce ustanovení o smlouvách hlavně neobsahuje žádný odvolací mechanismus, takže pokud povinný subjekt takovou smlouvu nebude chtít uzavřít, nemá se žadatel kam odvolat. Původní směrnici je třeba vykládat tak, aby měl povinný subjekt povinnost takovou smlouvu uzavřít, pokud požadovaná data existují a jsou technicky dostupná.

K bodu 24 (§ 17 odst. 1 a 2)

Návrh ruší možnost žádat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání. Jde opět o extenzivní realizaci transpozice, kdy Směrnice nevztahovala požadované opatření na běžný přístup k informacím, ale na opakované použití informací (viz obecné připomínky). Od takové úpravy je dle našeho názoru třeba upustit, v opačném případě by se totiž jednalo o hrozbu nárůstu zneužívání zákona některými žadateli (kverulanty), kteří by mohli enormně administrativně zatížit například samosprávné celky. Prodloužení lhůty pro poskytnutí informací (§ 14 odst. 7) není dostatečnou kompenzací této změny, neboť lze očekávat, že při žádostech o obrovské rozsahy informací nebude prodloužení lhůty účinným opatřením.

Dále novela počítá s možností, aby okruh povinných subjektů mohl požadovat úhradu za jakékoliv vyhledávání a nově i „zpracování“ informací. Touto změnou ale opět dochází k zasa-

žení celé oblasti InfZ, nikoliv výhradně opakovaného použití informací. Jednalo by se tedy o riziko nárůstu obstrukčního potenciálu zneužívání úhrady některými subjekty, a to u zcela běžných žádostí o informace, kdy vybrané subjekty budou moci požadovat úhradu za jakékoli vyhledávání a nově i zpracování informací, přičemž současně budou moci prodloužit lhůtu pro poskytnutí informace.

Směrnice přitom požaduje pouze úpravu výše úhrady u specifických typů subjektů, a to výhradně pro případy opakovaného použití informací, nikoli pro případy obecného přístupu k informacím, které Směrnice vůbec neupravuje.

V této souvislosti se stane problémem i výklad pojmu „*jsou povinny vytvářet příjmy k úhradě podstatné části svých nákladů ...*“ a pojmu „*jde o informace, u kterých musí povinný subjekt vytvářet dostatečné příjmy k úhradě podstatné části svých nákladů na jejich shromažďování, vytváření, reprodukci a šíření.*“ Neodlišením běžného přístupu k informacím a opakovaného použití informací nastává situace, ve které se povinný subjekt ocitá v právní nejistotě, kdy je povinen tyto příjmy vytvářet.

Problém nenastane, pokud se v souladu se Směrnicí bude ustanovení vztahovat pouze k opakovanému použití informací. V takovém případě by se totiž ustanovení týkalo poskytování zpravidla velkých datových souborů specifickými technickými formami pro účel poskytování služeb, kde by pak existovala povinnost vytváření uvedených příjmů.

Navrhuje se uvedenou změnu vztáhnout pouze k opakovanému použití informací, Směrnice tuto změnu vyžaduje.

Z výše uvedených důvodů se Česká pirátská strana ostře staví proti dalšímu projednávání navržené novelizace bez toho, aby došlo k napravení vyznačených nedostatků.