**Analýza zavedení sankcí v procesu přístupu k informacím podle z. č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (InfZ)**

Obsah

[**1.** **Popis stavu** 1](#_Toc381564572)

[**1.1.** **Lex imperfecta** 1](#_Toc381564573)

[**1.2.** **Varianty sankcí** 1](#_Toc381564574)

[**1.3.** **Význam sankcí** 2](#_Toc381564575)

[**2.** **Mezinárodní srovnání** 2](#_Toc381564576)

[**2.1.** **Přehled úprav** 2](#_Toc381564577)

[**2.1.1.** **Průzkum O. Kužílka 2011** 2](#_Toc381564578)

[**2.1.2.** **Průzkum American Bar Association 2011** 3](#_Toc381564579)

[**2.1.3.** **Průzkum World Bank 2013** 5](#_Toc381564580)

[**3.** **Příklady národních řešení sankcí** 9](#_Toc381564581)

[**3.1.** **Slovensko** 9](#_Toc381564582)

[**3.2.** **Polsko** 10](#_Toc381564583)

[**3.3.** **Slovinsko** 10](#_Toc381564584)

[**3.4.** **Estonsko** 10](#_Toc381564585)

[**4.** **Historie návrhů a odmítání sankcí v Infozákonu** 11](#_Toc381564586)

[**4.1.** **Předkládané návrhy změn** 11](#_Toc381564587)

[**4.2.** **Uváděné problémy spojené se sankcemi** 11](#_Toc381564588)

[**4.3.** **Doporučení pracovní skupiny** 12](#_Toc381564589)

[**5.** **Doporučení** 13](#_Toc381564590)

[**6.** **Návrh znění** 13](#_Toc381564591)

1. **Popis stavu**
   1. **Lex imperfecta**

Zákon o svobodném přístupu k informacím se často označuje jako *„lex imperfecta“*, jelikož mu chybí sankce, které by jeho dodržování vynucovaly. Přitom sankce byly navrhovány jak v původním návrhu zákona v r. 1998, tak též v rámci později projednávaných, přijatých i nepřijatých novelizacích. Důvodem odporu k sankcím byla vždy zcela zřetelně skutečnost, že vzhledem ke specifické přirozené logice zákona, který ukládá povinnosti především zaměstnancům veřejné správy, musejí sankce primárně mířit vůči nim, případně vůči povinnému subjektu jako celku. Tento obrat z tradičního vrchnostenského postavení vůči žadatelům do polohy jasně definované služby žadatelům (poskytnout informaci) způsobuje silný psychologický odpor, pravidelně maskovaný do právní argumentace.

Přitom v zahraničních úpravách jsou sankce spíše běžné (viz 2**Mezinárodní srovnání**).

* 1. **Varianty sankcí**

Existují v zásadě tři možnosti zavedení sankce:

* zavedení *přestupku na úseku práva na informace*, který by postihoval osobu (úředníka povinného subjektu) za porušení povinností podle InfZ (slovenské řešení).
* dále možnost namísto přestupku upravit *správní delikt na úseku práva na informace,* který by za porušení povinností dle InfZ postihoval nikoli zaměstnance povinného subjektu, ale přímo povinný subjekt.
* Třetí možností je *úprava zvláštního exekučního postupu vůči povinnému subjektu.* 
  1. **Význam sankcí**

V publikaci Freedom of Information Around The World [[1]](#footnote-1) uvádí D. Banisar o sankcích:

*„Prakticky všechny Infozákony na světě obsahují ustanovení pro uložení sankcí povinným subjektům nebo úředníkům v případě, kdy informace neoprávněně odepírají. Typicky v případě, kdy úřad nebo úředník bezdůvodně odmítá zveřejnit informace, nebo změní či zničí dokumenty. Sankce mohou být uloženy povinnému subjektu nebo jako správní nebo trestní postih konkrétních pracovníků.*

*Většina zákonů stanoví pokuty a dokonce vězení za závažná porušení. Tresty odnětí svobody jsou poměrně vzácné. V posledních letech došlo jen k několika málo případům ve Spojených státech na místní úrovni. V Indii začali informační komisaři pokutovat informační úředníky, kteří odmítali nebo opožděné poskytovali informace podle zákona o právu na informace.*

*Sankce jsou nezbytnou součástí každé právní úpravy, určující závažnost porušení zákona. Sankce uložené úřadům, které odmítají vydat informace, tak kompenzují žadatele. Nicméně často panuje obecná nechuť státních orgánů uplatnit sankce vůči vlastním zaměstnancům za uposlechnutí svých neformálních pokynů.“*

1. **Mezinárodní srovnání** 
   1. **Přehled úprav**

K disposici jsou tři komparativní průzkumy úprav přístupů k informacím s ohledem na sankce ve světě.

* + 1. **Průzkum O. Kužílka 2011**

V průzkumu 25 zemí byli dotazováni experti v těchto zemích:

Bulgaria, Slovenia, Romania, Canada , Chile, India, New Zeland, United Kingdom, Estonia, France, Italy, Israel, Cyprus, Latvia, Hungary, Macedonia, Moldavia, Germany, Netherland, Norway, Poland, Portugal, Russia, Greece, Switzerland.

Podařilo se získat tyto údaje[[2]](#footnote-2):

**13 států má zavedenu sankci** za porušení povinností při poskytování informací, 11 států nikoliv.

Z toho **finanční sankci (pokutu) uplatňuje všech 13 států.** Vedle finančních sankcí jsou obvyklé též sankce disciplinární (administrativní), a v mnoha případech i kriminální (trestní, odnětí svobody).

Pouze ve 2 případech jsou sankce vymáhány po povinném subjektu jako celku, **v 10 bylo výslovně sděleno, že se sankce uplatňují přímo vůči úředníkovi,** který porušil povinnosti.

Na dotaz, zda jsou sankce reálně uplatňovány, odpovědělo 7 států, že ano, 2 státy, že nikoli a jde spíše o „mrtvé ustanovení“. Od ostatních 4 států se v tomto ohledu nepodařilo získat zprávu.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | ANO | NE | nezjištěno |
| Zavedena sankce | 13 | 11 | 1 |
| Finanční sankce | 13 | 0 | 0 |
| Sankce uplatňována vůči fyzické osobě | 10 | 2 | 1 |
| Sankce se uplatňují | 7 | 2 | 4 |

O trendu svědčí také skutečnost, že v r. 2014 zahájilo gruzínské ministerstvo spravedlnosti práce na změně zákona o přístupu k informacím včetně zavedení sankcí a informačního komisaře[[3]](#footnote-3).

* + 1. **Průzkum American Bar Association 2011**

V jiném průzkumu sankcí, prováděném kanceláří vládních záležitostí Americké právní asociace (Governmental Affairs Office American Bar Association)[[4]](#footnote-4), byly zjištěny například tyto státy se zavedenými sankcemi v oblasti přístupu k informacím (nejde o úplný výčet):

**EVROPA:** Armenia, Bulgaria, Poland, Slovakia, Georgia, Hungary, Romania, Sweden, United Kingdom.

**AMERIKA:** Chile, Colombia, Dominican Republic, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Panama, Peru,

USA*: Arkansas, Colorado, Connecticut, Florida, Georgia, Guam, Kansas, Louisiana, Maine, Maryland, Mississippi, Nebraska, South Carolina, Washington, D.C., West Virginia*. Uruguay

**AFRIKA:** South Africa, Uganda, Ethiopia Liberia Nigeria

**ASIE:** India, Israel, Kyrgyzstan.

Takových zemí je však mnohem více, a jejich počet stále roste.

Konkrétnější příklady sankcí uvádí následující tabulka:

| **Stát** | **Typ sankce** | **Sankční ustanovení** | **Příklad** |
| --- | --- | --- | --- |
| **EUROPE** |  |  |  |
| Arménie | Pokuty | článek 189,7 Arménského správního řádu ukládá pokutu až do výše 50.000 AMD | Starosta města dostal pokutu 50 000 AMD za neposkytnutí informací o obecním rozpočtu. |
| Bulharsko | Pokuty pro zaměstnance nebo tvrdší tresty podle jiných zákonů |  |  |
| Maďarsko | Podle jiných předpisů - pokuty | Podle vládního nařízení kdo omezí osobě její právo na přístup k informacím může být pokutován do výše 60 000 HUF (stav do reformy v r. 2012) |  |
| Švédsko | Žádné, ale soud může sankci uložit | Podle trestního zákoníku může soud uložit sankci za nesprávné vyřízení žádosti o informace. |  |
| Spojené království | Pokuty uložené tomu, kdo obstruuje přístup k informacím | Sankce za poškození, zničení, blokování informace s úmyslem zabránit poskytnutí informací |  |
| **AMERIKA** |  |  |  |
| Chile | Pokuta pro vedoucího povinného subjektu a možnost odvolat jej | Za porušování InfZ může být vedoucí povinného subjektu pokutován ve výši mezi 20 a 50 % svého platu. Stejná pokuta se může uložit za překročení lhůty k poskytnutí informace. V případě opakování může být vedoucí odvolán ve lhůtě 5 dní. Stejná pokuta se může uložit za neodůvodněné nesplnění aktivní informační povinnosti. Uložené pokuty se zveřejňují na webu Komise a do pěti dní po uložení i na webu příslušného povinného subjektu. |  |
| Kolumbie | Odvolání | Nesplnění nebo porušení povinností podle InfZ, porušení lhůty pro poskytnutí informace. |  |
| USA  Arkansas | přestupková odpovědnost | Porušení povinností podle InfZ |  |
| USA  Colorado | Pokuta nebo ztráta svobody | Odepření informace v rozporu s InfZ, pokuta do 100 $ nebo vězení do 90 dní. |  |
| USA  Connecticut | Pokuta | Odepření informace v rozporu s InfZ, pokuta do 1000 $. |  |
| USA  Florida | Pokuta nebo trestní sankce | Odepření informace v rozporu s InfZ, pokuta do 500 $ nebo trestní stíhání |  |
| USA  Georgia | Pokuta nebo trestní sankce | .Odepření informace v rozporu s InfZ, pokuta do 100 $ nebo trestní stíhání |  |
| **ASIE** |  |  |  |
| Indie | Pokuta nebo disciplinární trest pro informačního úředníka | Odmítnutí žádosti bez rozumného důvodu, porušení lhůty pro poskytnutí informace, odmítnutí žádosti se zlým úmyslem, úmyslné poskytnutí nesprávné informace, zničení požadované informace, nebo obstrukce jiným způsobem  Pokuta 250 Rs za den, dokud nebude informace poskytnuta, maximálně 25 000.  Déle lze navrhnout disciplinární sankci za opakované nedostatky při poskytnutí informací bez rozumného důvodu. | V říjnu 2009 uložila Informační komise maximální pokutu 25000 Rs dvěma úředníkům za neposkytnutí informací o projektu renovace v obci. |

* + 1. **Průzkum World Bank 2013**

Rozsáhlý průzkum systémů přístupu k informacím provedla Světová banka, resp. Skupina Světové banky pro veřejný sektor a vládnutí (The World Bank Public Sector and Governance Group, 2013). Rozlišovaly se tři typy sankcí – administrativní (od výtky přes snížení platu až po propuštění), dále pokuty, uložené odpovědnému úředníkovi, vedoucímu úřadu nebo úřadu jako celku, a konečně též trestní sankce, tj. zejména omezení svobody. Podle těchto údajů, sebraných v 93 zemích, jsou sankce různého typu za porušování zákona o přístupu k informacím zavedeny/nezavedeny v těchto zemích:

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Země | Typ sankce | Země | Typ sankce |
| Albania |  | Mali |  |
| Angola |  | Mauritania |  |
| Argentina |  | Mauritius |  |
| Armenia | Administrativní, Pokuta | Mexico | Administrativní, Pokuta, Trestní |
| Azerbaijan | Administrativní, Pokuta, Trestní | Moldova | Administrativní, Pokuta |
| Bangladesh | Administrativní, Pokuta | Mongolia |  |
| Benin | Administrativní, Pokuta | Montenegro |  |
| Bolivia |  | Morocco | Administrativní, Pokuta |
| Bosnia & Herzegovina | Trestní | Mozambique |  |
| Botswana | Administrativní, Pokuta, Trestní | Namibia |  |
| Brazil |  | Nepal | Administrativní, Pokuta |
| Bulgaria | Administrativní, Pokuta | Niger |  |
| Burkina Faso | Administrativní, Pokuta | Nigeria |  |
| Burundi |  | Norway | Pokuta |
| Cambodia |  | Pakistan | Pokuta, Trestní |
| Congo, Democratic |  | Palau |  |
| Republic |  | Papua New Guinea |  |
| Congo, Republic |  | Philippines | Administrativní, Pokuta, Trestní |
| Croatia | Pokuta | Poland | Pokuta, Trestní |
| Czech Republic |  | Romania | Administrativní |
| Dominican Republic | Administrativní, Trestní | Russia | Administrativní, Pokuta, Trestní |
| Estonia | Pokuta | Senegal |  |
| Ethiopia | Pokuta, Trestní | Serbia | Pokuta |
| Fiji |  | Sierra Leone |  |
| France |  | Slovak Republic | Administrativní, Pokuta |
| Gambia |  | Slovenia | Pokuta, Trestní |
| Georgia | Administrativní, Pokuta, Trestní | Solomon Islands |  |
| Germany | Administrativní | South Africa |  |
| Ghana |  | Sri Lanka |  |
| Guinea |  | Taiwan | Pokuta |
| Guyana |  | Tajikistan | Pokuta |
| Honduras | Administrativní, Pokuta, Trestní | Tanzania |  |
| India | Administrativní, Pokuta | Timor Leste |  |
| Indonesia | Pokuta, Trestní | Tonga |  |
| Italy |  | Tunisia | Administrativní |
| Japan |  | Turkey | Administrativní, Trestní |
| Jordan |  | Uganda |  |
| Kazakhstan | Pokuta | Ukraine | Pokuta, Trestní |
| Kenya |  | United Kingdom | Administrativní, Pokuta |
| Kyrgyz Republic | Pokuta | United States | Administrativní |
| Lao PDR |  | Uruguay | Administrativní, Trestní |
| Latvia | Pokuta | Uzbekistan | Pokuta, Trestní |
| Lithuania | Pokuta, Trestní | Vanuatu |  |
| Macedonia FYR | Administrativní, Pokuta | Vietnam | Administrativní, Pokuta, Trestní |
| Madagascar |  | Zambia |  |
| Malawi |  | Zimbabwe |  |

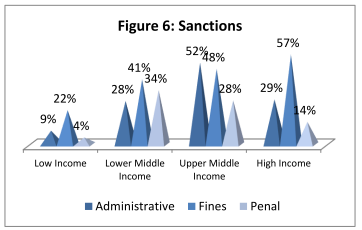
Polovina uvedených zemí tedy má zavedenu sankci (49%). Mezi sankcemi pak převládá pokuta (82%), následují administrativní sankce (60%) a nejméně časté jsou trestní sankce (44%).

Navazující analytický dokument Skupiny Světové banky pro veřejný sektor a vládnutí (The World Bank Public Sector and Governance Group, 2013) uvádí sedm klíčových faktorů pro efektivní a fungující přístup k informacím. Jsou to:

1. rozsah přístupných informací,
2. procedury přístupu,
3. výjimky z přístupu,
4. prosazovací mechanismus,
5. krátké lhůty pro předání informací,
6. **sankce za porušení zákona,**
7. aktivní zveřejňování

Konkrétně pak k sankcím uvádí: *„Sankce za porušení ustanovení Infozákona hrají zásadní roli při řešení kultury otevřenosti (nebo utajování) v organizaci, tím, že ukazují, že obstrukce při poskytnutí informací nejsou přípustné. Sankce mohou být uloženy organizaci samotné nebo ve formě správních nebo trestních sankcí vůči konkrétnímu zaměstnanci.“*

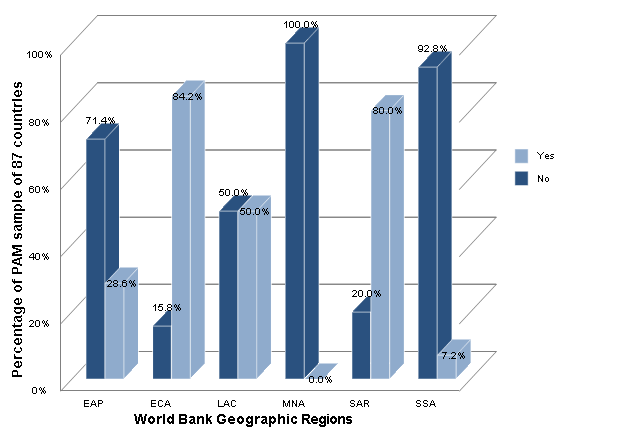
Podle související studie Systémy informační svobody (Freedom of Information Systems[[5]](#footnote-5)) jsou zavedeny sankce ve čtvrtině z 87 analyzovaných zemí světa. Sankce týkající se porušení požadavků na poskytování informací jsou zhruba z 25 % administrativní, jako například od výtky přes srážky z platu až po propuštění. Nejčastější sankcí jsou pokuty, které se uplatňují asi v 50% zemí. Obrázek ukazuje, že pokuty jsou převažující formou sankce za porušení Infozákona.



Významný je též komparativní pohled Světové banky z hlediska regionálního:

**Fines** (pokuty) (0=No, 1=Yes)

2010



**vysvětlivky:**

**SSA** Sub-Saharan Africa

[**EAP**](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#East_Asia_and_Pacific) East Asia & Pacific

[**ECA**](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#Europe_and_Central_Asia) Europe and Central Asia

[**LAC**](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#LAC) Latin America & Caribbean

[**MNA**](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#MENA) Middle East and North Africa

[**SAR**](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20421402~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html#South_Asia) South Asia

Z grafu plyne naprostá převaha sankcí v podobě pokut v Evropě.

* + 1. **Shrnutí**

Z hlediska mezinárodního srovnání je velkým nedostatkem české úpravy, že v ní chybí sankce. I s ohledem na to, že byly vícekrát navrhovány, je třeba doporučit jejich začlenění do zákona.

Ze srovnání zahraničních úprav plyne převaha finančních sankcí a převaha sankcí směrovaných přímo k odpovědnému úředníkovi. Nejčastější jsou pokuty, tj. v českém právním systému přestupky resp. správní delikty.

Je nutno doporučit zavedení sankcí. Jejich nedostatek je pravděpodobně jednou z příčin rozsáhlého porušování práva na informace. Takový návrh byl předkládán již mnohokrát, vždy byl ale zejména na základě odporu veřejné správy odmítnut.

Jako neudržitelné se ve světle mezinárodního srovnání jeví často uváděné tvrzení (zejména v připomínkovém, řízení), že nelze konstruovat sankci vůči konkrétnímu úředníkovi, odpovědnému za porušení povinností stanovených zákonem.

Pro vyšší instruktivitu a dopad sankcí lze doporučit stanovit přestupek a správní delikt přímo v InfZ.

V souvislosti se zřízením prosazovací instituce (Informační komisař) je také třeba uvažovat o sankci za nesplnění jeho pokynu při výkonu dozoru či kontroly.

Vedle sankcí za nesplnění povinností při poskytování informací obsahují některé úpravy také sankci za neoprávněné použití informací poskytnutých k opakovanému použití, tj. k jiným než sjednaným či stanoveným účelům. Vzhledem k nedostatečnému rozvoji této oblasti v ČR takovou sankci zatím nelze doporučit.

1. **Příklady národních řešení sankcí**
   1. **Slovensko**

Slovenská úprava používá jako sankci za porušování povinností podle Infozákona přestupek:

**§ 21a *Priestupky***

*(1) Priestupku sa dopustí ten, kto*

*a) vedome vydá a zverejní nepravdivé alebo neúplné informácie,   
b) vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na sprístupnenie informácií,   
c) poruší inú povinnosť ustanovenú týmto zákonom.*

*(2) Za priestupok podľa odseku 1 možno uložiť pokutu do 1 650 eur a zákaz činnosti až na dva roky.*

*(3) Priestupok podľa odseku 1 možno prejednať len na návrh postihnutej osoby, jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka (ďalej len "navrhovateľ"). Navrhovateľ je účastníkom konania o priestupku.*

*(4) V návrhu musí byť uvedené, kto je postihnutou osobou, koho navrhovateľ označuje za páchateľa a kedy a akým spôsobom priestupok spáchal.*

*(5) Priestupky podľa tohto zákona prejednáva obvodný úrad.*

*(6) Na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch.27a)*

* 1. **Polsko**

Polská úprava stanoví také jako sankci pokutu nebo i trest odnětí svobody:

čl. 23

*Kdo v rozporu se svou povinností neposkytne informace, bude potrestán pokutou, trestem omezení svobody nebo trestem odnětí svobody až na jeden rok.*

* 1. **Slovinsko**

Slovinský zákon o přístup k informacím obsahuje sankční ustanovení v podobě přestupků (správních deliktů):

**IX. Sankční ustanovení**

Článek 39 - Odpovědnost za delikty

*(1) Pokuta od 250 000 SIT* ***(od ca 25 000 Kč)*** *se uloží osobě za delikt zničení dokumentu, spisu, svazku, registru, záznamu nebo dokumentačního materiálu, obsahujícího veřejné informace, s úmyslem znepřístupnit tyto informace veřejnosti.*

*(2) Pokuta od 350 000 SIT* ***(od cca 35 000 Kč)*** *se uloží představiteli úřadu za delikt zničení dokumentu, spisu, svazku, registru, záznamu nebo dokumentačního materiálu obsahujícího veřejné informace, s úmyslem znepřístupnit tyto informace veřejnosti.*

*(3) Pokuta od 150 000 do 300 000 SIT* ***(od cca 15 000 do 30 000 Kč)*** *se uloží představiteli úřadu za delikt, kdy tato osoba neoprávněně nepředá požadované informace ve stanovené lhůtě nebo nezveřejní sestavu veřejných informací nebo při velkém rozsahu jinak určených informací.*

*(4) Pokuta až od 150 000 do 300 000 SIT* ***(od cca 15 000 do 30 000 Kč)*** *se uloží fyzické osobě, a pokuta 300 000 až 3 000 000 SIT* ***(od cca 30 000 do 300 000 Kč)*** *právnické osobě nebo podnikateli, který použije veřejnou informaci pro obchodní použití jiné než původní účel v rámci veřejného úkolu (re-use), pro které povinný subjekt vyměřil cenu nebo stanovil jiné podmínky a nepovolil takové použití.*

Další sankce stanoví Zákon o Informačním komisaři[[6]](#footnote-6). Pokutu odpovídající od 10 000 do 25 000 Kč stanoví úředníkovi, který nepředá Informačnímu komisaři vyžádaný dokument, spis, složku, registr, záznam nebo dokumentační materiál, ačkoliv je v držení povinného subjektu, a dále za to, když nepředá požadovaný dokument, spis, složku, registr, záznam nebo dokumentační materiál žadateli (čl. 15).

* 1. **Estonsko**

Zákon o přístupu k informacím:

*§ 54 Porušení požadavků na zveřejnění a poskytnutí informací*

*Úmyslné poskytnutí nesprávné informace nebo úmyslné zveřejnění nebo poskytnutí informace určené jen k vnitřnímu použití, nebo nesplnění pokynu Inspektorátu pro ochranu údajů se trestá pokutou až do výše 300 „pokutových jednotek [[7]](#footnote-7).*

Trestní zákon:

*§ 167 Porušení požadavků na zveřejnění a poskytnutí informací*

*Úmyslné poskytnutí nesprávné informace nebo úmyslné zveřejnění nebo poskytnutí informace určené jen k vnitřnímu použití, pokud to způsobí významnou škodu na právech a zájmech chráněných zákonem nebo veřejným zájmem jiné osoby, se trestá pokutou nebo ztrátou svobody.*

Z hlediska mezinárodního srovnání je velkým nedostatkem české úpravy, že v ní chybí sankce. I s ohledem na to, že byly vícekrát navrhovány, je třeba doporučit jejich začlenění do zákona.

1. **Historie návrhů a odmítání sankcí v Infozákonu**
   1. **Předkládané návrhy změn**

* Již původní návrh zákona, předložený v r. 1998, obsahoval ustanovení o sankci – zavedení zvláštního přestupku v Zákoně o přestupcích (§ 21b).
* Přestupek byl navrhován také v novelizaci z r. 2000 a 2002.
* Ve velké novelizaci z r. 2006 se zvažoval přestupek, nakonec pro velký odpor ve veřejné správě nebyl navržen.
* při přípravě novelizace InfZ na MV předkládala Otevřená společnost o.p.s. sankce povinným subjektům za porušování InfZ (s tím, že by takové sankce měly být formulovány obecně za porušování povinností v oblasti přístupu k informacím) spolu s posílením pracovněprávní odpovědnosti zaměstnanců, pokud opakovaně postupují v rozporu s InfZ (náhrada škody). MV však návrh nezohlednilo (viz Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, MV 2007).
* Pracovní skupina pro přípravu novelizace Infozákona na Ministerstvu vnitra (2011) jednoznačně podpořila zavedení nějakého druhu sankce v efektivní podobě. Přiklonila se k variantě správního deliktu spolu s posílením osobní odpovědnosti zaměstnance.
* V Analýze potřeby změny zákona o svobodném přístupu k informacím s cílem zvýšit účinnost přístupu k informacím (studie k plnění úkolu 1.15 Zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012), kterou O. Kužílek vypracoval pro MV v r. 2011, provedl srovnání možných sankcí, doporučil jejich zavedení a předložil některé návrhy. MV však zavedení sankce odmítlo a uvedlo, že *„Sankce by bylo možné akceptovat, pokud by byly stanoveny obecně vůči jakékoli agendě. Sankce vůči úředníkům by měly být upraveny ve služebním zákoně.“*
* Aktuální příprava služebního zákona však neobsahuje žádné sankce za specifické porušení zákona.
  1. **Uváděné problémy spojené se sankcemi**

Při zvažování možností sankcí zejména připomínková místa z veřejné správy vznášejí některé praktické i teoretické problémy.

* Problematičnost zavedení skutkové podstaty přestupku údajně spočívá především v tom, že nelze vyloučit existenci tlaků na pracovníky vyřizující žádosti o informace, aby určité „choulostivé“ informace nebyly zpřístupněny, ač tomu zákon o svobodném přístupu k informacím nebrání. Pracovník vyřizující žádost by se takto mohl dostat do svízelné situace a buď porušit zákon a vystavit se nebezpečí postihu za přestupek, nebo poskytnutím informací riskovat pracovní postih za porušení příkazů nadřízených
* Dalším uváděným možným rizikem v této souvislosti je, že pracovník povinného subjektu z obavy před postihem za přestupek naopak neposkytne ochranu těm informacím, u nichž je jejich ochrana legitimní a žádoucí, jedná se například o osobní údaje).
* Zavedení skutkové podstaty jiného správního deliktu, kterým by byl postihován povinný subjekt jako takový, s sebou taková rizika nenese. Oponenti však uvádějí, že je sporné z hlediska právně teoretického. Ne všechny povinné subjekty mají právní subjektivitu (například státní orgány), aby mohly za správní delikt nést odpovědnost. Pokud by měla odpovědnost nést právnická osoba, jejíž jsou tyto povinné subjekty součástí (například stát), došlo by ke sporné situaci, kdy by stát (nebo jiné právnické osoby) postihovaly samy sebe za nesprávný výkon veřejné moci.

Dále se uvádějí následující problémy: (Analýza MV 2014)

sankce pro povinný subjekt by znamenala pouze přelévání peněz z jedné kapsy do druhé a sankce pro fyzickou osobu dle analýzy údajně naráží na:

* obtížnost určení zodpovědné osoby,
* fakt, že informační povinnost je dána povinnému subjektu a nikoliv fyzické osobě
* nevhodnost tvorby částečné právní úpravy správní odpovědnosti úřední osoby.

Vedle vlastní nesprávnosti těchto argumentů (např. odpovědná osoba je určitelná tím, kdo je tzv. úřední osobou, která v daném řízení jedná) se vznášené výhrady obvykle vůbec nevypořádávají s otázkou, jak je možné, že v jiných zemích tyto údajné problémy nijak nebrání uplatňování sankčních mechanismů. Přitom země jako Slovensko či Polsko mají poměrně podobný právní systém.

Je zjevné, že paušální odmítnutí sankcí má spíše povahu skupinového zájmu než objektivního posouzení společenské potřeby.

1. **Doporučení**
2. Lze proto navrhnout sankci v podobě přestupku, jehož skutková podstata bude formulována vůči některým konkrétním porušením povinností, stanovených zákonem. Inspirací může být slovenská, polská a slovinská úprava.
3. Doplňkem může být též správní delikt povinného subjektu, zejména v případě porušení aktivní informační povinnosti.
4. **Návrh znění**

Lze navrhnout do struktury InfZ vložit nové §§ 18a a 18b v následujícím znění:

§ 18a Přestupky

(1) Přestupku se dopustí ten, kdo

a) úmyslně poskytne nepravdivé informace,

b) úmyslně poruší právo jiného na informace,

c) ve lhůtě stanovené v rozhodnutí Úřadu nebo soudu nevyřídí žádost o informaci, ač je k tomu povinen,

d) ve lhůtě stanovené v opatření k nápravě nepředá spis nebo kopii spisu příslušnému orgánu.

(2) Za přestupek podle odstavce 1 lze uložit pokutu do 50 000 Kč a zákaz činnosti až na jeden rok.

(3) Přestupek podle odstavce 1 písm. a), b) a c), pokud se týká žádosti o informace, lze projednat jen na návrh osoby, jejíž právo na informace bylo porušeno (dále jen "navrhovatel"). Navrhovatel je účastníkem řízení o přestupku.

(4) V návrhu musí být uvedeno, čí právo na informace bylo porušeno, koho navrhovatel označuje za pachatele a kdy a jakým způsobem přestupek spáchal.

(5) Přestupky podle tohoto zákona projednává Úřad. Na přestupky a jejich projednávání se vztahuje všeobecný předpis o přestupcích. Pokuta je příjmem rozpočtu Úřadu.

§ 18b Správní delikt na úseku poskytování informací

(1) Jestliže povinný subjekt

a) nesplní povinnost uloženou mu Úřadem v rozhodnutí o odvolání nebo stížnosti nebo soudem v rozhodnutí podle § 16 odst. 5 nebo

b) jestliže po zrušení rozhodnutí o odmítnutí žádosti ji nevyřídí ve lhůtě podle § 14 odst. 5 písm. d), nebo

c) nesplní opatření uložené k nápravě zjištěného stavu ve stanovené lhůtě,

může mu Úřad uložit pokutu až do výše 100 000 Kč a v případě veřejných institucí až do výše 3 % hodnoty aktiv celkem podle jiného právního předpisu.

(2) Řízení o uložení pokuty lze v případě podle odst. 1 písm. a) a b) zahájit pouze na návrh žadatele, který musí být podán u Úřadu do 30 dnů ode dne, ve kterém marně uplynula lhůta pro splnění povinností uvedených v odstavci 1. Prvním úkonem ve věci je vydání rozhodnutí. Pravomocně uloženou pokutu může Úřad prominout nebo snížit, jestliže došlo k nápravě.

(3) Pokuta je příjmem státního rozpočtu.

*Oldřich Kužílek*

*poradce pro otevřenost veřejné správy*

*Praha, leden 2014*

Zpracováno s příspěvkem České pirátské strany ve výši 25 000 Kč, jehož zdrojem je státní příspěvek na mandát senátora Libora Michálka. Dílo lze šířit za podmínek licence Creative Commons – Uveďte autora – Zachovejte licenci 3.0 Česko (viz plný text licence <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/cz/>)

1. David Banisar, Freedom of Information Around The World, A Global Survey of Access to Government Information Laws, 2006, str. 20, <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>). [↑](#footnote-ref-1)
2. průzkum O. Kužílek, 2011 [↑](#footnote-ref-2)
3. viz <http://www.idfi.ge/?cat=news&lang=en&topic=506&header> [↑](#footnote-ref-3)
4. realizuje **Thomas M. Susman, Director, Governmental Affairs Office, American Bar Association, 740 15th Street, NW, Washington, DC 20005-1009,** [Thomas.Susman@americanbar.org](mailto:Thomas.Susman@americanbar.org)**, přehled zaslal O. Kužílkovi 6. července 2011** [↑](#footnote-ref-4)
5. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:23352107~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305,00.html> [↑](#footnote-ref-5)
6. Information Commissioner Act [↑](#footnote-ref-6)
7. nejspíše jde o estonský koncept stanovení pokut, odvozovaných od základny „pokutová jednotka“ (fine unit). [↑](#footnote-ref-7)