

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBECNÁ ČÁST

A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace - malá RIA

I. Důvody předložení

Právo na informace je na ústavní úrovni v českém právním řádu zakotveno v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Čl. 17 odst. 5 Listiny pak stanoví, že podmínky pro realizaci práva na informace stanoví „prováděcí“ zákon, kterým je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „InfZ“). Za více než desetiletou dobu své účinnosti byl InfZ několikrát novelizován, ne vždy se tak ovšem dělo systémově. Současné znění InfZ tak dle názoru předkladatele obsahuje množství nedostatků a legislativních mezer, jejichž odstranění je žádoucí pro dosažení efektivnější realizace svobodného přístupu k informacím. Předložený návrh má tedy za cíl především zjednodušení přístupu k informacím spolu s efektivnější vymahatelností práva na informace v podmínkách české aplikační praxe.

I.1 Usnesení vlády týkající se boje s korupcí

Usnesením vlády č. 1/2011 byla schválena Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. V bodě 1.15 bylo ministru vnitra uloženo předložit vládě do konce roku 2011 materiál obsahující identifikaci problémů spojených se svobodným přístupem k informacím, včetně legislativních návrhů jejich řešení.

I.2 Ostatní usnesení vlády ukládající úkoly ve vztahu k měněným zákonům

Součástí navrhovaných opatření je rovněž úprava zákona o svobodném přístupu k informacím, vyplývající z usnesení vlády č. 1397/2009 a 450/2009 k provedení legislativních změn, které mají odstranit nedůvodné odchylky procesních postupů od správního řádu. Součástí materiálu je také plnění usnesení vlády č. 1334/2008 ke zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů.

Současně je předložený návrh v souladu s Akčním plánem České republiky – „Partnerství pro otevřené vládnutí“, který ČR schválila z důvodu přistoupení k mezinárodní iniciativě Open Government Partnership (usnesení vlády č. 691 ze dne 14. září 2011). V Akčním plánu se ČR mimo jiné zavázala k zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím. Předkladatel proto zohlednil i tento mezinárodní závazek ČR.

I.3 Příprava na ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům

Co se týče dalších východisek, předložený návrh rovněž zohledňuje přípravu na ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (dále též jako „Úmluva“), neboť součástí vládního úkolu plynoucího ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 je rovněž příprava podpisu a ratifikace Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům.

Dotčená ustanovení InfZ tudíž byla přizpůsobena schválenému znění citované úmluvy, a to s jedinou níže specifikovanou výjimkou. Text Úmluvy vylučuje, aby povinné subjekty požadovaly úhradu nákladů souvisejících s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací; v předkládaném návrhu se uvedené vztahuje na úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací a dále na nově zavedenou zálohu. Vzhledem k tomu, že ze strany ČR nelze pravděpodobně v tomto ohledu při ratifikaci uplatnit výhradu bez rizika, že by jiný stát proti ní vznesl námitku (protože podle čl. 19 písm. c) Vídeňské úmluvy o smluvním právu je nepřipustná výhrada, která je neslučitelná s předmětem a účelem smlouvy), předkládají se dotčená ustanovení ve dvou variantách, kdy první varianta v souladu s Úmluvou neobsahuje příslušná ustanovení. Druhá legislativní varianta vychází ze zachování předmětných institutů, je však podmíněna tím, že ČR k Úmluvě nepřistoupí. Tuto problematiku tedy předkladatel ponechává k rozhodnutí vlády.

II. Název

Zákon, 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.

III. Identifikace problému, cílů, kterých má být dosaženo, rizik spojených s nečinností

Dne 4. ledna 2012 vláda schválila svým usnesením č. 3/2012 Ministerstvem vnitra předložený souhrn legislativních změn, navrhovaných k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, a zároveň uložila ministru vnitra předložit legislativní návrh, a to do 31. října 2012.

Schválené legislativní změny lze rozdělit do následujících okruhů:

1. Zrušení zákona o právu na informace o životním prostředí a zařazení této problematiky do zákona o svobodném přístupu k informacím.
2. Bližší zákonná specifikace okruhu povinně zveřejňovaných informací podle jednotlivých „typů“ povinných subjektů (změna § 5 InfZ).
3. Zavedení tzv. informačního příkazu při rozhodování o odvolání a o stížnosti nadřízeným orgánem povinného subjektu (využitím obdobně koncipovaného oprávnění správního soudu ve smyslu § 16 odst. 4 InfZ).
4. Zavedení oprávnění povinného subjektu za specifických podmínek vyzvat žadatele k bližšímu vymezení (resp. omezení) okruhu požadovaných informací (změna § 14 InfZ).
5. Zavedení testu veřejného zájmu (změna § 12 InfZ).
6. Opatření proti zneužívání zákona žadateli (odmítání zcela zjevně obstrukčních žádostí, záloha náhrady nákladů a výslovné spojování a rozdělování žádostí podaných jedním

žadatelem) za podmínky, že se podaří nalézt takové legislativní řešení, které bude minimalizovat možnosti zneužití těchto opatření ze strany povinných subjektů.

7. Zjednodušené vyřízení žádosti v případě anonymizace údajů uváděných v jinak poskytovaných dokumentech (bez nutnosti vždy vydávat formální správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace).
8. Zrušení povinnosti zveřejnit poskytnutou informaci (§ 5 odst. 3 InfZ).
9. Demonstrativní vymezení způsobů poskytnutí informace, včetně způsobů jejího zveřejnění (§ 4 InfZ).
10. Redefinování pojmu „zveřejněná informace“ tak, aby jí byla pouze informace zveřejněná způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 3 odst. 5 InfZ).
11. Úprava poskytování informací z oblasti trestního řízení změnou trestního řádu tak, aby tento předpis splňoval podmínky pro zvláštní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ (informace by byly poskytovány plně v režimu trestního řádu bez využití InfZ)
12. Úprava poskytování informací o platu a odměně zaměstnanců povinných subjektů (změnou § 8b InfZ)
13. Úprava poskytování informací o činnostech ozbrojených sborů a Vojenské policie (změna § 11 odst. 4).
14. Plná aplikace správního řádu se stanovením odůvodněných výjimek a odchylek (§ 20 odst. 4 InfZ), případně taxativní vymezení těch ustanovení správního řádu, která budou při postupech podle InfZ aplikovatelná (zvolené řešení nesmí vést k podstatnému zvýšení formálních nároků na žadatele)
15. Změna § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, doplnění § 14 odst. 5 písm. c) InfZ o povinný odkaz žadatele na „příslušný“ povinný subjekt, uplatnění výhrady k čl. 7 odst. 2 Úmluvy (případně zrušení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informace v § 17 odst. 1 InfZ) a změny zákona o právu na informace o životním prostředí (nebude-li zrušen).

Předkladatel konstatuje, že v průběhu přípravy legislativního textu vyvstalo množství dalších otázek, které bylo nutné či vhodné řešit výslovnou legislativní úpravou (např. zákonné vymezení povinných subjektů). Veškeré předložené změny jsou však v souladu s vládním zadáním s tím, že respektují zásady a cíle tam stanovené.

III.1 Obecně k hodnocení platného právního stavu

Usnesením vlády č. 1/2011 byla schválena Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012. V bodě 1.15 bylo ministru vnitra uloženo předložit vládě do konce roku 2011 materiál obsahující identifikaci problémů spojených se svobodným přístupem k informacím, včetně legislativních návrhů jejich řešení.

Ministerstvo vnitra za účelem splnění tohoto vládního úkolu ustavilo konzultativní pracovní skupinu složenou ze zástupců některých správních úřadů a zástupců neziskového sektoru. Pracovní skupina měla identifikovat existující aplikační problémy spojené s InfZ a posoudit možnosti jejich odstranění. Pracovní skupina byla koncipována jako konzultativní těleso, které Ministerstvu vnitra jakožto orgánu odpovědnému za splnění vládního úkolu mělo

konkrétní legislativní řešení doporučit. Skupina tedy nerozhodovala o tom, jaká opatření budou realizována, neboť takové rozhodnutí přísluší vládě na základě doporučení ministra vnitra, které bylo obsaženo v ministrem vnitra předloženém materiálu v prosinci 2011.

Pracovní skupina se v první polovině roku 2011 setkala na pěti jednáních (19. ledna 2011, 23. února 2011, 23. března 2011, 20. dubna 2011 a 25. května 2011), na nichž byly postupně analyzovány jednotlivé „problémové okruhy“ uplatňování práva na informace v České republice. Konkrétně se skupina zabývala problematikou povinných subjektů, problematikou povinně zveřejňovaných informací, problematikou vyřizování žádostí o poskytnutí informací, dále procesními aspekty spojenými se soudním přezkumem postupů povinných subjektů a především koncepčními otázkami spojenými s analyzovaným zákonem, tj. zavedením institutu tzv. *informačního komisaře* a možností sjednocení právní úpravy „obecného“ práva na informace a práva na informace o životním prostředí.

Ministerstvo vnitra je jedním ze subjektů povinných poskytovat informace podle InfZ a vykonává též úkoly nadřízeného (odvolacího) orgánu vůči některým povinným subjektům (Policii ČR, krajům při poskytování informací ze samostatné a částečně též z přenesené působnosti apod.). Proto, aby nebyl dán důvod k jakýmkoliv pochybnostem o objektivitě a nezájatosti připravované analýzy zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo její zpracování zadáno externímu a nezávislému odborníkovi. Za tímto účelem byl osloven Mgr. Ing. Oldřich Kužilek, jenž na základě dohod o provedení práce zpracoval pro ministerstvo vlastní text *analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím a srovnání zahraničních úprav práva na informace*. Oba materiály využilo Ministerstvo vnitra jako podklad pro navrhovaná legislativní opatření, byť ne se všemi *analýzou* navrhovanými opatřeními se z dále stručně uvedených důvodů mohlo ztotožnit.

Protože součástí vládního úkolu plynoucího ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 je rovněž příprava podpisu a ratifikace Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům¹, zpracovalo Ministerstvo vnitra jako samostatný materiál posouzení slučitelnosti českého právního řádu a uvedené Úmluvy. Z tohoto materiálu vyplývá celá řada změn InfZ, které bude nutné před ratifikací Úmluvy realizovat.

Součástí navrhovaných opatření je rovněž úprava zákona o svobodném přístupu k informacím, vyplývající z usnesení vlády č. 1397/2009 a 450/2009 k provedení legislativních změn, které mají odstranit nedůvodné odchylky procesních postupů od správního řádu. Součástí materiálu je i plnění usnesení vlády č. 1334/2008 ke zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů.

Při jednáních pracovní skupiny se postupně vyprofilovaly „okruhy problémů“, u nichž by bylo možné vhodnými legislativními změnami posílit (urychlit, zjednodušit) realizaci práva na informace.

III.2 Podrobné hodnocení platného právního stavu ve vazbě na právní úpravu svobodného přístupu k informacím

¹ Usnesením č. 370/2011 byl mj. prodloužen termín předložení návrhu na podpis a ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z 31.12.2011 na 31.12.2012.

Níže předložená legislativní opatření by měla především zjednodušit a zefektivnit svobodný přístup k informacím v České republice. Dle jejich charakteru je lze rozdělit do následujících okruhů. Veškeré provedené změny akcentují v souladu s vládním zadáním zjednodušení a zefektivnění aplikační praxe, a to jak pro žadatele, tak i pro povinné subjekty. U všech dotčených ustanovení se tedy podařilo najít takové legislativní řešení, které znemožní, aby se provedené změny staly nástrojem šikany v rukou žadatelů či naopak prostředkem obstrukcí na straně povinných subjektů.

Nové vymezení okruhů povinných subjektů si klade za cíl zpřesnění interpretační i aplikační praxe InfZ. Předkladatel dodává, že navrhovaná úprava je plně v souladu s konstantní správní judikaturou. Zajištění plné realizace ústavně garantovaného práva na informace se odvíjí od přesného vymezení okruhů povinných subjektů, neboť tyto jsou pojmovým znakem realizace práva na informace. Uvedené dopadá především na právnické osoby zřízené, založené či ovládané státem nebo územním samosprávným celkem. Předložená úprava naopak upouští od užití pojmu *veřejná instituce*, jehož zavedení se neukázalo jako systémové.

Změnou koncepčního charakteru je provedené spojení InfZ a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Sloučení obou právních předpisů umožnilo sjednocení procesního režimu poskytování informací, avšak současně bylo nutné respektovat soulad navržené změny s platnými právními předpisy Evropské unie, jejichž implementace byla provedena v zákoně o právu na informace o životním prostředí.

Zásadní změnou procesní stránky práva na informace je zavedení informačního příkazu, kterým se rozumí takové opatření nadřízeného orgánu povinného subjektu, při němž je povinnému subjektu přímo uloženo poskytnutí informace (jsou-li pro takový postup splněny zákonné důvody, tj. nejedná-li se o informaci, kterou by nebylo možno vydat).

Legislativní zpřesnění je navrhováno rovněž v oblasti povinného zveřejňování informací. Dle InfZ se informace poskytují na žádost či zveřejněním. Tzv. pro-aktivní zveřejňování informací je tedy konstruováno odlišně od stávající legislativní úpravy. Priorita při povinném zveřejňování informací je dána zpřístupnění způsobem umožňujícím dálkový přístup, a pouze v případě taxativně vypočtených informací se tyto zpřístupní rovněž „fyzicky“.

Dílní změny se pak dotýkají rovněž okruhů informací, které jsou z poskytování vyloučeny, poskytování informací o platech, odměnách a obdobných plněních vyplácených vypočteným osobám, výslovného zakotvení testu proporcionality, a dále se upravuje legislativní pokrytí některých procesních situací a mezer, jež se za platné právní úpravy řešily především výkladem.

Zpřesnění se rovněž dotýká i úpravy úhrad za poskytování informací, kdy je nově zavedena záloha na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

IV. Návrh variant řešení

IV.1 Legislativní zakotvení povinných subjektů

Současné znění ustanovení § 2 InfZ zakotvuje čtyři okruhy povinných subjektů – státní orgány, územní samosprávné celky, veřejné instituce a subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Problémy, a to nejen v aplikační praxi, způsobuje především kategorie *veřejné instituce*, jejíž zakotvení v InfZ zákoně neproběhlo zcela systémově, z čehož pro právní teorii i praxi vyplynuly četné obtíže. I přes četné vyplňování mezer v této oblasti činností soudní považuje předkladatel změnu aktuální právní úpravy za žádoucí. Z uvedeného důvodu předkladatel navrhuje následující možnosti řešení dané problematiky:

1. Nulová varianta (zachování stávajícího stavu)
2. Nová úprava legislativního vymezení povinných subjektů - výslovné zakotvení právnických osob založených, zřízených či ovládaných státem či územními samosprávnými celky

IV.2 Povinně zveřejňované informace

InfZ v ustanovení § 5 odst. 1 a 2 vymezuje určitý okruh informací, které musí každý povinný subjekt zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup, a dále je zpřístupnit ve svém sídle a případně též ve svých úřadovnách. Stávající okruh povinných subjektů je však natolik různorodý, že současné obecné vymezení povinně zveřejňovaných informací pro všechny povinné subjekty společné (§ 5 InfZ) je v podmínkách některých z nich jen obtížně aplikovatelné (malé obce, veřejné instituce apod.). To zpravidla vede k porušování této povinnosti nebo k jejímu nedostatečnému či jen formálnímu plnění (platí zde obecné pravidlo – čím menší a specifitější povinný subjekt, tím spíše nebudou povinné informace zveřejněny). Předmětem úvah proto jsou následující opatření:

1. Ponechání stávajícího stavu
2. Nové vymezení okruhu povinných informací podle jednotlivých okruhů („typů“) povinných subjektů

IV.3 Poskytování informací o platech, odměnách a jiných podobných plněních

Při projednávání připomínek k návrhu analýzy uplatnilo velké množství připomínkových míst požadavek na výslovné legislativní řešení pravidel pro poskytování informací o platech a odměnách konkrétních pracovníků (zaměstnanců) povinných subjektů, a to v reakci na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, který se týká ustanovení § 8b InfZ.

Podle ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, poskytne povinný subjekt základní osobní údaje o osobě, již poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Tyto druhy osobních údajů poskytne povinný subjekt i bez souhlasu této osoby (subjektu osobního údaje), a ustanovení § 8b InfZ proto představuje z hlediska zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění, zvláštní právní důvod pro zpracovávání

osobních údajů formou poskytnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím [srov. § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů a § 4 odst. 1 InfZ].

V praxi bylo sporné, zda ustanovení § 8b InfZ umožňuje poskytnutí informace o výši platu nebo odměny konkrétního zaměstnance povinného subjektu bez jeho souhlasu. Na tuto otázku odpověděl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. května 2011, čj. 5 As 57/2010-79. Rozhodl, že údaj o tom, jaké mimořádné odměny dostal vedoucí oddělení informačních systémů magistrátu a jejich důvod, není předmětem ochrany soukromí, neboť výdaje na odměny, včetně platů zaměstnanců v povinných subjektech spadají do rozsahu pojmu veřejné prostředky; NSS proto připustil, aby tato informace byla na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnuta v tomto konkrétním případě i bez souhlasu zaměstnance.

Předkladatel navrhuje změnit InfZ tak, aby obsahoval jasnou a jednoznačnou úpravu pravidel pro poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů, z čehož vyplývají následující možnosti legislativního řešení:

1. Nulová varianta (zachování stávajícího stavu)
2. Taxativní výčet zaměstnanců, na které se bude vztahovat shora popsaná povinnost
3. Poskytování informací o platech a odměnách u všech zaměstnanců povinných subjektů

IV.4 Změny procesního charakteru směřující k urychlení přístupu k informacím

IV.4.A Zavedení informačního příkazu

Informačním příkazem je takové opatření nadřízeného orgánu povinného subjektu, při němž je povinnému subjektu přímo uloženo poskytnutí informace (jsou-li pro takový postup splněny zákonné důvody, tj. nejedná-li se o informaci, kterou by nebylo možno vydat). Jedná se tedy o správní obdobu stávajícího § 16 odst. 4 InfZ. Předmětem analýzy proto jsou následující možnosti:

1. Zachování stávajícího právního stavu.
2. Zavedení povinnosti nadřízeného orgánu přikázat poskytnutí informace tam, kde je informace zpřístupnitelná, a to ve dvou subvariantách – jako součást odvolacího řízení nebo jako samostatný procesní institut.

IV.4.B Mediační postup k upřesnění žádosti

Žadatel nemusí vždy znát přesný způsob zaznamenání určité informace (zpravidla tam, kde budou žádány informace týkající se určitého konkrétního problému, aniž by žadatel mohl identifikovat konkrétní dokument či dokumenty). Z tohoto důvodu není žadatel schopen již při podání žádosti její rozsah omezit a na povinné subjekty se obrací s obecně formulovanou žádostí. Povinný subjekt proto častěji musí vyhledat a poskytnout větší množství informací, než které má žadatel ve skutečnosti v úmyslu získat. Z tohoto důvodu se uvažuje o zavedení mediačního postupu k bližší specifikaci vyžádané informace.

Mediační postup představuje specifickou výzvu povinného subjektu žadateli s cílem bližšího vymezení okruhu požadovaných informací dříve, než povinný subjekt započne s jejich vyhledáváním. Výzvou k tomuto upřesnění žádosti lze docílit, aby žadatel předem

omezil požadovaný rozsah informací a aby povinný subjekt nebyl nucen provádět mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací (srov. § 17 odst. 1 InfZ).

1. Nulová varianta (zachování stávajícího stavu)
2. Zavedení mediačního postupu k upřesnění žádosti

IV.4.C Test veřejného zájmu

Test veřejného zájmu je v podmínkách InfZ nepřímo vyjádřen v ustanovení § 12 a při aplikaci zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací jej dovozuje judikatura Ústavního soudu i Nejvyššího správního soudu. Jeho podstata, zjednodušeně řečeno, spočívá v povinnosti u určitých důvodů pro neposkytnutí informací kromě podřazení konkrétní informace pod zákonný důvod též prověřit, zda veřejný zájem na poskytnutí této informace nepřevažuje nad důvody, pro které byla stanovena jejich ochrana (v platném znění InfZ s takovým postupem – tedy specifickým správním uvážením – výslovně počítá jen § 11 odst. 1 InfZ). Svou podstatou tedy *test veřejného zájmu* spočívá ve zvláštním *testu proportionality*, tj. ve specifickém řešení střetu dvou ústavně zaručených práv (nejčastěji práva na informace a práva na ochranu soukromí, osobnosti a osobních údajů).

Zavedení testu proportionality je proto předmětem úvah buď ve vztahu ke všem zákonem stanoveným důvodům pro neposkytnutí informace, nebo pouze ve vazbě na konkrétní zákonné důvody. Předkladatel předestírá následující varianty:

1. Nulová varianta (zachování stávajícího stavu)
2. Zavedení testu veřejného zájmu

IV.4.D Poskytování informací z trestního řízení

Současná právní úprava neumožňuje poskytování informací o probíhajícím trestním řízení [§ 11 odst. 4 písm. a)], judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně tuto zdánlivě bezvýjimečnou výlukou z poskytování informací „prolomila“, a to především v rozsudku ze dne 1. prosince 2010, č. j. 1 As 44/2010-103)². To v praxi znamená, že na povinné subjekty je kladen požadavek relativně složité správní úvahy o tom, zda v konkrétním případě má nebo nemá být informace o nepravomocném řízení poskytnuta. Pracovní skupina se proto výslovně zabývala ochranou informací o trestním řízení, včetně možnosti snížení této ochrany v případě úředních osob (dříve veřejných činitelů), pokud jde o projednávání trestných činů souvisejících s výkonem jejich úřední činnosti. V praxi se totiž ukazuje, že problém „navázanosti“ InfZ na trestní řád, resp. problém poskytování informací o trestních řízeních, je v InfZ řešen z hlediska aplikační praxe nedostatečně a je proto nutné pokusit se o komplexní úpravu poskytování informací z trestních řízení postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2010, č. j. 1 As 44/2010-103 (publikovaná právní věta: *Povinné subjekty neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení (§ 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) pouze poté, co zváží, nakolik je důvod neposkytnutí informace vskutku ospravedlněn naléhavou společenskou potřebou. Tou bude pravidelně zájem státu na tom, aby poskytnuté informace neohrožily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisejí s trestnou činností, a aby neporučily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena. Nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen. Povinný subjekt vezme v potaz též ochranu práv a svobod druhých, např. obětí trestného činu (srov. § 8a odst. 1 trestního řádu).*

1. Nulová varianta (zachování stávajícího stavu)
2. Zavedení specifických pravidel pro poskytování informací z dosud neukončených trestních řízení
 - a) Stanovení specifického důvodu pro neposkytnutí informace
 - b) Stanovení zvláštních pravidel pro poskytování informací z oblasti trestního řízení v trestním řádu (trestní řád jako zvláštní předpis dle § 2 odst. 3 InfZ)
 - c) Řešení skrze institut posuzování veřejného zájmu

IV.4.E Opatření proti zneužívání InfZ ze strany žadatelů

Současné zákonné nastavení vztahu mezi žadatelem o informace a povinným subjektem nedává povinnému subjektu dostatečné možnosti ochrany proti zneužívání práva na informace (jakkoli výjimečnému, přesto se v praxi vyskytujícímu). To se projevuje nejčastěji podáváním velkého množství nesouvisajících žádostí jedním žadatelem či žadateli „vzájemně propojenými“ nebo požadováním velkého množství informací, které spolu ne vždy souvisejí. Jakkoli v praxi se nejedná o časté situace, přesto se vyskytují a reálně mohou vést až k paralýze činnosti povinného subjektu (např. malé obce, která nemá zaměstnance a žádosti vyřizují neuvolnění starosta nebo místostarosta).

Z tohoto důvodu je nutné v zákoně zavést určitá preventivní opatření, která by povinnému subjektu umožnila relativně jednoduchým procesním způsobem odmítat žadatele, kteří zákon o svobodném přístupu k informacím zneužívají k jiným účelům, než je získání informace (samozřejmě při zachování adekvátní procesní ochrany žadatele proti zneužití těchto nástrojů ze strany povinných subjektů). Konkrétně se jedná o následující instituty - zavedení zvláštního důvodu pro odmítnutí žádosti o informace v případě obstrukčních žádostí, zavedení zálohy na úhradu nákladů, možnost spojování a rozdělování žádostí. Dle názoru předkladatele pak připadají v úvahu tyto legislativní varianty řešení:

1. Nulová varianta (zachování stávajícího stavu)
2. Zavedení uvedených opatření proti zneužívání InfZ ze strany žadatelů

IV.5 Úprava vztahu InfZ a správního řádu v rovině procesní

Usneseními vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, a ze dne 20. dubna 2009, č. 450, bylo vládou mj. uloženo provedení legislativních změn, které odstraní neodůvodněné odchylky postupů podle zákona o svobodném přístupu k informacím oproti správnímu řádu. Uvedená usnesení předpokládají změnu ustanovení § 20 odst. 4 InfZ (odlišné nastavení aplikace správního řádu při postupech podle InfZ) a změny ustanovení § 15, 16 a 16a InfZ ve vztahu ke lhůtám pro vydání rozhodnutí.

S ohledem na uvedené vládní zadání se předkladatel zabýval následujícími způsoby splnění vládního úkolu (v obecné rovině):

1. Zachováním stávajícího platného stavu
2. Plnou podřízeností postupů podle InfZ správnímu řádu
3. Taxativním vymezením konkrétních ustanovení, která budou při postupu podle InfZ využitelná

IV.6 Sjednocení procesního režimu poskytování informací dle InfZ a zákona o právu na informace o životním prostředí

Český právní řád obsahuje dva zákony, které se bezprostředně týkají práva na informace – zákon o svobodném přístupu k informacím jakožto obecný předpis pro poskytování informací a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. V mnoha procesních ale i hmotněprávních aspektech se tyto předpisy překrývají, byť nikoli se 100% obsahovou identitou. V praxi je však s tímto dvojím právním režimem spojena celá řada aplikačních problémů a dle názoru předkladatele je žádoucí odstranit tuto „informační dvojkolejnost“, přičemž v úvahu připadají následující možnosti:

1. Nulová varianta (ponechání stávajícího právního stavu)
2. Integrace obou předpisů (buď vytvořením nového právního předpisu, nebo zrušením zákona o právu na informace o životním prostředí a přijetím adekvátních změn a doplnění zákona o svobodném přístupu k informacím)

Nad rámec uvedeného je potřeba zmínit, že se infrastruktura pro prostorová data včetně zpřístupňování prostorových dat prostřednictvím síťových služeb na geoportálu vytváří na základě Směrnice 2007/2/ES o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství – INSPIRE (dále jen „Směrnice INSPIRE“), která byla transponována do českého právního řádu zákonem č. 380/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví, a dále prováděcí vyhláškou č. 103/2010 Sb. Směrnice INSPIRE stanoví obecná pravidla pro zřízení infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství, která by měla napomáhat tvorbě politik a činností, které mohou mít přímý nebo nepřímý vliv na životní prostředí. Primárním účelem směrnice INSPIRE je zajistit data ze všech 34 vyjmenovaných tematických oblastí (viz přílohu č. 1 k vyhlášce č. 103/2010 Sb.) pro efektivnější tvorbu, provádění a kontrolu politik v předmětné oblasti. Ke konkrétním opatřením v rámci budování předmětné infrastruktury patří zřízení národního geoportálu INSPIRE. Služby na národním geoportálu INSPIRE umožňují uživateli vyhledávat, prohlížet, stahovat a transformovat data. Dále se zřizuje služba elektronického obchodu pro placení úhrad za poskytnutí dat, pokud tato budou zpłatněna. Poskytování prostorových dat a služeb bude upraveno nevýhradní licenční smlouvou.

V současné době se na základě zkušeností evropských států potvrzuje, že INSPIRE přerůstá oblast životního prostředí, do které byl původně zacílen, a že je účelné a žádoucí aplikovat principy INSPIRE nad tento rámec a na základech INSPIRE formulovat národní koncepce pořizování, správy a užívání prostorových informací. Vyjmenované oblasti prostorových dat totiž značně přesahují původně zamýšlené „účely politik životního prostředí a politik nebo činností, které mohou mít vliv na životní prostředí“, a to zejména proto, že vlivy na životní prostředí jsou velmi široké a ze všech oblastí života. Současně bude nutné řešit problematiku environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty (dnes upravenou v § 13 InfŽP).

V. Identifikace nákladů a přínosů všech variant

Z hlediska hodnocení dopadu navrhovaných řešení je provedená analýza spíše kvalitativní než kvantitativní, tj. zaměřuje se zejména na posouzení mimopeněžních přínosů a nákladů, avšak na hospodářský efekt lze částečně (u některých navrhovaných opatření) usuzovat. Jak bylo

uvedeno, cílem předloženého legislativního návrhu je zjednodušení a zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím. Dle názoru předkladatele je **předpokládán finanční dopad na veřejné rozpočty** níže popsanych institutů neutrální, mnohdy kladný. Zvýšení efektivity lze tedy spatřovat nejen v urychlení celého procesu při poskytnutí informací, ale rovněž ve snížení jeho finanční náročnosti.

Institut informačního příkazu umožňuje nadřízenému orgánu povinného subjektu po provedeném řízení o opravném prostředku (odvolání či stížnosti) povinnému subjektu přímo uložit poskytnutí informace (jsou-li pro takový postup splněny zákonné důvody, tj. nejedná-li se o informaci, kterou by nebylo možno vydat). Předestřený institut reaguje na aktuální stav aplikační praxe, kdy povinné subjekty nerespektují právní názor nadřízeného orgánu, čímž dochází k jakémusi zacyklení celého řízení, které s sebou automaticky přináší i další neúčelně vynaložené náklady, a to jak na straně žadatele, tak na straně povinného subjektu a jeho nadřízeného orgánu. Zjednodušení celého procesu se tedy kladně promítne i do jeho finanční náročnosti.

Snížení administrativní a finanční náročnosti pro povinné subjekty – obzvláště pro subjekty vykonávající působnost či činnost v oblasti životního prostředí – je pak důsledkem navrhovaného sloučení InfZ a zákona o právu na informace o životním prostředí. Cílem navrhované změny je především sjednocení procesního režimu při vyřizování žádosti o poskytnutí informace, přičemž lze očekávat zásadní zjednodušení administrativní náročnosti pro zaměstnance povinných subjektů.

Jak pro žadatele, tak i pro povinný subjekt se z hlediska možného vyčíslení úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací jeví jako užitečná možnost vyzvat žadatele k bližšímu vymezení a zpřesnění jeho žádosti. Popsaným postupem je tedy možné minimalizovat finanční náklady na obou stranách, neboť žadatel je vyzván k vymezení konkrétních požadovaných informací, kdežto povinný subjekt může tímto předcházet činnosti svých zaměstnanců, vykonané mnohdy zbytečně.

Zakotvení zálohy na úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací pak minimalizuje neúčelně vynaložené náklady povinným subjektem na straně jedné, na straně druhé je žadatel chráněn proti zneužívání uvedeného institutu stanovením maximální možné výše požadované zálohy. Uvedené nástroje mají za cíl minimalizaci nákladů za poskytnutí informací. Současně má být docíleno jejich přesného a transparentního vyčíslení v případech, kdy je požadování nákladů důvodné, avšak s ohledem na přípravu ratifikace Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům a požadavky z ní vyplývající je zavedení zálohy předloženo ve variantách.

Mimoekonomické dopady navrhované právní úpravy se vztahují k jejímu základnímu cíli – zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím a nepochybně též zvýšení míry transparentnosti povinných subjektů při výkonu svěřené působnosti, resp. činnosti. V tomto ohledu návrh postupuje směrem způsobilým vyvolat zamýšlené důsledky. Při aplikaci nové úpravy může napomoci i aktivní metodická úloha Ministerstva vnitra.

Předkladatel závěrem konstatuje, že předkládaný návrh zákona nevyvolá žádné dopady v oblasti životního prostředí ani v sociální oblasti. Předložený návrh rovněž nemá dopad na rovnost mužů a žen.

VI. Konzultace

Předpokládané úpravy byly předběžně projednány se zástupci ústředních orgánů státní správy, se Svazem měst a obcí České republiky, s Asociací krajů České republiky i se zástupci neziskového sektoru.

Po provedení vnitroresortního připomínkového řízení Ministerstvo vnitra zveřejní tento návrh na internetových stránkách k případným připomínkám ze strany veřejnosti.

VII. Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Ad IV.1.1

Platná právní úprava je v této oblasti již poměrně bohatě „projudikována“. Za značnou nevýhodu však lze označit přetrvávající míru právní nejistoty vyplývající z platného legislativního vymezení povinných subjektů, a to jak na straně povinných subjektů, tak na straně žadatelů.

Ad IV.1.2

S ohledem na zjednodušení aplikační praxe předkladatel preferuje výslovné podřazení právnických osob zřízených, založených či ovládaných státem či územními samosprávnými celky pod režim InfZ.

Ad IV.2.1

Výhodou této varianty je relativně ustálená aplikační praxe, avšak současně nedochází k odstranění shora popsaných aplikačních problémů

Ad IV.2.2

Předestřená varianta umožňuje stanovit povinně zveřejňované informace podle jednotlivých typů povinných subjektů (státní orgány, orgány samosprávy, veřejné instituce). Umožňuje rozšířit okruh povinně zveřejňovaných informací o některé další typy informací. Potenciálně může vést až ke snížení administrativní náročnosti zveřejňování pro jednotlivé povinné subjekty tak, aby určité subjekty nebyly nuceny zbytečně zveřejňovat informace, které se jich netýkají, resp. informace o činnostech, které nevykonávají (např. informace o tom, jak povinný subjekt rozhoduje ve správních řízeních). Mezi jednotlivými kategoriemi povinných subjektů existují rozdíly, což by však mělo být překlenuto shora navrhovanou úpravou vymezení povinných subjektů.

Podle názoru předkladatele je nutné stávající okruh povinných informací modifikovat, resp. blíže specifikovat podle jednotlivých „typů“ povinných subjektů (IV.2.2), neboť zachování stávajícího stavu (IV.2.1) by neodstranilo popsané nedostatky a nevedlo by k cíli změn – k posílení přístupu veřejnosti k informacím, jehož nedílnou součástí je i povinné (pro-aktivní) informování povinných subjektů o své vlastní činnosti cestou

zveřejňování základních zákonem předepsaných údajů. Předkladatel tak navrhuje nutnost změny aktuálního legislativního vymezení.

Ad IV.3.1

Požadavek na výslovnou legislativní úpravu poskytování informací o platech, odměnách a jiných obdobných plněních vychází jak z požadavku předkladatele, který tímto reaguje na nedávný judikurní vývoj, tak z četných požadavků povinných subjektů, které tuto úpravu vyžadují s ohledem na zákonnost svého postupu.

Ad IV.3.2

Taxativní vymezení zaměstnanců povinných subjektů, u nichž se poskytnou informace o platech, odměnách a jiných obdobných plněních, odpovídá převaze veřejného zájmu nad požadavkem na ochranu soukromí těchto osob. V obdobném duchu se ve shora uvedeném rozhodnutí vyjádřil také Nejvyšší správní soud. Konkrétně vymezené kategorie zaměstnanců pak akcentují požadavek legitimacy právní úpravy, kdy se jedná o osoby, které zastávají vedoucí, řídící, kontrolní či dozorčí funkce v organizační struktuře povinného subjektu, rozhodují o nakládání s veřejnými prostředky či při výkonu své funkce vydávají správní rozhodnutí.

Ad IV.3.3

Podřazení všech zaměstnanců povinných subjektů pod shora specifikovaný požadavek není dle názoru předkladatele v souladu s veřejným zájmem na poskytnutí informací o platech, odměnách a jiných obdobných plněních.

Předkladatel tedy navrhuje změnit InfZ tak, aby obsahoval jasnou a jednoznačnou úpravu pravidel pro poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů, a to pomocí taxativního výčtu konkrétních zaměstnanců (IV.3.2).

Ad IV.4.A.1

Při zachování současné právní úpravy nedochází k odstranění existujícího stavu, při němž mezi povinným subjektem a nadřízeným orgánem může nastat administrativní „ping-pong“, tedy vydávání rozhodnutí o odmítnutí žádosti povinným subjektem a jejich opakované rušení nadřízeným orgánem, aniž by se žadateli dostalo požadované informace a aniž by se mohl tomuto postupu účinně bránit podáním správní žaloby. Tím se samozřejmě neúměrně prodlužuje získání informací žadateli.

Ad IV.4.A.2

Zakotvení informačního příkazu umožňuje zrychlit a zefektivnit přístup k informacím. Neznamená zatížení nadřízeného orgánu, neboť informační příkaz by byl součástí odvolacího (stížnostního) řízení, a nikoliv specifickým institutem stojícím mimo tento procesní rámec. Neznamená žádné nároky na veřejné rozpočty, neboť jeho realizace je zajištěna v rámci již existujících procesních vazeb a postupů, aniž by bylo nutné zřizovat specifický orgán (informačního komisaře) nebo aniž by bylo nutné navyšovat personální obsazení nadřízených

orgánů povinných subjektů. Poskytne žadateli exekučně vykonatelné rozhodnutí proti povinnému subjektu a tím zvyšuje efektivitu jeho obrany proti nezákonnému postupu ze strany povinného subjektu.

Podle názoru předkladatele je ke splnění cíle předvídaného Strategii (posílení práva na informace a jeho vymahatelnosti) navržené opatření nezbytné (IV.4.A.2), neboť se jím eliminuje neúměrné prodlužování řízení o žádosti, tj. získání informace (ostatně obdoba tohoto institutu již dnes v InfZ existuje a je jím institut stížnosti, jehož uplatnění je ovšem vyloučeno tam, kde povinný subjekt žádost vyřídil vydáním rozhodnutí o jejím odmítnutí). Nadřízený orgán povinného subjektu by byl povinen přikázat poskytnutí informace vždy, pokud by rozhodnutí povinného subjektu rušil a žádný důvod pro jejich neposkytnutí by neshledal (a obdobně v řízení o stížnosti podle nynějšího § 16a InfZ). Pokud ano nebo pokud by takový závěr nemohl učinit (např. pokud by rozhodnutí rušil pro nepřezkoumatelnost na podkladě předloženého spisu), pak by k příkazu poskytnout informaci nepřistupoval. Obdobně by bylo nutné doplnit i institut stížnosti a přímý příkaz poskytnout informaci a specificky tuto otázku řešit v případě samostatné působnosti územních samosprávných celků (zachováním stávajícího principu odvolacího řízení, který zamezuje státní správě měnit rozhodnutí vydaná v samostatné působnosti). Rozhodnutí nadřízeného orgánu, jímž bude povinnému subjektu uloženo poskytnout informaci, by bylo exekučně vykonatelné. Předkladatel v podobě zavedení institutu informačního příkazu navrhuje nekomplikované, administrativně nenáročné a rozpočtově nezatěžující procesní řešení.

Ad IV.4.B.1

Povinné subjekty musejí vyhledávat velké množství informací, o které žadatel nakonec ani nemá zájem, čímž se zbytečně vynakládají prostředky povinného subjektu i práce jeho zaměstnanců.

Ad IV.4.B.2

Povinný subjekt by mohl, případně musel, v případě, že žádost směřuje k mimořádně rozsáhlému vyhledání informace, žadatele ve zkrácené lhůtě vyzvat, aby žádost upřesnil, a poskytnout mu k tomu bližší součinnost, zejména poučení, v jaké podobě vyžádanými informacemi disponuje [platná právní úprava umožňuje v § 14 odst. 5 písm. b) upřesnění jen tam, kde na základě žádosti nelze přesně identifikovat okruh požadovaných informací, nikoliv tam, kde tento okruh jasný je, avšak bude představovat mimořádně rozsáhlé vyhledání informace]. Zavedení tohoto postupu by vedlo k úspoře nákladů povinných subjektů, neboť v případě upřesnění žádosti by povinné subjekty vyhledávaly a poskytovaly menší množství informací. Úspora by byla dána i u žadatelů, kteří by po upřesnění žádosti nemuseli hradit náklady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, které ve skutečnosti vůbec nechťejí. Povinný subjekt by takto mohl postupovat, jen pokud by žadateli mohl předem konkrétní způsob záznamu požadovaných informací určit, resp. předestřít.

Zavedení tohoto postupu by na druhé straně mohlo vést k určitému oddálení vyřízení žádosti o informace, neboť povinný subjekt by uplatněním výzvy přerušil plynutí lhůty pro vyřízení žádosti. Tomuto se však dá předejít stanovením zkrácené procesní lhůty povinnému subjektu.

Podle názoru předkladatele cíli Strategie vyhovuje varianta IV.4.B.2, tedy možnost specifické a omezené výzvy povinného subjektu směrem k žadateli za účelem upřesnění žádosti (omezení okruhu požadovaných informací s ohledem na jejich konkretizaci povinným subjektem), kde je navíc požadovaného efektu docíleno bez hospodářského zatížení povinného subjektu i žadatele.

Ad IV.4.C.1

InfZ v současnosti výslovně neupravuje prolomení některých důvodů pro neposkytnutí informace i tam, kde veřejný zájem na jejich zpřístupnění zcela zjevně převažuje nad zákonem předvídanou ochranou. Provedení testu veřejného zájmu však ve své judikatuře v několika případech učinil jak Nejvyšší správní soud, tak soud Ústavní (např. ve vztahu k informacím o komunistické minulosti dnes aktivních soudců), čímž povinnost jeho provedení v podmínkách aplikace InfZ vztáhly na všechny povinné subjekty. Z hlediska povinných subjektů však tento *judikatorní trend* může činit při aplikaci zákona obtíže, neboť se domnívají, že zákon sám vymezuje důvody pro neposkytnutí informací a jakákoliv informace spadající do těchto kategorií nemusí být nikdy poskytnuta.

Úmluva o přístupu k oficiálním dokumentům s prováděním testu veřejného zájmu výslovně počítá v čl. 3 odst. 2 (*Přístup k informacím obsaženým v úředním dokumentu může být odmítnut, pokud by zpřístupnění takové informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý ze zájmů uvedených v odstavci 1, pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem*). Proto je vhodnější test veřejného zájmu v zákoně specificky upravit, byť již současné znění zákona a jeho ústavně konformní výklad jeho provádění umožňují a dokonce vyžadují.

Ad.IV.4.C.2

Oproti stávajícímu stavu, kdy je test veřejného zájmu dovozován judikaturou, by aplikační praxe měla jasně stanovená pravidla provedení testu. Legislativně komplikované je vymezení všech kroků testu veřejného zájmu (testu proporcionality). Tomu je možné se vyhnout (být na úkor instruktivity normy) obecnou formulací tohoto pravidla [např. *jestliže veřejný zájem na poskytnutí informace zcela zjevně převažuje nad zákonem stanoveným důvodem její ochrany (podle §), povinný subjekt informaci poskytne*]. Zdánlivou nevýhodou se může jevit ztížení aplikace InfZ pro povinné subjekty tím, že by ve všech situacích musel povinný subjekt zvažovat a v odůvodnění správního rozhodnutí vždy uvádět výsledek tohoto posuzování. Povinný subjekt ale podle správního řádu má vždy povinnost své rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnit.

Podle názoru předkladatele je vhodné test veřejného zájmu v InfZ výslovně zavést ve vztahu ke všem důvodům pro odmítnutí žádosti (a to jako povinnost při poskytování informací i při jejich zveřejňování), neboť s jeho praktickým prováděním výslovně počítá Úmluva o přístupu k úředním dokumentům (IV.4.C.2). Úmluva v čl. 3 odst. 1 uvádí taxativní výčet důvodů, pro které je možno informace neposkytnout. Ve všech uvedených případech je podle odst. 2 nutno provádět test veřejného zájmu. Z toho vyplývá, že u uvedených důvodů bude test veřejného zájmu muset umožňovat i InfZ. Ze znění Úmluvy rovněž vyplývá, že jiné důvody pro omezení práva na informace nejsou přípustné. Proto český InfZ po ratifikaci Úmluvy bude umožňovat pouze

Úmluvou povolené důvody omezení práva na informace, u kterých pak bude v zásadě vždy nutné provádět test veřejného zájmu.

Ad IV.4.D.1

S ohledem na požadavky judikatury je pro většinu povinných subjektů v praxi velmi obtížné určit míru informovanosti o probíhajícím trestním řízení. V mnoha případech tak dochází k nesprávné aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím a k riziku narušení zájmu státu na řádném vyšetřování a objasňování trestné činnosti.

Ad IV.4.D.2

Výhodou stanovení specifického důvodu pro neskytnutí informací (**IV.4.D.2a**) by bylo přesné zákonné vymezení podmínek, za nichž budou informace z nepravomocných trestních řízení poskytovány a tím i zjednodušení aplikace InfZ ve vztahu k informacím z trestních řízení. Jako nejvhodnější věcné řešení se nabízí vztáhnout pravidla plynoucí z § 8a trestního řádu i na poskytování informací podle InfZ³. InfZ by tedy byl doplněn o ustanovení, které by jako zvláštní důvod pro neposkytnutí informace umožňovalo povinným subjektům aplikovat § 8a trestního řádu. Žádost o informace by tedy byla vyřizována postupem podle InfZ, nicméně přípustnost vydání informací o dosud neukončených trestních řízeních by byla hmotněprávně hodnocena dle trestního řádu (tuto úpravu by bylo možné aplikovat i ve vztahu k trestním řízením již ukončeným). Ustanovení § 8a trestního řádu umožňuje zohlednit i povahu konkrétního trestního řízení, takže v případě trestných činů úředních osob by již toto ustanovení umožňovalo širší informování veřejnosti než ve vazbě na jiné trestné činy.

Poskytování informací z oblasti trestního řízení lze nicméně považovat za natolik specifické, že odůvodňuje stanovení zvláštních hmotněprávních i procesněprávních pravidel pro přístup k těmto informacím (stanovení zvláštních pravidel pro poskytování informací z oblasti trestního řízení v trestním řádu - trestní řád jako zvláštní předpis dle § 2 odst. 3 InfZ (**IV.4.D.2b**)). Právní úprava obsažená v trestních předpisech by byla upravena tak, aby splňovala podmínky zvláštního právního předpisu ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ. Tím by bylo poskytování informací z oblasti trestního řízení i případné nápravné prostředky řešeny výlučně v rámci trestního řádu, mimo procesní formy InfZ.

Řešení skrze institut posuzování veřejného zájmu (**IV.4.D.2c**) prostřednictvím provedení testu veřejného zájmu jako relativně flexibilní kategorie by umožnilo aplikujícímu povinnému subjektu reálně zohlednit všechny okolnosti konkrétního případu (konkrétního vedeného trestního řízení) a vždy individuálně zvážit, zda v tomto konkrétním případě převažuje veřejný zájem na zpřístupnění určité informace. Klade však vyšší nároky na aplikační praxi, neboť „obecný“ test veřejného zájmu vyžaduje od aplikující osoby mj. též individuální vymezení konkrétních kritérií, na jejichž základě bude poměřováno poskytnutí informace a ochrana účelu probíhajícího trestního řízení. Z tohoto hlediska se jako rozumnější jeví varianta č. 2, která tato hlediska již přímo legálně definuje (odkazem na § 8a trestního řádu). Při nesprávném provedení testu veřejného zájmu a poskytnutí informací by mohlo dojít k narušení principu presumpce neviny, a to včetně rizika náhrady škody ze strany státu za zpřístupnění informací a poškození nevinné osoby.

³ Např. *Povinné subjekty poskytnou informace o probíhajícím trestním řízení podle podmínek stanovených zvláštním zákonem a) / pokud tak stanoví zvláštní zákon.* a) Např. § 8a nebo § 378 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

Předkladatel doporučuje případné prolomení ochrany určitých informací ve vztahu k probíhajícímu trestnímu řízení řešit za pomoci pravidel plynoucích z § 8a trestního řádu (varianta IV.4.D.2b) a nikoli užitím obecného testu veřejného zájmu. Po dohodě s Ministerstvem spravedlnosti se jako vhodnější jeví varianta, která by v trestním řádu stanovila specifická pravidla pro poskytování informací orgány činnými v trestním řízení.

Ad IV.4.E

Jde o zachování proporce ve vztahu povinný subjekt – žadatel.

Platné znění InfZ neumožňuje povinnému subjektu žádat zálohu na úhradu nákladů. To ve vztahu k nákladům za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací znamená, že povinný subjekt musí nejdříve náklady vynaložit (vyhledat informace), aby mohl náklady žadateli předsat k úhradě. Žadatelé často náklady neuhradí a žádost je odložena, takže povinným subjektem byly náklady vynaloženy zbytečně. Povinný subjekt by tedy měl mít možnost žádat zálohu na náklady v případě mimořádně rozsáhlého vyhledání informací, čímž by bylo docíleno snížení administrativních nákladů povinných subjektů. Vhodným zákonným omezením zálohy, přesným vymezením způsobu jejího odhadu a omezením z hlediska lhůty pro její uplatnění je minimalizováno riziko zneužití předmětného ustanovení ze strany povinného subjektu. Jako nejvhodnější se jeví „zastropování“ zálohy a omezení zálohy jen na případy mimořádně rozsáhlého vyhledání informací. Samozřejmou součástí je i alternativní možnost, aby žadatel podal stížnost proti výši zálohy (buď zálohu zaplatí a stížnost bude podávat až proti konečné výši úhrady, nebo si podá stížnost a vyčká rozhodnutí nadřízeného orgánu, zde ovšem s vědomím, že řízení o stížnosti na výši zálohy prodlouží celkovou dobu vyřizování žádosti o informace).

Co se týče spojování a rozdělování žádostí, InfZ výslovně neupravuje spojování a rozdělování více souběžně vyřizovaných žádostí jednoho žadatele (praxe takto sice postupuje, nicméně bez výslovného formálního základu). Nedostatek výslovné právní úpravy umožňuje žadatelům štěpit žádosti s cílem snižovat náklady připadající na vyřízení jedné žádosti tak, aby se žadatelé v úhrnu její úhradě zcela vyhnuli. Výhodou navrhovaného institutu je zamezení zneužívání zákona žadateli a výslovné ustanovení zákona zároveň usnadní postupy povinných subjektů. Riziko prodloužování vyřízení žádosti o poskytnutí informace je eliminováno tím, že spojené žádosti bude nutné vyřídit ve lhůtě stanovené pro vyřízení nejdříve přijaté (s případnou možností prodloužení takové lhůty za určitých specifických podmínek).

Předkladatel doporučuje realizaci všech uvedených opatření. Současně navrhuje takové legislativní brzdy, které zamezí zneužití shora popsaných institutů povinnými subjekty.

Ad IV.5.1

Při zachování stávající úpravy zůstává minimalizována formalizace procesních postupů. Jako nedůvodná se však jeví existence dvou procesních postupů (obecného správního řízení o žádosti a specifického správního řízení o žádosti o poskytnutí informace). Zároveň nebudou mít některé problematické aspekty aplikace InfZ výslovné legislativní řešení, neboť užití

správního řádu je současným zněním § 20 odst. 4 InfZ velmi omezené (na řešení většiny otázek se správní řád nepoužije).

Ad IV.5.2

Neexistovala by žádná odchylka nebo pouze taxativně vypočtené výjimky oproti obecnému procesnímu postupu podle správního řádu. Umožněno by bylo využití všech ustanovení správního řádu, která jsou (resp. potenciálně mohou být) pro postup podle InfZ nutná, nebo by zůstaly ponechány pouze ty odchylky od správního řádu, které jsou důvodné (např. kratší lhůty pro vyřizování žádostí o informace). Ta ustanovení, jejichž aplikace by mohla vyřizování žádostí ztížit, prodloužit nebo nepřiměřeně zformalizovat, by byla z aplikace vyloučena nebo by InfZ obsahoval vlastní speciální úpravu. Za nevýhodu lze považovat zvýšení formalismu vyřizování žádostí o poskytnutí informací a s tím související mírný nárůst administrativní zátěže při vyřizování žádostí o poskytnutí informací.

Ad IV.5.3

Kromě určitého nárůstu formalismu existuje v této variantě výrazné riziko spojené s pozitivním taxativním výčtem, který může vést k tomu, že určité v praxi nutné ustanovení nebude z důvodu jeho neuvedení v taxativním výčtu aplikovatelné.

Po zhodnocení předestřených možností předkladatel navrhuje variantu IV.5.2, a to s ohledem na provedení minimalizace odchylek od správního řádu.

Ad IV.6.1

Za výhodu lze považovat, že každý z obou zákonů má odlišnou výkladovou i aplikační praxi, která se za dobu více než desetileté účinnosti obou již ustálila. Tato aplikační praxe by se přípravou nového předpisu nebo integrací do zákona o svobodném přístupu k informacím narušila. Zákon o právu na informace o životním prostředí obsahuje i některé specifické instituty (zejm. Geoportál), u nichž by bylo nutné řešit jejich integraci individuálně (viz dále). Nevýhodou naopak je, že právo na informace o životním prostředí je v procesní (a relativně i v hmotněprávní) části obdobné obecnému právu na informace, avšak při realizaci obou obsahují právní předpisy některé nedůvodné odchylky, které je vhodné odstranit. Existence dvou předpisů působí v praxi obtíže především v posouzení určité informace jako informace o životním prostředí, neboť od tohoto vyhodnocení se odvíjí příslušný procesní režim vyřizování žádosti. Nulová varianta však tyto odchylky zachovává.

Ad IV.6.2

Uvedená varianta odstraňuje nedůvodnou dvojkolejnost (procesní i hmotněprávní) v přístupu k informacím a zároveň usnadňuje aplikační praxi, neboť již samotné posouzení informace jako „informace o životním prostředí“ činí povinným subjektům obtíže. Naopak zvláště by bylo nutné řešit úpravu specifických institutů, které jsou nyní uvedeny v zákoně o právu na informace o životním prostředí (např. Geoportál). Komplikace při vymezení povinných subjektů podle InfZ a povinných subjektů podle zákona o právu na informace o životním prostředí, když tyto subjekty se nemusejí zcela „překrývat“, by byly jen zdánlivé, protože poskytování informací podle InfZ a informační využití geoportálu jsou fenomény vzájemně nezávislé.

Podle názoru předkladatele sjednocení obou právních úprav v jednom právním předpise odstraní dosud nedůvodně existující procesní dichotomii přístupu k informacím. Nulová varianta (IV.6.1) se proto nejvíce jeví jako vhodná. Předkladatel tedy doporučuje sjednocení obou právních úprav (IV.6.2). V souvislosti s touto vybranou variantou je dále nutné zvážit způsob úpravy infrastruktury pro prostorová data pro účely politik životního prostředí a politik nebo činností, které mohou mít vliv na životní prostředí a zpřístupňování prostorových dat prostřednictvím síťových služeb na geoportálu (viz úpravu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který není zrušen zcela).

VIII. Implementace a vynucování

Implementace předkládaného návrhu nevyžaduje vytvoření ani zásadní změny činnosti organizačních struktur.

Respektování zákonné úpravy je zajištěno podle povahy věci prostředky správního řízení a správního soudnictví.

Předkládaný návrh neobsahuje při respektování variant doporučených v tomto hodnocení řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska proveditelnosti a vynutitelnosti.

IX. Přezkum účinnosti

Účinnost předkládané novely zákona bude v praxi ověřována běžnými metodami správního řízení, prostřednictvím řízení o opravných prostředcích a řízeními před správními soudy.

X. Kontakty

Kontaktní osoba: Mgr. Radim Obert, odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, tel. 974 816 477, e-mail radim.obert@mvcr.cz.

B. Ostatní části obecné části důvodové zprávy mimo hodnocení dopadů regulace

1. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem ČR

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, relevantní jsou zejména čl. 10, čl. 17 odst. 5, čl. 35 odst. 2 a čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle názoru navrhovatele navrhovaná upřesnění stávající právní úpravy nejsou nepřiměřená sledovanému cíli, tudíž nenarušují ústavním pořádkem zaručené právo na informace, zároveň je v souladu s judikaturou respektováno právo na ochranu osobnosti a soukromí.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a její slučitelností s právními akty Evropské unie

Současná podoba InfZ je ovlivněna implementací směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 98/2003/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru (provedeno zákonem č. 61/2006 Sb.), přičemž předložený návrh je v souladu se zněním uvedené směrnice. Zároveň předkladatel podotýká, že v současné době probíhá na půdě příslušných orgánů Evropské unie legislativní proces, jehož výsledkem má být novelizace shora uvedené směrnice. Předkladatel proto do předloženého návrhu zapracoval i části, o nichž v rámci probíhajících jednání panuje shoda napříč členskými státy.

S ohledem na navrhované částečné sjednocení InfZ a zákona o právu na informace o životním prostředí, v němž je implementována směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, je předložený návrh rovněž v souladu s touto směrnicí, aby český právní řád odpovídal požadavkům z ní vyplývajícím.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K ČÁSTI PRVNÍ

K čl. I

K bodu 1 (§ 1 InfZ)

S ohledem na navrhované (částečné) sloučení InfZ a zákona o právu na informace bylo nutné nadepsané ustanovení upravit tak, aby bylo zřejmé, že navrhované znění InfZ zohledňuje provedenou implementaci příslušných právních předpisů Evropské unie, a to konkrétně směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném přístupu k informacím veřejného sektoru a dále směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS.

K bodu 2 a 3 (§ 2 InfZ)

Jedním z pojmových znaků, bez nichž si lze praktickou realizaci práva na informace představit jen stěží, jsou povinné subjekty. Jejich jednoznačné a srozumitelné legislativní vymezení je tedy podmínkou, bez které nelze právo na informace aplikovat. Legislativní vývoj právní úpravy povinných subjektů v InfZ však neprobíhal vždy zcela systémově, tudíž je dnešní aplikační praxe v některých případech poněkud komplikovaná. Dlužno podotknout, že především k okruhu tzv. veřejných institucí se již několikrát vyjádřil Ústavní soud (srov. náleze ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. 260/06) i Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek ze dne 6. října. 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-93), čímž *de facto* množinu povinných subjektů rozšířily prostřednictvím soudního výkladu. Předložené řešení je tedy v souladu s konstantní judikaturou uvedených soudů v oblasti povinných subjektů.

Předestřené vymezení povinných subjektů vychází z platného legislativního stavu, bylo však upuštěno od problematického pojmu *veřejné instituce*. Navrhovanou úpravou explicitně dotčená skupina právnických osob, jejichž prostřednictvím stát a územní samosprávné celky vykonávají část své působnosti, byla zakotvena výslovně, což je plně v souladu s konstantní

soudní judikaturou, v níž jsou vymezeny pojmové znaky předmětných právnických osob. Povinné subjekty pod písmeny e) a f) jsou pak zahrnuty v souvislosti se sloučením InfZ a zákona o právu na informace o životním prostředí. Pojem ovládající a ovládaná osoba je pak vymezen v souladu se zákonem o obchodních korporacích. V nově formulovaném § 2 odst. 3 (jedná se o obdobu nynějšího § 2 odst. 1 InfZ) se určuje, jakých informací se týká povinnost poskytovat informace, a zohledňuje se, že orgány veřejné moci mají „působnost“, zatímco právnické osoby, které nejsou orgány veřejné moci, spíše „předmět činnosti“.

K bodu 4 (§ 2 odst. 5 InfZ)

Stanoví se, že povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na data využitá při přípravě podkladů budoucího rozhodnutí (tj. dotazů na „podklady podkladů“ budoucího rozhodnutí), protože nyní je k tomuto – navíc prakticky obtížně přesně identifikovatelnému – okruhu informací v některých případech požadován přístup ještě před tím, než je rozhodnutí vydáno. Vylučuje se i směřování dotazů na poskytování záznamů z takových jednání, která jsou neveřejná (například schůze vlády).

K bodu 5 a 6 (§ 3 odst. 2, § 4 odst. 2 InfZ)

Datový soubor ve strojově čitelném formátu obsahuje data strukturovaná takovým způsobem, který umožňuje interoperabilitu, tj. snadné další automatizované zpracování jiným informačním systémem, než v jakém byla tato data zpřístupněna. Datový formát musí být dostatečně popsán metadaty. Metadaty se podle § 2 písm. o) zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (i podle národního standardu pro elektronické systémy spisové služby) rozumí data popisující souvislosti, obsah a strukturu dokumentů a jejich správu v průběhu času. Tato „data o datech“, resp. přinejmenším některá z nich, jsou přitom zjistitelná pomocí počítačů a jejich běžného programového vybavení (například název souboru, formát souboru, velikost souboru, datum vytvoření nebo změny souboru, tvůrce souboru, doba úprav souboru apod.). Strojově čitelné formáty mohou být jak otevřené (např. CSV - Comma Separated Values), tak proprietární (např. vytvořený některým tabulkovým procesorem, jako je Excel - XLS). Mohou být standardizované (např. XML - eXtensible Markup Language), ale nemusí (např. CSV). Předkladatel dodává, že navrhovaným zněním se reaguje na probíhající legislativní práce na novele směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru, jejíž novelizovaná ustanovení bude (po jejím očekávaném přijetí) nutné transponovat; samotný pojem strojově čitelný formát není definován, protože význam obdobných pojmů, které jsou v právním řádu již obsaženy (např. strojově čitelné údaje, strojově čitelná zóna v zákoně o občanských průkazech), je zřejmý, aniž by byl specificky definován. V § 3 odst. 2 se upřesňuje dikce ustanovení.

K bodu 7 (§ 4 odst. 3 InfZ)

Navržené doplnění odstraňuje možné nejasnosti vznikající chybnou interpretací obsahu žádosti o poskytnutí informace ze strany povinného subjektu, čímž se proces vyřizování žádosti o poskytnutí informace zjednodušuje. Žadatelé mnohdy požadují informace spolu se souvisejícími dokumenty; poskytnutí listinné či elektronické kopie nebo nahlédnutí do listin obsahujících požadovanou informaci je proto na základě předestřené změny upraveno výslovně. Navržené doplnění vychází ze stávající terminologie zákona o svobodném přístupu k informacím a zohledňuje existenci pojmu dokument podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě, v účinném znění.

K bodu 8 a 28 (§ 4a)

Text stávajícího ustanovení § 14a byl z důvodu procesních změn převeden do ustanovení § 4a InfZ, věcně zůstal beze změn. Předřazením tohoto ustanovení před § 5 jsou legislativní zkratky v souladu s Legislativními pravidly vlády zavedeny již při prvním výskytu dotčených slov. Systematicky § 4a navazuje na § 4, protože § 4a se týká zvláštního případu poskytování informací, zatímco § 4 se týká poskytování informací obecně.

K bodu 9 (§ 5 InfZ)

Obecně:

S ohledem na četné problémy při aplikaci stávajícího ustanovení § 5 InfZ, spolu s nedostatečně efektivním kontrolním mechanismem při dodržování citovaného ustanovení povinnými subjekty, přináší předložený návrh zásadní změnu koncepce při zpřístupňování povinně zveřejňovaných informací. Okruh povinně zveřejňovaných informací budou povinné subjekty nově zveřejňovat primárně způsobem umožňujícím dálkový přístup s tím, že pouze některé zásadní (kontaktní a orientační) informace budou rovněž zveřejněny v úředních místnostech povinných subjektů, a to v jejich běžné pracovní době. Navržený způsob zakotvuje nepochybně flexibilnější přístup k pro-aktivnímu zveřejňování informací, přičemž popsané řešení dle názoru předkladatele akcentuje princip otevřenosti moderní veřejné správy.

Druhou podstatnou změnou nadepsaného ustanovení je přehodnocení a částečná reorganizace struktury povinně zveřejněných informací. Stěžejním požadavkem při změně dotčeného ustanovení bylo docílení větší instruktivnosti ustanovení, přičemž zároveň byly zohledněny poznatky z aplikační praxe povinných subjektů. Jednoznačnější a srozumitelnější vymezení těchto informací pak zvyšuje přehlednost celého právního předpisu. Žadatel by se tak měl dozvědět základní informace o struktuře, organizaci a působnosti/činnosti vykonávané povinným subjektem na základě informací, jejichž získání je možné bez větších obtíží způsobem umožňujícím dálkový přístup. Je zřejmé, že některé typy informací byly do návrhu přeneseny ze stávající právní úpravy, podstatná část okruhu povinně zveřejňovaných informací však byla definována nově či odlišně.

K odst. 1-3:

Předně povinný subjekt povinně zveřejní informace „o sobě samém“, tedy nezbytné kontaktní údaje, včetně elektronické adresy podatelny, je-li zřízena. Dále povinný subjekt zveřejní svou organizační strukturu, což bezesporu usnadní orientaci žadatele. Označení osoby stojící v čele povinného subjektu hraje roli především v případech, kdy tato osoba dle nynějšího ustanovení § 20 odst. 5 InfZ rozhoduje o opravných prostředcích jakožto faktický nadřízený orgán povinného subjektu. Pokud povinný subjekt disponuje základním či zřizovacím dokumentem, rovněž zveřejnění i tento dokument v aktuálním znění.

Pro další skupinu povinně zveřejněných informací je společnou charakteristikou, že na základě vypočtených právních předpisů a dalších dokumentů povinný subjekt vykonává svou působnost v oblasti veřejné správy. Předně povinný subjekt zveřejní nejen právní předpisy, na jejichž základě vykonává svou působnost v oblasti veřejné správy, ale též právní předpisy, které sám vydává. Dále se jedná o dokumenty vydané povinným subjektem, které mají strategickou či koncepční povahu, přičemž jejich dopad je obvykle plánován po delší časové období (např. volební období). Může se tedy jednat o různé strategie, koncepce, knihy, plány, apod. Konečně povinný subjekt zveřejní rovněž vnitřní předpisy, které upravují výkon veřejné moci či jiné činnosti povinného subjektu navenek. Uvedené však nedopadá na ozbrojené síly, bezpečnostní sbory, zpravodajské služby, Českou národní banku, na vnitřní předpisy ostatních povinných subjektů, pokud se týkají činnosti těchto institucí, a dále na vnitřní předpisy obecní policie upravující zabezpečování místních záležitostí veřejného

pořádku. Uvedené omezení plně respektuje skutečnost, že zmíněné instituce při výkonu své působnosti disponují informacemi, jejichž zveřejnění by omezovalo či znemožňovalo plnění jejich úkolů, a odpovídá připomínkám vzneseným k obdobné úpravě obsažené v původním návrhu protikorupční novely zákonů o územních samosprávných celcích a některých dalších zákonů (včetně požadavku České národní banky na zařazení do výčtu mezi povinné subjekty, jejichž vnitřní předpisy se aktivně nezveřejňují).

Povinné subjekty dále zveřejňují informace vztahující se k podání žádosti o poskytnutí informace, poskytují tedy jakýsi návod žadateli, jakým způsobem postupovat v režimu InfZ. Zveřejnění sazebníku úhrad za poskytnutí informací je pak podmínkou, bez níž nemůže povinný subjekt po žadateli úspěšně požadovat úhradu nákladů souvisejících s vyřízením žádosti.

Co se týče přehledu zveřejňovaných informací na základě zvláštních právních předpisů, jedná se o ustanovení, které ukládá povinnému subjektu, aby zveřejňoval informace, kterými disponuje v souvislosti s řízeními, procesy či postupy, které jsou realizovány na základě jiného právního předpisu, než je InfZ. Kupříkladu povinný subjekt, který je zároveň zadavatelem ve smyslu zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů, bude povinně zveřejňovat informace, jejichž zveřejnění předvídá tento zákon.

Povinný subjekt dále zveřejnění výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací, výhradní licence poskytnuté podle nynějšího § 14a odst. 4, návrhy licenčních smluv podle nynějšího § 14a.

Zcela novým typem povinně zveřejněné informace, jehož zavedení do InfZ vyplývá ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, úkolu 1.1 (usnesení vlády č. 1/2011), je povinně zveřejnění seznamu (evidence) rozhodnutí vydaných povinným subjektem, proti nimž byla podána žaloba podle zvláštního právního předpisu (soudního řádu správního), pokud soud o podané žalobě v předchozím kalendářním roce pravomocně rozhodl, s výjimkou rozhodnutí ve věcech služebního poměru příslušníků bezpečnostních sborů a vojáků z povolání (do seznamu se nezahrnují rozhodnutí vydaná podle části páté občanského soudního řádu, protože v tomto případě se jedná o rozhodování jiného typu, při němž se znovu vede nalézací řízení). Předmětné ustanovení dále zakotvuje rozsah, v jakém shora uvedené informace poskytovat. Zakotvení tohoto ustanovení sleduje jak právní, tak i ekonomickou rovinu výkonu působnosti povinného subjektu, a to konkrétně při vydávání správních rozhodnutí. Nadto stanovuje podmínky pro specifikaci konkrétních rozhodnutí, čímž ulehčuje postavení žadatele, který eventuálně žádá o předmětné rozhodnutí. Dále lze pozitivně hodnotit dopad na možnost veřejné kontroly výkonu veřejné správy povinným subjektem v souladu se zásadou hospodárnosti. Nakonec nelze opomenout ani statistický přínos zveřejnění shora specifikovaných informací.

Kromě shora popsané změny ve způsobu zpřístupňování povinně zveřejňovaných informací je nově stanoveno, že povinně zveřejňování InfZ vypočtených informací se nevztahuje na povinné subjekty, které jsou fyzickými osobami.

K odst. 4 a 5:

Tzv. životní situace (z hlediska občana, cizince či podnikatele) se řeší z pohledu úřadu prostřednictvím agend. Je proto zapotřebí, aby byly zachyceny pokud možno všechny životní situace (resp. agendy), tj. i takové, které nejsou v přímé kompetenci žádného ústředního správního úřadu (viz ustanovení § 53 zákona č. 111/2009 Sb., o základních registrech,

ve znění pozdějších předpisů). Podle ustanovení § 54 odst. 1 písm. n) zákona č. 111/2009 Sb. ohlášení agendy obsahuje mj. formuláře v elektronické podobě pro podání a jiné úkony. Tyto formuláře podle odst. 5 téhož paragrafu Ministerstvo vnitra zveřejní na portálu veřejné správy spolu s údaji o agendě v rozsahu stanoveném zákonem o svobodném přístupu k informacím. V odstavci 4 se jiným podáním podle písm. a) rozumí například návrh, podnět nebo stížnost, tedy podání ze strany fyzické nebo právnické osoby, které iniciuje nějaký postup ze strany správního orgánu (správní řízení, postup podle části čtvrté správního řádu, postup směřující k uzavření veřejnoprávní smlouvy, prošetření důvodů pro zahájení řízení z moci úřední a případné vyrozumění podatele podnětu, vyřízení stížnosti apod.). Písmeno b) pak cílí na procesní prostředky obrany dotčených osob v případě, že postup správního orgánu na základě jimi učiněného podání považují za nesprávný nebo nezákonný (odvolání, přešetření způsobu vyřízení stížnosti apod.). Odstavec 5 zajišťuje, že v rozsahu, v jaké jsou informace podle odstavce 4 veřejně přístupné v základním registru agend orgánů veřejné moci a některých práv a povinností, může povinný subjekt svou povinnost splnit uvedením hypertextového odkazu na tyto informace v tomto základním registru.

K bodu 10 (§ 5a a 5b InfZ)

Jedním z úkolů stanovených v Akčním plánu České republiky - „Partnerství pro otevřené vládnutí“, který byl schválen usnesením vlády č. 243 ze dne 4. dubna 2012, je otevření nejdůležitějších datových zdrojů. Většinu informací z veřejných rejstříků dnes veřejná správa prostřednictvím internetu zpřístupňuje, případně je možné je získat dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Avšak kvůli způsobu (formě) zveřejnění je další použití dat z těchto rejstříků časově i technicky náročné, někdy dokonce přímo nemožné. Datové soubory veřejných rejstříků budou postupně převáděny do strojově čitelných formátů, aby kdokoli mohl tato data zapojit do svého díla a v souladu s licencí šířit, zejména prostřednictvím automatizovaného počítačového zpracování. Přitom v souvislosti se zveřejňováním těchto dat ve strojově čitelných formátech bude použit počítačový program, který zajistí anonymizaci. V první fázi (do března 2013) bylo vybráno 10 datových sad a v dalších letech se předpokládá jejich rozšíření. Vzhledem k tomu, že transformace každého datového souboru do strojově čitelného formátu a vytvoření odpovídajících metadat si vyžádají určité náklady, navrhuje se, aby veřejné rejstříky vybrané pro tento účel vláda stanovila nařízením.

Nově zařazené ustanovení § 5b je důsledkem navrhovaného sloučení InfZ a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Cílem tohoto postupu je vytvoření jednotného procesního rámce pro realizaci práva na informace. Současný legislativní stav zahrnuje dva „informační“ právní předpisy, které se obsahově buď překrývají či naopak obsahují neodůvodněné rozdíly v otázkách procesního postupu. Vzhledem k tomu, že podobu zákona o právu na informace o životním prostředí výrazně ovlivnila povinnost implementovat směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (dále jen „Směrnice 2003/4/ES“), bylo při aktuálních legislativních pracích potřeba převést do InfZ některá ustanovení zákona o právu na informace o životním prostředí tak, aby český právní řád stále odpovídal požadavkům Směrnice 2003/4/ES.

K bodu 11, 12, 13 (§ 6 InfZ)

Ustanovení § 6 InfZ zakotvuje institut odkazu na zveřejněnou informaci. Za účelem zjednodušení aplikační praxe byl do textu § 6 InfZ vtělen nový odstavec 3, který povinnost přímého poskytnutí informace v případech, kdy na jejím poskytnutí žadatel trvá, omezuje

pouze na žádosti, které nebyly podány elektronickou cestou, jestliže se současně jedná o informaci, která není zveřejněna způsobem umožňujícím dálkový přístup nebo žadatel neobdržel hypertextový odkaz na ni.

K bodu 14 (§ 8 InfZ)

Navržená změna reaguje na nejnovější judikaturu Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu, podle které je dle současného znění informačního zákona nejen přípustné, aby byly informace o trestním řízení poskytnuty konkrétní osobě na žádost po pravomocném odsouzení pachatele trestného činu nebo po jiném rozhodnutí ve věci samé, ale takové poskytnutí je možné i před tímto okamžikem, tzn. ještě v průběhu trestního řízení v užším smyslu. Již původní výklad správních soudů, umožňující poskytnutí informací po pravomocném odsouzení pachatele trestného činu nebo po jiném rozhodnutí ve věci samé, byl problematický z hlediska doslovného výkladu zákona. Posiluje se tak ústavní konformita textu zákona, který respektuje právo na informace zakotvené v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Ustanovení čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod výslovně uvádí, že svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Sousedství „v demokratické společnosti nezbytná“ vyjadřuje princip proporcionality, který musí zákonná úprava, jež omezuje právo na informace, respektovat. Obecně řečeno se informace o probíhajícím řízení poskytují, nebrání-li tomu nějaká „naléhavá společenská potřeba“.

K bodu 15 (§ 8c InfZ)

Při projednávání připomínek k návrhu analýzy uplatnilo velké množství připomínkových míst požadavek na výslovné legislativní řešení pravidel pro poskytování informací o platech a odměnách konkrétních pracovníků (zaměstnanců) povinných subjektů, a to v závislosti na ustanovení § 8b InfZ a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010-79. Podle ustanovení § 8b zákona InfZ poskytne povinný subjekt základní osobní údaje o osobě, již poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Tyto druhy osobních údajů poskytne povinný subjekt i bez souhlasu této osoby (subjektu osobního údaje), a ustanovení § 8b InfZ proto představuje z hlediska zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění, zvláštní právní důvod pro zpracovávání osobních údajů formou poskytnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím [srov. § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů a § 4 odst. 1 InfZ]. V praxi bylo sporné, zda ustanovení § 8b InfZ umožňuje poskytnutí informace o výši platu nebo odměny konkrétního zaměstnance povinného subjektu bez jeho souhlasu. Na tuto otázku odpověděl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010-79. Rozhodl, že údaj o tom, jaké mimořádné odměny dostal vedoucí oddělení informačních systémů magistrátu a jejich důvod, není předmětem ochrany soukromí, neboť výdaje na odměny, včetně platů zaměstnanců v povinných subjektech spadají do rozsahu pojmu veřejné prostředky; NSS proto připustil, aby tato informace byla na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnuta v tomto konkrétním případě i bez souhlasu zaměstnance.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, jenž se k výkladu § 8b InfZ precedentně vyjádřil, je samozřejmě nutné respektovat, takže informaci o výši platu či odměně konkrétního zaměstnance bude nutné při splnění níže popsanych podmínek na základě individuální žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout. Nosné důvody (*ratio decidendi*) odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu však principiálně nevylučují,

aby vydání takové informace bylo při uplatnění *testu proporcionality* v odůvodněných případech odmítnuto. Je třeba podotknout, že výslovně provedení testu proporcionality připustil Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 11. listopadu 2011, sp. zn. 40 As 40/2010. Zásadní podmínkou provedení testu je tedy zohlednění všech okolností konkrétního případu. Ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci a konkrétním podmínkám pak může, ale nemusí, zcela zřetelně převážet nutnost ochrany soukromí a osobních údajů nad právem na informace, resp. nad požadavkem kontroly ze strany veřejnosti (nutnost uplatnit takový postup vyplývá i z § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů). Důvody pro neposkytnutí informace však musejí být vždy náležitě uvedeny v rozhodnutí, jímž by byla žádost o informace odmítnuta.

Protože aplikace *testu proporcionality* je relativně složitá a ne všechny povinné subjekty jsou odborně způsobilé takový test adekvátně realizovat, jeví se jako vhodné, aby InfZ sám výslovně upravil poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů.

Návrh vychází z vymezení tzv. veřejných funkcionářů, které je provedeno ustanovením § 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, v němž se vypočítává několik kategorií osob, u nichž je dle názoru předkladatele v souladu s výše uvedeným namíste poskytovat informace o výši platu, mzdy, odměně nebo jiném obvyklém plnění. Příslušná kritéria pro konkrétní kategorie osob tedy zakotvuje zákon o střetu zájmů, přičemž předkladatel má za to, že u tzv. veřejných funkcionářů se jedná o požadavek zcela legitimní, který je nadto plně v souladu se související judikaturou. Nakonec jde o zaměstnance, kteří při výkonu veřejné správy rozhodují o právech a povinnostech fyzických nebo právnických osob, přičemž toto rozhodování je v převažující míře založeno na správním uvážení.

K bodu 16 (§ 10a InfZ)

Nově zakotvené ustanovení § 10a je převzato ze zákona o právu na informace o životním prostředí tak, aby ustanovení, které bylo do českého právního řádu provedeno v souvislosti s implementací Směrnice 2003/4/ES, zůstalo zachováno. Nepřebírá se dosavadní § 8 odst. 4 písm. b) zákona č. 123/1998 Sb. („Porušením obchodního tajemství není zpřístupnění informace označené za obchodní tajemství, pokud hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí...“), protože v demokratickém státě respektujícím právo na život je očekávatelné, že zejména státní orgány a jiné orgány veřejné moci pro adekvátní informování a ochranu veřejnosti samy včas zveřejní potřebné informace o ohrožení lidského života a/nebo životního prostředí, byť by se týkaly obchodního tajemství. Zakotvení požadavku na vyloučení omezení vyplývajících z ustanovení § 8a nebo dalších ustanovení InfZ v případě poskytnutí informace o emisích vypouštěných či vyzařovaných do životního prostředí se jako velmi specifická environmentální problematika ponechává k promítnutí v zákonech o jednotlivých složkách životního prostředí.

K bodu 17 - 23 (§ 11 InfZ)

Ustanovení § 11 zakotvuje další důvody, kdy je poskytnutí požadované informace vyloučeno.

Dle písmene a) odstavce prvního povinný subjekt neposkytne informace vztahující se výlučně k vnitřním poměrům povinného subjektu, je-li to nezbytné z důvodu ochrany zdraví, životního prostředí, veřejné bezpečnosti nebo majetku. Požadavek na změnu citovaného ustanovení vyplývá z přípravy na ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním

dokumentům. Navrhovaná změna tedy subsumuje veškerou aktivitu povinného subjektu směrem „dovnitř“, která nemá vnější přesah, a to ať už se jedná o formální či neformální činnost povinného subjektu, přičemž vychází z kategorií vypočtených předmětnou úmluvou.

Podle odstavce 2 písm. d) povinný subjekt neposkytne informace, na které se vztahuje bankovní tajemství. Zákon o svobodném přístupu k informacím zakotvuje několik důvodů, pro které je možné právo na informace podle tohoto zákona omezit. Mezi tyto důvody však nezahrnuje výslovně otázku bankovního tajemství. To je zakotveno jak v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, tak také v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Podle ustanovení 38 odst. 1 zákona o bankách platí, že se na všechny bankovní obchody, peněžní služby bank, včetně stavů na účtech a depozit, vztahuje bankovní tajemství. Současně pak další odstavce stanoví důvody, ve kterých je možné toto bankovní tajemství prolomit. Speciálně pro Českou národní banku je pak v ustanovení § 49 zákona o České národní bance uvedeno, že se bankovní tajemství vztahuje na všechny bankovní operace České národní banky včetně stavů na účtech, které vede. Ustanovení § 38 zákona o bankách i ustanovení § 49 zákona o České národní bance je třeba považovat za speciální normu vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím bez ohledu na to, jestli je na právní úpravu bankovního tajemství v zákoně o svobodném přístupu k informacím odkazováno. Tedy již dnes by nemělo být možné ochranu bankovního tajemství s poukazem na zákon o svobodném přístupu k informacím prolomit. Protože však v praxi vznikají v této otázce nejasnosti a jsou s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím činěny snahy bankovní tajemství prolomit, je navrhováno zahrnout bankovní tajemství přímo do zákona o svobodném přístupu k informacím mezi důvody, které brání žádosti o informace vyhovět, podobně jako je tomu v případě obchodního tajemství, utajovaných informací apod.

V odstavci 4 se zrušuje ustanovení písm. a), což souvisí s provedenou legislativní změnou poskytování informací o trestním řízení. Nově je pak do odstavce 4 doplněno písm. e), na jehož základě se činnosti ozbrojených sil, Vojenské policie a bezpečnostních sborů, pokud by poskytnutí takových informací mohlo ohrozit plnění úkolů těchto složek, stávají činnostmi, o nichž povinný subjekt informace neposkytne. Tuto legislativní konstrukci je pak potřeba vykládat vždy s ohledem na aktuální situaci, neboť povaha požadovaných informací může být v čase proměnlivá.

V souladu se záměrem nevyužívat pojem veřejné instituce se toto slovní spojení vypouští z odstavce 5; zavedení legislativní zkratky „právo autorské“ se vypouští, protože je nově obsaženo v § 4a.

K bodu 24 a 25 (§ 12 InfZ)

V odstavci prvním nadepsaného ustanovení, které se nově člení na odstavce, se zrušuje slovo „požadované“ za účelem zpřesnění významu tohoto ustanovení.

Nový odstavec 2 výslovně upravuje test veřejného zájmu, který je v podmínkách InfZ již nepřímo vyjádřen v § 12 odst. 1 a při aplikaci zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací jej dovozují judikatura Ústavního i Nejvyššího správního soudu. Jeho podstata, zjednodušeně řečeno, spočívá v povinnosti u určitých důvodů pro neposkytnutí informací kromě podřazení konkrétní informace pod zákonný důvod též prověřit, zda veřejný zájem na poskytnutí této informace nepřevažuje nad důvody, pro které byla stanovena jejich ochrana (v platném znění InfZ s takovým postupem – tedy specifickým správním uvážením – výslovně počítá jen § 11 odst. 1 InfZ). Svou podstatou tedy test veřejného zájmu spočívá

v zvláštním testu proporcionality, tj. ve specifickém řešení střetu dvou ústavně zaručených práv (nejčastěji práva na informace a práva na ochranu soukromí, osobnosti a osobních údajů). Předkladatel pak navrhuje zavedení testu veřejného zájmu ve vztahu ke všem důvodům pro odmítnutí informace, a to s výjimkou ustanovení § 11 odst. 4 písm. e) InfZ. Povinný subjekt má již nyní povinnost své rozhodnutí řádně a přesvědčivě odůvodnit, předestřené posuzování by tedy nemělo znamenat pro rozhodovací praxi povinných subjektů větší obtíže.

K bodu 26 (§ 13 InfZ)

S ohledem na legislativní provedení obecné subsidiarity správního řádu vůči InfZ doznala „procesní“ část InfZ značných změn. Předkladatel k tomu konstatuje, že požadavek na minimalizaci odchylek vychází z příslušného usnesení vlády, přičemž snahou předkladatele bylo zabránit vnesení přílišného formalismu do postupu podle InfZ. Nově tak bude InfZ zákon upravovat speciality vůči správnímu řádu s tím, že obecná procesní rovina bude stanovena ustanoveními správního řádu.

Co se týče žádosti o poskytnutí informace, je zahrnuto ustanovení o absenci uznávaného (a vzhledem ke své formulaci i zaručeného) elektronického podpisu při podávání žádosti. Zároveň je výslovně stanoveno, že účastníkem řízení o poskytnutí informace je pouze žadatel tak, aby do správního řízení nebyly zcela neúčelně vtahovány další osoby (např. v případě poskytnutí informace o jejich platu).

K bodu 27 (§ 14 InfZ)

Navrhovaná znění citovaného ustanovení přihlíží k poznatkům aplikační praxe, kdy je za současné situace ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) InfZ často povinnými subjekty aplikováno chybně, čímž je v konečném důsledku postižen žadatel. Nutno podotknout, že správní soudy i odborná literatura vnímají odložení žádosti jako správní rozhodnutí v materiálním smyslu. Předložený návrh proto výslovně předpokládá, že povinný subjekt odloží žádost prostřednictvím odůvodněného sdělení. Povinný subjekt bude muset důvody odložení v odůvodnění sdělení uvést, nadto ve většině případů označit jiný povinný subjekt, který dle jeho názoru disponuje žadatelem požadovanými informacemi.

V této souvislosti se nabízelo rovněž využití ustanovení § 12 správního řádu, a to tak, že by povinný subjekt žádost postoupil usnesením povinnému subjektu, který má požadované informace k dispozici. Tuto konstrukci však předkladatel v návrhu nezakotvil, neboť by poskytovala velmi široké pole pro eventuální obstrukce ze strany povinných subjektů, které by vzájemným postupováním žádosti mohly záměrně krátit žadatele na jeho právu na informace.

Nutno podotknout, že původní návrh v souladu s vládním zadáním zakotvoval rovněž možnost obrany povinného subjektu proti žadatelům, kteří právo na informace využívají jako určitý způsob záměrného administrativního zatěžování či dokonce šikany povinného subjektu (např. podáváním velkého množství zjevně nesmyslných žádostí). Tento typ žádostí o poskytnutí informace by mohl povinný subjekt nově rozhodnutím odmítnout, ovšem ve velmi krátké lhůtě 7 pracovních dní. Předmětný návrh představuje legislativní zakotvení ochrany povinného subjektu před tzv. věčnými žadateli či kverulanty, na druhé straně se postup povinného subjektu může stát předmětem přezkumu ze strany nadřízeného orgánu, čímž je, spolu s explicitním stanovením zkrácené lhůty, naopak zajištěna ochrana žadatele před zneužíváním předmětného ustanovení ze strany povinného subjektu. Vzhledem

k připomínce Kanceláře ministra vnitra bylo však od zakotvení předestřené institutu ochrany před „obstrukční žádostí“ upuštěno.

Ustanovení odstavce 4 pak upravuje otázku podjatosti povinného subjektu při poskytování informací, kdy je výslovně stanoveno, že v takovém případě poskytuje informace osoba stojící v čele povinného subjektu. Předkladatel neakceptuje připuštění delegace podle ustanovení § 131 odst. 4 správního řádu. Pokud totiž bude celý povinný subjekt podjatý (viz například žádosti o poskytnutí informací o odměnách vedení kraje a krajského úřadu), nelze nebo není účelné věc delegovat na jiný povinný subjekt, neboť ten požadovanými informacemi nedisponuje.

K bodu 29 (§ 15 InfZ)

V případě, kdy povinný subjekt obdrží více žádosti téhož žadatele nebo více žádostí, které spolu věcně souvisejí, je podle § 15 odst. 1 InfZ oprávněn tyto žádosti vyřizovat jako žádost jedinou, avšak při dodržení ostatních ustanovení InfZ týkajících se postupu při vyřizování žádosti o informace. Rovné postavení žadatele je pak akcentováno stanovením počátku lhůty, pro nějž je určující den podání první žádosti o poskytnutí informace, kterou povinný subjekt obdrží.

Ustanovení § 15 odst. 2 InfZ upravuje možnost prodloužit lhůtu pro vyřízení žádosti, a to z taxativně vypočtených důvodů. Změnou oproti platnému stavu je prodloužení lhůty z důvodu konzultace s jiným subjektem, přičemž již nemusí jít pouze o jiný povinný subjekt. Typicky se může jednat o subjekt chráněných (např. osobních) údajů, jehož údaje je možné poskytnout pouze s jeho souhlasem.

Navržené ustanovení § 15 odst. 3 pak zjednodušuje procesní postavení povinného subjektu a rovněž potenciálně snižuje jeho administrativní zatížení zavedením mediačního přístupu, v souladu s nímž je žadatel – v případě, že by mělo následovat mimořádně rozsáhlé vyhledání informací – vyzván, aby upřesnil, v jaké z předestřených forem, které jsou k dispozici, má o informaci zájem.

K bodu 31 a 30 (§ 17 a 18 InfZ)

S ohledem na terminologickou jednotnost vydá povinný subjekt rozhodnutí o *zamítnutí* žádosti v případech, kdy shledá důvod pro neposkytnutí informace.

Ustanovení § 17 odst. 3 pak upravuje procesní situaci, kdy povinný subjekt vyřídí žádost o poskytnutí informací kladně, avšak v souladu s InfZ z ní vyloučí osobní údaje či obchodní tajemství. V takovém případě nemusí povinný subjekt vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Možné zneužití nadepsaného ustanovení povinným subjektem je pak minimalizováno tím, že žadatel může do 15 dní od poskytnutí informací sdělit, že trvá na vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti v rozsahu neposkytnutých údajů. Povinný subjekt takové rozhodnutí vydá ve zkrácené lhůtě, přičemž žadatel může následně využít možnost podání příslušného opravného prostředku.

Zvláštní ustanovení o odvolání jsou – odlišně od stávajícího § 16 – obsažena v § 18. Zásadní změnou, která má přispět efektivnějšímu vymáhání a dodržování práva na informace, je zavedení informačního příkazu. Informačním příkazem je takové opatření nadřízeného orgánu povinného subjektu, při němž je povinnému subjektu přímo uloženo poskytnutí informace (jsou-li pro takový postup splněny zákonné důvody, tj. nejedná-li se o informaci, kterou by

nebylo možno vydat). Zakotvení předestřené institutu je reakcí na frekventovaný problém aplikační praxe, kdy povinný subjekt mnohdy opakovaně nerespektuje právní názor nadřízeného orgánu a v situaci, kdy nezákonně odmítá vyhovět žadateli, neexistuje žádný nástroj, s jehož pomocí by se žadatel proti takovému obstrukčnímu postupu mohl bránit. V odůvodněných případech, kdy nebrání poskytnutí informace žádný zákonný důvod, je nadřízený orgán povinen vydat informační příkaz, v němž povinnému subjektu přikáže, aby požadované informace poskytl. Závaznost a vynutitelnost informačního příkazu je dána tím, že se bude jednat o exekuční titul, tudíž se jeho naplnění bude možné domáhat prostřednictvím jeho výkonu. Povinný subjekt bude mít nově rovněž možnost požadované informace poskytnout sám, pokud jimi bude disponovat.

Legislativní zakotvení informačního příkazu je předkládáno ve dvou variantách, a to s ohledem na požadavek vyšších územně samosprávných celků na to, aby příkaz nebylo možné užít v oblasti výkonu samostatné působnosti.

K bodu 32 (§ 19 InfZ)

Ustanovení § 19 nově zakotvuje úpravu ochrany proti nečinnosti povinného subjektu (původní ustanovení § 19 se zrušuje, protože jeho platnost vyplývá ze samé podstaty povinnosti poskytovat informace). Nastolená lhůta 30 dní pro uplatnění prostředku ochrany je stanovena tak, aby v tomto časovém intervalu proběhly všechny úkony ze strany nadřízeného orgánu. V současné chvíli je tato lhůta minimálně 22 dní (15+7), neboť platné znění InfZ zakotvuje institut stížnosti pro případ procesní nečinnosti povinného subjektu. Lhůta je tedy nepatrně prodloužena, avšak je stanovena výslovně pro nadřízený orgán povinného subjektu, který zjednává nápravu bez ohledu na možné obstrukce a protahování celého procesu ze strany povinného subjektu.

Lhůta pro zjednání nápravy stanovena povinnému subjektu nesmí přesáhnout 15 dní.

K bodu 33 a 31 a 30 (§ 19a až 19e InfZ)

Navržené znění ustanovení § 19a a 19b InfZ týkající se úhrady nákladů za poskytování informací se vztahuje především na častou situaci, kdy povinný subjekt aplikuje institut mimořádně rozsáhlého vyhledání nákladů, avšak s ohledem na přípravu ratifikace Úmluvy Rady Evropy o přístupu veřejnosti k úředním dokumentům, která takovou zálohu vylučuje, je toto ustanovení předkládáno ve dvou variantách (vzhledem k tomu, že v návrhu není obsažen specifický postup pro vypořádání se s „obstrukční žádostí“, může být v možnosti požadovat zálohu na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací spatřován právní prostředek, který alespoň částečně od podání „obstrukční žádosti“ odrazuje).

V případě, kdy by Česká republika Úmluvu neratifikovala, je v předloženém návrhu zakotvena záloha na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Ta je stanovena procentem z celkově požadované úhrady, avšak maximálně může činit 500,- Kč. Povinný subjekt tedy bude schopen pokrýt část již vynaložených nákladů, navíc je záloha prostředkem obrany povinného subjektu – tím více při nezavedení institutu specificky ochraňujícího před „obstrukční žádostí“ – proti žadatelům, jejichž cílem je pouze paralyzovat povinný subjekt, nikoliv získání informací. Omezení výše zálohy naopak svědčí žadateli, avšak ten může vzít svou žádost zpět pouze v zákonem stanovené lhůtě, poté vzniká povinnému subjektu nárok vůči žadateli na dosud účelně vynaložené náklady. Dle názoru předkladatele navržená konstrukce zohledňuje mimořádně vzniklé náklady povinného subjektu za současného respektování žadatelova práva na informace. Stejně jako výši běžné úhrady je povinný subjekt

povinen odůvodnit i výši zálohy na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, a to pod sankcí ztráty tohoto nároku.

Stížnost dle platného ustanovení § 16a zůstala zachována, a to ve věcech hrazení nákladů, tedy vyčíslení úhrady a zálohy či stanovení odměny. V dalších procesních situacích byla nahrazena opatřením proti nečinnosti či odvoláním dle správního řádu. Právní úprava z dosavadního § 16a se přesouvá do § 19c.

Ustanovení § 19d pak dále upravuje vztah InfZ a správního řádu vypočtením ustanovení, která nelze při postupu dle InfZ využít. Také je výslovně zakotveno, že se informace, na které se vztahuje zákonná ochrana, vedou odděleně mimo správní spis.

Co se týče určení nadřízeného orgánu v případech, kdy nelze užít ustanovení § 178 správního řádu, předložený návrh respektuje zásadu nezávislosti rozhodování výslovným stanovením, že v takové situaci o opravném prostředku rozhoduje zřizovatel povinného subjektu nebo ten, kdo plní úkoly zřizovatele povinného subjektu, tedy subjekt odlišný od dotčeného povinného subjektu. Cílem je zajistit, aby přezkum rozhodnutí povinného subjektu probíhal „mimo povinný subjekt“. Osoba stojící v čele povinného subjektu je příslušná k rozhodnutí o opravném prostředku teprve v situaci, kdy nelze použít žádné z předchozích kritérií.

Text stávajícího ustanovení § 18 byl z důvodu procesních změn převeden do ustanovení § 19e InfZ a terminologicky upraven, věcně zůstal beze změn.

K bodu 34, 35 (§ 20 InfZ)

S ohledem na navrženou změnu legislativní úpravy je explicitně stanoveno, kdo ve věcech dle InfZ jedná za územní samosprávné celky.

K bodu 36 (§ 21 InfZ)

Ustanovení § 21 InfZ specifikuje příslušnost k vydání prováděcích právních předpisů, které předvídá InfZ. Vláda nově stanoví nařízením seznam veřejných rejstříků zveřejňovaných ve strojově čitelných formátech.

K čl. II

Přechodné ustanovení určuje, dle jaké úpravy provedené v InfZ se vyřídí žádosti o poskytnutí informace s ohledem na čas jejich podání.

Dále je stanovena odlišná lhůta pro praktickou aplikaci ustanovení § 5 InfZ, neboť v citovaném ustanovení dochází ke změnám ve struktuře povinně zveřejňovaných informací tak, aby všechny povinné subjekty byly schopné uvést své internetové stránky do souladu se zněním InfZ.

K čl. III

Zrušuje se nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Nařízení již delší dobu neplní svou funkci, je z větší části obsoletní.

K ČÁSTI DRUHÉ

K čl. IV

K bodu 1 (název zákona)

Vzhledem k převedení příslušné části zákona o právu na informace o životním prostředí do InfZ byl zákon č. 123/1998 Sb. nově pojmenován jako *zákon o zpřístupňování prostorových dat a o organizaci vzdělávání v oblasti ochrany životního prostředí*, aby byl zohledněn stávající obsah tohoto právního předpisu.

S ohledem na navrhované sloučení obou právních předpisů je dále uvedeno, v jakém konkrétním ustanovení naleznou svůj obraz zrušovaná ustanovení zákona o právu na informace o životním prostředí. Zachována pak zůstala ustanovení týkající se zpřístupňování prostorových dat, zprávy o stavu životního prostředí a organizace environmentálního vzdělávání..

K bodu 2 (§ 1 ZpPIŽP)

Došlo ke zpřesnění textu. Dne 1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva - nadále jsou implementovány právní předpisy Evropské unie, nikoliv Evropských společenství.

K bodu 3 (§ 2 ZpPIŽP)

Nově jsou vymezeny pouze pojmy, které se vztahují k problematice zpřístupňování prostorových dat a organizaci environmentálního vzdělávání.

K bodu 4 (§ 3 až 11 ZpPIŽP)

Ustanovení § 3 až 7 ZpPIŽP jsou provedena v ustanoveních § 6 a § 13 až 15 InfZ. Důvody pro neposkytnutí informace z § 8 odst. 3 až 9 zákona č. 123/1998 Sb. byly podřazeny pod režim zákonných důvodů podle ustanovení § 7 – 12 InfZ. Ustanovení § 9 je provedeno ustanoveními § 17 a 18 InfZ. Zrušovaná ustanovení § 10 až 11 jsou nahrazena ustanoveními § 5, 11 a 12 InfZ.

K bodu 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 16, 18, 21, 23 (§ 11a až 11d a 15a ZpPIŽP)

Ve všech dotčených ustanoveních se termín *povinný subjekt* nahrazuje termínem *orgán veřejné správy*. Pojem „povinný subjekt“ byl novelou č. 380/2009 Sb. použit účelově při transpozici směrnice z důvodu zachování jednotné terminologie. Předestřený požadavek se stává vypuštěním „informační části“ zákona neopodstatněným.

K bodu 10 (§ 11b ZpPIŽP)

Vypuštění části textu, který odkazuje na zrušovaná ustanovení ZpPIŽP.

K bodu 13 (§ 11c odst. 1 ZpPIŽP)

Pro služby založené na prostorových datech se nově zakládá pouze možnost využívání licenčních smluv, nikoliv povinnost.

K bodu 15 (§ 11c odst. 2 ZpPIŽP)

Vypuštění ustanovení pod písmenem h) reaguje na stávající aplikační praxi, která ukazuje, že zejména pro subjekty, které pravidelně poskytují data a služby bezplatně, je velice obtížné požadavek na ohodnocení dat a služeb naplnit.

K bodu 17 (§ 11c odst. 6 ZpPIŽP)

Navržené znění je přesnější s ohledem na požadavek směrnice, podle kterého má být přístup orgánů veřejné správy k prostorovým datům a službám zaručen „...za účelem plnění veřejných úkolů, které mohou mít vliv na životní prostředí“.

K bodu 19, 20 (§ 11d odst. 2 a 3 ZpPIŽP)

Stran důvodů pro odmítnutí poskytnutí prostorových dat se v § 11d odst. 2 a 3 převážně odkazuje na ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím.

K bodu 22 (§ 14 a 15 ZpPIŽP)

Uvedená ustanovení ZpPIŽP jsou zohledněna v nově konstruované úpravě vztahu InfZ a správního řádu.

K čl. V

Přechodné ustanovení určuje, dle jaké úpravy provedené v InfZ se vyřídí žádosti o poskytnutí informace s ohledem na čas jejich podání.

K ČÁSTI TŘETÍ

K čl. VI

Předpokládané nabytí účinnosti bylo stanoveno na 1. leden 2014, a to především s ohledem na četné změny v aplikační praxi.