

OBECNÁ ČÁST

A. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

1. Důvody předložení a cíle

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.

a) 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. Na ni navázalo usnesení vlády č. 3/2012 k Analýze účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, které uložilo provedení celkem 15 legislativních změn a úprav s cílem posílení transparentnosti přístupu k informacím.

Strategie vlády na období let 2011 a 2012 i usnesení vlády č. 3/2012 byly začátkem roku 2013 nahrazeny novou Strategií pro léta 2013 a 2014 (usnesením vlády č. 39/2013). Ta po obsahové stránce nově vymezila úkol připravit novelu informačního zákona (v bodě 1.3.). Podle nového zadání měl být předložen návrh novely InfZ obsahující zejména:

- návrh řešení účinného mechanismu k bránění obstrukcí ze strany povinných subjektů (např. informační příkaz, případně jiný sankční mechanismus),
- instruktivnější formulace poskytování informací v případech střetu dvou základních práv, vycházející z judikatury správních soudů, například o platech a odměnách úředníků a zaměstnanců veřejné správy, o přestupkovém řízení,
- prohloubení opakovaného použití informací a využívání otevřených dat, reformulaci povinně zveřejňovaných informací.

b) 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, přičemž v daném případě změny spočívají v odstranění některých technických nedostatků právní úpravy a zachování stávajícího rozsahu (minimální)

aplikace správního řádu na vyřizování žádostí o informace. 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. 9. 2011). V Akčním plánu se ČR mimo jiné zavázala k zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím. Předkladatel proto zohlednil i tento mezinárodní závazek ČR.

1.1 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.

1.2 Definice problému

Obecným problémem informačního práva, který identifikovala již analýza účinnosti z roku 2012, je všeobecně nízká vymahatelnost tohoto práva a především pak časové náročnost získání požadované informace. Podrobný popis problémů i jejich analýza je obsažen v příloze III.A materiálu k usnesení vlády č. 3/2012, jímž vláda vzala na vědomí analýzu účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (materiál je dostupný na webové stránce <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-ucinnosti-zakona-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-zip.aspx>).

Analýza navrhla provedení následujících opatření:

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).

Vnější připomínkové řízení v říjnu 2012 množstvím a rozdílností uplatněných připomínek k návrhu zákona nicméně ukázalo, že nepanuje obecná shoda v tom, jak má právní úprava na úseku svobodného přístupu k informacím vypadat. Vedle připomínky, že zákon o svobodném přístupu nemá být novelizován (obdržené v rámci připomínkování návrhu veřejností), byla uplatněna i připomínka, že má být vypracován návrh nové komplexní právní úpravy přístupu k informacím a souběžně s ní má být zpracován a předložen též návrh nové právní úpravy prostorových dat pro účely politik životního prostředí a vzdělávání, výchovy a osvěty v oblasti ochrany životního prostředí, čemuž by předcházelo zpracování věcného záměru zákona (jednalo se o zásadní připomínku tehdejší předsedkyně Legislativní rady vlády). Vyjasnění v tomto ohledu přinesla nová Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 schválená usnesením vlády č. 39/2013, která ve svém bodě 1.3. po obsahové stránce nově vymezila úkol připravit novelu informačního zákona (nikoliv celý nový zákon, jemuž by předcházela věcný záměr zákona). Zmíněná vládní protikorupční strategie také (ve svém bodě 6.1.2) stanovila, že téma informačního komisaře má být rozpracováno samostatnou analýzou, tedy mimo úkol spočívající v přípravě novely informačního zákona.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je základním procesním a hmotněprávním nástrojem pro přístup k informacím z veřejného sektoru. Pro přístup k informacím o životním prostředí platí speciální zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí.

Zákon o svobodném přístupu k informacím provádí Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále také jako „RE-USE Směrnice“). Zákon o právu na informace o životním prostředí provádí Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (dále také jako „Směrnice 2003/4/ES“) a Směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. 3. 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).

Oba zákony upravují poskytování informací na základě individuálních žádostí o informace i jejich aktivním zveřejňováním. Liší se však v mnoha aspektech zejména procesního charakteru, což v praxi vyvolává značné aplikační problémy.

Platný právní stav nevykazuje znaky diskriminace ani nepřijatelné dopady na ochranu soukromí a osobních údajů, jak dosvědčuje soudní judikatura, která se v mnoha případech vyslovila kvazbě práva na informace a práva na ochranu osobnosti a osobních údajů. Stávající znění § 8a a 8b nebylo judikaturou nikdy zpochybněno z hlediska ústavnosti, resp. z hlediska nevyvážené vazby ve vztahu k ochraně osobnosti a osobních údajů (v podrobnostech srov. dále k problematice poskytování informací o platech a odměnách).

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Změnami jsou dotčeny jak tzv. povinné subjekty, tedy subjekty mající povinnost podle uvedených předpisů poskytovat informace, tak i potenciální žadatelé o tyto informace, tedy každá fyzická i právnická osoba. Povinnými subjekty jsou zejména všechny státní orgány, dále územní samosprávné celky a tzv. veřejné instituce, tedy entity veřejného práva nebo práva soukromého, u nichž však z důvodu jejich vazby na stát nebo samosprávu převažuje veřejný zájem na jejich zařazení do kategorie subjektů povinných poskytovat informace.

1.5 Popis cílového stavu

Cílem je zvýšení rychlosti získání informace a zjednodušení obrany žadatelů proti případným obstrukčním postupům ze strany povinných subjektů.

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.

Změnou koncepčního charakteru je provedené spojení InfZ a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (v dalším textu též jako „InfŽP“). 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).

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

1.6 Zhodnocení rizika

Právo na informace je jedním z ústavou chráněných politických práv (srov. čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod), stávající znění InfZ i InfŽP však nedává dostatečné možnosti obrany proti šikanózním postupům ze strany povinných subjektů, zejména proti oddalování poskytnutí informace.

Ministerstvo vnitra ustavilo v roce 2011 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. 1. 2011, 23. 2. 2011, 23. 3. 2011, 20. 4. 2011 a 25. 5. 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 nezaujatosti připravované analýzy zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo její zpracování zadáno externímu a nezávislému odborníkovi. Za

tímto účelem byl osloven Mgr. Ing. Oldřich Kužílek, 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 mohlo ztotožnit (podrobněji v příloze III.A materiálu, jenž byl vzat na vědomí usnesením vlády č. 3/2012).

Při jednáních pracovní skupiny se postupně vyprofilovaly „okruhy problémů“, u nichž by bylo možné vhodnými legislativními změnami posílit (urychlit, zjednodušit) realizaci práva na informace. Jejich popis je dostupný v příloze III.A materiálu, jenž byl vzat na vědomí usnesením vlády č. 3/2012.

2. Návrh variant řešení

Dne 16. 1. 2013 vláda schválila svým usnesením č. 39/2013 novou Strategii v boji proti korupci na období let 2012 a 2013, předpokládající novelizaci InfZ k posílení účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.

Legislativní změny, které byly na základě této Strategie připraveny, 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. 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).
3. Zavedení testu veřejného zájmu, resp. testu proporcionality (změna § 12 InfZ).
4. Povinné zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů, které mají dopady na jejich činnost navenek (§ 5 odst. 5 InfZ)
5. Instruktivnější vymezení způsobů poskytnutí informace (§ 4 InfZ).
6. Redefinování pojmu „zveřejněná informace“ tak, aby jí byla pouze informace zveřejněná způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 3 odst. 5 InfZ).
7. Úprava poskytování informací z oblasti trestního řízení a řízení o správních deliktech (§ 8 InfZ)
8. Úprava poskytování informací a platech a odměnách, a to v souladu s aktuální soudní judikaturou (§ 8c InfZ)
9. Doplnění některých specifických důvodů pro odmítnutí žádosti o informace (§ 11 odst. 1 a 4 InfZ)
10. Úprava některých systémových nedostatků provázanosti InfZ a správního řádu (se zachováním stávajícího rozsahu aplikace správního řádu)
11. Některé technické úpravy

Základním východiskem pro formulaci všech opatření bylo, **aby úpravou InfZ nedošlo ke zhoršení stávajícího standardu přístupu k informacím**. To především znamenalo **odmítnutí požadavků na prodloužení doby pro vyřízení žádosti o informace a na zhoršení procesních podmínek pro přístup k informacím** (např. požadavky na plné podřízení žádostí o informace náležitostem podání podle § 37 správního řádu).

Při přípravě novely bylo **uplatněno velké množství požadavků na rozšíření důvodů pro neposkytnutí informace**. Každý z těchto důvodů byl poměřován z hlediska čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tzn. bylo zvažováno, zda konkrétní zákonná výluka je *opatřením v demokratické společnosti nezbytným pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*. Bylo proto zvažováno, zda příslušnou informaci je *nutné* z hlediska veřejného či konkrétního soukromého zájmu chránit a současně zda ochrana příslušné informace již dnes z právního řádu vyplývá a zda z něj vyplývá jednoznačně. Příslušný zákonný důvod zároveň nesměl být formulován příliš obecně a neměl dávat pokud možno prostor pro jeho potenciální zneužití.

2.1 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

2.2 Poskytování informací o platech, odměnách a jiných podobných plněních

Při projednávání připomínek k návrhu analýzy InfZ 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. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, který se týká ustanovení § 8b InfZ.

Podle ustanovení § 8b InfZ poskytne povinný subjekt základní osobní údaje o osobě, jíž 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. 5. 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; Nejvyšší správní soud 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 (protože je to zadání obsažené ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014), nebo ponechat v tomto ohledu stávající právní stav, z čehož vyplývají následující možnosti legislativního řešení:

1. Nulová varianta (zachování stávajícího stavu)
2. Upřesnění pravidel pro poskytování informací o platech, mzdách a odměnách

2.3 Změny procesního charakteru směřující k urychlení přístupu k informacím

2.3.A Zavedení informačního příkazu

Informačním příkazem je takové opatření nadřízeného orgánu povinného subjektu, jímž 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 období stávajícího § 16 odst. 4 InfZ. Předmětem analýzy proto byly 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.

2.3.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

2.3.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 proporcionality*, tj. ve specifickém řešení střetu dvou ústavně zaručených práv (nejčastěji práva na informace a práva na ochranu soukromí, osobnosti a osobních údajů).

Zavedení testu proporcionality 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

2.3.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. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010-103. 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 probíhajícím 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.

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

2.4 Úprava vztahu InfZ a správního řádu v rovině procesní

Usneseními vlády ze dne 16. 11. 2009, č. 1397, a ze dne 20. 4. 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

2.5 Sjednocení procesního režimu poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím 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 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 zpoplatněna. Poskytování prostorových dat a služeb bude upraveno nevýhradní licenční smlouvou.

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

Z hlediska hodnocení dopadu navrhovaných řešení je provedená analýza spíše kvalitativní než kvantitativní, tj. zaměřuje se zejména na posouzení mimopenežních 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 **předpokládaný 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.

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 negativní dopady v oblasti životního prostředí ani v sociální oblasti. Předložený návrh rovněž nemá dopad na rovnost mužů a žen, resp. z hlediska zákazu diskriminace. Lze

očekávat, že návrh podporou proaktivního zveřejňování informací a stanovením povinností zveřejňovat informace způsobem umožňujícím jejich další zpracování podpoří i podnikatelské subjekty. Návrh nebude mít žádné dopady na specifické skupiny obyvatel a nebude mít protiústavní dopad na ochranu osobnosti a osobních údajů (této oblasti se dotýká navrhovaná změna § 8c v souvislosti s informováním o platech a odměnách, navržená změna však nepředstavuje zúžení ochrany osobnosti a osobních údajů oproti stávajícímu platnému právnímu stavu).

Návrh nemá ani žádná korupční rizika, naopak, posilováním transparentnosti veřejné správy a snižováním prostoru pro „výkladovou libovůli“ zákona o svobodném přístupu k informacím může mít pozitivní vliv na zvyšování informovanosti veřejnosti a tím pádem i posílení veřejné kontroly povinných subjektů.

4. Zhodnocení variant a výběr nejvhodnějšího řešení

Ad 2.1 Povinně zveřejňované informace

Ad 2.1.1 (nulová varianta – ponechání stávajícího stavu)

Výhodou této varianty je relativně ustálená aplikační praxe.

Ad 2.1.2 (nové vymezení okruhu povinně zveřejňovaných informací podle „typů“ jednotlivých povinných subjektů)

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.

Podle názoru předkladatele je nutné stávající okruh povinných informací ponechat a provést pouze určité technické změny, neboť provedení zásadnějších změn by mohlo vést k narušení kontinuity právní úpravy, která je dnes v praxi relativně ustálená a nečiní aplikační problémy.

Ad 2.2 Poskytování informací o platech, odměnách a jiných podobných plněních

Ad 2.2.1 (nulová varianta – ponechání stávajícího stavu)

Požadavek na výslovnou legislativní úpravu poskytování informací o platech, odměnách a jiných obdobných plněních vychází jak z výslovného požadavku formulovaného ve Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014, která tímto pravděpodobně reaguje na nedávný judikaturní vývoj, tak z četných požadavků povinných subjektů, které tuto úpravu vyžadují s ohledem na zákonnost svého postupu.

Ad 2.2.2 (Upřesnění pravidel pro poskytování informací o platech, mzdách a odměnách)

Podrobnější vymezení pravidel, za nichž se budou poskytovat informace o platech, odměnách a jiných obdobných plněních, odpovídá požadavkům aplikační praxe, která v mnoha případech má obtíže přesně posoudit, zda s ohledem na postavení konkrétního zaměstnance povinného subjektu (nebo jiné fyzické osoby obdobně činné pro povinný subjekt) je na místě danou informací zpřístupnit či nikoli. Konkrétní vymezení kategorie zaměstnanců (nebo jiných fyzických osob činných pro povinný subjekt) pak respektuje požadavek legitimacy právní úpravy tím, že se jedná o osoby, které zastávají vedoucí, řídicí, kontrolní či dozorčí funkce v organizační struktuře povinného subjektu, rozhodují o nakládání s veřejnými prostředky či při výkonu své funkce vydávají správní rozhodnutí.

Z možností, jakým způsobem upravit poskytování informací o platech, mzdách a odměnách poskytovaných povinnými subjekty, se nabízí především vazba na významnost postavení příslušného příjemce platu, mzdy či odměny v rámci hierarchie povinného subjektu. Při všech diskusích a konec konců i v judikatuře správních soudů se poskytování informací o výši platu nebo mzdy „spojovalo“ s postavením příjemce jako veřejného funkcionáře, popřípadě s výkonem funkce ve statutárním nebo jiném orgánu veřejné instituce (srov. např. společné metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů (<http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx>)).

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 (nebo jiných osob činných pro povinný subjekt) s využitím pojmu veřejného funkcionáře podle zákona o střetu zájmů, u nichž je informace s ohledem na převažující veřejný zájem vydatelná vždy, a ostatních osob, u nichž bude i nadále nutné zvažovat existenci veřejného zájmu na zpřístupnění dané informace.

Ad 2.3 Změny procesního charakteru směřující k urychlení přístupu k informacím

Ad 2.3.A Zavedení informačního příkazu

Ad 2.3.A.1 (nulová varianta – ponechání stávajícího stavu)

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 2.3.A.2 (Zavedení možnosti nadřízeného orgánu přikázat povinnému subjektu přímé poskytnutí informace)

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 (2.3.A.2) nezbytné, 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 by takový důvod shledal 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. 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 2.3.B Mediační postup k upřesnění žádosti

Ad 2.3.B.1 (nulová varianta – ponechání stávajícího stavu)

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 2.3.B.2 (Zavedení mediačního postupu k upřesnění žádosti)

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 nechtějí. 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. Toto opatření má navíc značný obstrukční potenciál ze strany povinných subjektů a hrozí rizikem dalšího zkomplikování přístupu k informacím, jejichž vydání by z hlediska povinných subjektů mohlo být vnímáno jako „subjektivně nežádoucí“.

Podle názoru předkladatele cíli Strategie vyhovuje varianta 2.3.B.1, tedy zachování stávajícího stavu, a to pro značné riziko zneužitelnosti iterační výzvy ze strany povinných subjektů.

Ad 2.3.C Test veřejného zájmu

Ad 2.3.C.1 (nulová varianta – ponechání stávajícího stavu)

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 obtíž, neboť se domnívají, že zákon sám vymezuje důvody pro neposkytnutí informací a jakákoliv informace spadající do těchto kategorií nemusí být nikdy poskytnuta.

I 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. Současně je vhodné provádění testu veřejného zájmu vyloučit pro situaci, kdy má být žádost o poskytnutí informace odmítnuta z důvodu, že jde o utajovanou informaci nebo o informaci o činnosti zpravodajských služeb. Potenciálním poskytnutím takových informací na základě výsledku testu veřejného zájmu (jestliže by výsledek testu veřejného zájmu byl následně shledán nesprávným) by poskytovatel riskoval trestní postih nebo narušení činnosti zpravodajských služeb. To by neodpovídalo podstatnému cíli navrhované změny, že výslovné zakotvení testu veřejného zájmu má povinným subjektům *napomoci* při jejich činnosti (mj. zvýšením instruktivity právního předpisu).

Ad. 2.3.C.2 (Zavedení testu veřejného zájmu)

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 (byť 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, s výjimkou případu, kdy jde o utajovanou informaci nebo o informaci o činnosti zpravodajských služeb (a to jako povinnost při poskytování informací i při jejich zveřejňování), čímž se mj. zohlední zmíněný judikaturní trend.

Ad 2.3.D Poskytování informací z trestního řízení

Ad 2.3.D.1 (nulová varianta – ponechání stávajícího stavu)

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 2.3.D.2 (Zavedení specifických pravidel pro poskytování informací z trestních řízení)

Výhodou stanovení specifického důvodu pro neskytnutí informací (**2.3.D.2a**) by bylo přesné zákonné vymezení podmínek, za nichž budou informace z probíhajících 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 InfZ. 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 (**2.3.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 (**2.3.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, 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 nevinoty, a to včetně rizika náhrady škody ze strany státu za zpřístupnění informací a poškození nevinné osoby.

Předkladatel doporučuje případné prolomení ochrany určitých informací ve vztahu k trestnímu řízení řešit za pomoci pravidel plynoucích z trestního řádu. Žádost o informace z trestního řízení, podaná podle InfZ, sice bude procesně vyřizována podle InfZ, úprava obsažená v trestním řádu bude nicméně působit jako *lex specialis* pro případné odmítnutí poskytnutí informací.

Ad 2.4 Úprava vztahu InfZ a správního řádu v rovině procesní

Ad 2.4.1 (nulová varianta – ponechání stávajícího stavu)

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 2.4.2 (plná podřízenost postupů podle InfZ správnímu řádu)

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 2.4.3 (taxativní/omezená aplikovatelnost jednotlivých institutů správního řádu)

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 2.4.3, a to s ohledem na specifika poskytování informací oproti jiným postupům ve veřejné správě. Poskytování informací musí být neformální, jednoduché a rychlé, což by širší aplikace správního řádu nemusela zaručit.

Ad 2.5 Sjednocení procesního režimu poskytování informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o právu na informace o životním prostředí

Ad 2.5.1 (nulová varianta – ponechání stávajícího stavu)

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 2.5.2 (sloučení obou předpisů)

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 se proto nejeví jako vhodná. Předkladatel tedy doporučuje sjednocení obou právních úprav.

V souvislosti s touto vybranou variantou dochází dále k několika úpravám v oblasti 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). Z horizontální studie, na základě

kteřé Evropská komise (dále jen „Komise“) vyhodnotila provedení Směrnice INSPIRE do vnitrostátního práva jednotlivých členských států EU, vyplynulo několik nedostatků v tuzemských právních předpisech. Na základě konkrétních požadavků Komise, které byly uplatněny vůči České republice, je nutné přistoupit k některým technickým úpravám zákona. Jedná se zejména o doplnění definic některých pojmů, které jsou již v platné právní úpravě obsaženy, zákon však jejich vymezení explicitně neuvádí. Některá ustanovení jsou zpřesněna či doplněna, aby byl zřejmý jejich soulad s uvedenou směrnicí. K věcným změnám v upravované materii nedochází.

5. Implementace doporučených variant 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.

Hlavním cílem předložené novely bylo urychlit a usnadnit přístup k informacím. Ministerstvo vnitra proto bude v rámci své koordinační úlohy vyhodnocovat poznatky z aplikační praxe a pokud sledovaného cíle nebude přijetím navržených změn dosaženo, přistoupí k analýze případných dalších institucionálních a legislativních změn. Sledování aplikační praxe se bude uskutečňovat jednak v rámci vlastní rozhodovací činnosti (Ministerstvo vnitra plní úkoly nadřízeného orgánu ve vztahu k Policii České republiky a ve vztahu ke krajům při poskytování informací z jejich samostatné působnosti) a jednak analýzou judikatury správních soudů. Předpokládá se i využití poznatků občanských sdružení a dalších neziskových organizací, které se přístupem k informacím zabývají (např. Oživení, Otevřená společnost apod.).

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

6. Přezkum účinnosti regulace

Účinnost předkládané novely zákona bude v praxi ověřována běžnými metodami správního řízení, prostřednictvím řízení o opravných prostředcích a řízeními před správními soudy. To je souladné s tím, že obecně postup při přezkumu účinnosti regulace vyplývá zejména z § 22 a § 24 zákona č. 2/1969 Sb., když podle těchto ustanovení mají ministerstva mj. zkoumat společenskou problematiku v okruhu své působnosti, analyzovat dosahované výsledky a činit opatření k řešení aktuálních otázek, včetně případných opatření legislativních.

7. Konzultace a zdroje dat

Předpokládané úpravy byly projednány se zástupci ústředních správních úřadů, se Svazem měst a obcí České republiky, s Asociací krajů České republiky i se zástupci neziskového sektoru (srov. výše zmíněnou činnost konzultační skupiny). Významným

zdrojem dat byly poznatky ministerstva z výkonu působnosti nadřízeného orgánu krajů při poskytování informací ze samostatné působnosti a dále poznatky z činnosti shora zmíněné konzultační skupiny.

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

8. Kontakt na zpracovatele RIA

Kontaktní osoba: Mgr. Radim Obert, odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, tel. 974 816 411, e-mail odbordk@mvcz.cz.

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

1. Způsob promítnutí navrhovaného řešení do právního řádu

K dosažení vytčených cílů je nutné novelizovat zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Návrh změn je popsán výše.

2. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

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.

Z nálezů Ústavního soudu, které se přímo věnují právu na informace, se většina vztahuje k vymezení okruhu povinných subjektů v kategorii „veřejná instituce“ (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 671/02, III. ÚS 682/02 a I. ÚS 260/06). Návrh zákonné pojetí této kategorie povinných subjektů nijak nemodifikuje, ani přímo ani nepřímě. Ústavní soud se k zákonu o svobodném přístupu k informacím vyjádřil dále v nálezu I. ÚS 517/10, jenž se týkal poskytování informací o členství aktivních soudců v „předlistopadové KSČ“ a ani do této oblasti nyní předložený návrh nijak nezasahuje. Konečně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10, publikovaném pod č. 123/2010 Sb., posoudil Ústavní soud ústavnost § 11 odst. 4 písm. b) InfZ z hlediska poskytování informací o *pravomocných* rozsudcích, když omezení informační povinnosti jen na *pravomocné* rozsudky zrušil. Novela sice ustanovení § 11 odst. 4 písm. b), resp. nově písm. a) mění, nikoli však v rozporu s názorem Ústavního soudu (pojem „rozsudek“ je nahrazován širším pojmem „rozhodnutí“).

3. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Poskytování informací státními orgány a orgány územní samosprávy, případně dalšími veřejnoprávními entitami, není výslovným příkazem žádné mezinárodní smlouvy, jimiž by byla Česká republika vázána. Ústavní soud nicméně pojímá příslušné mezinárodní smlouvy, které garantují právo na informace, šířeji a zahrnuje do něj i právo na získávání informací od státu a dalších veřejnoprávních subjektů [srov. náleží ÚS I. ÚS 517/10: *Jestliže je informace součástí (minimálně i) veřejné sféry, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, tzn. že informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat.*]. K této otázce dále srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1885/10.

Z mezinárodních smluv proto lze na prvním místě zmínit Evropskou úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovanou pod č. 209/1992 Sb. Ta v čl. 10 garantuje svobodu projevu a právo získávat informace (*1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem. 2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a neustrannosti soudní moci.*). S touto povinností je právní úprava zcela nepochybně souladná.

Evropská úmluva dále v čl. 8 chrání právo na respektování rodinného a soukromého života (*1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. 2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*). Ani s touto úpravou (a její interpretací Evropským soudem pro lidská práva) není návrh v rozporu.

Obdobně jako Evropská úmluva je pro Českou republiku závazná úprava plynoucí z Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, publikovaného pod č. 150/1976 Sb. (srov. čl. 17 a čl. 19 odst. 2). Návrh je i s těmito ustanoveními plně v souladu.

V oblasti poskytování informací o životním prostředí je Česká republika vázána Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovanou pod č. 124/2004 Sb. m. s. Přístup k informacím o životním prostředí upravuje Úmluva v čl. 4, přičemž požaduje, aby informace bylo možné získat bez nutnosti prokázat právní zájem (to InfZ splňuje; srov. a contr. zejm. § 13 a 14), dále v požadované formě (to InfZ rovněž splňuje; srov. § 4 odst. 2) a co nejrychleji, nejdéle do 1 měsíce (to InfZ splňuje, když základní lhůta pro poskytnutí informací je 15 dní a prodloužit ji lze maximálně o dalších 10 dní, jak vyplývá z § 14 odst. 5 písm. d/ a § 14 odst.7). Také všechny důvody pro případné neposkytnutí informací obstojí z hlediska § 7 až 11 InfZ. Zákon o svobodném přístupu k informacím také splňuje všechny požadavky procesní povahy, uvedené v čl. 4 odst. 5 až 7 (srov. § 14 a 15), a požadavky na úhradu nákladů podle čl. 4 odst. 8 (srov. § 14 odst. 8). Aktivní zveřejňování informací o životním prostředí je zachováno dílem v § 5 a dílem v § 5b zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění navržené novely.

4. Zhodnocení slučitelnosti návrhu 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,

provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. („RE-USE směrnice“), 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. 1. 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. Změny navrhované v zákoně č. 123/1998 Sb. pak plně odpovídají požadavkům Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. 3. 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE). Tyto změny přitom zohledňují i požadavky Evropské komise, které vyplývají z předběžných výhrad k provedení *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE)* podanou v rámci EU Pilotu č. 4462/13/ENVI.

Návrh je plně slučitelný s právem EU.

Podrobné zhodnocení souladu navrhovaných změn a uvedených směrnic je obsaženo ve srovnávacích tabulkách.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K bodu 1 - § 1

S ohledem na navrhované sloučení InfZ a zákona o právu na informace o životním prostředí (v části upravující poskytování informací o životním prostředí) se úvodní ustanovení InfZ doplňuje o odkaz na příslušné právní předpisy Evropské unie, tj. o odkaz na směrnici Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (vedle směrnice Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/98/ES o opakovaném přístupu k informacím veřejného sektoru, tzv. „RE-USE Směrnice“). Současně se formulačně upravuje vazba na právní předpisy Evropské unie.

K bodu 2 - § 2 odst. 1

Stávající znění InfZ mezi povinné subjekty zahrnuje mj. „územní samosprávné celky a jejich orgány“. Aplikační praxe dlouho řešila spornou otázku, zda povinným subjektem je pouze územní samosprávný celek, jenž jedná svými orgány, nebo i každý orgán územního samosprávného celku samostatně. Jedná se přitom o důležitou otázku, neboť pokud by samostatnými povinnými subjekty měl být též každý orgán územního samosprávného celku, nemohl by jiný než žádostí oslovený orgán danou žádost vyřídit. Žadatel by se tak mohl permanentně obracet např. na zastupitelstvo obce, které jako orgán není organizačně-technicky způsobilé k vyřizování žádostí v krátkých zákonných lhůtách. Judikatura, která se touto otázkou zabývala, nakonec dospěla k závěru, podle něhož při poskytování informací z oblasti samostatné působnosti jsou povinnými subjekty vždy územní samosprávné celky jako takové a je zcela nerozhodné, kterému orgánu žadatel žádost adresoval (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 4 Ans 13/2008-87). V tomto případě ovšem také platí, že obec nebo kraj musí žádost vyřizovat v plném rozsahu působnosti územního samosprávného celku, tedy ve vztahu k informacím týkajícím se všech orgánů (nelze tedy např. žádost odložit, protože byla adresována starostovi, avšak požadované informace se týkaly působnosti zastupitelstva (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007-35 a ze dne 7. 8. 2007, č. j. 2 As 12/2007-79)). Naopak v případě působnosti přenesené soudy dovozují, že povinným subjektem je vždy ten orgán, jenž danou působnost vykonává, opět bez ohledu na adresaci žádosti o informace.

V souladu s uvedenými judikatorními závěry se znění § 2 odst. 1 upřesňuje tak, že povinné subjekty v oblasti územní samosprávy jsou vždy *územní samosprávné celky*. Mají samozřejmě plnou informační povinnost ve vztahu ke všem svým orgánům. Takové řešení je plně ve prospěch žadatele, jenž nebude povinen zkoumat, ke kterému orgánu samosprávy se jím požadované informace vztahují (případné adresování žádosti „funkčně nepřislušnému“ orgánu nebude mít žádnou relevanci, žadatelova žádost bude vyřizována).

Navržená změna v žádném případě neznamena, že informace (nejčastěji v podobě podkladových materiálů nebo rozhodnutí), které jsou předávány mezi jednotlivými orgány územního samosprávného celku, budou bez dalšího podléhat ochraně podle § 11 odst. 1 písm. b) jakožto nové informace vzniklé v souvislosti s rozhodováním povinného

subjektu – územního samosprávného celku. Pro případnou ochranu podle § 11 odst. 1 písm. b) bude vždy směrodatné to, zda v dané záležitosti již bylo rozhodnuto orgánem příslušným k přijetí takového rozhodnutí podle zákona o obcích (zákon o krajích nebo zákona o hlavním městě Praze). Např. pokud obecní úřad zpracuje podkladový materiál pro rozhodnutí rady obce o pronájmu, pak je na tento podkladový materiál aplikovatelné ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) až do doby přijetí usnesení o nájmu radou obce. Pokud zpracuje obecní úřad podkladový materiál pro rozhodnutí zastupitelstva o prodeji nemovitosti, bude aplikovatelný § 11 odst. 1 písm. b) až do doby projednání materiálu v zastupitelstvu obce, neboť jedině zastupitelstvo je funkčně příslušné k rozhodnutí o prodeji nemovitosti podle § 85 písm. a) zákona o obcích (i kdyby tento materiál schvalovala před jeho předložením rada obce, neboť její „schválení“ není konečným rozhodnutím o dané otázce – prodeji nemovitosti). Kromě toho aplikace § 11 odst. 1 písm. b) je vždy podmíněna provedeným *správním uvážením*; povinný subjekt může tento důvod aplikovat, jen pokud jde skutečně o novou informaci a pokud v konkrétním případě existuje *legitimní důvod*, pro který je nutné upřednostnit její ochranu oproti ústavnímu právu na informace (srov. čl. 17 odst. 4 Listiny).

V zákoně se současně doplňuje ustanovení o tom, že žádosti o poskytnutí informací vyřizuje jménem územního samosprávného celku (městské části nebo městského obvodu) *úřad tohoto územního samosprávného celku* (městské části nebo městského obvodu).

K bodu 3 - § 2 odst. 3

Okruh povinných subjektů podle zákona o právu na informace o životním prostředí je širší než okruh povinných subjektů podle InfZ [srov. § 2 písm. b) zákona o právu na informace o životním prostředí]. Současně ale není důvodu, aby povinné subjekty podle zákona o právu na informace o životním prostředí, které nemají současně postavení povinného subjektu podle InfZ, měly plnou informační povinnost ve vztahu k jakékoli své činnosti, když samotný zákon o právu na informace o životním prostředí tuto jejich informační povinnost omezuje. Z tohoto důvodu se v § 2 vkládá nový odstavec 3 jako určitá „zbytková“ kategorie povinných subjektů, které dnes mají postavení povinného subjektu podle zákona o právu na informace o životním prostředí, nemají je však i podle InfZ. Pokud tyto subjekty současně budou povinnými subjekty podle § 2 odst. 1 a 2, budou mít plnou informační povinnost. Naopak pokud by těmito povinnými subjekty nebyly, bude jejich informační povinnost dána jen v rozsahu, v jakém vykonávají působnost, zvláštní povinnosti, další činnosti nebo veřejné služby v oblasti životního prostředí. Právní úprava plně odpovídá Směrnici č. 2003/4/ES.

K bodu 4 - § 2 odst. 4

Pozměňuje se poznámka pod čarou.

K bodu 5 - § 2 odst. 5

V souladu s judikaturou správních soudů se upřesňuje výluka z povinnosti poskytovat informace. Platné znění z této povinnosti vylučuje „dotazy na názory“, přičemž v praxi vznikaly pochybnosti, zda jde pouze o názory, které dosud nebyly utvořeny (a povinný subjekt by je ke zodpovězení dotazu musel vytvořit, zaujmout),

nebo i na názory, které již byly zaznamenány a jsou existující informací ve smyslu § 3 odst. 3 InfZ. Nejvyšší správní soud se v této otázce přiklonil k restriktivnímu pojetí dotčeného ustanovení (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86 a ze dne 19. 10. 2011, č.j. 1 As 107/2011-70) a v souladu s tímto závěrem se proto doplňuje i znění § 2 odst. 5 InfZ (v nyní platném znění odstavce 4).

K bodu 6 - § 3 odst. 3

Upřesňuje se, že informací ve smyslu tohoto zákona je jakýkoli zaznamenaný údaj bez ohledu na stav zpracování příslušného dokumentu. Není tedy rozhodné, zda příprava dokumentu již byla ukončena (např. zda již bylo vydáno správní rozhodnutí), ale to, že příslušné údaje jsou seznatelným způsobem zaznamenány (např. v konceptu rozhodnutí). Ochrana „nehotových informací“ ze zajišťuje prostřednictvím § 11 odst. 1 písm. b) jako ochrana nové informace, nikoli vyloučením z pojmu informace jako takové.

K bodu 7 - § 3 odst. 5

V souladu s důrazem na elektronizaci veřejné správy se mění pojetí *zveřejněné informace*. Do budoucna bude možné za zveřejněnou informaci považovat pouze takovou, která byla zpřístupněna způsobem umožňujícím dálkový přístup, tedy zjednodušeně řečeno na internetu. Tato změna úzce souvisí s úpravou § 6, tedy s možností odkazu na zveřejněnou informaci (blíže vizte důvodovou zprávu k tomuto ustanovení). Změna přitom v žádném případě neztěžuje postavení žadatelů, neboť naopak omezuje možnosti povinného subjektu vyhnout se přímému poskytnutí informací odkazem na informaci zveřejněnou. Dosud byl tento odkaz možný i např. na informace přístupné v knihovně nebo na informačních tabulích v obci (nově bude možný jen tehdy, pokud bude odkazováno na informaci zveřejněnou na internetu).

K bodu 8 až 10, 16 - § 3 odst. 7 a § 4 odst. 2 a 6

Ustanovení § 4 InfZ blíže specifikuje nároky na zveřejňování informací způsobem umožňujícím dálkový přístup, když ukládá, aby taková informace byla primárně zveřejňována formou datového souboru ve strojově čitelném formátu, jenž musí obsahovat 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. Metadata jsou vymezena v § 2 písm. o) zákona o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (i podle národního standardu pro elektronické systémy spisové služby) a rozumí se jimi 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 užít, byť obdobné pojmy jsou v právním řádu již obsaženy (např. strojově čitelné údaje, strojově čitelná zóna v zákoně o občanských průkazech, přičemž jejich význam je zřejmý, aniž by byl specificky definován).

Vymezení pojmu „metadata“ nebylo možné učinit normativním odkazem na zákon o archivnictví, jenž tento pojem definuje ve vazbě na „dokumenty“ a nikoli na „informace“. Rozdíl přitom není jen terminologický, protože jeden dokument ve smyslu zákona o archivnictví může být nosičem více svou povahou samostatných informací (např. zápis z jednání zastupitelstva má povahu jednoho dokumentu, jenž však obsahuje informace různého druhu, které spolu souvisí jen z časového hlediska).

K bodu 11 až 14 - § 4 odst. 3

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 upraveno výslovně. Navržené doplnění vychází ze stávající terminologie zákona o svobodném přístupu k informacím a zohledňuje existenci pojmu dokument podle zákona o archivnictví. I nadále platí, že žadatel je oprávněn určit kromě samotné informace i formu, v níž ji chce získat, přičemž povinný subjekt tomuto požadavku v zásadě musí vyhovět (nemusí vyhovět jen z důvodu zátěže; v takovém případě ovšem platí, že žádosti zčásti nevyhověl a musí vydat rozhodnutí o jejím částečném odmítnutí dle § 15 odst. 1 InfZ).

Ustanovení v žádném případě neruší dosavadní výklad vztahu mezi *nahlížením do (správního) spisu*, které je upraveno zvláštními procesními předpisy, a *zpřístupňováním informací ze správních spisů* prostřednictvím InfZ. I nadále proto bude platit pravidlo, podle něhož domáhá-li se žadatel nahlédnutí do spisu a je-li nahlížení do spisu upraveno zvláštním předpisem (typicky § 38 správního řádu), pak je žádost bez dalšího nutné posoudit jako žádost o nahlédnutí do spisu podle tohoto zvláštního předpisu, lhotejnost, že je podávána s odkazem na InfZ. Toto pravidlo *lex specialis derogat legi generali* se však uplatní jen tehdy, směřuje-li požadavek žadatele na nahlédnutí do spisu. Bude-li žádat s odkazem na InfZ o konkrétní informaci ze spisu (kopii rozhodnutí, informaci o výsledku řízení apod.), bude se žádost procesně vyřizovat dle InfZ [zpřístupnění informace pak bude závislé na tom, zda InfZ (§ 7 až 11) nebo zvláštní zákon stanoví specifické důvody pro případné úplné nebo částečné odmítnutí žádosti o informace].

K bodu 15 - § 4 odst. 4

Směrnice 2003/4/ES odst. 14 preambule požaduje, aby „*orgány veřejné správy* (=povinné subjekty) *vynakládaly veškeré nezbytné úsilí pro vedení informací o životním prostředí v držení orgánů veřejné správy nebo pro orgány veřejné správy ve formách nebo formátech snadno reprodukovatelných a přístupných elektronickými prostředky*. Obdobně čl. 3 odst. 4 této směrnice ukládá, aby *orgány veřejné správy vynaložily veškeré přiměřené úsilí, aby udržovaly informace o životním prostředí v jejich držení nebo pro ně držené ve formách nebo formátech, které jsou snadno reprodukovatelné a přístupné*

prostředky počítačové telekomunikace nebo jinými elektronickými prostředky. Transpozice je provedena širším způsobem, neboť popsána povinnost byla vztahována na všechny povinné subjekty a nikoli jenom na povinné subjekty, které disponují informacemi vztahujícími se k životnímu prostředí. K dosažení přesné transpozice uvedené směrnice by bylo potřeba opětovně vymezit okruh informací vztahujících se k životnímu prostředí, čímž by byl ovšem popřen obecný cíl navrhované právní úpravy, kterým je sjednocení a zjednodušení práva na informace. Povinné subjekty by musely nadále rozlišovat, zda lze informace, kterými disponují, kvalifikovat jako environmentální a následně dodržovat odlišná procesní pravidla. Takový přístup by v konečném důsledku přinesl pro povinné subjekty vyšší zátěž, než obecné uložení povinnosti udržovat informace v určité kvalitě, pokud je to možné.

K bodu 17 - § 4 odst. 7

Zákon se doplňuje o tzv. „materiální korektiv“ zveřejňování. Povinný subjekt musí při každém zveřejnění zvážit, aby rozsah a způsob zveřejnění byl přiměřený povaze zveřejňovaných informací se zvláštním zřetelem na ochranu soukromí fyzických osob, jichž se zveřejňovaná informace týká. Jde vlastně o specifické vyjádření jinak obecně platného pravidla plynoucího z § 5 odst. 2 písm. d) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění, podle něhož je při zveřejňování osobních údajů nutné nejen disponovat příslušným titulem (souhlasem subjektu osobního údaje nebo konkrétním zákonným důvodem umožňujícím zveřejnit i bez tohoto souhlasu), ale též postupovat tak, aby v co nejmenší míře bylo dotčeno právo subjektu na ochranu soukromého a osobního života [srov. formulaci § 5 odst. 2 písm. d): *Správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat,...* d) *jedná-li se o oprávněně zveřejněné osobní údaje v souladu se zvláštním právním předpisem. Tím však není dotčeno právo na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů*]. Ustanovení proto výslovně ukládá povinnost povinnému subjektu, aby při jinak oprávněném zveřejňování osobních údajů zajistil povinný subjekt jejich ochranu proti možnosti automatizovaného ukládání v internetových vyhledávacích (indexování). Může se přitom jednat jak o zveřejnění povinné, tak dobrovolné.

K bodu 18 a 19 - § 5 odst. 1 písm. e) a i)

Upřesňuje se výčet tzv. povinně zveřejňovaných informací. V písm. e) se výslovně stanoví, že povinné subjekty zveřejňují přehled nejdůležitějších *právních* předpisů, neboť zveřejňování interních předpisů bylo vyčleněno do samostatného ustanovení. V písm. i) se upravuje terminologicky nepřesná formulace – o stížnosti se rozhoduje *rozhodnutím* (§ 16a odst. 6 a 7) a nikoli *usnesením*.

K bodu 20 - § 5 odst. 2 písm. b)

S ohledem na okruh povinných subjektů, do něhož náležejí i všechny veřejné instituce, se v ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) nově výslovně stanoví povinnost zveřejnit i základací nebo zřizovací dokumenty povinného subjektu, samozřejmě jen tehdy, pokud tyto dokumenty existují. Tato povinnost se reálně týká pouze veřejných institucí (zřizovací listiny, zakladatelské listiny, zakladatelské smlouvy apod. a změny těchto úkonů). Z povahy věci se netýká samotných územních samosprávných celků ani státních

orgánů, resp. správních úřadů (ty mohou vzniknout jen zákonem, jak stanoví čl. 79 odst. 1 Ústavy).

K bodu 21 - § 5 odst. 3

Upřesňuje se ustanovení ukládající povinnost zveřejnit informaci poskytnutou konkrétní osobě na jí podanou žádost. Až dosud platí, že povinný subjekt musí tuto informaci zveřejnit v plném rozsahu tehdy, jestliže byla informace *poskytnuta elektronicky*. Pokud byla poskytnuta v listinné podobě nebo elektronicky, ale jde o mimořádně rozsáhlou informaci, musí být zveřejněna jen tzv. doprovodná informace vyjadřující obsah poskytnuté informace. Nově by mělo platit, že povinný subjekt bude povinen zveřejnit poskytnutou informaci v plném rozsahu vždy, pokud s ní disponuje v elektronické podobě, lhotejně, zda ji žadatelé též v elektronické podobě vydal. Výjimka zůstává zachována pro mimořádně rozsáhlé elektronické informace a pro informace, které povinný subjekt vůbec nemá v elektronické podobě. Tzn. nezakládá se povinnost převádět listinné dokumenty do digitální podoby pro účely zveřejnění poskytnuté informace (jiná je ale situace tam, kde by žadatel výslovně požadoval poskytnutí informace elektronicky; srov. § 4 odst. 3).

Navrženou změnou, která v žádném případě nepovede ke zvýšení administrativní zátěže povinných subjektů, se posiluje proaktivní zveřejňování informací a postupuje se plně 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. 9. 2011). V Akčním plánu se ČR mimo jiné zavázala k zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím. Předkladatel proto zohlednil i tento mezinárodní závazek ČR. Maximální zveřejňování poskytnutých informací pak v případě informací, které jsou využitelné pro další komerční zpracování, posiluje i rovnou soutěž mezi podnikateli – je-li taková informace na žádost poskytnuta jednomu podnikateli, může se s ní následně seznámit jakýkoli další podnikající subjekt a může ji využít i pro své podnikání. Informace získané od povinných subjektů tedy nemohou být zneužity k získání hospodářské výhody na trhu.

I při plnění povinnosti podle § 5 odst. 3 je nutné respektovat pravidlo plynoucí z § 4 odst. 2 o způsobu zveřejňování informací (zejména pokud jde o formát zveřejněné elektronické informace) i pravidlo plynoucí z § 4 odst. 7 o zvláštní ochraně zveřejňovaných osobních údajů.

K bodu 22 - § 5 odst. 5

Rada vlády pro lidská práva na svém zasedání dne 26. 5. 2008 přijala usnesení, jímž vládě doporučila uložit ministru vnitra, aby v rámci novely InfZ navrhl změnu, která by stanovila povinnost zveřejňovat znění vnitřních předpisů upravujících činnost povinných subjektů navenek. Doplnění § 5 odst. 5 InfZ tento úkol plní tím, že:

1) Povinným subjektům ukládá zveřejňovat *vnitřní předpisy upravující jejich činnost (vrchnostenskou i jinou) navenek*, tzn. činnost vůči třetím osobám (typicky výkon správních agend). Tyto interní předpisy zpravidla podrobněji rozvádějí právní předpisy aplikované povinnými subjekty, případně stanoví konkrétní postupy při výkonu správních činností, a požadavek na jejich automatickou dostupnost pro všechny osoby,

vůči nimž je činnost povinného subjektu realizována, lze proto považovat za zcela legitimní. Příkladem takových předpisů mohou být pravidla pro vyřizování petic a stížností, stanovená radou obce podle § 102 odst. 2 písm. n) obecního zřízení, dále např. organizační řád; spisový a skartační řád; kodex etiky; předpisy upravující styk s veřejností; předpisy upravující protikorupční postupy; předpisy upravující postup pracovníků, který má dopady na osoby vně povinného subjektu apod. V současnosti InfZ sice ukládá povinnému subjektu v § 5 odst. 1 písm. e) povinnost zveřejnit *přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlédnutí* a v § 5 odst. 2 písm. a) povinnost *zpřístupnit právní předpisy vydané v rámci jeho působnosti*, avšak nestanoví povinnost zveřejnit plné texty vnitřních předpisů, podle nichž se řídí při své činnosti navenek (tato povinnost nevyplývá ani z § 5 odst. 4 InfZ).

2) Povinnost zveřejnit vnitřní předpisy se bude týkat pouze norem upravujících *činnosti povinného subjektu navenek*. Povinný subjekt tudíž nebude nucen zveřejňovat ostatní, „ryze interní“ akty, tzn. že se tato povinnost nebude týkat „výlučně vnitřních pokynů a personálních předpisů“, vůči nimž lze uplatnit důvod pro omezení přístupu k informacím dle § 11 odst. 1 písm. a) InfZ (na druhou stranu jejich dobrovolnému zveřejnění nebude zásadně nic bránit – viz § 5 odst. 7 stávajícího InfZ). K rozlišení obou těchto kategorií je k dispozici relativně hojná soudní judikatura, která za předpisy ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) InfZ považuje právě jen ty normy, které se žádným způsobem netýkají činnosti povinného subjektu vůči nepodřízeným osobám [viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2006, č. j. 10 Ca 196/2004-41, publikovaný pod č. 928 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2006 (k předpisu vymezujícím působnost jednotlivých složek povinného subjektu při vedení správních řízení), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007-89, publikovaný pod č. 1532 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4/2008 (informace o interních pokynech daňové správy „D“ a „DS“); z nepublikovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007-64, <http://www.nssoud.cz>].

3) Zveřejnění vnitřních předpisů je podmíněno tím, že jejich *zpřístupnění nebrání některý z důvodů stanovených tímto nebo zvláštním zákonem*, jak vyplývá z § 12 InfZ, který upravuje povinnost poskytovat informace s výjimkou těch, jejichž neposkytnutí brání zákon (podle § 4 odst. 1 InfZ je *poskytováním informací* jak jejich zpřístupňování na základě podané žádosti, tak zveřejňování). Vnitřní předpisy totiž sice mohou upravovat činnost povinného subjektu navenek, jejich zpřístupnění však může vylučovat např. ochrana utajovaných informací nebo ochrana obchodního tajemství (v souvislosti s tím, že do okruhu povinných subjektů náleží např. i státní podniky a za určitých podmínek i obchodní společnosti, nelze vyloučit, že interní dokumenty těchto *veřejných institucí* budou obsahovat např. specifické postupy, jež mohou mít povahu obchodního tajemství). Tyto vnitřní předpisy (případně pouze jejich části, na které se bude vztahovat ochrana) zveřejněny být nesmějí, případně nemusí.

4) Jestliže se důvod pro nezveřejnění vnitřního předpisu bude týkat jen jeho části, pak z § 12 InfZ vyplývá, že nezveřejněna bude jen tato část, ale zbývající zveřejněny být musejí.

5) Při zveřejňování vnitřních předpisů bude zveřejněn vždy jeho konkrétní text. Jestliže povinný subjekt své vnitřní předpisy „novelizuje“, bude zveřejňovat vždy jednotlivé novelizace. Tím se zabezpečí možnost sledovat vývoj vnitřního předpisu v čase. Jestliže povinný subjekt zpracovává úplná znění svých vnitřních předpisů, bude samozřejmě moci zveřejnit rovněž i tato úplná znění. Zákon však nezakládá povinnost zpracovávat úplná znění, pokud tak ovšem povinný subjekt postupuje, může je zveřejnit, vždy však musí zveřejnit jednotlivé novelizace.

6) Vzhledem ke svým specifickým a z důvodu ochrany bezpečnosti a veřejného pořádku se z této povinnosti výslovně vylučují vnitřní předpisy ozbrojených sil, bezpečnostních sborů, zpravodajských služeb. Dále se z popsané povinnosti vylučuje zveřejňování vnitřních předpisů České národní banky. Postavení České národní banky je s ohledem na čl. 98 Ústavy, resp. další zákony specifické a totéž platí pro její vnitřní předpisy. Vnitřní předpisy České národní banky upravují podrobnosti ohledně výkonu jejích činností, jako jsou provádění měnověpolitických operací a péče o řádné fungování finančního trhu, přičemž jejich zpřístupnění by mohlo nepříjemně ovlivňovat činnost jiných subjektů působících na finančním trhu. Ze stejného důvodu pak není možné zpřístupňovat její vnitřní předpisy týkající se například nakládání s devizovými rezervami, zabezpečování peněžního oběhu, včetně organizace přepravy a zpracování peněz, nebo též provádění dohledu nad finančním trhem. I když Česká národní banka vykonává rovněž další činnosti běžné pro jiné správní orgány či veřejné instituce, nelze touto právní úpravou, resp. výjimkou z ní, vymezit jednotlivé druhy vnitřních předpisů, které by ještě mohly být zpřístupněny a které již nikoli. I s ohledem na vzájemnou provázanost jejích vnitřních předpisů není tedy možné, aby typové vymezení vnitřních předpisů České národní banky v zákoně postihlo všechny skutečnosti, které zpřístupnitelné nejsou. Z povinnosti se vylučuje též Finanční správa České republiky, neboť proaktivní zveřejňování např. určitých postupů při zjišťování daňových nedoplatků by mohlo ohrozit zájem státu na výběru daní. Vylučuje se rovněž Česká správa sociálního zabezpečení a Státní zemědělská a potravinářská inspekce, a to s ohledem na specifika jejich činnosti.

Je nutné zdůraznit, že **vyloučení uvedených subjektů z povinnosti aktivního zveřejňování vnitřních předpisů v žádném případě neznamená, že tyto vnitřní předpisy jsou zároveň zcela vyloučeny ze zpřístupňování veřejnosti.** Ustanovení § 5 odst. 5 totiž v žádném případě nelze vnímat tak, že by zakládalo specifický důvod pro neposkytnutí (nezpřístupnění) dané informace. Naopak, i povinné subjekty, jimž je v tomto ustanovení přiznána výjimka z povinnosti aktivního zveřejňování, budou samozřejmě povinny tyto předpisy poskytnout na základě individuálních žádostí o informace a tuto poskytnutou povinnost návazně zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup podle § 5 odst. 3 InfZ [samozřejmě s výjimkou těch vnitřních předpisů nebo jejich částí, u nichž bude možné uplatnit některý z důvodů zákonné ochrany (srov. § 12), např. ochranu utajované informace podle § 7 InfZ]. Z tohoto důvodu proto zmíněné výluky nepředstavují porušení čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Jediné, k čemu dochází, je to, že v případě vnitřních předpisů zmíněných povinných subjektů, které upravují jejich činnost navenek, nebude mít zájemce usnadněný přístup k dané informaci.

K bodu 24 - § 5 odst. 6

S ohledem na změny v § 5 a na nové pojetí pojmu „zveřejněná informace“ (§ 3 odst. 5) se upravuje i ustanovení o *dobrovolném zveřejňování informací*. Především se výslovně uvádí, že povinný subjekt může tzv. povinně zveřejňované informace poskytnout (zveřejnit či jinak zpřístupnit) i jinými způsoby než způsoby uvedenými v § 5 odst. 1 až 5. Dále se výslovně uvádí, že povinný subjekt může též za podmínek stanovených zákonem zveřejnit nebo jinak poskytnout i jakoukoli jinou informaci. Tzn., že povinný subjekt může informaci, kterou by jinak byl podle zákona povinen poskytnout na základě individuální žádosti o informace, též zveřejnit. Přitom ovšem platí obecné pravidlo uvedené v § 4 odst. 7, podle něhož musí volit přiměřený způsob zveřejnění zejména s ohledem na ochranu soukromí, a pravidlo plynoucí z § 4 odst. 2 o způsobu zveřejňování informací (zejména pokud jde o formát zveřejněné elektronické informace).

K bodu 23, 25 - § 5a

Dnes platné ustanovení § 5 odst. 5 a 6 předvídá povinnost proaktivního zveřejňování veřejně přístupných rejstříků způsobem umožňujícím dálkový přístup. Novela tuto povinnost zachovává a prohlubuje ji s cílem vyšší využitelnosti takto zveřejněných údajů, tedy s cílem širšího prosazování opakovaného využití informací veřejného sektoru. Tím je plněn i jeden z úkolů stanovených v Akčním plánu České republiky - „Partnerství pro otevřené vládnutí“, který byl schválen usnesením vlády č. 243 ze dne 4. 4. 2012, a jímž 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.

Technická pravidla pro dálkové připojení pro zveřejněná data stanoví správce příslušného informačního systému a tato pravidla zveřejní. V žádném případě však nemůže jít o stanovení nových povinností či podmínek pro využívání dat, jimiž by byl přístup k datům negován. Přípustné je stanovit pouze určité „technické specifikace“ a přiměřená omezení.

Zveřejnění veřejných rejstříků bude muset respektovat pravidla stanovená v § 4 odst. 2 a 6 tak, aby zveřejněné informace bylo možné znovu využívat (zejména jde o povinnost zveřejnění ve strojově čitelném formátu). V druhém odstavci se stanoví, že porušením zákazu sdružování údajů podle zvláštního právního předpisu není, plní-li povinný subjekt povinnost podle odstavce 1, která spočívá ve zveřejňování informací obsažených ve veřejných rejstřících způsobem umožňujícím dálkový přístup.

K bodu 25 - § 5b

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. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS, 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 26 až 28 - § 6 odst. 1 a 3

Ustanovení § 6 zakotvuje institut odkazu na zveřejněnou informaci, jenž povinnému subjektu umožňuje zjednodušené vyřízení žádosti tím, že žadatele namísto přímého poskytnutí informace odkáže na místo, kde je informace zveřejněna. Podle dnes platného znění zákona však mohou žadatelé trvat na přímém poskytnutí informace, takže výhoda odkazu se tímto způsobem prakticky vylučuje a povinné subjekty nejsou motivovány k proaktivnímu zveřejňování informací (uplatnění tohoto požadavku ze strany žadatele se děje formou podání žádosti podle § 13 InfZ).

V ustanovení § 3 odst. 5 byl nově definován pojem *zveřejněná informace*, resp. zveřejněnou informací bude do budoucna jen informace zveřejněná způsobem umožňujícím dálkový přístup. Proto se v § 6 odst. 1 konkretizuje způsob odkazu na zveřejněnou informaci uvedením *úplné adresy internetové stránky, na níž je informace přístupná*, tj. uvedením *hypertextového odkazu na místo, kde se informace nachází*. To v praxi znamená, že povinný subjekt „zkopíruje“ v příslušném vyhledávací hypertextový odkaz na místo, kde je informace zveřejněna (např. „<http://www.mvcr.cz/odk>“) a ten žadateli sdělí. Za rovnocenný bude možné považovat i přesný popis jednotlivých kroků, na nichž je informace zveřejněna (např. <http://www.mvcr.cz>, rubrika „Informace“, podstránka „informace z tisku“ a dokument s názvem „informace o jednání“).

Protože ne všichni žadatelé disponují příslušnou technikou (zákon nevyklučuje podávání žádostí v listinné podobě), zachovává se v odstavci druhém možnost požadovat přímé poskytnutí informace. Tato možnost je nicméně s ohledem na ochranu povinných subjektů proti potenciálnímu zneužívání práva na informace oslabena tím, že byla-li žádost podána elektronicky (za elektronickou žádost je nutné považovat písemnou žádost podanou prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací, tedy zjednodušeně řečeno žádost podanou e-mailem, tak žádost podanou prostřednictvím systému datových schránek), nebude možné trvat na přímém poskytnutí informace. Zákon zde vychází z tzv. *presumpce internetové gramotnosti* – byla-li žádost podána způsobem umožňujícím dálkový přístup, lze předpokládat, že žadatel si bude schopný tímto způsobem odkazovanou informaci též vyhledat (na základě přesného odkazu získaného od povinného subjektu).

Proti oprávněnosti odkazu na zveřejněnou informaci podle § 6 odst. 1 se bude žadatel moci bránit stížností podle § 16a odst. 1 písm. a). Pokud by žadatel požádal o přímé poskytnutí informací a povinný subjekt by tomuto požadavku nevyhověl, bude se žadatel moci bránit stížností podle § 16a odst. 1 písm. b) nebo c) v závislosti na tom, zda povinný subjekt na požadavek přímého poskytnutí informace vůbec nereagoval nebo

z hlediska žadatele nereagoval dostatečně [uplatněním požadavku na přímé poskytnutí informace počíná plynout nová lhůta pro vyřízení žádosti, jak vyplývá z § 14 odst. 5 písm. d)].

K bodu 28 - § 6 odst. 4

Ustanovení odstavce 4 řeší specifické situace, v nichž žadatelé požadují vydání již jednou poskytnutých informací. V praxi se lze setkat se dvěma situacemi. Předně jde o žadatele, kteří se domáhají od povinného subjektu více žádostmi získání různých informací, které se týkají téže oblasti, a zákonitě se proto stane, že některé žádosti se mohou obsahově překrývat. Jinou situací jsou případy zcela zjevného zneužití práva na informace za účelem paralyzování postupu povinných subjektů. Tyto situace přitom nelze vždy řešit odkazem na zveřejněnou (a již dříve poskytnutou) informaci podle § 5 odst. 3, neboť žadatelé příslušné informace mohou získat i na základě jiných předpisů [např. na základě práv občana obce podle § 16 odst. 2 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, nahlížením do spisu podle § 38 správního řádu apod.], nebo tyto informace sice mohli získat podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nemusela však vzniknout povinnost tuto poskytnout informaci zveřejnit v plném znění (srov. formulaci § 5 odst. 3).

Aplikační praxe v těchto případech dosud postupuje nejednotně. Soudní judikatura v případech žádostí o poskytnutí již jednou získaných informací dovozuje existenci tzv. faktického důvodu pro odmítnutí žádosti o informace a požaduje vydání rozhodnutí o jejím odmítnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 65/2002-33). V praxi je však takový postup zbytečně administrativně náročný v případech žádostí, u nichž ze strany žadatele nejede o obstrukční či šikanózní jednání, ale o „faktický překryv“ požadavků. V těchto situacích se jeví jako praktičtější, aby povinný subjekt mohl žadatele jednoduchým způsobem odkázat na již vydanou informaci (např. odkazem na kopie konkrétních dokumentů, které již byly žadateli vydány k některé z dřívějších žádostí). Tato možnost je omezena sedmidenní lhůtou (ta je stejně jako v případě odkazu na zveřejněnou informaci lhůtou prekluzivní).

Proti správnosti postupu povinného subjektu podle § 6 odst. 4 bude přípustná stížnost dle § 16a odst. 1 písm. a).

K bodu 29 a 40 - § 8 a původní znění § 11 odst. 4 písm. a)

Zákon o svobodném přístupu k informacím bude nově stanovovat, že informace o trestním řízení se poskytnou jen v souladu s ochranou stanovenou zvláštními právními předpisy, tedy za podmínek, za nichž umožňují tyto předpisy informovat veřejnost o trestních řízeních. Těmito zvláštními předpisy jsou:

a) trestní řád (§ 8a až 8b):

§ 8a

(1) Při poskytování informací o své činnosti veřejnosti orgány činné v trestním řízení dbají na to, aby neohrozily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které

přímo nesouvisejí s trestnou činností, a aby neporušily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena, nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen (§ 2 odst. 2). V přípravném řízení nesmějí zveřejnit informace umožňující zjištění totožnosti osoby, proti které se vede trestní řízení, poškozeného, zúčastněné osoby a svědka.

(2) Při poskytování informací podle odstavce 1 orgány činné v trestním řízení zvláště dbají na ochranu osobních údajů a soukromí osob mladších 18 let.

(3) Orgány činné v trestním řízení informují o své činnosti veřejnost poskytováním informací podle odstavce 1 veřejným sdělovacím prostředkům; poskytnutí informací odepřou z důvodů ochrany zájmů uvedených v odstavcích 1 a 2. Vyhradí-li si v přípravném řízení státní zástupce právo poskytnout informace o určité trestní věci, může je policejní orgán poskytnout jen s jeho předchozím souhlasem.

§ 8b

(1) Osoby, kterým byly orgány činnými v trestním řízení poskytnuty informace, na které se vztahuje zákaz zveřejnění podle § 8a odst. 1 věty druhé, pro účely trestního řízení nebo k výkonu práv nebo plnění povinností stanovených zvláštním právním předpisem, je nesmějí nikomu dále poskytnout, pokud jejich poskytnutí není nutné k uvedeným účelům. O tom musí být tyto osoby poučeny.

(2) Nikdo nesmí v souvislosti s trestným činem spáchaným na poškozeném jakýmkoli způsobem zveřejnit informace umožňující zjištění totožnosti poškozeného, který je osobou mladší 18 let nebo vůči němuž byl spáchán trestný čin vraždy (§ 140 trestního zákoníku), zabití (§ 141 trestního zákoníku), některý z trestných činů, kterým byla způsobena těžká újma na zdraví, trestný čin ohrožení pohlavní nemocí (§ 155 trestního zákoníku), některý z trestných činů proti těhotenství ženy (§ 159 až 162 trestního zákoníku), trestný čin obchodování s lidmi (§ 168 trestního zákoníku), některý z trestných činů proti lidské důstojnosti v sexuální oblasti (§ 185 až 193 trestního zákoníku), trestný čin opuštění dítěte nebo svěřené osoby (§ 195 trestního zákoníku), týrání svěřené osoby (§ 198 trestního zákoníku), týrání osoby žijící ve společném obydlí (§ 199 trestního zákoníku), únosu dítěte a osoby stížená duševní poruchou (§ 200 trestního zákoníku) nebo nebezpečného pronásledování (§ 354 trestního zákoníku).

(3) Zveřejnění obrazových snímků, obrazových a zvukových záznamů nebo jiných informací o průběhu hlavního líčení nebo veřejného zasedání, které by umožnily zjištění totožnosti poškozeného uvedeného v odstavci 2, je zakázáno.

(4) Pravomocný rozsudek nesmí být zveřejněn ve veřejných sdělovacích prostředcích s uvedením jména, popřípadě jmen, příjmení a bydliště poškozeného uvedeného v odstavci 2. Předseda senátu může s přihlédnutím k osobě poškozeného a povaze a charakteru spáchaného trestného činu rozhodnout o dalších omezeních spojených se zveřejněním pravomocného odsuzujícího rozsudku za účelem přiměřené ochrany zájmů takového poškozeného.

§ 8c

Nikdo nesmí bez souhlasu osoby, které se takové informace týkají, zveřejnit informace o nařízení či provedení odposlechu a záznamu telekomunikačního provozu podle § 88 nebo informace z něj získané, údaje o telekomunikačním provozu zjištěné na základě příkazu podle § 88a, nebo informace získané sledováním osob a věcí podle § 158d odst. 2 a 3, umožňují-li zjištění totožnosti této osoby a nebyly-li použity jako důkaz v řízení před soudem.

§ 8d

(1) Informace, na které se vztahuje zákaz zveřejnění podle § 8a až 8c, lze v nezbytném rozsahu zveřejnit pro účely pátrání po osobách, pro dosažení účelu trestního řízení, nebo umožňuje-li to tento zákon. Uvedené informace lze také zveřejnit, odůvodňuje-li to veřejný zájem, pokud převažuje nad právem na ochranu soukromí dotčené osoby; přitom je třeba zvláště dbát na ochranu zájmů osoby mladší 18 let.

(2) Informace, na které se vztahuje zákaz zveřejnění podle § 8a až 8c, lze také zveřejnit, pokud osoba, jíž se zákaz zveřejnění týká, udělila ke zveřejnění informace výslovný souhlas. Zemřela-li nebo byla-li tato osoba prohlášena za mrtvou, souhlas se zveřejněním informací je oprávněn udělit její manžel, partner nebo její děti, a není-li jich, její rodiče; v případě osoby mladší 18 let nebo osoby zbavené způsobilosti k právním úkonům nebo s omezenou způsobilostí k právním úkonům její zákonný zástupce. Souhlas se zveřejněním informací nemůže udělit osoba, která je pachatelem trestného činu spáchaného vůči osobě, jež zemřela nebo byla prohlášena za mrtvou.

(3) Informace, na které se vztahuje zákaz zveřejnění podle § 8a až 8c, lze také zveřejnit, pokud osoba, jíž se zákaz zveřejnění týká, zemřela nebo byla prohlášena za mrtvou a není-li žádné osoby oprávněné udělit souhlas se zveřejněním podle odstavce 2.

b) zákon o soudnictví ve věcech mládeže

§ 52

Zveřejňování informací

Dokud není trestní stíhání pravomocně skončeno, mohou orgány činné podle tohoto zákona zveřejňovat jen takové informace o řízení vedeném proti mladistvému, kterými nebude ohroženo dosažení účelu trestního řízení a které neodporují požadavku ochrany osobnosti mladistvého a osobních údajů, a to i jiných osob zúčastněných na řízení.

§ 53

Rozsah zákazu zveřejňování

(1) Nestanoví-li tento zákon jinak, nikdo nesmí jakýmkoli způsobem zveřejnit žádnou informaci, ve které je uvedeno jméno, popřípadě jména, a příjmení

mladistvého, nebo která obsahuje informace, které by umožnily tohoto mladistvého identifikovat.

(2) Za postup v rozporu s odstavcem 1 se nepovažuje sdělení informací během trestního řízení, pokud účelem takového postupu není jejich zveřejnění, anebo je-li jejich účelem pátrání po mladistvém. Totéž obdobně platí o sdělení informací probačním úředníkem dalším osobám, pokud je jejich sdělení nutné pro získání informací, které se vztahují k vypracování zprávy vyžadované tímto zákonem, nebo bez nichž nelze kvalifikovaně provádět dohled nad mladistvým nebo o něj pečovat, popřípadě kontrolovat plnění podmínek a omezení, které mu byly stanoveny, a zajistit bezpečnost osob, jež s ním přicházejí do kontaktu.

(3) Osoby, kterým byly sděleny informace podle odstavce 2, je nesmějí nikomu dále sdělovat, pokud toto sdělení není nutné pro účely uvedené v tomto ustanovení. O tom musí být poučeny.

(4) Osoby, kterým byly sděleny informace podle odstavce 2, jsou povinny

- a) uložit tyto informace odděleně od jakýchkoliv dalších záznamů o mladistvém, kterého se tyto informace týkají,*
- b) zajistit, pokud tento zákon nestanoví jinak, aby nikdo další neměl k těmto informacím přístup.*

§ 54

Hlavní líčení a veřejné zasedání a publikování informací o nich

(1) Hlavního líčení a veřejného zasedání se mohou účastnit pouze obžalovaný mladistvý, jeho dva důvěrníci, jeho obhájce, zákonní zástupci a příbuzní v přímém pokolení, sourozenci, manžel nebo druh, poškozený, jeho zmocněnec a důvěrník, zúčastněná osoba a její zmocněnec, zákonní zástupci poškozeného a zúčastněné osoby, svědci, znalci, tlumočníci, příslušný orgán sociálně-právní ochrany dětí, úředníci Probační a mediační služby a zástupce školy nebo výchovného zařízení. Na návrh mladistvého může být hlavní líčení nebo veřejné zasedání konáno veřejně.

(2) Publikování informací o průběhu hlavního líčení nebo veřejného zasedání, které by vedly ke ztotožnění mladistvého ve veřejných sdělovacích prostředcích nebo jiným způsobem, je zakázáno. Stejně tak je zakázáno publikování každého textu nebo každého vyobrazení týkajícího se totožnosti mladistvého.

(3) Rozsudek se vyhlašuje veřejně v hlavním líčení v přítomnosti mladistvého. Pravomocný odsuzující rozsudek může být uveřejněn ve veřejných sdělovacích prostředcích jen bez uvedení jména, popřípadě jmen, a příjmení mladistvého, při přiměřené ochraně mladistvého před nežádoucími účinky jeho uveřejnění.

(4) Předseda senátu může s přihlédnutím k osobě mladistvého a povaze a charakteru provinění rozhodnout

- a) o dalších omezeních spojených s uveřejněním pravomocného odsuzujícího rozsudku neuvedených v odstavci 3 za účelem přiměřené ochrany zájmů mladistvého,*

b) o uveřejnění pravomocného odsuzujícího rozsudku s uvedením jména, popřípadě jmen, a příjmení mladistvého, jakož i o uveřejnění jeho dalších osobních údajů, jde-li o zvlášť závažné provinění a takové uveřejnění je potřebné z hlediska ochrany společnosti.

§ 92

Jednání

(1) V řízení nemusí být dítě vyslechnuto, bylo-li jeho jednání, v němž je spatřován čin jinak trestný, spolehlivě prokázáno jiným způsobem. Jeho názor ve věci musí být vždy zjištěn.

(2) Nerozhodne-li soud pro mládež jinak, konají se jednání ve věcech uložení opatření dítěti mladšímu než patnáct let, které se dopustilo činu jinak trestného, s vyloučením veřejnosti; účast při jednání soud pro mládež vždy povolí úředníkům Probační a mediační služby.

(3) Ustanovení § 52 až 54 platí obdobně.

c) zákon o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních

§ 6

Poskytování informací

(1) Pro poskytování informací justičními, ústředními nebo jinými orgány o postupech v rámci mezinárodní justiční spolupráce platí přiměřeně ustanovení § 8a až 8d trestního řádu.

(2) Orgán České republiky neposkytne bez výslovného souhlasu cizozemského orgánu informace získané v rámci mezinárodní justiční spolupráce, jestliže jej k tomu zavazuje mezinárodní smlouva, nebo jestliže byly získány pod podmínkou dodržení tohoto omezení.

Navržená změna reaguje na nejnovější judikaturu Ústavního soudu 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. Sousloví „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“.

V praxi jsou žádostmi o informace související s trestním řízením oslovovány nejen povinné subjekty, které jsou orgány činnými v trestním řízení, ale i jiné povinné subjekty, které poskytovaly orgánům činným v trestním řízení součinnost, např. informace, dokumenty apod. Pro obě kategorie těchto povinných subjektů budou platit shora uvedená pravidla poskytování informací (specifická pro orgány činné v trestním řízení a „obecná“ pro ostatní povinné subjekty).

Ustanovení § 8 InfZ neprolamuje úpravu nahlížení do trestních spisů podle § 65 trestního řádu. I zde se totiž uplatní již výše zmíněné a judikaturou správních soudů opakovaně potvrzované pravidlo, podle něhož požadavek žadatele o informace, spočívající v nahlédnutí do spisu tam, kde nahlížení do spisu je v příslušném procesním předpise upraveno speciálně (zde v trestním řádu), je nutné vyřizovat s ohledem na § 2 odst. 3 InfZ v tomto speciálním režimu. To znamená, že bude-li se žadatel domáhat žádostí o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím nahlédnutí do trestního spisu, jeho žádost bude bez dalšího vyřizována podle § 65 trestního řádu. Ustanovení § 8 by se pak uplatnilo na ty žádosti o informace, v nichž se bude žadatel domáhat získání konkrétního údaje o trestním řízení.

K bodu 30 - § 8a

S ohledem na formulaci § 8 se upravuje i formulace § 8a. Nejde o změnu věcného charakteru, rozsah poskytování informací o osobních údajích se nemění.

K bodu 31, 32 - § 8b odst. 2

V souladu s legislativními změnami se upravuje i výjimka z povinného poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků (zohlednění terminologie použité v zákoně č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti a doplnění kompenzací podle zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů).

K bodu 33 - § 8c

Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 uložila povinnost instruktivnějším způsobem upravit poskytování informací o platech a odměnách pracovníků povinných subjektů.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, dovodil, že poskytnutí informace o platu a odměně pracovníka povinného subjektu i bez jeho souhlasu vyplývá z § 8b InfZ, podle něhož musí povinný subjekt poskytnout základní osobní údaje o osobě, jíž 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 o ochraně osobních údajů 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]. Identickým způsobem přistoupil k této otázce i další rozsudek Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozhodnutí ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 169/2012-38, v němž soud potvrdil povinnost poskytnout informaci o výši platu a odměny tajemníka obecního úřadu obce s rozšířenou působností a vedoucích odborů tohoto úřadu.

Popsaný přístup Nejvyššího správního soudu však není přijímán obecně, zmíněným rozhodnutím je zejména vytýkáno, že soud zcela rezignoval na uplatnění principu proporcionality, tedy zvažování, zda v *konkrétním případě* by zpřístupněním dané informace nedošlo k nepřijatelnému zásahu do práva na ochranu osobnosti informací dotčené osoby. Ostatně i v judikatuře samotného Nejvyššího správního soudu jsou tyto tendence patrné. Předně je nutné zmínit rozsudek ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, v němž soud výslovně připustil provádění testu proporcionality (což nicméně rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 169/2012-38 zrelativizoval, když v bodě 22 uvedl, že v rozhodnutí z listopadu 2011 „...ve skutečnosti žádný závazný právní názor nevyslovil“), a dále usnesení osmého senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012-23, jímž byla rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložena k rozhodnutí otázka, zda ustanovení § 8b bez dalšího ukládá povinnost poskytnout informaci o platu a odměně vůči jakémukoli pracovníkovi, nebo zda je na místě vždy hodnotit konkrétní okolnosti a provádět tedy test proporcionality.

V souladu s požadavkem vládní protikorupční Strategie proto návrh upřesňuje poskytování informací o platech a odměnách, a to ve snaze odstranit stávající teoretickou a zjevně i judikatorní nejednoznačnost.

Návrh vychází z vazby na zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v platném znění, resp. na postavení konkrétní osoby jako veřejného funkcionáře. Veřejní funkcionáři jsou již dnes podle zmíněného zákona povinni „snést“ vyšší míru otevřenosti svého soukromého života, typicky předkládáním oznámení o majetku a příjmech. Na této vyšší míře otevřenosti nepochybně existuje veřejný zájem a je proto akceptovatelná i z hlediska čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Návrh proto v § 8c odst. 1 předpokládá, že informace o výši odměny a platu (mzdy) se u veřejných funkcionářů poskytne bez dalšího, neboť u nich je existence veřejného zájmu v podobě zvýšené kontroly jejich činnosti nepochybná. Test proporcionality zde proto může být proveden obecně již zákonem. O „věcně“ identickou situaci jde i v případě členů statutárních orgánů veřejných institucí nebo členů jiných orgánů těchto institucí, případně osob, které stojí v čele veřejné instituce (zde jde o veřejné instituce, které nemají vlastní právní subjektivitu, např. organizační složky obcí a krajů).

U všech ostatních pracovníků povinných subjektů (resp. fyzických osob za úplatu činných pro povinné subjekty) pak § 8c odst. 2 ukládá povinnost vždy zvážit, zda informace má být poskytnuta s ohledem na střet práva na ochranu osobnosti a práva na informace. Jinak řečeno v těchto případech bude nutné provádět „test proporcionality“ vždy s ohledem na konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu [je rozdíl mezi poradcem ministra a osobou provádějící údržbářské práce v budově ministerstva, ač jsou oba placeni z veřejných prostředků a ani jeden nebude mít (zpravidla) postavení veřejného funkcionáře]. Může být též rozdíl mezi platem (mzdou) a odměnou, která

představuje mimořádné plnění a u níž může být s ohledem na konkrétní okolnosti legitimní zvýšený zájem na jejím poskytnutí (srov. k tomu velmi inspirativní argumentaci uvedenou v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2012, č. j. 45 A 10/2012-35). Návrh by tedy v tomto smyslu měl ulehčit pozici povinných subjektů tím, že ve vztahu k významné skupině osob provádí test proporcionality přímo na úrovni zákona. I přestože bude informace o platu, mzdě nebo odměně konkrétní osoby poskytnuta, neztrácí povahu natolik specifického údaje, že se v tomto případě výslovně vylučuje z povinnosti jejího následného zveřejnění podle § 5 odst. 3.

K bodu 34 - § 8d

Při poskytování dotací z fondů EU musí Česká republika respektovat pravidla plynoucí z přímo závazných a aplikovatelných předpisů EU, jinak se vystavuje riziku, že ze strany Evropské unie dojde k zastavení možnosti čerpat prostředky EU. Z tohoto důvodu se zákon o svobodném přístupu k informacím doplňuje o ustanovení, které výslovně přikazuje povinným subjektům, aby při poskytování informací o dotacích z evropských prostředků respektovaly pravidla plynoucí z evropské legislativy (z těchto ustanovení vyplývají některá omezení pro zpřístupňování informací, která v podmínkách informačního zákona představují speciální důvody pro odmítnutí žádosti o dané informace, tzn. žádost bude vyřizována postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak s ohledem na přímo použitelná ustanovení evropské legislativy).

K těmto předpisům náleží:

- Nařízení (EU, EURATOM) č. 966/2012 Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. 10. 2012, kterým se stanoví finanční pravidla o souhrnném rozpočtu Unie a o zrušení nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002;
- Nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. 6. 2005, o financování společné zemědělské politiky;
- Nařízení komise (ES) č. 259/2008 ze dne 18. 3. 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1290/2005, pokud jde o zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV).

Významným interpretačním vodítkem je v této věci též rozsudek Soudního dvora EU (velkého senátu) ze dne 9. 11. 2010 ve věci Volker und Markus Schecke GbR (C-92/09) a Hartmut Eifert (C-93/09) proti Land Hessen, jenž se týká ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů, konkrétně v souvislosti se zveřejňováním informací o příjemcích zemědělských podpor. Podstatou tohoto rozhodnutí je zdůraznění ochrany informací o příjemcích podpor v případech, v nichž tyto podpory tvoří podstatnou část příjmů příjemců.

Zbývá dodat, že od roku 2014 bude současné nařízení 1290/2005 nahrazeno novým právním předpisem EU pro oblast Společné zemědělské politiky (tzv. horizontální nařízení), ve kterém bude výslovně i ohledem na rozhodnutí ESD problematika poskytování informací o příjemcích upravena pro nové programovací období (2014 – 2020).

Stejně tak je nutné respektovat i ustanovení chránících informace z provedených auditů a kontrol čerpání dotací, které upravuje čl. 37 nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 [1. *Členské státy a Komise přijmou veškerá nezbytná opatření, aby předešly jakémukoli neoprávněnému zveřejnění informací uvedených v čl. 14 odst. 1, informací shromážděných Komisí v průběhu auditů a informací uvedených v oddíle 4 nebo přístupu k nim. 2. Informace uvedené v čl. 14 odst. 1 spolu s informacemi shromážděnými Komisí v průběhu auditů využije Komise výhradně za účelem splnění svých povinností podle článku 72 nařízení (ES) č. 1083/2006. Evropský účetní dvůr a Evropský úřad pro boj proti podvodům mají k těmto informacím přístup. 3. Údaje uvedené v oddíle 4 nesmějí být sděleny jiným osobám než těm, které jsou v členských státech nebo v orgánech Společenství oprávněny je znát z titulu své funkce, pokud s tím členský stát, který informace sdělil, výslovně nesouhlasil. 4. Jakékoli osobní údaje, jež jsou součástí informací uvedených v čl. 7 odst. 2 písm. d), jsou zpracovány pouze za účelem stanoveným v zmíněném článku.].*

K bodu 35 - § 9 odst. 2

Ustanovení § 9 chrání obchodní tajemství. V odstavci druhém je z ochrany obchodního tajemství vyloučena ochrana o „rozsahu a příjemci“ veřejných prostředků. Obdobnou výjimku formuluje i ustanovení § 8b odst. 3, které ukládá zpřístupnit informaci o „výši, účelu a podmínkách poskytnutých veřejných prostředků“. Aby v aplikační praxi nedocházelo k pochybnostem, je navrženo sjednocení terminologie § 9 odst. 2 s výstižnějším § 8b odst. 3.

K bodu 36 - § 9 odst. 3

Ustanovení § 9 odst. 3 přebírá ze zákona o právu na informace o životním prostředí vyluku z ochrany obchodního tajemství stanovenou v § 8 odst. 4 písm. a) a b), podle nichž *Porušením obchodního tajemství není zpřístupnění informace označené za obchodní tajemství, pokud a) se požadovaná informace týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí, b) hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí.* Toto ustanovení odpovídá čl. 4 odst. 2 Směrnice 2003/4/ES. Třetí výjimka z ochrany obchodního tajemství, která je dnes stanovená v § 8 odst. 4 písm. c) (*porušením obchodního tajemství není zpřístupnění informace označené za obchodní tajemství, pokud požadovaná informace byla získána z prostředků z veřejných rozpočtů*) je stanovena v § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

K bodu 37 - § 10a

Nový § 10a odpovídá § 8 odst. 2 písm. b) zákona o právu na informace o životním prostředí, čímž je proveden čl. 4 odst. 2 písm. h) Směrnice 2003/4/ES.

K bodu 38 - § 11 odst. 2 písm. c)

Jde o legislativně-technickou úpravu související s následujícím bodem a s tím, že se přesune slovo „nebo“.

K bodu 39 - § 11 odst. 2 písm. d)

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 ochranu bankovního tajemství. Přitom povinnost chránit bankovní tajemství je zakotvena jak v zákoně č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, tak v zákoně č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 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 § 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 § 49 zákona o České národní bance je třeba považovat za speciální normu vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím bez ohledu na to, zda 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.

Současně lze k nutnosti ochrany bankovního tajemství dodat, že pokud by zákon o svobodném přístupu k informacím prolomoval bankovní tajemství, byl by tím založen nedůvodný rozdíl v jeho ochraně napříč bankovním sektorem v České republice. Na jedné straně by byla Česká národní banka a banky s majoritním státním vlivem, které jsou s ohledem na soudní judikaturu povinnými subjekty ve smyslu tohoto zákona, včetně případné banky zvláštního určení sloužící k řešení krize v bankovním sektoru. Na straně druhé by potom byly ostatní (soukromé) banky, které povinnými subjekty ve smyslu tohoto zákona nejsou. Tím by byla nastavena i nelegitimně rozdílná míra ochrany jejich klientů (byť by mohlo jít o stejné subjekty) a bankovních operací.

Smyslem ochrany bankovního tajemství, které je stanoveno jak v § 49 zákona o České národní bance, tak také v § 38 zákona o bankách, je jednak ochrana zájmů klienta a v případě centrální banky zejména jí prováděných obchodů. Jeho význam spočívá obecně v tom, že banka (včetně České národní banky) má znalosti o finanční situaci svých klientů, tedy často i informace týkající se klientova soukromého života nebo podnikatelských aktivit. Tyto informace jsou svěřeny bankám pro účely prováděných obchodů a poskytovaných služeb s důvěrou v jejich kvalifikované postavení coby důvěryhodné, zodpovědné a z principu též diskrétní instituce. Vedle toho v případě České národní banky je pak pojem „bankovní operace ČNB“ ve smyslu § 49 zákona o České národní bance nutno vztahovat i na veškeré operace týkající se jejich zákonných úkolů, tj. provádění měnové politiky, včetně správy devizových rezerv, zajišťování peněžního oběhu, mezibankovního platebního styku apod. Poskytování informací týkajících se těchto skutečností by mohlo nežádoucím způsobem ovlivnit činnosti subjektů působících na finančním trhu, které bankovními operacemi České národní banky přizpůsobují nebo mohou přizpůsobovat své vlastní jednání. Proto je nezbytné, aby byly bankovním tajemstvím chráněny.

Důvod, proč zákon o svobodném přístupu k informacím s ochranou bankovního tajemství výslovně zatím nepočítá, spočívá zřejmě pouze v tom, že v době přijímání tohoto zákona neexistovala možnost kolize poskytování informací s ochranou bankovního tajemství, neboť komerční banky nebyly povinným subjektem k poskytování informací a Česká národní banka byla povinným subjektem pouze v režimu částečné informační povinnosti podle § 2 odst. 2 tohoto zákona, tedy pouze v rozsahu její rozhodovací činnosti o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy, a nikoli v rozsahu její bankovní či jiné činnosti. Do režimu úplné informační povinnosti podle 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se Česká národní banka dostala až v důsledku doplnění kategorie „veřejných institucí“ do tohoto ustanovení novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb. s účinností od 25. 1. 2001.

Ochranu bankovního tajemství budou moci z povahy věci uplatnit jen ty povinné subjekty, které jsou bankami nebo ty povinné subjekty, jimž bylo bankovní tajemství v souladu se zvláštními právními předpisy předáno. Nebude je tedy moci uplatnit povinný subjekt, jenž je zároveň klientem banky, neboť na něj se povinnost chránit („své“) bankovní tajemství nevztahuje.

K bodu 40 - § 11 odst. 4 písm. a)

V odstavci 4 se zrušuje ustanovení písm. a), což souvisí s provedenou legislativní změnou poskytování informací o trestním řízení.

K bodu 40 - § 11 odst. 4 nové písm. a) /původně písm. b)/

V odstavci 4 se upřesňuje ustanovení o poskytování informací o výsledcích soudních řízení. Nyní platné znění je výsledkem novelizace provedené zákonem č. 61/2006 Sb. a „korigované“ nálezem Ústavního soudu, publikovaným pod č. 123/2010 Sb. Zákon chrání informace o soudním řízení s výjimkou *rozsudků*. Smyslem je umožnit poskytování informací o výsledcích soudních řízení, nepřesně však zákon hovoří namísto *rozhodnutí* pouze o *rozsudcích*. Přitom některá soudní řízení mohou skončit i *usnesením* (typicky určitá řízení podle soudního řádu správního), *nálezem* (rozhodování Ústavního soudu), *rozkazem* (občanský soudní řád). Z tohoto důvodu se nedostatek v zákoně upravuje tak, aby zákon namísto o rozsudcích hovořil obecně o rozhodnutích soudů. Tato změna přitom byla navrhována i Senátem již při projednávání novely č. 61/2006 Sb., návrh zákona však byl nakonec schválen Poslaneckou sněmovnou v původním znění (srov. sněmovní tisk č. 991/4 4. volebního období PS PČR, <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=991&ct1=4>).

Zbývá dodat, že ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) neznamena, že musí být poskytnuta informace o jakémkoli rozsudku/rozhodnutí. Zákon o svobodném přístupu k informacím jednotlivé zákonné důvody nestanoví ve vzájemně vylučujícím se vztahu. Bude-li tedy např. žadatel požadovat rozsudek o rozvodu manželství nebo rozsudek o obchodním sporu, jenž se bude týkat konkrétního obchodního tajemství, může být žádost zcela nebo zčásti odmítnuta s odkazem na ochranu osobních údajů (§ 8a) či s odkazem na ochranu obchodního tajemství (§ 9).

K bodu 40 - § 11 odst. 4 nové písm. b) a e) až h)

Obecně k doplnění nových důvodů pro neposkytnutí informací

Při přípravě novely bylo uplatněno velké množství požadavků na rozšíření důvodů pro neposkytnutí informace. Každý z těchto důvodů byl poměřován z hlediska čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, tzn. bylo zvažováno, zda konkrétní zákonná výluka je *opatřením v demokratické společnosti nezbytným pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*. Bylo proto zvažováno, zda příslušnou informaci je *nutné* z hlediska veřejného či konkrétního soukromého zájmu chránit a současně zda ochrana příslušné informace již dnes z právního řádu vyplývá a zda z něj vyplývá jednoznačně. Příslušný zákonný důvod zároveň nesměl být formulován příliš obecně a neměl dávat pokud možno prostor pro jeho potenciální zneužití.

§ 11 odst. 4 nové písm. b)

V uvedeném ustanovení, na základě kterého nejsou povinnými subjekty poskytovány informace o plnění úkolů zpravodajských služeb, se navrhuje nynější text nahradit novou formulací chránící informace o plnění úkolů zpravodajských služeb a informace, které by mohly ohrozit důležité zájmy nebo bezpečnost zpravodajských služeb a vypustit poznámku pod čarou č. 12. Navrženou úpravou by mělo dojít k úpravě stávajícího ustanovení návrhu zákona tak, aby lépe odpovídalo požadavkům zpravodajských služeb, a bylo, s ohledem na zastoupení a používání obou pojmů v právním řádu, v souladu s příslušnými právními předpisy.

Dosud užívaný pojem „plnění úkolů“ je obsahově užším než je nové znění. Při striktním výkladu návrhu zákona by bylo možné poskytovat i informace, které přímo nesouvisí s plněním konkrétních úkolů zpravodajských služeb, přestože by mohlo jít o informace, jejichž zveřejnění by mělo na činnost zpravodajské služby značné dopady. Je proto nutné upravit uvedené ustanovení tak, aby povinné subjekty (jimiž nemusí být jen zpravodajské služby samotné) měly možnost odmítnout poskytnutí takových informací, jež přímo nesouvisí s plněním konkrétních úkolů zpravodajských služeb vyplývajících z jejich působnosti podle § 5 zákona č. 153/1994 Sb., o zpravodajských službách České republiky, ale které se obecně dotýkají jejich činnosti. Je třeba si uvědomit, že informacemi o činnosti zpravodajských služeb disponuje řada povinných subjektů (v případě Úřadu pro zahraniční styky a informace je například takovým povinným subjektem Ministerstvo vnitra).

Navrhovaná úprava koreluje také se zněním zákona č. 153/1994 Sb., v němž se zpravidla hovoří o „činnosti zpravodajských služeb“, v mizivých případech pak o „plnění úkolů zpravodajskými službami“. V této souvislosti lze upozornit, že odkaz na § 8 zákona č. 153/1994 Sb., uvedený na konci § 11 odst. 4 písm. b) zákona, směřuje k ustanovení, které upravuje podávání zpráv zpravodajských služeb o jejich činnosti. Také v jiných právních předpisech převažuje v souvislosti se zpravodajskými službami používání pojmu „činnost“; pojmem „plnění úkolů zpravodajských služeb“ je často myšleno jen plnění úkolů stanovených zpravodajským službám příslušným zákonem. Ostatně pojem „činnost“ je několikrát použit i ve stávajícím textu § 11 odst. 4 samotného InfZ.

§ 11 odst. 4 písm. c) (původně písm. d/)

S ohledem na obdobný rozsah činnosti a obdobné subjekty kontroly/auditů v oblasti čerpání mezinárodních finančních prostředků se navrhuje obdobně, jako je chráněn Nejvyšší kontrolní úřad, doplnit ochranu informací o přípravě, průběhu a projednávání výsledků kontrol provedených Auditním orgánem. Auditní orgán je orgán určený podle čl. 59 odst. 1 písm. c) nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. 7. 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999. Tím bude odstraněn stav, kdy jeden státní orgán má povinnost poskytnout informace z obdobné činnosti na základě žádosti o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím a druhý nikoli.

Změna je významná ve vztahu k výše zmíněnému nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 a aplikační přednosti práva EU. Článek 37 tohoto nařízení stanoví mj. povinnost pro členské státy přijmout veškerá nezbytná opatření, aby předešli neoprávněnému zveřejnění nebo přístupu k účetním záznamům operací nebo nesrovnalostí (definovaných podle nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 čl. 2 odst. 7), které nesmí být sděleny jiným osobám než těm, které jsou v členských státech nebo v orgánech Společenství oprávněny je znát z titulu své funkce. Ministerstvo financí je pověřeno k provádění kontrol/auditů a následnému řešení nesrovnalostí. Nakládá tak s údaji, které jsou evropskými orgány považovány za citlivé.

§ 11 odst. 4 nové písm. e)

Zákon o svobodném přístupu k informacím ve svých ustanoveních nereaguje na specifika činnosti české daňové správy, jejímž posláním je správa daní. Ke specifčnosti postupu při poskytování informací daňovou správou (tj. zejména ke zohlednění finančního zájmu státu na výběru daní) nepřihlíží ani aktuální judikatura. Výše navržené doplnění proto navazuje na již existující výjimky, které zákon přiznává informacím o probíhajícím trestním řízení, o rozhodovací činnosti soudců, plnění úkolů zpravodajských služeb, přípravě, průběhu a projednávání výsledků kontrol NKÚ, činnosti Ministerstva financí podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, apod. Ochrana se přitom vztahuje pouze na informace související s touto činností daňové správy, která se týká odhalování daňových úniků.

§ 11 odst. 4 nové písm. f)

Problematika mezinárodních arbitrážních řízení, resp. ochrana zájmů státu v těchto řízeních, nebyla při přijetí zákona o svobodném přístupu k informacím zohledněna. Český stát v tomto případě vystupuje jako jedna strana sporu, nikoli jako orgán veřejné správy, a povinnost poskytovat informace o těchto řízeních by pozici České republiky značně oslabilo.

Zákon v nyní platném znění nereflektuje specifika mezinárodních arbitráží a poskytování informací o průběhu mezinárodních arbitrážních řízení a nálezů, v nichž je průběh a argumentace stran popsán a shrnut, by vedlo ke zmaření či zhoršení postupu a postavení ČR (MF) v arbitrážích a smírných jednáních o sporu. Právo na informace je

zneužíváno ve sporech státu se zahraničními subjekty nebo k zahájení nových sporů proti České republice (mezinárodní investiční arbitráže zahajované podle dvoustranných dohod o vzájemné podpoře a ochraně investic). Často tak dochází k situacím, kdy protistrana v probíhajícím sporu proti České republice nebo zahraniční subjekt, který hodlá proti České republice spor zahájit, využijí argumentace, stanovisek (včetně znaleckých posudků nebo externích analýz, jež si Česká republika zadala vypracovat pro podporu své obrany), návrhů dohod o narovnání a dalších dokumentů připravených nebo obstaraných Ministerstvem financí za účelem hájení zájmů České republiky v jednáních o možnostech smírného řešení sporu nebo v rámci arbitrážních řízení. Na základě obdržení těchto informací, včetně dokumentace, získává protistrana ve sporu proti České republice významnou výhodu a pozice České republiky pro další jednání o možném smíru nebo pro obhajobu v arbitrážním řízení je pak značně oslabena (např. poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím protistraně v rámci jednání o možnostech řešení sporu, přičemž na základě tohoto poskytnutí získala protistrana argumentaci, včetně právní analýzy zadané a uhrazené českým státem, v obdobném sporu a následně tak protistrana rozšířila svůj původní žalobní návrh o další body popsané v poskytnutých dokumentech).

Naplňování účelu tohoto zákona by tak v konečném důsledku mohlo znamenat nejen procesní nevýhodu České republiky v daném sporu nebo budoucích sporech, ale především značné finanční dopady způsobené jak nemožností zajistit dostatečně ochranu zájmů České republiky jako strany sporu při přípravě a vedení své obrany, tak i poskytnutím dostatečně kvalifikovaného vzoru pozice České republiky a klíčových údajů její obrany pro protistranu. V této souvislosti je třeba upozornit, že ve sporech zahajovaných zahraničními subjekty bývají po českém státu uplatňovány požadavky na náhradu škody zpravidla v řádu desítek i stovek miliónů Kč.

V případě, že navrhované ustanovení nebude v zákoně zakotveno, může dojít a také dochází k tomu, že jiný úřad státní správy poskytne informace nebo dokumenty vztahující se k arbitrážním řízením nebo jednáním o narovnání sporu, aniž by se dotázal nebo si vyžádal souhlas zpracovatele (např. poskytnutí informace a dokumentů o vládou projednávaném postupu narovnání protistraně v jiném sporu vedeném proti ČR).

Dalším důvodem pro zakotvení tohoto ustanovení do novely zákona je skutečnost, že některé druhy mezinárodních arbitrážních řízení (podle výběru konkrétních procesních pravidel) jsou neveřejné a důvěrné, kdy se obě strany sporu při zahájení řízení zavazují k mlčenlivosti. Samozřejmě nález pak je také důvěrný a neveřejný, přičemž s jeho zveřejněním musí obě strany sporu souhlasit. Zveřejnění jakýchkoliv informací, dokladů, analýz či výpovědí nebo nálezu by tak mohlo být porušením mezinárodních závazků České republiky vyplývajících z mezinárodního práva veřejného (mezinárodní investiční dohody).

S tímto souvisí i skutečnost, že dokumenty a informace týkající se investičních sporů se z velké části týkají především samotného investora (např. z analýzy sporu lze vyčíst finanční situaci investora, jeho podnikatelské plány apod.). Jeho investice a vlastně i podnikání jsou v podstatě základem investičního sporu. Jedná se tedy o informace důvěrné, jejichž zveřejnění by investora mohlo poškodit (např. jeho konkurence by si mohla na základě zákona zažádat o poskytnutí informací o sporu s daným investorem, a poté zjistit informace o stavu firmy, ziscích, apod., které následně

zneužije. Výsledkem by pak mohla být další žaloba od poškozeného investora na Českou republiku). Nejedná se tedy o dokumenty týkající se státní správy a jejího fungování, ale o dokumenty třetích osob nebo o třetích osobách.

Z důvodu výše uvedených a ochrany veřejného zájmu v tom smyslu, že nebudou neefektivně zatěžováni daňoví poplatníci neúspěchy České republiky ve sporech nebo narovnáních, je nezbytné výslovně zakotvit výjimku z poskytování informací podle tohoto zákona, jak je navrhováno.

Ustanovení neznamená, že by bylo zcela vyloučeno poskytování kopií nálezů mezinárodních arbitrážních řízení. I aplikace ustanovení § 11 odst. 4 písm. f) bude vázána na *nezbytnost uplatnění výluky z práva na informace*, tedy na posuzování existence veřejného zájmu na nezpřístupnění informace, s nímž počítá § 12 odst. 2. Proto pokud by žadatel požadoval poskytnutí kopie nálezu a jeho zpřístupněním by nemohlo dojít k dotčení jakéhokoli veřejného zájmu (např. nevztahovala by se na něj povinná mlčenlivost účastníků arbitrážního řízení), nebude důvod takový nálezy nevydat.

§ 11 odst. 4 nové písm. g)

Na Ministerstvo financí i na jiné povinné subjekty se často obracejí s žádostí o poskytnutí informace podle zákona advokátní kanceláře a právnické osoby, které se zabývají obchodováním s pohledávkami. Poskytnuté informace jsou pak použity jako důkazní materiál v probíhajících či připravovaných soudních nebo rozhodčích řízeních, které tyto subjekty vedou se státem. Ministerstvo financí tím protistraně ve sporu poskytuje důkazy, čímž je oproti ní procesně znevýhodněno. V roce 2012 byla např. takto na základě poskytnutých informací na Ministerstvo financí podána žaloba, kterou je na státu vymáháno finanční plnění ve značné výši. V neprospěch státu je tak porušován jeden ze základních principů, jimiž je ovládáno soudní řízení, princip rovnosti účastníků, který vyjadřuje skutečnost, že účastníci řízení (strany) musí stát před soudem v rovném postavení, aniž by byla jedna nebo druhá strana jakkoli procesně znevýhodněna. Takto vyjádřil princip rovnosti stran Ústavní soud ČR ve svém nálezu č. III. ÚS 202/03 ze dne 13. 11. 2003. Obdobně chápe princip rovnosti stran Evropský soud pro lidská práva, podle jehož konstantní judikatury princip rovnosti zbraní, jako jeden z prvků širšího pojetí spravedlivého procesu, vyžaduje, aby každé procesní straně byla dána přiměřená možnost přednést svou záležitost za podmínek, jež ji nestaví do podstatně nevýhodnější situace, než ve které je její protistrana.

Navržené ustanovení naplňuje podmínku omezení základního práva a svobody dle čl. 17 odst. 4 Listiny, podle kterého lze zákonem omezit právo vyhledávat a šířit informace, jde-li o opatření nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých. Je zřejmé, že pokud je povinný subjekt účastníkem soudního nebo rozhodčího řízení, je v zájmu ochrany jeho práv a svobod nezbytné, aby nebyly zveřejňovány podklady a záměry jeho procesního postupu v tomto řízení. Poskytnutí informací dle zákona totiž následně stát jako účastníka uvedených řízení znevýhodňuje, čímž je narušena zásada rovnosti stran před soudem ve smyslu ustanovení čl. 96 odst. 1 Ústavy České republiky a porušeno právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

Smyslem zákona je poskytnout právnickým a fyzickým osobám informace, které mohou být prostředkem veřejné kontroly hospodárného nakládání s veřejnými

prostředky. Především z tohoto důvodu by uvedený zákon neměl být nástrojem, který zneužívají soukromé subjekty k vlastnímu prospěchu na úkor majetku státu.

§ 11 odst. 4 nové písm. h)

Před ukončením zadávacího řízení podle zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, je nutné chránit informace, jejichž zpřístupnění by mohlo průběh zadávání ohrozit, zejména by mohlo narušit „rovnost“ účastníků zadávacího řízení. Proto se výslovně stanoví, že nárok na poskytnutí příslušných informací vznikne až po ukončení zadávacího řízení, tedy po uzavření smlouvy nebo zrušení zadávacího řízení. V průběhu zadávacího řízení mají na tyto informace nárok pouze účastníci tohoto zadávacího řízení, což ovšem vyplývá z jejich procesního postavení, nikoli z předkládaného návrhu zákona.

Svou povahou vlastně nejde o novou regulaci, protože ochranu informací vzniklých v průběhu zadávacího řízení nebo předaných účastníky již dnes zabezpečuje § 11 odst. 1 písm. b) InfZ a § 9 InfZ (ochrana obchodního tajemství ve vztahu k nabídkám uchazečů). Z důvodu posílení instruktivity a zjednodušení aplikace InfZ se však tato kategorie „nových (podkladových) informací“ specifikuje jako samostatný důvod (ten je přitom svou povahou dočasný, aplikovatelný jen do ukončení zadávacího řízení).

K bodu 41 - § 12 (nově) odst. 1

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

K bodu 42 - § 12 odst. 2

Nový odstavec 2 výslovně upravuje test veřejného zájmu, resp. test proporcionality, který je v podmínkách InfZ již nepřímou vyjádřen v § 12 odst. 1 a při aplikaci zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací jej dovozuje 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 informací, které by měly být chráněny podle § 7 nebo podle § 11 odst. 4 písm. b), tedy informací chráněných jako utajované informace nebo informací vypovídajících o činnosti zpravodajských služeb. 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 42 - § 12 odst. 3

Ustanovení přebírá § 8 odst. 9 zákona o právu na informace i životním prostředí a provádí čl. 4 odst. 2 Směrnice 2003/4/ES. V případě informací o emisích vypouštěných nebo vyzařovaných do životního prostředí a o jejich původcích nelze vypočtená omezení práva na informace použít.

K bodu 43 - § 14 odst. 5 písm. c)

Platné znění zákona o svobodném přístupu k informacím upravuje tři rozdílné situace pro odložení žádosti. V případě § 14 odst. 5 písm. a) jde o odložení pro nedoplnění nezbytných údajů potřebných k identifikaci žadatele, tedy zjednodušeně řečeno protože žádost zůstala „anonymní“ (nebyly odstraněny její podstatné vady). V tomto případě má odložení povahu faktického úkonu a nikoli rozhodnutí. Zbývající dvě situace, tedy odložení pro nedostatek působnosti povinného subjektu podle § 14 odst. 5 písm. c) a odložení pro nezaplacení úhrady nákladů podle § 17 odst. 5 mají dle judikatury povahu rozhodnutí v materiálním smyslu [ve vztahu k § 14 odst. 5 písm. c); srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2011, č. j. 8 As 51/2010-126 a ze dne 22. 9. 2011, č. j. 6 Ans 7/2011-94], resp. rozhodnutí i ve formálním smyslu [ve vztahu k § 17 odst. 5; srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, č. j. 2 As 34/2008-90 a usnesení zvláštního senátu ze dne 15. 9. 2010, č. j. Konf 115/2009-34 a rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 24. 4. 2012, č. j. 44 A 87/2011-57]. Právní úprava se za tímto účelem upřesňuje tak, že o odložení z těchto dvou důvodů bude napříště vydáváno správní rozhodnutí, proti němuž je přípustné odvolání a samozřejmě též soudní přezkum (srov. též § 19a odst. 1, jenž upravuje rozsah aplikace správního řádu).

K bodu 44 - § 14 odst. 5 písm. d)

Upřesňuje se určení počátku plynutí lhůty pro poskytnutí informace. Ta plyne ode dne doplnění žádosti, ale též ode dne jejího upřesnění podle § 14 odst. 5 písm. b) a nebo ode dne doručení požadavku žadatele o přímé poskytnutí zveřejněné informace podle § 6 odst. 2.

K bodu 45, 46 - § 14a odst. 3 a 4

Ustanovení se formulačně upřesňuje.

K bodu 47 - § 15 odst. 2

Vzhledem k tomu, že zákon nově bude znát rozhodnutí o odmítnutí žádosti a rozhodnutí (usnesení) o odložení žádosti a v § 15 odst. 1 již je zavedena legislativní zkratka „rozhodnutí o odmítnutí žádosti“, upřesňuje se v tomto smyslu též ustanovení § 15 odst. 2.

K bodu 48 - § 15 odst. 3

Ustanovení § 15 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. V takovém případě nebude povinný subjekt nucen vydávat formální 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. Kromě toho je povinný subjekt povinen poskytnout doprovodnou informaci o povaze chráněných osobních údajů, tedy vysvětlit, o jaké osobní údaje se jednalo (např. uvedení, že na příslušném místě byl anonymizován údaj o jménu a příjmení konkrétní fyzické osoby).

K bodu 49 - § 16 odst. 1

Vzhledem k tomu, že zákon nově bude znát rozhodnutí o odmítnutí žádosti a rozhodnutí (usnesení) o odložení žádosti, proti němuž je rovněž nutné připustit opravný prostředek, upřesňuje se v tomto smyslu též ustanovení § 16 odst. 1.

K bodu 50 - § 16 odst. 3

V ustanovení odstavce 3 se upřesňuje plynutí lhůty pro rozhodnutí nadřízeného orgánu v případech, v nichž rozhoduje o opravném prostředku (odvolání nebo rozkladu podle § 16) ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, tzn. buď ministr či vedoucí ústředního orgánu státní správy (§ 178 odst. 2 správního řádu) nebo ten, kdo stojí v čele povinného subjektu ve smyslu stávajícího § 20 odst. 5 (nového § 19a odst. 3) InfZ. V obou případech nedochází k předávání odvolání jinému správnímu orgánu a lhůta je proto stanovena na 15 pracovních dnů. Jde-li o ústřední správní úřad, je i nadále nutné postupovat podle § 152 správního řádu, tzn. rozhodovat na základě návrhu rozkladové komise.

K bodu 51 - § 16 odst. 4

Zásadní změnou, která má přispět efektivnějšímu vymáhání a dodržování práva na informace a již je rovněž plněn hlavní důvod předložené novely a úkol protikorupční Strategie vlády, je zavedení tzv. 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.

Ustanovení bude speciálním „doplněním“ možností rozhodnutí nadřízeného odvolacího orgánu o odvolání ve smyslu § 90 správního řádu. Jestliže nadřízený orgán nebude moci na podkladě předloženého správního spisu (nezaložení odmítaných informací do správního spisu) nebo na podkladě nedostatečného odůvodnění posoudit, zda informaci opravdu lze poskytnout, bude na místě postupovat nikoli podle § 16 odst.

4, ale na základě § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, tedy zrušit napadené rozhodnutí a věc vrátit povinnému subjektu k dalšímu řízení. V odůvodnění rozhodnutí o odvolání bude nicméně nutné řádně zdůvodnit, proč odvolací orgán nemohl postupovat podle § 16 odst. 4 a přikázat poskytnutí informace.

Jednotlivé možnosti rozhodnutí odvolacího orgánu bude rovněž možné kombinovat (např. rozhodnutí zčásti zrušit a věc vrátit k dalšímu řízení, v části odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit a v části rozhodnutí zrušit a přikázat přímé poskytnutí informace). V rozhodnutí bude rovněž možné přikázat částečné poskytnutí informace, např. přikázat poskytnutí požadované kopie smlouvy s vyloučením konkrétních částí, které je nutné chránit obchodním tajemstvím (v této části by pak dalším výrokem rozhodnutí bylo nutné odvolání částečně zamítnout).

K bodu 52, 53 - § 16 odst. 5

Ustanovení § 16 odst. 5 (původně odst. 4) upravuje obdobu *informačního příkazu* pro rozhodování správních soudů. Toto ustanovení se upřesňuje v souladu s ostatními legislativními změnami a výslovně se stanoví povinnost určit lhůtu povinnému subjektu k poskytnutí informace. Rovněž se výslovně stanoví, že soudní rozhodnutí v této věci se doručuje též povinnému subjektu (doručováno je jen rozhodnutí, které obsahuje příkaz poskytnout informaci, nikoli případný rozsudek o zamítnutí žaloby či usnesení o jejím odmítnutí nebo o zastavení řízení).

K bodu 54, 55 - § 16a odst. 1

V odstavci 1 se v písm. a) upřesňuje důvod pro podání stížnosti v souvislosti s odkazem na zveřejněnou nebo poskytnutou informaci a dále se v písm. c) upřesňuje formulace vzhledem k doplnění zákona o rozhodování o odložení žádosti, proti němuž bude nově přípustné odvolání a nikoli stížnost.

K bodu 56, 57 - § 16a odst. 3

V odstavci 3 písm. a) se upřesňuje počátek plynutí lhůty pro podání stížnosti. V písm. c) se nově stanoví specifický okamžik pro počátek plynutí lhůty pro podání stížnosti v případech, kdy povinný subjekt informaci poskytne až po uplynutí zákonné lhůty pro poskytnutí informace. V písm. d) se upřesňuje počátek lhůty pro podání stížnosti v případě, že povinný subjekt nerespektuje příkaz nadřízeného orgánu, vydaný v řízení o stížnosti proti výši úhrady podle § 16a odst. 7, a nezjednal v určené lhůtě nápravu (pokud by nerespektoval příkaz nadřízeného orgánu vydaný v řízení o stížnosti na nečinnost podle § 16a odst. 6, je ochrana žadatele zajištěna žalobou proti nečinnosti povinného subjektu podle soudního řádu správního).

K bodu 58 - § 16a odst. 5

Upřesňují se některé povinnosti související s předáváním spisu nadřízenému orgánu. V praxi velmi často povinné subjekty nepředávají celý spis a často ani nereagují na výhrady žadatelů. Dále se výslovně umožňuje, aby povinný subjekt mohl po podání stížnosti na výši úhrady od úhrady nejen upustit a informaci poskytnout zdarma, ale též úhradu či odměnu snížit. Povinný subjekt je limitován tím, že vyřídit stížnost

v autoremeduře snížením úhrady může jen tehdy, pokud stížnosti *zcela vyhoví* (srov. formulaci § 16a odst. 5).

K bodu 59, 63 - § 16a odst. 6 písm. b) a odst. 7 písm. c)

Obdobně jako v případě řízení o odvolání se doplňuje institut *informačního příkazu*, jenž bude využitelný v případech, kdy nadřízený orgán již v řízení o stížnosti zjistil, že vydání informace nebrání žádný zákonný důvod (např. povinný subjekt byl zcela nečinný, ale z povahy požadované informace je zřejmé, že žádný zákonný důvod není dovoditelný).

K bodu 60, 63 - § 16a odst. 6 písm. c) a odst. 7 písm. d)

Zákon se doplňuje o procesní řešení situací, v nichž je žádost podána předčasně nebo opožděně. O předčasně podanou žádost půjde všude tam, kde dosud nezačala plynout lhůta pro poskytnutí informace. To je splněno v případě, že povinný subjekt vyzval žadatele k doplnění nebo upřesnění žádosti podle § 14 odst. 5 písm. a) nebo b) nebo v případě, kdy jej vyzval k úhradě nákladů podle § 17 odst. 5 (podle judikatury je s touto výzvou spojeno přerušování lhůty pro vyřízení žádosti; srov. bod 20 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, č. j. 2 Ans 13/2012-14). O opožděně podanou stížnost jde pak všude tam, kde stížnost byla podána po uplynutí 30 dnů (§ 16a odst. 3).

K bodu 64 - § 16a odst. 8

Obdobně jako v případě § 16 odst. 3 se specifikuje lhůta pro vyřízení stížnosti v případě, že o ni rozhoduje ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Blíže srov. § 16 odst. 3.

K bodu 65, 66 - § 16a odst. 9 a 10

V souvislosti s ostatními změnami § 16a se upřesňují i odstavce 9 a 10.

K bodu 67 až 69 - § 17

Upřesňuje se dosud ne zcela jednoznačné ustanovení o zániku nároku na úhradu nákladů. Nárok zaniká jak tehdy, jestliže povinný subjekt výzvu k úhradě nezašle vůbec, tak tehdy, jestliže nesplní svou povinnost výzvu řádně odůvodnit (§ 17 odst. 4). V odstavci 5 se pak v souladu s judikaturou správních soudů výslovně uvádí forma rozhodnutí o odložení žádosti pro nezaplacení úhrady. V odstavci 7 se pak z důvodu právní nejistoty výslovně stanoví, že i nadřízený orgán, který převzal vyřízení žádosti podle § 16a odst. 6 písm. d), může za poskytnutí informace požadovat úhradu nákladů.

K bodu 70 a 71 - § 19a a zrušení § 20 odst. 4 až 6

Ustanovení § 19a nově upravuje vztah informačního zákona o správního řádu, resp. specifikuje využití jednotlivých ustanovení správního řádu při vyřizování žádostí o informace a při dalších postupech podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

§ 19a odst. 1 a 2

Ustanovení s určitými modifikacemi přebírá stávající znění § 20 odst. 4, které upravuje omezenou subsidiární aplikaci správního řádu na postupy podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Správní řád bude aplikovatelný na rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace i na usnesení o odložení žádosti [§ 19a odst. 1 písm. a)]. Správní řád se neužije na celé „řízení o žádosti“ v prvním stupni, ale pouze na vydání rozhodnutí o jejím odmítnutí nebo odložení. Užijí se proto ustanovení o náležitostech rozhodnutí, o jeho oznamování a doručování a ustanovení o právní moci a vykonatelnosti, případně ustanovení o nicotnosti. Plná aplikace správního řádu se bude týkat (celého) řízení o odvolání nebo o rozkladu [§ 19a odst. 1 písm. b)] a nově též řízení o stížnosti [§ 19a odst. 1 písm. c)], na které se použije ustanovení o řízení v prvním stupni.

Na jakýkoli postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím se užijí ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178 správního řádu. Nově bude obecně aplikovatelné ustanovení o počítání času (až dosud se užití správního řádu na počítání času poměrně sporně dovozovalo analogickou aplikací) a přípustné bude rovněž ustanovení o přezkumném řízení vůči rozhodnutí o odmítnutí žádosti, usnesení o odložení žádosti a rozhodnutí v odvolacím řízení (nikoli tedy vůči rozhodnutí o stížnosti).

Zákon výslovně uvádí, že v ostatním se správní řád nepoužije, což vylučuje i jeho analogickou aplikaci.

V praxi bývá problematické zejména užití § 36 odst. 3 správního řádu, resp. existence povinnosti vyzvat žadatele k vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí. K nyní platnému znění zákona se vyjádřil Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu, jenž tuto povinnost dovozuje u odvolacího řízení a vylučuje v řízení o stížnosti (srov. závěr poradního sboru č. 74/2009, dostupný na <http://www.mvcr.cz/>, rubrika „Legislativa“, „Správní řád“ a „Závěry poradního sboru“). Nově bude toto pravidlo platit i v řízení o stížnosti. Před vydáním rozhodnutí o žádosti se toto pravidlo s ohledem na § 19a odst. 1 písm. a) neaplikuje a žadatelům se nedává možnost vyjádřit se k podkladům před vydáním rozhodnutí ani s odkazem na základní zásady činnosti správních orgánů, zde s odkazem na § 2 odst. 3 a 4 správního řádu (*Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu. Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.*). Je ovšem nutné upozornit, že vzhledem k aplikaci základních zásad činnosti správních orgánů je v případech, kdy se požadovaná informace týká třetích osob (např. jejich osobních údajů či obchodního tajemství), nezbytné těmto osobám umožnit prokazatelným způsobem chránit jejich práva a zájmy, tedy vyzvat je, aby se k předmětu žádosti vyjádřily. V okamžiku vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti se tyto osoby stávají účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu a rozhodnutí jim musí být oznámeno, protože na vydání rozhodnutí je aplikovatelný správní řád jako celek, tedy i ustanovení o účastnících řízení.

§ 19a odst. 3

Protože ne u všech povinných subjektů lze určit nadřízený orgán podle § 178 správního řádu, zachovává se i nyní platné pravidlo (srov. § 20 odst. 5), podle něhož je nadřízeným orgánem ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. To se týká určování nadřízeného orgánu veřejných institucí. U některých veřejných institucí nicméně judikatura postupně dovodila, že postavení nadřízeného orgánu může mít zřizovatel. To se týká příspěvkových organizací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 28/2007-77, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2010, sp. zn. 8 Ca 308/2007 a z poslední doby rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 2. 2012, č. j. 3 A 118/2010-46 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60) a nepochybně by se týkalo i organizačních složek. Naopak u veřejných institucí, které jsou obchodními společnostmi nebo státními podniky je nadřízeným orgánem ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

§ 19a odst. 4

Pro zamezení jakékoli pochybnosti se výslovně stanoví, že z nahlížení do správního spisu jsou vyloučeny informace, jejichž poskytnutí bylo povinným subjektem odmítnuto. Pokud by se žadatel domáhal podle § 38 správního řádu nahlédnutí i do této části spisu, bylo by takovou žádost nutné usnesením odmítnout.

§ 19a odst. 5

Výslovně se stanoví, který orgán územního samosprávného celku plní úkoly stanovené informačním zákonem (zejména který orgán vyřizuje podané žádosti o informace). Dále se zachovává stávající pravidlo, podle něhož jsou žádosti o informace, které se týkají přenesené působnosti, vyřizovány v přenesené působnosti (a contr. platí, že informace ze samostatné působnosti budou poskytovány v samostatné působnosti; srov. dnes platný § 20 odst. 6).

Zbývá dodat, že krajský úřad, pokud plní úkoly nadřízeného orgánu obce podle InfZ, bude tyto úkoly plnit v přenesené působnosti, jak vyplývá z § 67 odst. 1 písm. a) zákona o krajích.

K bodu 72 - § 21

Ustanovení odstavce 1 v současném znění zmocňuje vládu k vydání nařízení, které upraví součinnost orgánů státní správy a obcí při plnění povinností podle § 5. Toto nařízení, které bylo vyhlášeno pod č. 364/1999 Sb., je již dnes obsoletní, a proto se navrhuje jak jeho zrušení, tak i zrušení příslušného zákonného zmocnění. Současně se navrhuje zrušení stávajícího § 21 odst. 3 písm. c), neboť informace bude každý povinný subjekt i nadále zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup samostatně.

K přechodným ustanovením (čl. II)

Přechodné ustanovení určuje, dle jaké úpravy provedené v zákoně o svobodném přístupu k informacím se vyřídí žádosti o poskytnutí informace s ohledem na čas jejich podání.

Dále je stanovena odlišná lhůta pro přizpůsobení informací zveřejňovaných podle § 5, neboť v citovaném ustanovení dochází ke změnám ve struktuře povinně zveřejňovaných informací. Doba do konce roku 2014 by měla být dostatečnou k tomu, aby všechny povinné subjekty byly schopné uvést své internetové stránky do souladu s novými požadavky zákona o svobodném přístupu k informacím. Současně se časově blíže určuje povinnost zveřejňovat vnitřní předpisy podle § 5 odst. 5.

Ke zrušovacímu ustanovení (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.

Změna zákona o právu na informace o životním prostředí

Obecně

Navržené změny zákona o právu na informace o životním prostředí jednak reagují na „převedení“ příslušných ustanovení týkajících se poskytování informací do zákona o svobodném přístupu k informacím, a dále zohledňují požadavky Evropské komise, které vyplývají z předběžných výhrad k provedení *směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE)* podanou v rámci EU Pilotu č. 4462/13/ENVI.

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 pro účely politik ovlivňujících životní prostředí a o organizaci vzdělávání v oblasti ochrany životního prostředí*, aby byl zohledněn skutečný obsah tohoto právního předpisu.

K bodu 2 (§ 1 InfŽP)

Upřesňuje se ustanovení o tom, co je obsahem zákona po převedení jeho příslušné části do InfZ.

K bodu 3 (§ 2 InfŽP)

Zákon zachovává ty pojmy, které se vztahují k problematice zpřístupňování prostorových dat a organizaci environmentálního vzdělávání. Namísto pojmu „povinný subjekt“ bude zákon užívat souhrnný pojem „orgán veřejné správy“. Dochází k upřesnění některých definic, aby odpovídaly úpravě uvedené ve Směrnici INSPIRE. Nově se v souladu se směrnicí zavádí definice služeb založených na prostorových datech a metadat. Tyto pojmy jsou již v platné právní úpravě obsaženy, zákon však jejich vymezení explicitně neuvádí.

K bodu 4 (§ 3 až 11 InfŽP)

Ustanovení § 3 až 7 InfŽP 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 až 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 (§ 11a odst. 1 InfŽP)

Nově navržené ustanovení reaguje na požadavek Komise, aby (národní) prováděcí předpis výslovně stanovil, že by data zpřístupňovaná prostřednictvím geoportálu měla spadat do oblasti veřejných úkolů orgánů veřejné správy. K zajištění

plného souladu s čl. 10 odst. 1 Směrnice INSPIRE se dále stanoví, že Ministerstvo životního prostředí zpřístupní na geoportálu veškeré informace o údajích, kódech a technických klasifikacích, které jsou nezbytné k zajištění souladu s technickými požadavky.

K bodu 6, 9, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 28, 33 (§ 11a až 11d a 15a InfŽP)

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 důvod se stává vypuštěním „informační části“ zákona neopodstatněným.

K bodu 7, 8 (§ 11a odst. 4 InfŽP)

V souladu se Směrnicí INSPIRE dochází k vymezení pojmu síťové služby, které jsou podmnožinou služeb založených na prostorových datech.

K bodu 10 (§ 11a odst. 7 InfŽP)

Vyhovuje se požadavku Komise, aby zákon jasně stanovil, že součástí metadat je rovněž informace o výši úhrady, je-li požadována. Pojem poplatek se v celém textu zákona nahrazuje pojmem úhrada, který lépe odpovídá upravované oblasti.

K bodu 13 (§ 11b odst. 1 InfŽP)

Vypuštění části textu, který odkazuje na zrušovaná ustanovení InfŽP.

K bodu 14 (§ 11b odst. 2 InfŽP)

Dochází k zpřesnění daného ustanovení v souladu se Směrnicí INSPIRE tak, aby bylo zřejmé, že obce zpřístupňují data tehdy, pokud zvláštní právní předpis ukládá jejich tvorbu, sběr nebo šíření.

K bodu 18 (§ 11c odst. 1 InfŽP)

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

K bodu 20 (§ 11c odst. 2 InfŽP)

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 21, 22 (§ 11c odst. 3 a 4 InfŽP)

Pojem poplatek se v celém textu zákona nahrazuje pojmem úhrada, který lépe odpovídá upravované oblasti. Úhradu lze pak požadovat pouze tehdy, pokud slouží k zajištění zachování a údržby souborů prostorových dat a zachování odpovídajících

služeb založených na prostorových datech. Tato podmínka vybírání úhrady uvádí zákon do souladu s odpovídajícím ustanovením Směrnice INSPIRE (čl. 14 odst. 2).

K bodu 23 (§ 11c odst. 6 InŽP)

Účelem doplnění nové věty do tohoto ustanovení je zajištění náležité transpozice čl. 17 odst. 2 Směrnice INSPIRE, který vyžaduje po členských státech, aby zavedla opatření k vyloučení omezení při sdílení souborů prostorových dat a služeb založených na prostorových datech. Zákon tak nově explicitně stanoví, že orgány veřejné správy si v rámci svých úkolů s potenciálním vlivem na životní prostředí vyměňují a využívají prostorová data.

K bodu 24, 25, 29, 30, 31 (§ 11c odst. 7 a 8, § 11e písm. b) a c), § 13 odst. 3 InfŽP)

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

K bodu 26 (§ 11d odst. 2 InfŽP)

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 27 (§ 11d odst. 3 InfŽP)

Směrnice INSPIRE vyžaduje, aby důvody omezení přístupu k datům byly vykládány restriktivním způsobem, navíc je nutné vždy provést tzv. test proporcionality, tedy poměření veřejného zájmu na zpřístupnění informace se zájmem na omezení přístupu. Do zákona je v souladu se Směrnicí INSPIRE nově zakotvena právě kautela restriktivního přístupu k důvodům omezení – přístup veřejnosti bude možné omezit pouze v nezbytně nutných případech.

K bodu 32 (§ 14 a 15 InfŽP)

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

K přechodnému ustanovení (čl. V)

Stanovuje se, že žádosti o informace podle zákona č. 123/1998 Sb. podané přede dnem nabytí účinnosti této novely, vyřídí se podle dosavadních právních předpisů.

K ustanovení o účinnosti (čl. VI)

Stanovuje se datum nabytí účinnosti, jímž je 1. leden 2014.