

**Shrnutí legislativních změn,
jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti
zákona o svobodném přístupu k informacím a k odstranění
jeho aplikačních nedostatků**

Obsah:

Obsah:	2
1. Úvod	3
2. Varianty legislativních opatření	4
2.1 Změny koncepčního charakteru	6
2.1.1 Institut informačního komisaře	6
2.1.2 Sjednocení zákona o svobodném přístupu k informacím se zákonem o právu na informace o životním prostředí	14
2.2 Změny okruhu povinně zveřejňovaných informací	17
2.3 Změny procesního charakteru směřující k urychlení přístupu k informacím	20
2.3.1 Informační příkaz	20
2.3.2 Stanovení lhůty správnímu soudu k rozhodnutí o žalobách vztahujících se k právu na informace	23
2.3.3 Zavedení sankce pro povinný subjekt (správní delikt) nebo pro úředníka vyřizujícího žádost o poskytnutí informace	25
2.4 Upřesnění důvodů pro neposkytnutí informace	30
2.4.3 Poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků – platech a odměnách z veřejných rozpočtů	36
2.4.3 Poskytování informací o činnostech ozbrojených sil a sborů	38
2.5 Opatření proti zneužívání InfZ ze strany žadatelů	39
2.6 Ostatní změny	43
2.7 Úprava vztahu InfZ a správního řádu v rovině procesní (plnění usnesení vlády ke sjednocení procesních postupů a k odstranění nedůvodných odchylek od správního řádu)	46
2.8 Změny vyvolané připravovaným podpisem a ratifikací Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům	48
3. Přehledné shrnutí návrhů doporučených vládě k realizaci	50

1. Úvod

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

Ministerstvo vnitra za účelem splnění tohoto vládního úkolu ustavilo konzultativní pracovní skupinu složenou ze zástupců některých správních úřadů a zástupců neziskového sektoru (složení pracovní skupiny je uvedeno v následující tabulce). Pracovní skupina měla identifikovat existující aplikační problémy spojené se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění (dále též jako „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 je obsaženo v tomto materiálu.

Instituce	Zástupce
Sdružení místních samospráv	Stanislav Hodík
	Mgr. Ing. Jan Sedláček
Svaz měst a obcí	Mgr. Iva Vejmelková
	Mgr. Ludmila Němcová
Asociace krajů	JUDr. Jan Puls
Kancelář veřejného ochránce práv	Mgr. Karel Černín
Úřad vlády	JUDr. Jan Kněžínek, PhD.
	JUDr. Josef Vedral, PhD.
Ministerstvo spravedlnosti	Mgr. František Korběl, PhD.
	Mgr. Jaroslav Rozsypal
Advokát	Mgr. Šimon Hradílek
Otevřená společnost	Mgr. Ing. Oldřich Kužílek
Úřad pro ochranu osobních údajů	Mgr. Vít Zvánovec
	Mgr. František Nonnemann
Transparency international	Mgr. Vladan Brož
Ministerstvo vnitra	Ing. Marie Kostruhová
	Mgr. Věra Ondračková
	JUDr. Vít Šťastný
	JUDr. Miroslav Brůna
	JUDr. Adam Furek

tab. 1 – Složení pracovní skupiny k analýze InfZ

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

¹ Strategie vlády byla dále doplněna usneseními č. 65/2011, č. 370/2011 a č. 837/2011.

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 jakýmkoli pochybnostem o objektivitě a nezájatosti připravované analýzy zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo její zpracování zadáno externímu a nezávislému odborníkovi. Za tímto účelem byl osloven Mgr. Ing. Oldřich Kužílek, jenž na základě dohod o provedení práce zpracoval pro ministerstvo vlastní text *analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím* (materiál III.B) a *srovnání zahraničních úprav práva na informace* (III.C). Oba materiály využilo Ministerstvo vnitra jako podklad pro navrhovaná legislativní opatření, byť ne se všemi *analýzou* navrhovanými opatřeními se z dále uváděných důvodů mohlo ztotožnit.

Protože součástí vládního úkolu plynoucího ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 je rovněž příprava podpisu a ratifikace *Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům*², zpracovalo Ministerstvo vnitra jako samostatný materiál *posouzení slučitelnosti českého právního řádu a uvedené Úmluvy* (materiál III.D). Z tohoto materiálu vyplývá celá řada změn InfZ, které bude nutné před ratifikací Úmluvy realizovat.

Součástí navrhovaných opatření je rovněž úprava zákona o svobodném přístupu k informacím, vyplývající z usnesení vlády č. 1397/2009 a 450/2009 k provedení legislativních změn, které mají odstranit nedůvodné odchylky procesních postupů od správního řádu. Naopak součástí materiálu není plnění usnesení vlády č. 1334/2008 ke zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů, neboť příslušné změny jsou již součástí návrhu změn zákona o svobodném přístupu k informacím, obsaženého v nyní připravované novele zákonů o územních samosprávných celcích a dalších souvisejících zákonů (rovněž zpracované k plnění *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012*).

2. Varianty legislativních opatření

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

1. **Změny koncepčního charakteru**, mezi které náleží *institut tzv. informačního komisaře a spojení InfZ a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí* do jednoho právního předpisu.
2. **Změny okruhu povinně zveřejňovaných informací** (§ 5).
3. **Změny „procesního“ charakteru**, které posílí rychlost a úplnost přístupu k informacím.
4. **Upřesnění některých důvodů pro neposkytnutí informace.**
5. **Změny technického charakteru**, které by odstranily nedostatky jazykového znění zákona a tím usnadnily jeho aplikaci.

² Usnesením č. 370/2011 byl mj. prodloužen termín předložení návrhu na podpis a ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z 31.12.2011 na 31.12.2012.

6. **Ostatní změny**, které vyplývají z připravovaného podpisu a ratifikace Úmluvy o přístupu k úředním dokumentům a z usnesení vlády ke sjednocení procesních postupů.

Veškerá v materiálu navrhovaná opatření vycházejí z výsledků jednání pracovní skupiny i z nezávislé analýzy Mgr. Oldřicha Kužílka a samozřejmě zohledňují též rozpočtové možnosti České republiky, zkušenosti Ministerstva vnitra s aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím a výsledky mezirezortního připomínkového řízení. Výběr variant byl předurčen na jedné straně nutností dosáhnout stanoveného cíle – posílení účinnosti InfZ – a na straně druhé co nejnížší nákladovostí na veřejné rozpočty a co nejnižším nárůstem administrativní zátěže povinných subjektů. Zejména ekonomické podmínky státního rozpočtu vedou Ministerstvo vnitra k **navržení těch variant, u nichž lze kýženého efektu v podobě posílení práva na informace dosáhnout bez nároků na veřejné rozpočty nebo jen s minimálními nároky na veřejné rozpočty**. Ministerstvo vnitra proto nemohlo vládě doporučit k realizaci veškerá opatření plynoucí z analýzy či z jednání pracovní skupiny.

2.1 Změny koncepčního charakteru

2.1.1 Institut informačního komisaře³

Charakteristika: Institut informačního komisaře představuje soubor zcela nových činností při uplatňování práva na informace, jejichž smyslem je sjednocovat a metodicky působit na povinné subjekty při uplatňování zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle povahy může být tento institut doplněn též o možnost „mimoprocesní“ ingerence do vyřizování konkrétních žádostí o poskytnutí informací jednotlivými povinnými subjekty a jejich nadřízenými orgány, ať již v podobě přímého vstupu do jednotlivých řízení nebo alespoň obecným kontrolním oprávněním aktivit povinných subjektů a jejich nadřízených orgánů. Z organizačního hlediska se může jednat buď o samostatný orgán, nebo o součást některého z existujících státních orgánů.

Předmětem navazujících analýz jsou následující možnosti organizačního a kompetenčního „nastavení“ institutu informačního komisaře:

1. Nulová varianta
2. Komisař jako metodický a kontrolní orgán
3. Komisař jako metodický a kontrolní orgán disponující postavením „univerzálního“ nadřízeného orgánu (odvolacího orgánu) povinných subjektů.

Varianta 1: „Nulová varianta“	
Výhody	• Ačkoli analýza účinnosti zákona tvrdí opak, předkladatel se nedomnívá, že by zřízení nového orgánu bylo nutné. Existující problémy spojené s aplikací InfZ lze ve vztahu ke <i>zrychlení realizace práva na informace</i> adekvátně vyřešit jinými opatřeními (zejména oprávněním nadřízeného orgánu přikázat poskytnutí informace a stanovením lhůty správnímu soudu k rozhodnutí o žalobě). Problémy související s <i>nesprávnou aplikací zákona</i> je pak nutné řešit posílením stávajícího metodického působení ve smyslu usnesení vlády č. 4/2008. • Určitými kontrolními oprávněními ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím při vyřizování jednotlivých žádostí již dnes disponuje veřejný ochránce práv (z titulu své vlastní působnosti). • Není nutné připravit nový zákon o přístupu k informacím nebo učinit zásadní koncepční změny stávajícího zákona, takže by i nadále bylo možné při aplikaci zákona využitelná stávající judikatura i aplikační praxe. • Nedochází k navýšení rozpočtových prostředků: Nevzniká nový úřad ani se nerozšiřuje agenda některého z dosud existujících úřadů.
Nevýhody	• Metodické působení na povinné subjekty není vykonáváno jediným orgánem: Podle usnesení vlády č. 4/2008 poskytují metodickou pomoc povinným subjektům vždy ústřední správní úřady v oblasti své vlastní věcné působnosti, tj. ve vztahu k poskytování informací, které se týkají jejich působnosti. Tento nedostatek lze řešit vhodnou úpravou stávajícího metodického systému.

³ Kapitola 3 analýzy.

Varianta 2: Komisař jako metodický a kontrolní orgán	
Obecně	
Výhody	• Jednotné metodicko-koordinační místo ve vztahu k InfZ.
Nevýhody	• Neorganické působení v systému veřejné správy: Vedle povinných subjektů a nadřízených orgánů by vystupoval externí subjekt bez konkrétní procesní odpovědnosti za vyřizování žádostí, který by mohl ingerovat do procesu vyřizování žádostí o poskytnutí informací. • Zavedení tohoto orgánu by znamenalo podstatný zásah do koncepce InfZ (změna by se musela promítnout do většiny procesních institutů) a tedy přípravu nového zákona o přístupu k informacím. Výklad i aplikace InfZ se za dobu více než deseti let jeho existence postupně ustaluje a touto razantní změnou by se podstatná část praxe musela sjednocovat znovu. • Náklady na státní rozpočet: Ve všech variantách dochází k zatížení státního rozpočtu o navýšení personálních i technicko-administrativních nákladů, liší se pouze míra tohoto zatížení. Toto zatížení lze očekávat u všech variant (vyjma varianty poslední) přibližně stejné, přičemž dle výpočtu vychází v prvním roce na 50 000 000 Kč, v dalších letech cca na 23 000 000 Kč (viz orientační výpočet u varianty 2a).
Varianta 2a: Komisař jako samostatný úřad s postavením ústředního správního úřadu	
Výhody	• viz obecný popis
Nevýhody	• Náklady na státní rozpočet v celkové výši cca 50 000 000,- Kč v prvním roce existence instituce, v dalších letech cca 23 000 000,- Kč: ○ <i>Personální náklady:</i> Komisař na úrovni předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, jeho zástupce na úrovni inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů, úřední a technický personál (minimálně 20 pracovníků⁴ - 15 odborných, 5 technických). Celkové roční personální náklady lze odhadnout částkou

⁴ V České republice působí odhadem cca 10 000 povinných subjektů (všechny státní orgány, všechny územní samosprávné celky a – zjednodušeně řečeno – jimi zřízené nebo řízené právnické osoby). Ministerstvo vnitra, které v současnosti vykonává úkoly metodického orgánu pro oblast InfZ, vyřizuje ročně cca 300 **dotazů** k aplikaci tohoto zákona. Lze očekávat, že ostatní rezorty budou vyřizovat řádově méně takových žádostí, tedy cca 30 dotazů, což při počtu 24 ústředních správních úřadů (bez MV) činí celkem cca 720 dotazů, celkový počet dotazů proto lze odhadnout na 1000 dotazů ročně, což při 15 odborných zaměstnancích vychází na cca 67 vyřízených žádostí ročně. Druhou oblastí by měla být **kontrola** činnosti povinných subjektů, u níž by záleželo na jejím obsahovém zaměření, nicméně lze očekávat, že každý pracovník by ročně vykonal cca 30 kontrol. Z tohoto důvodu lze považovat počet pracovníků „komisaře“ ve výši 15 členů odborného personálu (plus komisař a jeho zástupce) za dostatečný.

	14 273 951 Kč⁵. Tyto náklady by nebylo možné snížit delimitací zaměstnanců z jiných úřadů, neboť se jedná o novou agendu, právními předpisy dosud neupravenou (zaměstnanci jednotlivých nadřízených orgánů povinných subjektů navíc často nevykonávají agendu na úseku InfZ jako svou jedinou aktivitu, ale jako činnost v převážené míře „doplňkovou“). ○ <u>Administrativně-technické náklady</u> (správa budovy, technické vybavení apod.) lze odhadovat jen velmi obtížně, při minimálním zatížení lze odhadnout na cca 36 000 000 Kč při zřízení úřadu, v běžných letech cca 9 000 000 Kč.⁶
Varianta 2b: Komisař jako součást Úřadu pro ochranu osobních údajů	
Výhody	• Využití stávajících kontrolních i metodických zkušeností Úřadu. • V drtivé většině případů se právo na informace „střetává“ s ochranou osobních údajů a ochranou osobnosti, takže spojení v jednom správním úřadě by z tohoto hlediska mohlo být efektivní (z jiného se však jedná o nevýhodu – viz nevýhody).
Nevýhody	• Riziko „nevhodného“ spojení ochrany osobních údajů a práva na informace, tedy dvou práv, které jsou zpravidla ve vzájemném střetu. • Náklady na státní rozpočet by byly řádově identické jako ve variantě 2a (posílení Úřadu o dva inspektory a personál o 20 osob a o nezbytné technicko-administrativní vybavení).
Varianta 2c: Komisař jako součást úkolů veřejného ochránce práv	
Výhody	• Využití širokých zkušeností z činnosti VOP z jeho kontrolního i metodického působení napříč veřejnou správou v České republice.
Nevýhody	• Náklady na státní rozpočet by byly řádově identické jako ve variantě

⁵ Minimální měsíční náklady na komisaře by činily **148 986 Kč** (měsíční plat 129 327 Kč a náhrada výdajů 19 140 Kč), minimální měsíční náklady na jeho zástupce by činily **94 150 Kč** (měsíční plat 78 631 Kč a náhrada výdajů ve výši 15 519 Kč), jak vyplývá z § 30 odst. 4 a 5 zákona č. 101/2000 Sb. ve spojení s § 3a a § 20 a násl. zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Náklady na měsíční platy odborného personálu by činily celkem **539 653 Kč** (odborný personál je nutné počítat jako dvě osoby v platové třídě 15 a zbývajících 13 osob platové třídě 14, jak vyplývá z nařízení vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě; při výpočtu bylo vycházeno ze základního platového tarifu podle přílohy č. 2 nařízení vlády č. 564/2006 Sb. při započitatelné praxi do 15 let s tím, že na další platby spojené s výkonem funkcí /osobní příplatek, příplatek za vedení apod./ byla celková částka zvýšena o 1/3). Náklady na měsíční platy technického personálu by činily celkem **109 333 Kč** (osoby počítané v 8 platové třídě při započitatelné praxi do 15 let s tím, že na další platby byla částka navýšena o 1/3). Celkové měsíční náklady na personál by tedy činily **892 122 Kč**, roční **10 705 464 Kč**. Tuto částku je dále nutné navýšit o zaměstnavatelem odváděnou část pojistného a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti a dále na některé další náhrady, které by příslušely komisaři a jeho zástupci. Na tyto náklady lze počítat navýšení rovněž o cca 1/3, takže celkové odhadované roční personální náklady lze stanovit částkou **14 273 951 Kč**.

⁶ Pronájem prostor lze odhadovat srovnáním nabídek realitních kanceláří v Praze na cca 500 000 Kč měsíčně, tedy za rok **6 000 000 Kč** (podle velikosti plochy a lokality, počítat je nutné přibližně s 1 000 m²), vybavení kanceláří od nábytku přes výpočetní techniku až po služební automobily lze odhadovat v prvním roce existence komisaře nákladech cca **30 000 000 Kč** (služební automobil komisaře, služební automobil jeho zástupce, čtyři služební automobily pro personál, vybavení kanceláří), dalších letech lze tyto náklady odhadovat na cca 1/10, tedy **3 000 000 Kč**. Celkové technické náklady tedy lze v prvopočátku zřízení instituce odhadovat na cca **36 000 000 Kč**, v dalších letech na částku cca **9 000 000 Kč**.

	2a (zvláštní zástupce veřejného ochránce práv pro oblast informačních svobod, odborný a technický personál o 20 osobách a adekvátní technicko administrativní zabezpečení).
--	---

Varianta 2d: Komisař jako součást úkolů Ministerstva vnitra	
Výhody	Nejnižší náklady na státní rozpočet: Posílení stávající personální kapacity o cca 10 osob (agendu InfZ nyní zajišťuje v rámci Ministerstva vnitra přibližně 7 pracovníků), tedy celkový náklad při výše uvedeném způsobu kalkulace v částce 5 774 113 Kč⁷.
Nevýhody	Postavení Ministerstva vnitra v systému ústředních správních úřadů: Ministerstvo vnitra nemá v systému veřejné správy specifické postavení a „síla“ jeho působení by nutně byla slabší než v případě nezávislého Úřadu pro ochranu osobních údajů či veřejného ochránce práv. Dosažení cíle stanoveného <i>Strategií</i> by tedy v této variantě s největší pravděpodobností nemohlo nastat.

Varianta 3: Komisař jako metodický a kontrolní orgán s postavením „univerzálního“ nadřízeného orgánu povinných subjektů	
Obecně	
Výhody	Výhodou je „spojení“ rozhodovací i metodické činnosti v jednom orgánu. Rozhodování je v takovém případě jednotné a nedochází ke střetům mezi „orgánem metodickým“ a „orgánem odpovědným za procesní přezkum postupů povinného subjektu“. Pouze toto řešení lze považovat za řešení skutečně účinné, které by mohlo vymahatelnost práva na informace reálně posílit.
Nevýhody	Zásadní nevýhodou této varianty jsou neporovnatelně vyšší náklady na státní rozpočet. Ty vycházejí ve všech variantách (vyjma varianty poslední) přibližně stejně na částku 66 000 000 Kč při zřízení této instituce a v dalších letech na částku 39 000 000 Kč (viz orientační výpočet uvedený u varianty 3a). Zavedení tohoto orgánu by znamenalo podstatný zásah do koncepce InfZ a tedy přípravu nového zákona o přístupu k informacím. Výklad i aplikace InfZ se za dobu více než deseti let své existence postupně díky judikatuře správních soudů ustaluje a touto razantní změnou by se <i>de facto</i> se sjednocováním aplikační praxe začínalo znovu.

⁷ Dva pracovníci v platové třídě 15, ostatních 8 v platové třídě 14, tj. 2x 28 950 Kč a 8x 26 680 Kč, měsíčně 271 340 Kč a ročně 3 256 080 Kč. Na ostatní související platby (osobní příplatek apod.) se částka zvýší o 1/3, tedy na 4 341 439 Kč, na platby odváděné za zaměstnance zaměstnavatelem (pojistné apod.) o další 1/3, tj. celkem na **5 774 113 Kč**.

Varianta 3a: Komisař jako samostatný úřad s postavením ústředního správního úřadu	
Výhody	• Identické jako v případě varianty 2a.
Nevýhody	• Náklady na státní rozpočet v celkové výši cca 66 000 000 Kč v prvním roce existence instituce, v dalších letech cca 39 000 000 Kč: ○ <u>Personální náklady:</u> Komisař na úrovni předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, jeho zástupce na úrovni inspektora Úřadu pro ochranu osobních údajů, úřední a technický personál (minimálně 40 pracovníků – 35 odborných, 5 technických⁸). Celkové roční personální náklady lze odhadnout částkou 30 000 000,- Kč (viz kalkulace uvedená v případě varianty 2a, přičemž náklady byly zdvojnásobeny). ○ <u>Administrativně-technické náklady</u> (správa budovy, technické vybavení apod.) lze odhadovat jen velmi obtížně, při minimálním zatížení lze v prvním roce očekávat náklady ve výši cca 36 000 000,- Kč při zřízení úřadu, v běžných letech na cca 9 000 000,- Kč. V podrobnostech viz kalkulace provedená u varianty 2a.
Varianta 3b: Komisař jako součást Úřadu pro ochranu osobních údajů	
Výhody	• Identické jako v případě varianty 2b.
Nevýhody	• Identické jako v případě varianty 2b, ovšem očekávané náklady na státní rozpočet je nutné odvozovat od varianty 3a, tj. 66 v prvním a 39 mil. Kč v následujících letech.
Varianta 3c: Komisař jako součást úkolů veřejného ochránce práv	
Výhody	• Identické jako v případě varianty 2c.
Nevýhody	• Identické jako v případě varianty 2c, ovšem očekávané náklady na státní rozpočet je nutné odvozovat od varianty 3a, tj. 66 v prvním a 39 mil. Kč v následujících letech.
Varianta 3d: Komisař jako součást úkolů Ministerstva vnitra	
Výhody	• Identické jako v případě varianty 2d.
Nevýhody	• Postavení Ministerstva vnitra v systému ústředních správních úřadů: Ministerstvo vnitra nemá v systému veřejné správy specifické postavení a „síla“ jeho působení by byla slabší než v případě nezávislého Úřadu pro ochranu osobních údajů nebo veřejného ochránce práv. Dosažení kýženého cíle by tedy nemuselo v této variantě nastat.

⁸ Počet pracovníků byl oproti variantě č. 2 navýšen o 20 osob odborného personálu. I při minimálním nápadu 200 odvolání za měsíc, což při počtu nejméně 10 000 povinných subjektů není číslo nereálné, by na jednoho pracovníka připadalo měsíčně 10 odvolání, tedy přibližně 3 za týden, což lze s ohledem na procesní i obsahové požadavky kladené na správní řízení považovat za maximální zátěž, při níž je zaměstnanec schopen rozhodovat objektivně, v zákonné 15 denní lhůtě a současně též kvalifikovaně a na vysoké odborné úrovni.

- **Vyšší náklady na státní rozpočet: Personálně by bylo nutné posílit Ministerstvo vnitra o cca 20 zaměstnanců** (viz výše uvedené zdůvodnění), takže celkové náklady by činily **11 548 227 Kč** (navýšení o dvojnásobek počtu pracovníků oproti variantě 2d a s tím samozřejmě spojené i zdvojnásobení nákladů).

Zhodnocení variant: Podle názoru předkladatele je nejméně výhodným řešení, které zřizuje nový institut informačního komisaře pouze jako metodický (nebo jako metodický a omezeně kontrolní orgán) bez přímé rozhodovací pravomoci a odpovědnosti, tj. varianta 2 a její subvarianty. V žádné z těchto variant totiž není dosaženo kýženého efektu, resp. ve srovnání s alternativními možnostmi působení na povinné subjekty nejsou předpokládané náklady ve variantě č. 2 adekvátně kompenzovány dosaženými přínosy (metodické působení bez přímých prosazovacích nástrojů, tj. bez rozhodování o stížnostech nebo o odvoláních, by v praxi nebylo účinné a je tudíž i neúčelné). O skutečném posílení vymahatelnosti práva na informace proto lze hovořit pouze v případě varianty 3 nebo v případě opatření předpokládaných namísto zavedení institutu „informačního komisaře“, které jsou popsány u varianty 1. Nevýhodou varianty 3 jsou ovšem značné náklady na státní rozpočet a určitá neorganičnost takového ojedinělého řešení. Tyto nevýhody naopak nejsou přítomny ve variantě 1, tedy v nulové variantě, za předpokladu zavedení popsáných doplňujících opatření, tj. informačního příkazu a za podmínky zrychlení soudního prosazení ochrany práva na informace. Nespornou výhodou nulové varianty je i zachování stávajícího InfZ (není nutné připravovat zcela nový právní předpis ani zásadní obsahovou novelu) a samozřejmě minimální náklady na veřejné rozpočty. **Předkladatel se tedy v tomto bodě rozchází se závěry analýzy a navrhuje „nulovou variantu“, tj. bez zřízení institutu informačního komisaře, ovšem za podmínky legislativního zakotvení povinnosti nadřízeného orgánu uložit poskytnutí informace a za podmínky zrychlení soudního prosazení ochrany práva na informace.** Je rovněž nutné připomenout, že v rámci připomínkového řízení ani veřejný ochránce práv ani Úřad pro ochranu osobních údajů požadavek na zřízení informačního komisaře neuplatnily (Úřad pro ochranu osobních údajů v rámci vypořádání připomínek navíc upozornil na svůj zásadní nesouhlas s případným zařazením informačního komisaře do struktury tohoto úřadu⁹).

Doporučená varianta:

Varianta 1 (nulová varianta)

[za podmínky současného legislativního zakotvení povinnosti nadřízeného orgánu uložit poskytnutí informace (viz část 2.3.1 materiálu) a za podmínky zrychlení soudního prosazení ochrany práva na informace (viz část 2.3.2 materiálu)].

⁹ srov. stanovisko úřadu na <http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=14&loc=511>.

Pozn.: Při vypořádávání připomínek byla projednávána i možnost zařazení informačního komisaře do uvažovaného Úřadu pro dohled nad financováním (hospodařením) politických stran. Za předpokladu, při zřizování zřízení tohoto úřadu bude nalezná podpora i jeho rozšíření jeho pravomocí na oblast informačního práva, je Ministerstvo vnitra připraveno takové zřízení podpořit, avšak pouze v jeho širší variantě, tj. ve variantě informačního komisaře jako univerzálního nadřízeného orgánu povinných subjektů. Podmínkou rovněž je, že se ve státním rozpočtu naleznou prostředky podporující jeho zřízení.

2.1.2 Sjednocení zákona o svobodném přístupu k informacím se zákonem o právu na informace o životním prostředí¹⁰

Charakteristika: Český právní řád obsahuje dvě normy, které se bezprostředně týkají práva na informace – zákon o svobodném přístupu k informacím jakožto obecný předpis pro poskytování informací a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. V mnoha procesních ale i hmotněprávních aspektech se tyto předpisy překrývají, byť nikoli se 100% obsahovou identitou. V praxi je však s tímto dvojím právním režimem spojena celá řada aplikačních problémů.

Předmětem navazujících analýz jsou následující možnosti odstranění této „informační dvojkolejnosti“:

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).

Varianta 1: Nulová varianta	
Výhody	• Každý z obou zákonů má odlišnou výkladovou i aplikační praxi, která se za dobu více než desetileté účinnosti obou z nich 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).
Nevýhody	• 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.

Varianta 2: Integrace obou právních předpisů	
Varianta 2a: Zrušení zákona o právu na informace o životním prostředí a podřazení práva na tyto informace obecnému procesnímu režimu podle InfZ	
Výhody	• Odstranění nedůvodné dvojkolejnosti (procesní i hmotněprávní) v přístupu k informacím. • Usnadnění aplikační praxe, neboť již samotné posouzení informace jako „informace o životním prostředí“ činí povinným subjektům obtíže.

¹⁰ Kapitola 6.1 analýzy.

Nevýhody	• Zvlášť by bylo nutné řešit úpravu specifických institutů, které jsou nyní uvedeny v zákoně o právu na informace o životním prostředí (např. Geoportál) – viz dále. • Komplikace při vymezení povinných subjektů podle InfZ a povinných subjektů podle zákona o právu na informace o životním prostředí (tyto subjekty se nemusejí zcela „překrývat“). • Přízpůsobení obou norem by vyžadovalo rozsáhlou novelizaci InfZ, která by se prakticky dotkla všech jeho ustanovení.
Varianta 2b: Nahrazení obou předpisů novým právním předpisem	
Výhody	• Identické jako v případě varianty 2a.
Nevýhody	• Identické jako v případě varianty 2a.

Zhodnocení variant: 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. Výhody i nevýhody obou subvariant (2a a 2b) jsou přibližně stejné (varianta 2a umožňuje využít stávající judikatury k InfZ, avšak s určitým vyšším rizikem nedostatečného zohlednění specifik práva na informace o životním prostředí, varianta 2b naopak toto riziko snižuje, nicméně zcela nová právní úprava bude vyžadovat delší dobu svého aplikačního ustalování). Pokud by nebyl zaváděn institut „informačního komisaře“ (viz předchozí kapitola), je vhodné zvolit variantu 2a, tedy rozsáhlejší změnu platného InfZ integrací zákona o právu na informace o životním prostředí. **Předkladatel se tedy shoduje se závěry analýzy, které rovněž doporučují sjednocení obou právních úprav¹¹.**

Doporučená varianta: Varianta 2a

V souvislosti s touto vybranou variantou je dále nutné zvážit **způsob úpravy infrastruktury pro prostorová data pro účely politik životního prostředí a politik nebo činností, které mohou mít vliv na životní prostředí** a zpřístupňování prostorových dat prostřednictvím síťových služeb na geoportálu (viz úprava zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění).

V úvahu přicházejí tyto možnosti:

1. zahrnutí do jednotného InfZ,
2. ponechání „zbytkového“ zákona o právu na informace o životním prostředí obsahujícího pouze úpravu infrastruktury pro prostorová data,
3. vytvoření nového zákona obsahujícího samostatnou úpravu infrastruktury pro prostorová data včetně jejich zpřístupnění na geoportálu.

Jako nejvhodnější se jeví možnost č. 1.

¹¹ Všechny varianty jsou „rozpočtově neutrální“, tj. nebudou znamenat jakékoli požadavky na veřejné rozpočty.

Infrastruktura pro prostorová data včetně zpřístupňování prostorových dat prostřednictvím síťových služeb na geoportálu se 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 příloha 1 vyhlášky 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.

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

Současně bude nutné řešit problematiku environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty (dnes upravenou v § 13 InfŽP).

2.2 Změny okruhu povinně zveřejňovaných informací¹²

Charakteristika: InfZ v § 5 odst. 1 a 2 vymezuje určitý okruh informací, které musí každý povinný subjekt o sobě 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 „typů“ povinných subjektů, a to buď (jen) zákonem, nebo zákonem a prováděcím předpisem anebo zákonem a individuálními rozhodnutími.

Varianta 1: Nulová varianta	
Výhody	• Relativně ustálená aplikační praxe.
Nevýhody	• Nedochází k odstranění shora popsanych aplikačních problémů.

Varianta 2: Vymezení okruhu povinně zveřejňovaných informací podle typů jednotlivých povinných subjektů	
Varianta 2a: Zákonné vymezení okruhu povinně zveřejňovaných informací	
Výhody	• 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 (např. z oblasti nakládání s majetkem apod.). • Snížení administrativní náročnosti zveřejňování pro jednotlivé povinné subjekty tak, aby určité subjekty nebyly nuceny zbytečně zveřejňovat informace, které se jich netýkají, resp. informace o činnostech, které nevykonávají (např. informace o tom, jak povinný subjekt rozhoduje ve správních řízeních).
Nevýhody	• I mezi jednotlivými kategoriemi povinných subjektů existují rozdíly, což je patrné zejména v případě veřejných institucí, jimiž jsou různorodé subjekty od příspěvkových organizací, státních fondů až po některé obchodní společnosti. Vzniká proto pochybnost, do jaké míry by se vůbec povedlo okruhy povinných informací dostatečně konkretizovat.

¹² Kapitola 4 analýzy.

Varianta 2b: Vymezení zákonem a bližší specifikace prováděcím právním předpisem pro konkrétní typy povinných subjektů (tzv. publikační schémata)	
Výhody	• Varianta přináší identické výhody jako v případě varianty 2a s tím, že prováděcí právní předpis by mohl blíže specifikovat informace ve vztahu ke konkrétním specifickým kategoriím povinných subjektů (např. obecně by byly stanoveny informace o veřejných institucích a prováděcí předpis by je blíže charakterizoval pro obchodní společnosti).
Nevýhody	• Nevýhodou je značná komplikovanost vedoucí k zahlcení právního řádu velkým množstvím prováděcích předpisů, neboť předem nelze určit množiny „informačně podobných“ povinných subjektů (jednotlivé typy povinných subjektů se od sebe často velmi liší, takže <i>de facto</i> by pro každý typ povinného subjektu musel existovat zvláštní prováděcí předpis). • Prováděcí předpis nemůže stanovit nové povinnosti a je otázkou, nakolik by mohl účinně „rozvést“ nezbytné zákonné vymezení okruhu povinně zveřejňovaných informací.
Varianta 2c: Vymezení okruhu informací rozhodnutím nadřízeného orgánu jako alternativa k informacím povinně předepsaným zákonem	
Výhody	• Varianta přináší identické výhody jako v případě varianty 2a s tím, že konkrétní povinný subjekt by si mohl „navrhnout“ buď vlastní okruh povinných informací, které by po schválení nadřízeným orgánem nahrazovaly jeho zákonnou povinnost zveřejnit „obecný okruh“ informací, nebo bližší specifikaci zákonného okruhu informací.
Nevýhody	• Nárůst administrativní zátěže nadřízených orgánů a s ní spojená nutnost nárůstu počtu pracovníků. • Otázka „účinnosti“: V případě mnoha specifických povinných subjektů je nadřízeným orgánem ten, kdo stojí v jeho čele (§ 20 odst. 5 InfZ) a nelze proto vyloučit i riziko zneužívání těchto postupů (zákon by tedy musel stanovit obecné informace dostatečně konkrétně a nadřízený orgán by pouze dával „souhlas“ k jejich bližší specifikaci). • Otázka procesní (v jakém procesním režimu by se takové rozhodování odehrávalo?): U některých povinných subjektů by se zřejmě jednalo o interní vztahy nadřízenosti a podřízenosti, u jiných by se jednalo o rozhodování ve správním řízení – přitom ne všechny povinné subjekty mají vlastní subjektivitu – např. státní orgány. Existuje zde vážné riziko vzniku předem jen obtížně určitelných procesních komplikací.

Zhodnocení variant: Podle názoru předkladatele je nutné stávající okruh povinných informací modifikovat, resp. blíže specifikovat podle jednotlivých „typů“ povinných subjektů (varianta 2), neboť zachování stávajícího stavu (varianta 1) by neodstranilo popsání nedostatky a nevedlo by k cíli změn – k posílení přístupu veřejnosti k informacím, jehož

nedílnou součástí je i povinné („nucené“) informování povinných subjektů o své vlastní činnosti cestou zveřejňování základních zákonem předepsaných údajů. Ze subvariant se jako technicky proveditelná jeví varianta 2a, tedy zákonné rozlišení (specifikace) okruhu povinných informací podle jednotlivých typů povinných subjektů (státní orgány, územní samosprávné celky a veřejné instituce). Varianty 2b a 2c přinášejí shora naznačené technické i právní komplikace, které by zřejmě bylo možné řešit jen velmi obtížně, resp. za cenu obsáhlé a komplikované právní úpravy. **Předkladatel se tedy v tomto shoduje se závěry analýzy, pokud jde o nutnost změny, nikoli však ohledně způsobu jejího provedení¹³.**

Doporučená varianta: Varianta 2a

Pozn.: Při vypořádávání připomínek uplatněných k obsahu analýzy bylo dohodnuto, že v případě zřízení informačního komisaře by byla otázka publikačních schémat znovu otevřena a podrobněji analyzována (zda by v případě realizace publikačních schémat informačním komisařem by přínosy nepřevážily nad negativy). Dále bylo dohodnuto, že při přípravě legislativního materiálu se bude předkladatel zabývat i potencionálním rozšířením okruhu povinně zveřejňovaných informací o oblast nakládání s veřejnými prostředky (včetně veřejných zakázek) a o koncepcích a plánech rozvoje, které jsou v přípravné fázi (podle názoru předkladatele je nutné řešit zveřejňování z těchto specifických oblastí v odvětvových předpisech, nicméně v úvahu připadá např. zahrnutí odkazu informace zveřejňované podle zvláštních předpisů i v rámci struktury povinně zveřejňovaných informací podle InfZ).

¹³ Žádná z navrhovaných variant by neměla znamenat zatížení veřejných rozpočtů. I v současnosti platí, že každý povinný subjekt musí určité informace povinně zveřejňovat a navržená změna by jejich okruh neměla rozšiřovat, pouze modifikovat, resp. blíže specifikovat.

2.3 Změny procesního charakteru směřující k urychlení přístupu k informacím

2.3.1 Informační příkaz¹⁴

Charakteristika: Informačním příkazem je takové opatření nadřízeného orgánu povinného subjektu, při němž je povinnému subjektu přímo uloženo poskytnutí informace (jsou-li pro takový postup splněny zákonné důvody, tj. nejedná-li se o informaci, kterou by nebylo možno vydat). Jedná se tedy o správní obdobu stávajícího § 16 odst. 4 InfZ¹⁵.

Předmětem analýzy proto jsou následující možnosti:

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

Varianta 1: Nulová varianta	
Výhody	
Nevýhody	• Nedochází k odstranění existujícího stavu, při němž mezi povinným subjektem a nadřízeným orgánem může nastat administrativním „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.

Varianta 2: Povinnost nadřízeného orgánu přikázat poskytnutí informace (v případě rušení rozhodnutí povinného subjektu)	
Varianta 2a: Informační příkaz jako součást odvolacího i stížnostního řízení	
Výhody	• Umožňuje zrychlit a zefektivnit přístup k informacím. • Neznamená zatížení nadřízeného orgánu, neboť informační příkaz by byl součástí odvolacího (stížnostního) řízení a nikoli 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).

¹⁴ Kapitola 5.1.3 analýzy.

¹⁵ Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

	• Poskytne žadateli exekučně vykonatelné rozhodnutí proti povinnému subjektu a tím zvyšuje efektivitu jeho obrany proti nezákonnému postupu ze strany povinného subjektu.
Nevýhody	
Varianta 2b: Informační příkaz jako specifický procesní institut	
Výhody	• Výhody identické jako v případě varianty 2a.
Nevýhody	• Pokud by ingerence měla nastat až v případě nevyřízení žádosti v zákonné lhůtě, pak InfZ takový prostředek ochrany již obsahuje v § 16a InfZ v podobě stížnosti a změna je v tomto smyslu zbytečná. • Pokud by ingerence měla nastat nezávisle na uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti o poskytnutí informace, jednalo by se o zcela nelogický předčasný zásah do vyřizování žádostí o poskytnutí informací v procesním stadiu před povinným subjektem (orgánem I. stupně). Ten by proces vyřizování žádosti patrně prodloužil o dobu „řízení o příkazu“ u nadřízeného orgánu a samozřejmě by přinesl i nárůst administrativní zátěže povinných subjektů. • Varianta by vedla k zatížení veřejných rozpočtů, neboť nový specifický procesní institut by u některých nadřízených orgánů povinných subjektů, které působí jako odvolací orgány pro velké množství povinných subjektů (typicky krajské úřady pro všechny obce ve svém správním obvodu), vyžadoval personální navýšení. Tyto náklady lze jen obtížně odhadovat, nicméně při nejmenším počtu navýšení o jednoho pracovníka u každého krajského úřadu a u každého ústředního správního orgánu by se jednalo o navýšení o 39 zaměstnanců (25 ústředních správních úřadů, 13 krajských úřadů a Magistrát hl. m. Prahy), takže při zařazení do 13. platové třídy by celkové roční náklady činily 20 348 435 Kč¹⁶.

Zhodnocení variant: Podle názoru předkladatele ke splnění cíle předvídaného Strategii (posílení práva na informace a jeho vymahatelnosti) je navržené opatření 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). Předkladatel proto doporučuje variantu 2a. 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 § 16a InfZ). Pokud ano nebo pokud by takový závěr nemohl učinit (např. pokud by rozhodnutí rušil pro nepřezkoumatelnost na podkladě předloženého spisu), pak by k příkazu poskytnout informaci nepřistupoval. Obdobně by bylo nutné doplnit i institut stížnosti a přímý příkaz poskytnout informaci a specificky tuto otázku řešit v případě samostatné působnosti

¹⁶ Při jejich výpočtu byla užita identická metodika, jako v případě zřízení institutu informačního komisaře. V platové třídě č. 13 při započitatelné praxi do 15 let činily náklady na jednoho pracovníka 24 580 Kč měsíčně. Ty byly navýšeny o 1/3 s ohledem na další související platby ze strany zaměstnance (osobní příplatek apod.) a o další 1/3 na platby, které za zaměstnance povinně odvádí zaměstnavatel. Měsíční náklady na jednoho zaměstnance proto činily 43 479,60 Kč, roční 521 754,80 Kč. Při 39 zaměstnancích by proto celkové roční náklady činily zaokrouhleně **20 348 435 Kč**.

územních samosprávných celků (zachováním stávajícího principu odvolacího řízení, který zamezuje státní správě měnit rozhodnutí vydaná v samostatné působnosti). Rozhodnutí nadřízeného orgánu, jímž bude povinnému subjektu uloženo poskytnout informaci, by bylo exekučně vykonatelné. **Předkladatel se tedy shoduje se závěry analýzy, navrhuje však odlišné (méně komplikované, méně administrativně náročné a rozpočtově nezatěžující) procesní řešení.**

Doporučená varianta: **Varianta 2a**

2.3.2 Stanovení lhůty správnímu soudu k rozhodnutí o žalobách vztahujících se k právu na informace¹⁷

Charakteristika: Správní soudy v současnosti nemají stanovenou žádnou lhůtu pro rozhodnutí o žalobě týkající se práva na informace. Praxe ukazuje, že především u Městského soudu v Praze je velké množství těchto žalob, které jsou rozhodovány dva i více let ode dne nápadu tomuto soudu (viz analýza, kapitola 5.1.9).

Předmětem analýzy jsou následující možnosti právní úpravy:

1. Nulová varianta.
2. Stanovení lhůty soudu pro rozhodnutí o žalobě vztahující se k právu na informace, a to alternativně počítané buď ode dne podání žaloby, nebo ode dne předání spisu správnímu soudu.

Varianta 1: Nulová varianta	
Výhody	
Nevýhody	• Neexistence lhůty pro rozhodnutí správního soudu o žalobě ve věcech práva na informace v některých případech neúměrně prodlužuje získání informace žadatelem (žadatel se k informaci často dostane až s víceletým zpožděním, což využitelnost získané informace značně relativizuje).

Varianta 2: Stanovení lhůty pro rozhodnutí o správní žalobě	
Varianta 2a: Lhůta pro rozhodnutí ode dne podání žaloby	
Výhody	• Zrychluje přístup k informacím a tím i realizace práva na informace. • Odvíjení lhůty ode dne podání žaloby je jednoznačným okamžikem, od něhož si soud může „odpočítat“ časové rozvržení dílčích procesních úkonů.
Nevýhody	• Personální zatížení správních soudů s ním spojené vyšší náklady na rozpočty jednotlivých soudů. Tyto náklady lze jen obtížně odhadovat, nicméně o žalobách rozhodují v prvním stupni krajské soudy a navýšení této agendy by mohlo zabezpečit zvýšení funkčních míst asistentů na každém krajském soudu o jednu osobu. Náklady proto lze odhadnout na navýšení o 8 míst ve 12. platové třídě, tj. celkem za rok 3 849 692 Kč¹⁸.
Varianta 2b: Lhůta pro rozhodnutí ode dne doručení spisu nadřízeným orgánem	

¹⁷ Kapitola 5.1.9 analýzy.

¹⁸ Při výpočtu byla užitá identická metodika, jako v případě zřízení institutu informačního komisaře. V platové třídě č. 12 při započitatelné praxi do 15 let činily náklady na jednoho pracovníka 22 670 Kč měsíčně. Ty byly navýšeny o 1/3 s ohledem na další související platby ze strany zaměstnance (osobní příspěvek) a o další 1/3 na platby, které za zaměstnance povinně odvádí zaměstnavatel. Měsíční náklady na jednoho zaměstnance proto činily **40 100 Kč**, roční **48 121 Kč**. Při 8 zaměstnancích by proto celkové roční náklady činily zaokrouhleně **3 849 692 Kč**.

Výhody	• Identické jako ve variantě 2a.
Nevýhody	• Identické jako ve variantě 2a. Oproti variantě 2a je však tato varianta problematická tam, kde by nadřízený orgán zůstal nečinný a spis nepředložil, neboť by zákon musel pro tyto situace stanovit vlastní specifické opatření.

Zhodnocení variant: Podle názoru předkladatele by ke splnění cíle předvídaného Strategii (posílení práva na informace a jeho vymahatelnosti) bylo stanovení soudní lhůty vhodné. Nicméně novelou soudního řádu správního (zákon č. 303/2011 Sb.) byla přijata opatření, která by měla vést k rovnoměrnějšímu zatížení správních soudů a k urychlení soudního řízení správního (příslušnost krajských soudů se bude řídit sídlem orgánu prvního stupně, což by mělo odlehčit především trvale přetíženému Městskému soudu v Praze, Nejvyšší správní soud bude moci v řízení o kasační stížnosti zrušit i napadená správní rozhodnutí). Protože opatření provedená touto novelou lze považovat za opatření, která by měla výrazně přispět i k urychlení soudních řízení ve věcech práva na informace, **nebude návrh na zavedení soudní lhůty podán. Pokud se však ukáže, že tyto změny dostatečné nebyly, bude otázka určení speciální lhůty pro soud rozhodující o žalobách v oblasti informačního práva znovu otevřena.**

Doporučená varianta: **Varianta 1 (nulová)**

2.3.3 Zavedení sankce pro povinný subjekt (správní delikt) nebo pro úředníka vyřizujícího žádost o poskytnutí informace¹⁹

Charakteristika: V rámci úvah směřujících k posílení realizace práva na informace se často diskutuje o možnosti uplatňovat sankce vůči povinným subjektům nebo přímo vůči jejich zaměstnancům, kteří svým jednáním způsobili porušení práva na informace.

Předmětem rozboru jsou následující možnosti:

1. Nulová varianta.
2. Zavedení přestupku úředníka vyřizujícího žádost o informace.
3. Zavedení správního deliktu povinného subjektu za porušení povinností plynoucích ze zákona o svobodném přístupu k informacím.

Varianta 1: Nulová varianta	
Výhody	• Nepřináší žádnou z nevýhod popsaných ve variantách 2 a 3.
Nevýhody	• InfZ neobsahuje žádný přímý sankční postih za porušení stanovených povinností. Sankční postih tak v současnosti může spočívat jen v nepřímé (a málo efektivní) „hrozbě“ povinnosti nahradit škodu vzniklou žadateli chybným vyřízením žádosti o poskytnutí informace (nesprávný úřední postup nebo nezákonné rozhodnutí podle zákona č. 82/1998 Sb.).

Varianta 2: Přestupek úředníka povinného subjektu	
Výhody	• Přímé působení na úředníka směrem k zabránění obstrukcím a porušování povinností při vyřizování žádostí o informace.
Nevýhody	• Problematika správně-delikttní odpovědnosti úředníků veřejné správy za plnění jejich povinností by neměla být řešena partikulárně pro jednu odvětvovou oblast (právo na informace), ale obecně pro všechny případy protiprávního jednání úředníka. Z tohoto důvodu se zavedení přestupkové sankce v oblasti InfZ nejeví jako vhodné a žádoucí. Rozhodnutí o případném zavedení sankcí je tedy nutné zvažovat v rámci jednotného pracovněprávního (služebního) postavení úředníka v nově připravovaném zákona o úřednících veřejné správy. Zvláště by pak bylo nutné tuto otázku řešit (zda ji vůbec řešit) ve vztahu k zaměstnancům veřejných institucí, které nemají povahu státního orgánu či orgánu územní samosprávy a úřednický zákon se tak na ně svou působností zřejmě nebude vztahovat. • V praxi by rovněž mohl být problém s dovozením odpovědnosti konkrétního úředníka tam, kde by se na vyřizování podílelo více osob a zřejmě nebylo by možné přesně identifikovat, který úředník zavinil průtahy nebo nezákonný postup (slovenská zkušenost ukazuje, že

¹⁹ Kapitola 5.1.12 analýzy (analýza nesprávně uvádí, že se pracovní skupina shodla na zavedení sankce; ve skutečnosti byl tento problém pouze prodiskutován bez vyjádření konečného stanoviska pracovní skupiny).

	k uložení pokuty za přestupek dochází jen zcela výjimečně). • Nevýhodou je rovněž nárůst agendy u správního orgánu, jenž by byl příslušný k řešení přestupku (zřejmě by jím byl univerzálně krajský úřad a v případě, že povinným subjektem by byl daný kraj, rozhodoval by o přestupku jeho nadřízený orgán). Personální navýšení agendy lze proto stanovit identicky jako v případě informačního příkazu, tj. na částku 20 348 437,- Kč ročně (navýšení zaměstnanců o jednu osobu na každém krajském úřadě a na každém ústředním správním úřadu).
--	--

Varianta 3: Správní delikt povinného subjektu	
Výhody	• Přímé působení na povinný subjekt směrem k zabránění obstrukcí a porušování povinností při vyřizování žádostí o informace.
Nevýhody	• Povinné subjekty, které jsou státními orgány, by de facto platily sankce ze státního rozpočtu do státního rozpočtu. • Problém je též s určením správního orgánu příslušného k rozhodování (nadřízený správní orgán se v mnoha případech nejeví jako vhodný, zejména tam, kde jím je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu). • Personální kapacitu správních orgánů příslušných k rozhodování o správních deliktech by bylo nutné navýšit identickým způsobem jako v případě zavedení přestupku (varianta č. 2), takže by celkové nároky na veřejné rozpočty představovaly částku 20 348 437,- Kč.

Zhodnocení variant: Podle názoru předkladatele není nutné správní delikt ani speciální přestupek zavádět, neboť zefektivnění přístupu k informacím dostatečně zajistí předchozí popsaná opatření (informační příkaz a zrychlení procesů před správními soudy). Dílčí úprava ať již správního deliktu nebo přestupku úředníka v oblasti práva na informace by navíc byla nesystémová. Otázku deliktní odpovědnosti úředníků za nezákonné postupy při výkonu veřejné správy je nutné řešit komplexně v rámci připravovaného zákona o úřednících veřejné správy.

Doporučená varianta: **Varianta 1**

[Sankce by bylo možné akceptovat, pokud by byly stanoveny obecně vůči jakékoli agendě. Sankce vůči úředníkům by měly být upraveny ve služebním zákoně.]

2.3.4 Žádost o metainformace²⁰ a Mediační postup k bližší specifikaci vyžádané informace²¹

Charakteristika: 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 *žádosti o metainformace* a o *mediačním postupu k bližší specifikaci vyžádané informace*.

Metainformací je, zjednodušeně řečeno, specifická doprovodná informace o informaci, která je předmětem žadatelova zájmu. Metainformace blíže charakterizuje danou informaci, typicky z hlediska způsobu jejího zaznamenání (datové, listinné apod.) nebo identifikací dokumentů, v nichž je informace uvedena, místa zveřejnění informace apod. *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 tak nebyl nucen provádět mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací (srov. § 17 odst. 1 InfZ).

Varianta 1: Nulová varianta	
Výhody	
Nevýhody	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.

Varianta 2: Žádost o metainformace	
Výhody	Povinný subjekt by byl povinen na základě této specifické žádosti žadateli vytvořit „přehled“ o dokumentech, v nichž je zaznamenána jím požadovaná informace. Žadatel by pak podle tohoto seznamu až následně „vybíral“, které dílčí informace (dílčí dokumenty) bude požadovat.
Nevýhody	- Ve skutečnosti by se jednalo o vytvoření nové specifické informace v podobě seznamu dokumentů, čehož se povinnost poskytovat informace podle InfZ v současnosti netýká (§ 2 odst. 4 InfZ). Z hlediska povinného subjektu by se navíc nejednalo o ulehčení situace, ale naopak o zvýšení administrativní zátěže, neboť povinné subjekty ne vždy budou předem disponovat seznamy dokumentů, v nichž

²⁰ Kapitola 5.1.4 analýzy. Oproti tvrzení uvedenému v analýze se pracovní skupina na zavedení žádosti o metainformace neshodla. Většina členů považuje takový institut za zbytečný, resp. za institut, který reálně nepovede k usnadnění přístupu k informacím.

²¹ Kapitola 5.1.5 analýzy.

	jsou zařazeny informace vztahující se k určité typové záležitosti (např. „žádost o všechny informace vztahující se k výstavbě budovy školy“ – taková informace může zahrnovat údaje o veřejné zakázce, předávací protokoly, korespondenci ve věci poskytnutí dotace apod.). Pokud by takový seznam existoval, nic nebrání žadateli ani za současného právního stavu, aby si tento seznam vyžádal a až na jeho základě aby požádal o konkrétní informace.
--	--

Varianta 3: Mediační postup k upřesnění (zúžení) žádosti	
Výhody	• 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, nikoli 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 (v tom spočívá rozdíl oproti žádosti o metainformace – v jejím případě by povinný subjekt musel vždy vytvořit seznam dokumentů, zatímco v případě upřesnění žádosti by takto postupoval jen, pokud by takový seznam již měl a mohl tedy žadatele přesněji „navést“ směrem k bližší specifikaci vyžádaných informací). • Oproti variantě 2 nelze očekávat zvýšené nároky na veřejné rozpočty.
Nevýhody	• Zavedení tohoto postupu by mohlo vést k určitému oddálení vyřízení žádosti o informace, neboť povinný subjekt by uplatněním výzvy přerušil plynutí lhůty pro vyřízení žádosti (i kdyby lhůta pro uplatnění výzvy byla stanovena na 7 dní jako v případě stávající právní úpravy).

Zhodnocení variant: Podle názoru předkladatele cíli Strategie vyhovuje varianta 3, tedy možnost specifické a omezené výzvy povinného subjektu směrem k žadateli za účelem upřesnění žádosti (omezení okruhu požadovaných informací s ohledem na jejich konkretizaci povinným subjektem). Varianta 1 kýžené zlepšení nepřináší a varianta 2 by naopak vedla k dalšímu zbytečnému a neúčelnému administrativnímu zatížení povinných subjektů tam, kde lze stejného efektu docílit skrze variantu 3 i bez tohoto zatížení.

Doporučená varianta: Varianta 3

--

2.4 Upřesnění důvodů pro neposkytnutí informace

2.4.1 Test veřejného zájmu²²

Charakteristika: Test veřejného zájmu je v podmínkách InfZ nepřímo vyjádřen v § 12 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 ve specifickém *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.

Varianta 1: Nulová varianta	
Výhody	
Nevýhody	• 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 <i>judikatorní trend</i> může činit při aplikaci zákona obtíže, neboť se domnívají, že zákon sám vymezuje důvody pro neposkytnutí informací a jakákoliv informace spadající do těchto kategorií nemusí být nikdy poskytnuta. • Úmluva o přístupu k oficiálním dokumentům s prováděním testu veřejného zájmu výslovně počítá v čl. 3 odst. 2 (<i>Přístup k informacím obsaženým v úředním dokumentu může být odmítnut, pokud by zpřístupnění takové informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý ze zájmů uvedených v odstavci 1, pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem</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.

²² Kapitola 5.1.8 analýzy.

Varianta 2: Zavedení testu veřejného zájmu	
Varianta 2a: Test veřejného zájmu ve vztahu ke všem důvodům pro odmítnutí žádosti	
Výhody	• Oproti stávajícímu stavu, kdy je test veřejného zájmu dovozován judikaturou, by aplikační praxe měla jasně stanovená pravidla provedení testu. • Legislativně komplikované vymezení všech kroků testu veřejného zájmu (testu proporcionality). Těm je možné se vyhnout (byť na úkor instruktivní normy) obecnou formulací tohoto pravidla [např. <i>jestliže veřejný zájem na poskytnutí informace zcela zjevně převažuje nad zákonem stanoveným důvodem její ochrany (podle §), povinný subjekt informaci poskytne.</i>].
Nevýhody	• 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.
Varianta 2b: Test pouze ve vztahu k vybraným důvodům pro neposkytnutí informace nebo vyloučení testu veřejného zájmu ve vztahu k vybraným důvodům pro neposkytnutí informace (pozitivní nebo negativní výčet)	
Výhody	• Oproti stávajícímu stavu, kdy je test veřejného zájmu dovozován judikaturou, by aplikační praxe měla jasně stanovená pravidla provedení testu. • Výběr určitých důvodů, u nichž lze prolomit ochranu informace nebo u nichž naopak prolomit ochranu nelze, by znamenal, že ve vztahu k ostatním by buď vždy převážila ochrana, nebo by u nich musel být test veřejného zájmu prováděn vždy. Jinak řečeno test veřejného zájmu by u některých důvodů byl proveden již zákonodárcem (viz ovšem dále), čímž by se aplikační praxe nepochybně z hlediska povinných subjektů usnadnila (povinné subjekty by nemusely aktivně provádět test i v případě ostatních důvodů).
Nevýhody	• „Test veřejného zájmu“ jako specifický případ testu proporcionality vyplývá z ústavního pořádku, resp. ze střetu práva na informace s jiným ústavně zaručeným právem. Pokud by InfZ určil, ve kterých případech má být test prováděn, existuje určité riziko, že by judikatura jeho provádění přesto požadovala i v ostatních případech, a to s odkazem na ústavní rozměr střetu práva na informace s jiným ústavně garantovaným právem nebo s veřejným statkem. Jinak řečeno je otázka, zda by bylo možné z právní úpravy dovodit, že test veřejného zájmu provedl ve vztahu k určitým důvodům již zákonodárce a tím toto povinné „testování“ tak sňal z povinných subjektů. Lze mít obavy, zda je zákonodárce schopen vše v zákonném textu dostatečně a vyváženě vyřešit. • Problematický by byl výběr informací, u nichž by měl být test veřejného zájmu prováděn (utajované informace, obchodní tajemství, autorskoprávní ochrana, informace o trestním řízení apod.), nebo naopak, u nichž by prováděn být neměl.

- Selektivní výběr důvodů pro test veřejného zájmu by mohl být v rozporu s čl. 3 odst. 2 Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům, který takové rozlišování nepředpokládá.

Zhodnocení variant: Podle názoru předkladatele je vhodné test veřejného zájmu v InfZ výslovně uvést (a to jako povinnost při poskytování informací i při jejich zveřejňování), neboť s jeho praktickým prováděním výslovně počítá Úmluva o přístupu k oficiálním dokumentům. Úmluva v čl. 3 odst. 1 uvádí taxativní výčet důvodů, pro které je možno informace neposkytnout. Ve všech uvedených případech je podle odst. 2 nutno provádět test veřejného zájmu. Z toho vyplývá, že u uvedených důvodů bude test veřejného zájmu muset umožňovat i InfZ. Ze znění Úmluvy rovněž vyplývá, že jiné důvody pro omezení práva na informace nejsou přípustné. Proto český InfZ po ratifikaci Úmluvy bude umožňovat pouze Úmluvou povolené důvody omezení práva na informace, u kterých pak bude vždy nutné provádět test veřejného zájmu. Pokud bude zvolen výčet důvodů (varianta 2b), u nichž test prováděn být nemá s tím, že v ostatních případech by test *ex lege* prováděn byl (zákon by tedy výslovně upřednostnil ochranu určitých informací před právem na informace), případně opačné řešení, vymezující důvody, u nichž test proveden být má (s tím, že v ostatních případech by se mělo za to, že prováděn být nebude), bude nutné zákon formulovat tak, aby test veřejného zájmu provedl sám obecně pro všechny případy a přitom vždy v souladu s Úmluvou, tj. zpřístupnění informace by poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý ze zájmů odůvodňujících odepření informace a v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem. Je otázka, zda lze tyto podmínky v zákonném textu obsáhnout. Nelze tak vyloučit, že se v průběhu přípravy legislativního textu ukáže jako vhodnější vztáhnout test veřejného zájmu na všechny zákonné důvody pro neposkytnutí informace (varianta 2a) a ponechat jeho provádění na rozhodovací praxi. Z tohoto důvodu předkladatel v tento okamžik doporučuje variantu 2 s tím, že výběr subvarianty ponechává až do fáze přípravy konkrétní legislativní úpravy. Test veřejného zájmu by měl být prováděn *ex offio* a nikoli pouze na výslovnou žádost žadatele.

Doporučená varianta: **Varianta 2**

2.4.2 Poskytování informací z oblasti trestního řízení²³

Charakteristika: Současná právní úprava neumožňuje poskytování informací o **probíhajícím trestním řízení** [§ 11 odst. 4 písm. a)], judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně tuto zdánlivě bezvýjimečnou výlukou z poskytování informací „prolomila“, a to především v rozsudku ze dne 1. prosince 2010, č. j. 1 As 44/2010-103)²⁴. To v praxi znamená, že na povinné subjekty je kladen požadavek relativně složité správní úvahy o tom, zda v konkrétním případě má nebo nemá být informace o nepravomocném řízení poskytnuta. Pracovní skupina se proto výslovně zabývala ochranou informací o trestním řízení, včetně možnosti snížení této ochrany v případě úředních osob (dříve veřejných funkcionářů), 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.

Varianta 1: Nulová varianta	
Výhody	
Nevýhody	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.

Varianta 2: Zavedení specifických pravidel pro poskytování informací z dosud neukončených trestních řízení	
Varianta 2a: Stanovení specifického důvodu pro neposkytnutí informace	
Výhody	- Výhodou by bylo přesné zákonné vymezení podmínek, za nichž budou informace z nepravomocných trestních řízení poskytovány a tím i zjednodušení aplikace InfZ ve vztahu k informacím z trestních řízení - Jako nejvhodnější věcné řešení se nabízí vztáhnout pravidla plynoucí z § 8a trestního řádu i na poskytování informací podle InfZ²⁵. InfZ by tedy byl doplněn o ustanovení, které by jako zvláštní důvod pro neposkytnutí

²³ Kapitola 5.1.15 analýzy.

²⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2010, č. j. 1 As 44/2010-103 (publikovaná právní věta: *Povinné subjekty neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení (§ 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) pouze poté, co zváží, nakolik je důvod neposkytnutí informace vskutku ospravedlněn naléhavou společenskou potřebou. Tou bude pravidelně zájem státu na tom, aby poskytnuté informace neohrožily objasnění skutečností důležitých pro trestní řízení, nezveřejnily o osobách zúčastněných na trestním řízení údaje, které přímo nesouvisejí s trestnou činností, a aby neporučily zásadu, že dokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem není vina vyslovena. Nelze na toho, proti němuž se vede trestní řízení, hledět, jako by byl vinen. Povinný subjekt vezme v potaz též ochranu práv a svobod druhých, např. obětí trestného činu (srov. § 8a odst. 1 trestního řádu).*

²⁵ Např. *Povinné subjekty poskytnou informace o probíhajícím trestním řízení podle podmínek stanovených zvláštním zákonem a) / pokud tak stanoví zvláštní zákon.* a) Např. § 8a nebo § 378 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním.

	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 osoby by již toto ustanovení umožňovalo širší informování veřejnosti než ve vazbě na jiné trestné činy.
Nevýhody	
Varianta 2b: Stanovení zvláštních pravidel pro poskytování informací z oblasti trestního řízení v trestním řádu (trestní řád jako zvláštní předpis dle § 2 odst. 3 InfZ)	
Výhody	- Poskytování informací z oblasti trestního řízení lze považovat za natolik specifické, že odůvodňuje stanovení zvláštních hmotněprávních i procesněprávních pravidel pro přístup k těmto informacím. - 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.
Nevýhody	

Varianta 3: Řešení skrze institut posuzování veřejného zájmu (viz kapitola 2.4.1 tohoto materiálu)	
Výhody	Test veřejného zájmu jako relativně flexibilní kategorie by umožnil 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.
Nevýhody	Klade vyšší nároky na aplikační praxi, neboť „obecný“ test veřejného zájmu vyžaduje od aplikující osoby mj. též individuální vymezení konkrétních kritérií, na jejich základě bude poměřováno poskytnutí informace a ochrana účelu probíhajícího trestního řízení. Z tohoto hlediska se jako rozumnější jeví varianta č. 2, která tato hlediska již přímo legálně definuje (odkazem na § 8a trestního řádu). - Při nesprávném provedení testu veřejného zájmu a poskytnutí informací by mohlo dojít k narušení principu presumpce neviny, a to včetně rizika náhrady škody ze strany státu za zpřístupnění informací a poškození nevinné osoby.

Zhodnocení variant: Předkladatel doporučuje případné prolomení ochrany určitých informací ve vztahu k probíhajícímu trestnímu řízení řešit za pomoci pravidel plynoucích z § 8a trestního řádu (varianta 2) a nikoli užitím obecného testu veřejného zájmu (varianta 3). Po dohodě s Ministerstvem spravedlnosti se jako vhodnější jeví varianta 2b, která by v trestním řádu stanovila specifická pravidla pro poskytování informací orgány činnými v trestním řízení.

Doporučená varianta: **Varianta 2b**

2.4.3 Poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků – platech a odměnách z veřejných rozpočtů

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

Podle ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, poskytne povinný subjekt základní osobní údaje o osobě, již poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Tyto druhy osobních údajů poskytne povinný subjekt i bez souhlasu této osoby (subjektu osobního údaje), a ustanovení § 8b InfZ proto představuje z hlediska zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění, zvláštní právní důvod pro zpracovávání osobních údajů formou poskytnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím [srov. § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů a § 4 odst. 1 InfZ].

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu, jenž se k výkladu § 8b InfZ precedentně vyjádřil, je samozřejmě nutné respektovat, takže informaci o výši platu či odměně konkrétního zaměstnance bude nutné, při splnění níže psaných podmínek, na základě individuální žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím, poskytnout. Nosné důvody (*ratio decidendi*) odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu však principiálně nevylučují, aby vydání takové informace bylo při uplatnění *testu proporcionality* v odůvodněných případech odmítnuto. Podmínkou takového postupu však je zohlednění všech okolností konkrétního případu, takže ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci a konkrétním podmínkám zcela zřetelně převáží nutnost ochrany soukromí a osobních údajů nad právem na informace, resp. nad požadavkem kontroly ze strany veřejnosti (nutnost uplatnit takový postup vyplývá i z § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů⁴). Důvody pro neposkytnutí informace však musejí být vždy náležitě uvedeny v rozhodnutí, jímž by byla žádost o informace odmítnuta. Uplatnění testu proporcionality při aplikaci § 8b InfZ ostatně v nedávné době připustil i Nejvyšší správní soud, jenž v rozsudku ze dne 11. listopadu 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, uvedl:

„V dalším řízení se tedy bude krajský soud zabývat aplikací § 8b na posuzovanou žádost stěžovatele o poskytnutí informace ze dne 8. 10. 2008. Přitom vezme v úvahu, že v mezidobí zaujal k výkladu tohoto ustanovení právní názor Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne

27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, který lze vyhledat na www.nssoud.cz. V tomto judikátu Nejvyšší správní soud na základě tam učiněných úvah dovodil, že „zaměstnanec, jemuž je odměna za práci (plat) vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků podle § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Informace o konkrétní odměně takového konkrétního zaměstnance, a to včetně její výše, je proto povinný subjekt povinen poskytnout v rozsahu vymezeném § 8b odst. 3 citovaného zákona.“

Krajský soud tedy může z tohoto judikátu vycházet a i pro danou věc akceptovat závěr v něm učiněný, podle něhož se musí bezvýjimečně poskytovat informace o odměně za práci u všech zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů a bez ohledu na povahu a výši takové odměny. V dalším řízení však může krajský soud zvážit i možnost odchýlit se od tohoto judikátu s ohledem na skutečnost, že v dané věci dochází ke střetu ústavně zaručených práv na svobodný přístup k informacím a na ochranu osobních údajů a je tak třeba dát na základě testu proporcionality prostor na posouzení, které z těchto ústavních práv má s ohledem na skutkový stav věci přednost. V takovém případě krajský soud vysvětlí, zda provedení testu proporcionality lze dosáhnout ústavně konformním či eurokonformním výkladem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo přímou aplikací ústavní normy, nebo předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Při případném provedení testu proporcionality krajský soud uvede, proč dává jednomu ze zmíněných ústavně zaručených práv přednost před druhým. V případě odchýlení se od právního názoru vysloveného v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, je však každopádně krajský soud povinen důkladně objasnit důvody tohoto postupu.“

Protože aplikace *testu proporcionality* je relativně složitá a ne všechny povinné subjekty jsou odborně způsobilé takový test adekvátně realizovat, jeví se jako vhodné, aby InfZ sám výslovně upravil poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů. **Analýza na tomto místě nechce předjímat konkrétní legislativní řešení**, které se musí odvinout od další a širší diskuse. V úvahu připadá poskytování takové informace ve vztahu ke všem nebo jen určitým veřejným funkcionářům, ve vztahu k zaměstnancům, kteří jsou oprávněni nakládat s veřejnými peněžními prostředky od určité výše (např. rozhodovat o veřejných zakázkách) nebo ve vztahu k těm zaměstnancům, kteří jsou nadáni rozhodovacími pravomocemi v rámci úřadu (tyto příkladné důvody lze samozřejmě vzájemně kombinovat). Legální vymezení pak může být buď pozitivní, nebo negativní určením osob, o nichž se taková informace neposkytne s tím, že o ostatních se informace poskytnout musí.

Doporučení předkladatele: Předkladatel navrhuje změnit InfZ tak, aby obsahoval jasnou a jednoznačnou úpravu pravidel pro poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů (s tím, že konkrétní legislativní řešení bude předmětem dalších diskusí).

2.4.3 Poskytování informací o činnostech ozbrojených sil a sborů

V rámci projednávání připomínek uplatnilo Ministerstvo obrany požadavek na doplnění zákona o zvláštní důvod pro ochranu informací o činnosti ozbrojených sil, pokud by poskytnutí takové informace mělo ohrozit plnění jejich úkolů. Z odůvodnění tohoto požadavku Ministerstvem obrany vyplývá, že *činností ozbrojených sil (zejména v zahraničních operacích) a bezpečnostních sborů souvisí i informace, které nemají utajovaný charakter, ale jejich uvolnění přesto může podstatně ohrozit nebo podstatně ztížit plnění úkolů těchto složek. S ohledem na to se jeví vhodné právo neposkytnout požadovanou informaci vztáhnout i na výše uvedené informace. Žádám tedy o zohlednění úpravy této problematiky v Analýze, a to např. návrhem doplnění textu § 11 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. takto: „f) činnosti ozbrojených sil nebo bezpečnostních sborů, pokud by to mohlo ohrozit plnění jejich úkolů.“* Dle stanoviska Policejního prezidia je nutné do výčtu doplnit též Vojenskou policii, která má specifické postavení.

Doporučení předkladatele: Předkladatel navrhuje požadavku Ministerstva obrany a Policejního prezidia vyhovět a opatření realizovat.

2.5 Opatření proti zneužívání InfZ ze strany žadatelů²⁶

Charakteristika: Současné zákonné nastavení vztahu mezi žadatelem o informace a povinným subjektem nedává povinnému subjektu dostatečné možnosti ochrany proti zneužívání práva na informace (jakkoli výjimečnému, přesto se v praxi vyskytujícímu). To se projevuje nejčastěji podáváním velkého množství nesouvisejících žádostí jedním žadatelem či žadateli „vzájemně propojenými“ nebo požadováním velkého množství informací, které spolu ne vždy souvisejí. Jakkoli v praxi se nejedná o časté situace, přesto se vyskytují a reálně mohou vést až k paralýze činnosti povinného subjektu (např. malé obce, která nemá zaměstnance a žádosti vyřizují neuvolnění starosta nebo místostarosta). O tom, že zákon v praxi zneužíván je, svědčí i rozhodnutí správních soudů, na která ve svých připomínkách poukazuje Ministerstvo kultury (např. usnesení Městského soudu v Praze ze dne 18. června 2010, č. j. 7 Ca 46/2008-183 nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. března 2010, č. j. 8 As 22/2010-91).

Z tohoto důvodu je nutné v zákoně zavést určitá preventivní opatření, která by povinnému subjektu umožnila relativně jednoduchým procesním způsobem odmítat žadatele, kteří zákon o svobodném přístupu k informacím zneužívají k jiným účelům než je získání informace (samozřejmě při zachování adekvátní procesní ochrany žadatele proti zneužití těchto nástrojů ze strany povinných subjektů). Pracovní skupina se proto zabývala (v obecné rovině) následujícími opatřeními:

1. Zavedením zvláštního důvodu pro odmítnutí žádosti o informace v případě obstrukčních žádostí²⁷.
2. Zjednodušením vyřizování žádosti podané elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu založeného na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb²⁸.
3. Zavedením zálohy na úhradu nákladů²⁹.
4. Možností spojování a rozdělování žádostí³⁰.

Je ovšem nutné rovněž přiznat, že tato opatření mohou být potencionálně zneužita některými povinnými subjekty i proti „nepohodlným“ žadatelům (ostatně jako jakékoli zákonné ustanovení). Jednotlivá opatření by proto mohla být realizována (legislativně vyjádřena) jen za podmínky, že se podaří nalézt takové legislativní řešení, které bude minimalizovat riziko zneužití těchto opatření ze strany povinných subjektů. Pokud se při přípravě legislativního textu ukáže, že konkrétní opatření takto realizovat nelze, nebude součástí návrhu novely InfZ.

Ani jedno z navrhovaných řešení nemá dopady na veřejné rozpočty.

²⁶ Kapitola 5.2 analýzy.

²⁷ Kapitola 5.2.1 analýzy.

²⁸ Kapitola 5.2.2 analýzy.

²⁹ Kapitola 5.2.3 analýzy.

³⁰ Kapitola 5.2.4 analýzy.

1. Zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o informace z důvodu obstrukčních žádostí³¹

Důvody opatření	Platné znění InfZ neumožňuje povinnému subjektu odmítat zjevně obstrukční žádosti. Jakkoli se dovozuje, že důvod pro odmítnutí této žádosti je „faktickým důvodem“ a lze jej aplikovat i bez výslovného zákonného ustanovení, přesto praxe výslovné oprávnění odmítnout zjevně šikanózní žádost požaduje.
Výhody	- Povinný subjekt by získal zcela jednoznačný nástroj pro případy zjevně obstrukčních žádostí. - Nejedná se o institut nový, zná jej i nyní platný zákon o právu na informace o životním prostředí³². Zná jej i Úmluva o přístupu k úředním dokumentům (čl. 5 odst. 5 písm. ii).
Nevýhody	- Komplikovanější aplikovatelnost, neboť žadateli by muselo být zcela jednoznačně prokázáno, že se v jeho případě již jedná o obstrukci či o zneužívání zákona. Na druhou stranu daný institut má působit především preventivně a k jeho aplikaci bude přistupováno jen zcela výjimečně tam, kde podmínky budou zcela nepochybně splněny. Riziko zneužití ze strany povinných subjektů. Z uvažovatelných opatření, která by takovému riziku mohla čelit, se v tuto chvíli jeví především zkrácení lhůty pro aplikaci tohoto důvodu povinným subjektem (např. 3 nebo 7 dní) a zkrácení lhůty pro odvolací přezkum takového rozhodnutí nadřízeným orgánem (např. 7 dní ode dne předložení odvolání). Ochrana může být dána i tím, že nerozhodne-li se o odvolání v určité lhůtě, bude nutné informace poskytnout. Důvod bude aplikovatelný jen v případě zcela zjevné obstrukční žádosti. Bližší opatření budou zvažována v rámci přípravy legislativního textu.

2. Zjednodušené vyřizování žádostí podaných elektronicky bez zaručeného elektronického podpisu založeného na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb

Důvody opatření	- Platné znění InfZ umožňuje podávat písemné žádosti i formou datové zprávy bez zaručeného elektronického podpisu založeného na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb, jejich vyřizování pak podléhá standardnímu procesnímu a formalizovanému režimu. - Povinný subjekt by žádost podanou e-mailem bez zaručeného elektronického podpisu založeného na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb vyřídil v zákonné lhůtě, avšak neformálně bez vydávání správního rozhodnutí (poskytl by jen vydatelné informace). Pokud by žadatel s tímto postupem nesouhlasil, podal by žádost „formálně“ a povinný subjekt by musel ve zkrácené lhůtě (např. 3 pracovních nebo 7 kalendářních dnů) vydat formální správní rozhodnutí o odmítnutí nebo částečném odmítnutí žádosti, tj. <i>de facto</i>
------------------------	--

³¹ Např. *Povinný subjekt informaci neposkytne, pokud je žádost ze strany žadatele formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně.*

³² § 8 odst. 3 zákona o právu na informace o životním prostředí: (3) *Dále je možno odepřít zpřístupnění informace, pokud b) žádost je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně.*

	přezkoumatelným způsobem odůvodnit neposkytnutí určitých informací. Tím by se proces vyřizování žádostí v první fázi odformalizoval.
Výhody	• Zjednodušení procesního postupu pro povinné subjekty by vedlo k zásadnímu poklesu administrativní zátěže. • Žadatel by vhodným zákonným vymezením nepřišel o možnost správní a následně též soudní ochrany.
Nevýhody	• Podstatné snížení „informačního komfortu“ pro žadatele, kteří by byli nuceni žádosti podávat formálnějším a tedy komplikovanějším způsobem. • I přes možnost soudní nebo správní ochrany by se proces vyřizování žádostí nepřiměřeně prodloužil, a to bez dosažení zásadnějšího přínosu v podobě ulehčené situace povinných subjektů při vyřizování žádostí o informace.

3. Zjednodušené vyřízení žádosti v případě anonymizace údajů uváděných v jinak poskytovaných dokumentech

Důvody opatření	• Platné znění InfZ ukládá povinnému subjektu, aby ve všech případech, v nichž neposkytuje byť i jen část informace, vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 InfZ). V krajních situacích musí být formalizované správní rozhodnutí vydáváno i tam, kde povinný subjekt anonymizuje např. osobní údaje obsažené ve vydávaném dokumentu (typicky jméno a příjmení dokumentem dotčené osoby). • Povinný subjekt by měl mít v těchto případech možnost anonymizaci provést, aniž by musel vydávat formalizované správní rozhodnutí.
Výhody	• Zjednodušení procesního postupu pro povinné subjekty by vedlo k zásadnímu poklesu administrativní zátěže. • Žadatel by vhodným zákonným vymezením nepřišel o možnost správní a následně též soudní ochrany.
Nevýhody	• Obtížné legislativní rozhraničení případů, v nichž rozhodnutí být vydáváno nemusí a případů, v nichž naopak vydáno být musí (problematická je v této situaci zejména možnost úvahy povinného subjektu, zda žádost vyřídí bez rozhodnutí či s rozhodnutím; takové legislativní řešení by totiž vedlo k riziku zneužití v případech, v nichž je naopak vydání formalizovaného rozhodnutí nutné, např. situace, kdy je mezi povinným subjektem a žadatelem spor o vydatelnost určitých informací). Rizikům zneužití by se dalo čelit tím, že by povinný subjekt v případě nesouhlasu žadatele s vyřízením žádosti musel vydat rozhodnutí, a to ve zkrácené lhůtě.

4. Zavedení zálohy na úhradu nákladů

Důvody opatření	• Platné znění InfZ neumožňuje povinnému subjektu žádat zálohu na úhradu nákladů. To ve vztahu k nákladům za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací znamená, že povinný subjekt musí nejdříve náklady vynaložit (vyhledat informace), aby mohl náklady žadateli předepsat k úhradě. Žadatelé
------------------------	--

	často náklady neuhradí a žádost je odložena, takže povinným subjektem byly náklady vynaloženy zbytečně. Povinný subjekt by tedy měl mít možnost žádat zálohu na náklady v případě mimořádně rozsáhlého vyhledání informací.
Výhody	Snížení administrativních nákladů povinných subjektů.
Nevýhody	Riziko zneužití ze strany povinných subjektů. Tomu lze čelit vhodným zákonným omezením zálohy, přesným vymezením způsobu jejího odhadu a omezením z hlediska lhůty pro její uplatnění. Jako nejvhodnější se jeví „zastropování“ zálohy polovinou předpokládané úhrady, maximálně však např. 500 nebo 1 000 Kč, a omezení zálohy jen na případy mimořádně rozsáhlého vyhledání informací. Samozřejmou součástí je i alternativní možnost, aby žadatel podal stížnost proti výši zálohy (buď zálohu zaplatí a stížnost bude podávat až proti konečné výši úhrady, nebo si podá stížnost a vyčká rozhodnutí nadřízeného orgánu, zde ovšem s vědomím, že řízení o stížnosti na výši zálohy prodlouží celkovou dobu vyřizování žádosti o informace).

5. Spojování a rozdělování žádostí o informace

Důvody opatření	- InfZ výslovně neupravuje spojování a rozdělování více souběžně vyřizovaných žádostí jednoho žadatele (praxe takto sice postupuje, nicméně bez výslovného formálního základu). - Nedostatek výslovné právní úpravy umožňuje žadatelům štěpit žádosti s cílem snižovat náklady připadající na vyřízení jedné žádosti tak, aby se žadatelé v úhrnu její úhradě zcela vyhnuli.
Výhody	- Zamezí zneužívání zákona. - Výslovné ustanovení usnadní postupy povinných subjektů.
Nevýhody	Riziko prodlužování vyřízení žádosti o poskytnutí informace – tomuto nebezpečí lze čelit tím, že spojené žádosti bude nutné vyřídit ve lhůtě stanovené pro vyřízení nejdříve přijaté (s případnou možností prodloužení takové lhůty za určitých specifických podmínek).

Zhodnocení a návrh opatření: Předkladatel doporučuje **realizaci všech uvedených opatření s výjimkou opatření č. 2 (zjednodušené vyřizování e-mailových žádostí)**, a to za podmínky, že se při formulaci konkrétního legislativního textu podaří nalézt taková řešení, která budou minimalizovat riziko zneužití ze strany povinných subjektů (pokud nikoli, nebude dané opatření realizováno).

2.6 Ostatní změny

1. Zrušení povinnosti zveřejnit poskytnutou informaci³³

Důvody opatření	• Platné znění § 5 odst. 3 InfZ ukládá povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup informaci poskytnutou na žádost (případně doprovodnou informaci), neobsahuje však žádné časové omezení. • Praxe ukazuje, že takové zveřejňování je zbytečné, neboť většina poskytnutých informací se týká pouze individuálního zájmu konkrétního žadatele, aniž by zveřejněné informace byly znovu využívány.
Výhody	• Omezení zbytečné administrativní zátěže povinných subjektů. • Tam, kde by povinný subjekt poskytl důležitou informaci, u níž by očekával opětovný zájem, mohl by ji zveřejnit sám a dobrovolně a při následujících žádostech na zveřejněnou informaci odkazovat podle § 6 InfZ.
Nevýhody	

Návrh opatření: Předkladatel navrhuje stávající povinnost zveřejňovat poskytnuté informace jako zbytečnou administrativní zátěž bez náhrady zrušit. Právní podklad pro případné dobrovolné zveřejňování poskytnutých informací bude i nadále zakládat § 5 odst. 7 InfZ.

* * *

2. Vymezení způsobu zpřístupnění informace³⁴ a omezení pojmu „zveřejněná informace“ na informaci zveřejněnou způsobem umožňujícím dálkový přístup nebo informace zveřejněná ve veřejně přístupném registru

Důvody opatření	• Vymezení způsobu poskytnutí informace, včetně způsobů jejího zveřejnění: Platné znění InfZ v § 4 a v § 14 odst. 5 písm. d) uvádí, že informace jsou poskytnuty „v souladu se žádostí“, což je praxí vykládáno tak, že žadatel může vymezit i způsob jejího zpřístupnění. Výslovné ustanovení vymezující způsoby zpřístupnění informace však v zákoně uvedeno není a v praxi tak může docházet k pochybnostem. Zejména by bylo vhodné výslovně uvést, že jednou z forem poskytnutí je i nahlížení do dokumentů. • Omezení pojmu „zveřejněná informace“ jen na informaci zpřístupněnou způsobem umožňujícím dálkový přístup: InfZ vymezuje zveřejněnou informaci v § 3 odst. 5 jako <i>informaci, která může být vždy znovu vyhledána a získána, zejména vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby podle knihovního zákona.</i>
------------------------	---

³³ Kapitola 4.3.3.4 analýzy (analýza se zabývá omezením doby zveřejnění poskytnuté informace, nikoli zrušením této povinnosti).

³⁴ Kapitola 5.1.6 analýzy.

	V současné době se takové vymezení nezdá vhodné a zveřejněnou informací by měla být pro účely InfZ pouze informace zpřístupněná způsobem umožňujícím dálkový přístup nebo informace zveřejněná ve veřejně přístupném registru (např. obchodní rejstřík, katastr nemovitostí apod.).
Výhody	• Zvýšení instruktivnosti zákona ve prospěch žadatelů o poskytnutí informací.
Nevýhody	

Návrh opatření: Předkladatel navrhuje v InfZ demonstrativním výčtem výslovně uvést možné způsoby poskytnutí informace, a to včetně způsobů jejího zveřejnění a omezit pojem „zveřejněná informace“ pouze na informaci zveřejněnou způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 3 odst. 5).

* * *

3. Vynutitelnost plnění povinnosti zveřejnit tzv. povinně zveřejňované informace³⁵

Důvody opatření	• Platné znění InfZ neupravuje žádné „nápravné“ opatření proti povinnému subjektu, jenž neplní povinnost zveřejňovat povinné informace (§ 5 odst. 1 a 2 InfZ). Pracovní skupina proto uvažovala o možnosti zavedení speciálního stížnostního důvodu podle § 16a InfZ, jenž by umožnil nadřízenému orgánu prověřit a přikázat zveřejnění povinných informací, o možnosti sankcí nebo přezkum plnění této povinnosti pouze v rámci instančních vztahů nadřízenosti a podřízenosti mezi povinnými subjekty.
Výhody	• Výhodou takového opatření by bylo přímá možnost zásahu proti neplnění zveřejňovací povinnosti.
Nevýhody	• Zavedení zvláštního stížnostního důvodu v § 16a by přivedlo relativně velké procesní komplikace (např. jaký vliv by mělo rozhodnutí v konkrétním případě na další stížnosti podané proti témuž povinnému subjektu a v jakých intervalech by bylo možné rozhodnutí vydat znovu). Kromě toho by se jednalo o nesystémové opatření (nárokový prostředek dohledového práva). Z tohoto důvodu se jako optimální jeví ponechání kontroly plnění této povinnosti na instanční vztahy nadřízenosti a podřízenosti.

³⁵ Kapitola 4.4 analýzy.

Návrh opatření: Předkladatel navrhuje opatření směřující proti nezveřejňování povinných informací zavést za předpokladu, že se najde vhodný mechanismus přezkumu plnění této povinnosti jednotlivými povinnými subjekty. Pokud nikoli, bude ochrana ponechána v rámci interních subordinačních vztahů mezi jednotlivými povinnými subjekty a jejich nadřízenými orgány.

* * *

4. Úprava podávání anonymních žádostí³⁶

Důvody opatření	• InfZ požaduje identifikaci žadatele v rozsahu jméno, příjmení, datum narození a adresa trvalého pobytu (bydliště). Pokud žadatel tyto údaje neuvede, může jejich doplnění povinný subjekt žádat jen, je-li to nutné k vyřízení žádosti [§ 14 odst. 5 písm. a)]. • Pracovní skupina v této souvislosti projednávala možnost podávaných žádostí anonymně, nicméně většina členů umožnění anonymních žádostí nedoporučila s tím, že stávající nastavení lze považovat za dostatečné (na bližší identifikaci žadatele lze trvat jen tam, kde je to nezbytné pro vyřízení žádosti).
Výhody	
Nevýhody	

Návrh opatření: Předkladatel považuje stávající nastavení identifikace žadatele za dostatečné a nedoporučuje posilovat anonymitu podávání žádostí.

³⁶ Kapitola 5.1.10 analýzy.

2.7 Úprava vztahu InfZ a správního řádu v rovině procesní (plnění usnesení vlády ke sjednocení procesních postupů a k odstranění nedůvodných odchylek od správního řádu)

Charakteristika: Usneseními vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397, a ze dne 20. dubna 2009, č. 450, bylo vládou mj. uloženo provedení legislativních změn, které odstraní neodůvodněné odchylky postupů podle zákona o svobodném přístupu k informacím oproti správnímu řádu. Uvedená usnesení předpokládají změnu § 20 odst. 4 InfZ (odlišné nastavení aplikace správního řádu při postupech podle InfZ) a změny § 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 (bez výjimečně nebo s výjimkami).
3. Taxativním vymezením konkrétních ustanovení, která budou při postupu podle InfZ využitelná.

Varianta 1: „Nulová varianta“	
Výhody	• Zachování stávající malé formalizace procesních postupů.
Nevýhody	• Nedůvodná existence dvou procesních postupů (obecného správního řízení o žádosti a specifického správního řízení o žádosti o poskytnutí informace). • Některé problematické aspekty aplikace InfZ nebudou mít výslovné legislativní řešení, neboť užití správního řádu je současným zněním § 20 odst. 4 InfZ velmi omezené (na řešení většiny otázek se správní řád nepoužije).

Varianta 2: Plné podřazení procesu vyřizování žádostí o informace správnímu řádu	
Varianta 2a: Bez výjimek	
Výhody	• Neexistovala by žádná odchylka oproti obecnému procesnímu postupu podle správního řádu.
Nevýhody	• Zvýšení formalismu vyřizování žádostí o poskytnutí informací.
Varianta 2b: s vyloučením konkrétních ustanovení správního řádu	
Výhody	• Využití všech ustanovení správního řádu, která jsou (resp. potenciálně mohou být) pro postup podle InfZ nutná. • Ponechány by byly 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.
Nevýhody	• Mírný nárůst administrativní zátěže při vyřizování žádostí o poskytnutí informací.

Varianta 3: Aplikace taxativně vymezených ustanovení správního řádu s vyloučením ostatních

Výhody	• Identické jako ve variantě č. 2b.
Nevýhody	• Kromě určitého nárůstu formalismu je 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.

Zhodnocení variant: Varianta č. 2a by ve svém důsledku vedla k nepřiměřenému zformalizování vyřizování žádostí. Předkladatel preferuje – vzhledem k vládnímu zadání, které předpokládá minimalizaci odchylek od správního řádu – variantu č. 2b, která spojuje výhody aplikace správního řádu při zachování specifik informačního procesu (především důraz na neformálnost a rychlost postupů). Pokud by se však v průběhu přípravy legislativního návrhu ukázalo, že varianta č. 2b (plná aplikace správního řádu s výjimkami) není realizovatelná, neboť by vyvolávala riziko přílišného zformalizování procesu vyřizování žádostí o informace, bude provedena varianta č. 3, která je však naopak spojena s podstatným rizikem, že některá aplikačně nutná ustanovení by v důsledku taxativního výčtu nebyla využitelná. Součástí legislativního řešení bude rovněž posouzení potřebnosti zesouladnění lhůt stanovených InfZ a správním řádem.

Doporučená varianta: **Varianta 2b a pokud by vyvolávala riziko zvýšení formálnosti procesů podle InfZ bude zvolena varianta 3.**

2.8 Změny vyvolané připravovaným podpisem a ratifikací Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům³⁷

Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012 předpokládá rovněž přistoupení České republiky k Úmluvě Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (dále jako „Úmluva“)³⁸. Ministerstvo vnitra ve spolupráci se členy pracovní skupiny provedlo analýzu souladu českého právního řádu s Úmluvou, z níž vyplývá potřeba změny následujících ustanovení InfZ a dalších předpisů, případně uplatnění výhrady k některým ustanovením Úmluvy (podrobná analýza tvoří součást materiálu pro jednání vlády III.D):

1. Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) InfZ (*Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*) neodpovídá ve stávající podobě žádné z výjimek pro přístup k informacím podle Úmluvy. Zčásti by toto ustanovení zřejmě bylo možné podřadit pod čl. 3 odst. 1 písm. k) Úmluvy (*důvěrný charakter porad uvnitř orgánů veřejné správy či mezi jednotlivými orgány veřejné správy při prověřování určitých záležitostí*).

Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) InfZ je nutné upravit (přízpůsobit) čl. 3 odst. 1 písm. k) Úmluvy.

2. Ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) InfZ (*Povinný subjekt posoudí žádost a v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli*) je v rozporu s čl. 5 odst. 2 Úmluvy (*Žádostí o přístup k úřednímu dokumentu se zabývá každý orgán veřejné správy, který má daný dokument v držení. Pokud orgán veřejné správy nemá daný dokument v držení nebo není-li oprávněn danou žádost vyřídit, je povinen, pokud je to v jeho možnostech, předat žádost nebo odkázat žadatele na věcně příslušný orgán veřejné správy.*).

Ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) InfZ je proto nutné doplnit o povinnost povinného subjektu při odkládání žádosti odkázat na „příslušný“ povinný subjekt, jen je-li mu znám.

3. Ustanovení § 17 odst. 1 InfZ (*Povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.*) je v rozporu s čl. 7 odst. 2 Úmluvy (*Za kopii úředního dokumentu může být žadateli účtován poplatek, který by měl být přiměřený a neměl by přesahovat skutečné náklady na reprodukci a doručení dokumentu. Je povinností zveřejnit sazebník poplatků.*), neboť Úmluva neumožňuje vyžadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

³⁷ Kapitola 6.2 analýzy a příloha III.D materiálu.

³⁸ Úkol č. 1.15 Strategie (ve znění usnesení vlády č. 370/2011): Do 31. prosince 2012 předložit vládě návrh na podpis a ratifikaci Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (Council of Europe Convention on Access to Official Documents)].

Z tohoto důvodu se navrhuje, aby Česká republika uplatnila vůči čl. 7 odst. 2 Úmluvy výhradu, a nebude-li to možné, aby možnost žádat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací byla zrušena.

4. Úmluva v čl. 3 odst. 2 Úmluvy (*Přístup k informacím obsaženým v úředním dokumentu může být odmítnut, pokud by zpřístupnění takové informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý ze zájmů uvedených v odstavci 1, pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem.*) předpokládá hodnocení veřejného zájmu při uplatňování důvodů pro neposkytnutí informací.

Toto pravidlo je proto nutné doplnit do InfZ (§ 12).

5. Z analýzy dále vyplývá nutná změna zákona o právu na informace o životním prostředí zrušením § 8 odst. 3 písm. d), který umožňuje *odepřít zpřístupnění informace, pokud se týká vnitřních pokynů povinného subjektu, které se vztahují výhradně k jeho vnitřnímu chodu* a doplněním „testu veřejného zájmu“ do ustanovení § 8 odst. 6.

3. Přehledné shrnutí návrhů doporučených vládě k realizaci

- 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).**