

Důvodová zpráva

Obecná část:

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Právo na informace je na ústavní úrovni v českém právním řádu zakotveno v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „LPS“). Čl. 17 odst. 5 LPS pak stanoví, že podmínky uplatňování práva na informace stanoví „prováděcí“ zákon, kterým je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „SvInf“). Za více než osmnáct let své účinnosti byl SvInf vícekrát novelizován, z významnějších novelizací lze připomenout zákony č. 61/2006 Sb. a 222/2015 Sb., jimiž byly do SvInf transponovány evropské směrnice o opakovaném užití informací veřejného sektoru.

Významnou novelizaci v nedávné době přinesl zákon č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, který mj. zavedl institut tzv. informačního příkazu a působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů v oblasti práva na informace. Informační příkaz, zjednodušeně řečeno, předpokládá, že nadřízený orgán povinného subjektu může nařídit poskytnutí informace, jestliže v odvolacím nebo stížnostním řízení podle zákona o svobodném přístupu k informacím neshledá žádné zákonné důvody, které by zpřístupnění informace bránily. Svou povahou se jedná o obdobu dosud existujícího soudního informačního příkazu, původně obsaženého v § 16 odst. 4 SvInf.

Žádná z dosud provedených novelizací však do zákona nezavedla mechanismy k ochraně povinných subjektů před zneužíváním práva na informace některými žadateli (obvykle v podobě zahlcování povinných subjektů zjevně nesmyslnými požadavky na informace, zpravidla spojené s podáváním velkého množství žádostí a navazujících zcela bezdůvodných opravných prostředků). Se zavedením této ochrany proto počítá předložená novelizace tím, že do zákona doplňuje zcela nový důvod ochrany (důvod pro odmítnutí žádosti pro zneužití práva na informace).

Odpovídající změny jsou rovněž zaváděny do zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů. Některé instituty však do zákona č. 123/1998 Sb. přebírány nejsou, ať již z důvodu absence věcné příbuznosti (např. problematika ochrany bankovního tajemství), odlišného pojetí zákona č. 123/1998 Sb. (poskytnutí informací nelze vázat na úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, z toho důvodu se nenavrhuje zavedení záloh) nebo možného rozporu s mezinárodními závazky (např. výzva k poskytnutí součinnosti směřující k prokázání veřejného zájmu - podle Aarhuské úmluvy žadatel nemusí uvádět důvod podání žádosti o informace nebo prokazovat nárok či zájem).

V podrobnostech se odkazuje na závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace.

Současný právní stav se nijak nedotýká problematiky zákazu diskriminace ani problematiky rovnosti mužů a žen.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Cílem navrhovaných změn je poskytnout přiměřenou *možnost obrany povinným subjektům*, které vyřizují zjevně obstrukční žádosti o informace. V tomto směru předvídá návrh dvě řešení. Předně se zneužití práva na informace doplňuje do zákona jako výslovný důvod pro odmítnutí žádosti o informace. Přitom se *de iure* nejedná o změnu právního stavu, neboť správní soudy již ve své judikatuře připouštějí možnost odmítnutí žádosti o informace z tohoto důvodu, přestože v zákoně není výslovně uveden (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ans 7/2012-56 a č. j. 8 As 55/2012-62). Druhým opatřením je zavedení zálohy na úhradu nákladů. Tím by se měly eliminovat případy, kdy žadatelé bez rozmyslu nebo naopak ve snaze zatížit povinný subjekt požadují vyhledávání objemného množství různorodých informací, a po jejich vyhledání (a tudíž po vynaložení příslušných prostředků na straně povinného subjektu) úhradu nákladů odmítnou provést.

Návrh výslovně (taxativním způsobem) nevymezuje okruh povinných subjektů v kategorii tzv. veřejných institucí a jejich určení ponechává judikatuře, která se do jisté míry v současnosti ustálila. Z nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1146/16 a I. ÚS 1262/17 vyplývá, že povinnými subjekty jsou ze soukromoprávních subjektů (zejména obchodních společností), ty právnické osoby, jejichž jediným vlastníkem/společníkem je stát či samospráva, případně jestliže vlastníci/společníci jsou výlučně stát a územní samosprávné celky. Naopak jimi nejsou ty soukromoprávní subjekty, u nichž je stát či územní samospráva pouze účastna, nikoli však výlučně. S ohledem na vyjasnění tohoto pojmu v judikatuře Ústavního soudu návrh výslovnou úpravu nepředpokládá. Ostatně pokus o výslovné vymezení se uskutečnil na základě poslaneckého návrhu novely zákona (sněmovní tisk č. 50 8. volebního období Poslanecké sněmovny, ta však návrh v této části odmítla). Praxe např. v minulosti řešila povahu tzv. zaměstnaneckých zdravotních pojišťoven podle zákona č. 280/1992 Sb. o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, ve znění pozdějších předpisů, tedy jejich podřazení do kategorie veřejných institucí. Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše zmíněná rozhodnutí Ústavního soudu judikoval, že „*zaměstnanecké pojišťovny zřízené dle zákona č. 280/1992 Sb., o resortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách, jsou jakožto veřejné instituce povinnými subjekty dle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2019, č. j. 2 As 157/2018-46). Není tedy sporu o tom, že i zaměstnanecké zdravotní pojišťovny jakožto povinné subjekty (veřejné instituce) podléhají plné informační povinnosti ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím (a aktuální judikatury Ústavního soudu k povaze veřejných institucí).

V podrobnostech se odkazuje na závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace.

Žádné z navržených opatření nemá dopady v oblasti diskriminace či rovnosti mužů a žen.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované úpravy v jejím celku

Stávající právní stav vykazuje určité deficity jak z hlediska ochrany žadatelů (ty však byly do značné míry vyřešeny novelizací provedenou v rámci zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, tak z hlediska ochrany povinných subjektů. Ani jednu z nich přitom nelze uspokojivě řešit výkladem SvInf či skrze

rozhodování správních soudů. K ochraně povinných subjektů proti zneužití práva na informace musí být přijato s ohledem na čl. 17 odst. 4 LPS řešení, které bude výslovně stanoveno zákonem (důvody pro odmítnutí žádosti musejí být vymezeny pozitivním právem).

V podrobnostech se odkazuje na závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Právo na informace je na ústavní úrovni v českém právním řádu zakotveno v čl. 17 LPS. V čl. 17 odst. 5 LPS se uvádí, že podmínky pro realizaci práva na informace stanoví „prováděcí“ zákon; tím je mj. zákon o svobodném přístupu k informacím. Právo na informace je rovněž dotčeno v ústavním pořádku „konkurujícími právy“, zejména právem na ochranu osobnosti a osobních údajů dle čl. 10 LPS.

Navrhovaná úprava zásadním způsobem nezasahuje do *hmotněprávního rozsahu práva na informace, vymezenému ústavním pořádkem*, neboť nová omezení zpřístupnitelných informací, která zavádí, jsou všechna plně proporční a ob stojí z hlediska čl. 17 odst. 4 LPS (v podrobnostech srov. odůvodnění ve zvláštní části důvodové zprávy). Z tohoto hlediska lze konstatovat, že s ústavním pořádkem je novela slučitelná.

Návrh přináší určité modifikace práva na informace v rovině *procesní*, přičemž z ústavního hlediska je nutné se zabývat slučitelností navrhované zálohy na úhradu nákladů i možností odmítnout žádost z důvodu zjevné obstrukce.

Z rozhodovací činnosti Ústavního soudu ve vztahu k právu na informace je patrné, že jakákoli omezení byť i procedurálního charakteru musejí být taková, aby nevedla k nepřiměřenému omezení či dokonce k vyloučení práva na informace (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1684/11 nebo sp. zn. I. ÚS 1885/09). Předkladatel má za to, že tyto podmínky jsou u obou dvou navrhovaných institutů splněny. V případě *zálohy na úhradu nákladů* (v této souvislosti je nutné připomenout, že zákon o svobodném přístupu k informacím ve znění do 22. března 2006 zálohu připouštěl) je toto opatření omezeno jen na případy tzv. mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací (§ 17a odst. 1), navíc vázáno i velmi krátkou lhůtou pro její uplatnění. Rovněž je omezena výše zálohy (60%, maximálně částka 2 000 Kč) a oprávnění žádat zálohu i její výše jsou podrobeny instančnímu přezkumu v rámci stížnosti podle § 16a SvInf. V případě *možnosti odmítnout žádost z důvodu zjevné obstrukce* jde o inspiraci právní úpravou obsaženou v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, a navíc již v minulosti možnost odmítnout zjevně obstrukční žádost dovedla správní judikatura (srov. odůvodnění ve zvláštní části důvodové zprávy). Kromě toho bude k odmítnutí žádosti z tohoto důvodu docházet po procesní stránce vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace, takže žadatel bude mít zabezpečenu jak instanční kontrolu v rámci veřejné správy, tak v rámci správního a případně i ústavního soudnictví.

Ve vztahu k právu na informace (čl. 17 LPS) a právu na ochranu soukromí a osobních údajů (čl. 10 LPS) novela nepřináší žádné hmotněprávní změny, které by bylo třeba poměřovat s ústavním pořádkem, resp. s tím, jak vztah práva na informace a práva na ochranu soukromí a osobních údajů chápe Ústavní soud či Evropský soud pro lidská práva (tento vztah ve vazbě na informování o platech a odměnách pracovníků povinných subjektů vymezil

Ústavní soud v tzv. platovém nálezu a novela do tohoto hmotněprávního vymezení nezasahuje).

Navrhovaná právní úprava tudíž je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, relevantní jsou zejména čl. 17 odst. 4 a 5 a čl. 41 odst. 1 LPS. Podle názoru navrhovatele navrhovaná upřesnění stávající právní úpravy nejsou nepřiměřená sledovanému cíli, tudíž nenarušují ústavním pořádkem zaručené právo na informace.

Ve vztahu k právu na informace o životním prostředí lze odkázat na čl. 35 odst. 2 LPS, podle něhož *každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů*. Ani s tímto ustanovením není navržená úprava (změna zákona č. 123/1998 Sb.) v rozporu.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie nebo obecnými právními zásadami práva Evropské unie

Oblasti přístupu k informacím se v unijním právu věnuje směrnice č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, ve znění směrnice č. 2013/37/EU. Obě tyto směrnice byly transponovány do národního práva novelizacemi zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 61/2006 Sb. a zákon č. 222/2015 Sb.).

Osobní působnost směrnice se vztahuje na subjekty veřejného sektoru a veřejnoprávní subjekty, přičemž obsah těchto pojmů je dán v čl. 2 odst. 1a 2 směrnice. Navrhované úprava osobní působnosti SvInf směrnicí definovanou osobní působnost nijak nezužuje.

Procesním požadavkům přístupu k informacím se směrnice věnuje převážně v čl. 4. V něm stanoví lhůty pro vyřízení žádosti o informace (čl. 4 odst. 2 v délce 20 pracovních dnů s možností prodloužení o dalších 20 pracovních dnů a dále čl. 4 odst. 3 a 4, upravující náležitosti zamítavého rozhodnutí o neposkytnutí informace). Navrhované změny se těchto požadavků nijak nedotýkají, neboť neupravují ani lhůty pro poskytnutí informace ani požadavky na odmítnutí žádosti. Úhradu nákladů upravuje směrnice v čl. 6, nestanoví však žádné procedurální požadavky na jejich uplatňování, zejména nevylučuje možnost žádat zálohu na úhradu nákladů (samotná možnost žádat úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledání informace byla z hlediska slučitelnosti s právem EU posuzována při přípravě transpoziční novely č. 222/2015 Sb., přičemž současné znění § 17 bylo shledáno jako znění, které právu EU neodporuje). Lze tudíž konstatovat, že návrh změn se úpravy obsažené v právu EU netýká, resp. jí neodporuje.

Ustanovení čl. 6 směrnice 2003/98/ES omezuje výši poplatku za poskytnutí informace na mezní náklady vzniklé při jejich rozmnožování, zpřístupňování a rozšiřování vypočtené podle objektivních, transparentních a ověřitelných kritérií. Uvedená směrnice nestanovuje možnost pro členský stát upravit vybírání záloh na úhradu nákladů, zároveň jej však výslovně nezakazuje. V návrhu předpokládaný způsob stanovení zálohy, odvíjející se od reálně očekávatelných (a řádně doložených) nákladů, s možností opravného prostředku (stížnosti) a především s horní limitací výše zálohy (2000 Kč) nepochybně požadavkům směrnice odpovídá, resp. není se způsobem stanovení výše úhrady, předvídaným v této směrnici, v rozporu.

Oblast zpřístupňování informací o životním prostředí je na unijní úrovni upravena směrnicí č. 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS. Směrnice ukládá členským státům zajistit aktivní šíření informací o životním prostředí. Ohledně přístupu k informacím na požádání zakotvuje důvody omezení přístupu a základní procesní pravidla pro odmítnutí požadovaných informací. Navržené změny nejsou s požadavky směrnice v rozporu.

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

Obecné poskytování informací státními orgány a orgány územní samosprávy, případně dalšími veřejnoprávními entitami, není výslovným příkazem žádné mezinárodní smlouvy, jíž by byla Česká republika vázána (pouze v oblasti práva na informace o životním prostředí je Česká republika vázána Aarhuskou úmluvou – Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovanou pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Ústavní soud nicméně pojímá příslušné mezinárodní smlouvy, které garantují právo na informace, šířeji a zahrnuje do něj i právo na získávání informací od státu a dalších veřejnoprávních subjektů [srov. nálezn. sp. zn. I. ÚS 517/10: *Jestliže je informace součástí (minimálně i) veřejné sféry, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, tzn. že informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat.*].

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

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

Vzhledem k tomu, že navrhovaný zákon nemění nic na základních principech uplatňování práva na informace v České republice, toliko zákon o svobodném přístupu k informacím upravuje za účelem jeho efektivnější využitelnosti, lze konstatovat, že

navrhovaná úprava je zcela souladná s mezinárodním právem, kterým je Česká republika vázána.

Pokud jde o přístup k informacím o životním prostředí, je Česká republika vázána tzv. Aarhuskou úmluvou – Úmluvou o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovanou pod č. 124/2004 Sb. m. s.). Garantované právo na informace je upraveno zejména v čl. 4. Předložený návrh zákona upravuje zákon č. 123/1998 Sb. prakticky pouze v procesní rovině, navíc ve prospěch žadatelů o informace. Hmotněprávní důvod pro odmítnutí žádosti pro zneužití práva na informace již je v platném znění zákona č. 123/1998 Sb. obsažen a novela tuto možnost pouze upřesňuje, a to rovněž z obsahového hlediska ve prospěch žadatele. Z pohledu mezinárodních závazků tedy změny zákona č. 123/1998 Sb. obstojí.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národnostní menšiny, a dopady na životní prostředí

Návrh nemá žádné dopady na veřejné rozpočty, naopak předpokládá v této oblasti úspory tím, že na straně povinných subjektů bude možné žádat zálohu na úhradu nákladů pro mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací (do zaplacení zálohy nebude nutné tyto náklady vynaložit jako dosud) a bude možné odmítnout zjevně obstrukční žádost bez nutnosti ji vyřizovat (např. složitým a pracným vyhledáváním informací).

Nepředpokládají se dopady na podnikatelské prostředí, do sociální oblasti ani jiné výše zmíněné dopady.

V podrobnostech se odkazuje na závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace.

8. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů, zhodnocení korupčních rizik a zhodnocení dopadů na bezpečnost a obranu státu

Návrh nemá žádné dopady do oblasti ochrany soukromí a osobních údajů, neboť oproti stávajícímu právnímu stavu nijak nerozšiřuje rozsah zpřístupňovaných informací, toliko upravuje postup povinných subjektů při vyřizování žádostí a úhradu nákladů. Z identických důvodů nemá návrh žádná korupční rizika ani dopady na bezpečnost a obranu státu.

V podrobnostech se odkazuje na závěrečnou zprávu z hodnocení dopadů regulace.

Zvláštní část:

K části první

K čl. I

K bodu 1 - § 5 odst. 1 písm. i)

Podle § 16a odst. 6 a 7 se o stížnosti na postup povinného subjektu při vyřizování žádosti o informace rozhoduje formou rozhodnutí, nikoli usnesení. V souladu s tím se terminologicky upravuje § 5 odst. 1 písm. i), ukládající povinnost zveřejnit rozhodnutí o stížnosti na výši úhrady.

K bodům 2 a 3 - § 5 odst. 3

Ustanovení § 5 odst. 3 upravuje povinnost zveřejnit poskytnutou informaci či alespoň doprovodnou informaci vyjadřující obsah poskytnuté informace. Nestanoví však dobu, po jak dlouho mají být poskytnuté informace zveřejněny. Novela tento nedostatek napravuje tím, že výslovně stanoví povinnost zveřejnit danou informaci alespoň po dobu tří let (může být z rozhodnutí povinného subjektu i delší). Tři roky byly stanoveny s ohledem na povinnost zveřejnit výroční zprávu o poskytování informací (§ 18) způsobem umožňujícím dálkový přístup po dobu alespoň dvou let, jak stanoví vyhláška č. 442/2006 Sb. (zpráva se zveřejňuje ex post vždy do 1. 3. následujícího kalendářního roku). Změnou bude zajištěno, že informace vztahující se k dosud zveřejněné výroční zprávě budou zveřejněny po dobu povinného zveřejnění dané výroční zprávy. Novela dále z povinného zveřejnění vylučuje zveřejnění tzv. základních osobních údajů ve smyslu § 8b odst. 3 SvInf, které byly žadateli poskytnuty. Vychází se z toho, že zveřejnění předem neomezenému okruhu osob prostřednictvím internetu je nepoměrně zásadnějším zásahem do práva na ochranu osobnosti a osobních údajů než individualizované zpřístupnění na základě konkrétní žádosti.

K bodu 4 - § 10

Novela upřesňuje ustanovení § 10 SvInf tak, aby byl jednoznačně nastaven vztah povinnosti poskytnutí informací a tzv. daňové mlčenlivosti.

Smyslem a účelem daného stávajícího ustanovení je zajistit, aby v rámci poskytování informací podle SvInf byla respektována daňová mlčenlivost, a to tak, že informace, které jsou touto mlčenlivostí chráněny, nelze v principu podle SvInf poskytovat. Stávající znění § 10 je součástí SvInf od jeho vzniku, nicméně po stránce textové není v důsledku legislativního a judikaturního vývoje v mezidobí již plně aktuální, což vzbuzuje některé sporné výkladové otázky. Obecně jsou úřední osoby a osoby zúčastněné na správě daní vázány povinností mlčenlivosti o tom, co se při správě daní dozvěděly o poměrech jiných osob, a to podle § 52 a násl. zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“).

Má-li být tato mlčenlivost v konkrétním případě prolomena, musí se tak stát výslovným zákonným ustanovením v rámci speciální právní úpravy. V této pozici lex specialis se s ohledem na svůj § 10, který explicitně řeší vztah k daňové mlčenlivosti, a na § 19, zřejmě nachází i zákon o svobodném přístupu k informacím. Citlivost informací, které správce daně při správě daní získává, a to především od samotných daňových subjektů, jichž se informace týkají, a zároveň povinnost poskytovat některé tyto informace na žádost v režimu SvInf třetím osobám (a zároveň je podle § 5 odst. 3 SvInf následně také zveřejňovat), mohou negativně ovlivňovat ochotu daňových subjektů dobrovolně sdělovat správci daně některé informace. Přitom jde o informace, které jsou pro naplnění cíle správy daní nezbytné

a u nichž neexistuje legitimní zájem veřejnosti na seznámení se s nimi, tj. zájem daňového subjektu na důvěrnosti informací poskytovaných správcí daně by měl v tomto případě převážet nad zájmem veřejnosti na poskytování informací.

Lze považovat za nesporné, že § 10 SvInf respektuje institut daňové mlčenlivosti, přičemž by ji současně měl respektovat v plném rozsahu, tj. výluka z poskytování informací v zájmu ochrany daňového tajemství by měla být z principu symetrická s rozsahem daňové mlčenlivosti podle daňového řádu. Stávající textace § 10 SvInf však tomuto požadavku ne zcela odpovídá, a to ve dvou konkrétních aspektech: 1) výluka z poskytování informací je v rámci daňové mlčenlivosti omezena pouze na informace o „majetkových“ poměrech osob, nikoliv o všech poměrech osob, což by odpovídalo definici daňové mlčenlivosti; 2) výluka je dále vztažena na údaje získané na základě zákonů o daních, resp. poplatcích, ačkoliv dle aktuální koncepce daňové mlčenlivosti podle daňového řádu je třeba ji vztahovat ke správě všech peněžitých plnění, která jsou daněmi v širším (procesním) smyslu, tj. jsou spravována v procesním režimu daňového řádu. Těmito „daněmi“ jsou v hmotněprávním (užším) smyslu peněžitá plnění označované nejen jako daně či poplatky, ale dále i tzv. jiná obdobná peněžitá plnění (např. cla, odvody, úhrady, pokuty apod.). Stávající text § 10 SvInf tak navozuje dojem, jakoby se výluka z poskytování informací vztahovala pouze na část peněžitých plnění, při jejichž správě je aplikována daňová mlčenlivost, ačkoliv pro tuto selekci neexistuje racionální důvod.

Při aplikaci důvodů pro odmítnutí informace podle SvInf současná rozhodovací praxe soudů uplatňuje spíše restriktivní výklad. Např. judikatura Nejvyššího správního soudu (zejména sp. zn. 3 Ads 33/2006-57 ze dne 16. května 2007, sp. zn. 2 As 132/2011-121 ze dne 20. prosince 2012) konstatuje, že 1. při realizaci ústavně zaručeného práva na informace je třeba jakákoli možná omezení poskytování informací vykládat restriktivním způsobem, neboť opačný přístup, tzn. extenzivní výklad zákonem stanovených omezujících podmínek přístupu k informacím, by byl v rozporu s vlastním smyslem a účelem ústavní i zákonné právní úpravy poskytování informací, 2. žádné ustanovení daňového řádu neobsahuje speciální ustanovení, které by poskytnutí informací podle SvInf vylučovalo. Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat daňovou mlčenlivost lze v konkrétních případech odepřít, nikoli však s odkazem na tuto zákonnou povinnost mlčenlivosti, ale proto, že se jedná o některý z důvodů pro odepření informací, definovaných zákonem č. 106/1999 Sb. (konkrétně ochrana utajovaných informací podle § 7, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů podle § 8a, ochrana obchodního tajemství podle § 9, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů podle § 10, a další omezení podle § 11 SvInf). Sřet práva na informace a povinnosti zachovávat mlčenlivost je tak aktuálně řešen ve prospěch poskytování informací.

Při vymezení pojmu „majetkové poměry“ se zejména orgány Finanční správy České republiky v souvislosti s poskytováním informací dosud opíraly zejména o rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 31/2007-75 ze dne 5. března 2009, v nichž pojem majetkové poměry interpretoval následovně: „Majetkové poměry fyzických a právnických osob tak tvoří zejména jejich příjmy, které mohou být peněžité, ale i naturální, vlastnictví bytů, nebytových prostor a jiných nemovitých věcí, peněžních prostředků, pohledávek, majetkových práv apod. Za majetkové poměry fyzických a právnických osob lze za daných okolností považovat nejen aktiva, nýbrž i jejich pasiva a je bez významu, zda jsou tyto závazky vůči soukromoprávním subjektům či vůči státu. Správci daně v daňovém řízení dle zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků (dále jen zákon o správě daní), získávají na základě zákonů o daních právě takové informace o majetkových poměrech (srov. např. ust. § 36 zákona o správě daní). Tyto informace jim pak slouží proto, aby mohly rozhodovat ve věcech daní a naplnit tak účel zákona uvedený v ust. § 1 odst. 2 zákona o správě daní.“. V nedávné době nicméně lze vysledovat posun v názorech správních soudů ohledně výkladu pojmu „majetkové poměry“ směrem k restriktivnějšímu výkladu, na jehož základě by

a contrario měly být informace o „nemajetkových“ poměrech poskytovány. Podobně je restriktivní výklad uplatňován též na případy jiných peněžitých plnění, která nejsou daněmi či poplatky v užším smyslu, výslovně uvedenými v § 10 SvInf.

Jako příklady lze uvést: a) informace, jaké všechny pohledávky (včetně pohledávek fiskálních) eviduje správce daně vůči konkrétnímu subjektu – podle názoru Nejvyššího správního soudu taková informace žádným způsobem nevypovídá o majetkových poměrech subjektu, neboť z nich nelze zjistit žádné podstatné informace o jeho hospodaření, o stavu jeho majetku apod. (rozhodnutí sp. zn. 8 As 55/2012-62), b) informace, zda, kdy a jak došlo k vymožení konkrétních částek, představujících pravomocně uložené pokuty, které jsou vymáhány v daňovém procesním režimu (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 As 132/2011-121), c) informace o pokutách uložených v režimu daňového řádu – podle Nejvyššího správního soudu míří § 10 SvInf nikoli na informace tohoto typu, nýbrž na takové údaje získané na základě daňových zákonů, jež mohou mít v konkrétních případech vypovídací hodnotu o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem; např. z informace o výši daně z příjmů lze dospět k představě o výši příjmů této osoby, z informace o tom, zda určitý subjekt uhradil daň z nemovitých věcí, a v jaké výši, lze zjistit, zda je vlastníkem nemovité věci a zjistitelná je zároveň její přibližná hodnota a parametry atd. Právě informace takového druhu lze podle soudu vyloučit z informační povinnosti (rozhodnutí sp. zn. 2 As 132/2011-121).

Z uvedeného vyplývá, že původní smysl a účel § 10 SvInf, tj. respektovat institut daňové mlčenlivosti, je na základě ne zcela symetrické textace s úpravou daňové mlčenlivosti v daňovém řádu aktuální judikaturou postupně zužován. Současně tak vzniká poměrně silná právní nejistota ohledně přesných hranic aplikace § 10 SvInf, neboť daňový řád chápe okruh údajů chráněných daňovou mlčenlivostí jako nedělitelný a provázaný celek, kde rozhodným kritériem není obsah dané informace, ale právě skutečnost, že byla získána při správě daní, tj. v rámci postupu v procesním daňovém režimu. Eroze tohoto principu tak ve svém důsledku vede k narušení institutu daňové mlčenlivosti a v širším smyslu i k narušování zájmu na správném zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady (viz cíl správy daní vymezený v § 1 odst. 2 daňového řádu). Lze se domnívat, že ani původní záměr zákonodárce v době vzniku SvInf tento důsledek nepředpokládal. Vzhledem k tomu, že výše uvedenou problematiku nelze uspokojivě řešit výkladem, resp. prostřednictvím rozhodování správních soudů, je nezbytné na judikturní vývoj reagovat legislativně. Obdobu nyní navrhovaného řešení obsahuje např. i slovenská právní úprava (§ 8 odst. 1 zákona č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Při příležitosti změny se z textu ustanovení též navrhuje vypustit zmínku o penzijním pojištění, která již není přesná a aktuální (důchodové pojištění lze podřadit pod sociální zabezpečení, které je v textu ustanovení též zmiňováno) a také zrušit poznámku pod čarou č. 8, neboť nemá normativní charakter, a navíc je z hlediska správy daní neaktuální (zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, byl s účinností 1. ledna 2011 nahrazen daňovým řádem).

K bodům 5 a 6 - § 11 odst. 2 písm. c) až e)

K § 5 odst. 2 písm. c) a d)

Legislativně technické úpravy související s doplněním nových písmen e) až g).

K § 5 odst. 2 písm. e)

Doplňuje se nový důvod pro neposkytnutí informace, jenž spočívá ve skutečnosti, že by poskytnutí informace mohlo ohrozit rovnost účastníků soudního, rozhodčího, správního nebo jiného obdobného řízení. Úpravou dochází k posílení rovného postavení účastníků soudního řízení, jež je garantováno čl. 96 odst. 1 Ústavy a čl. 37 odst. 3 LPS. Ustanovení

vychází z obdobné úpravy obsažené v článku 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise a článku 3 Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům ze dne 18. června 2009 (CETS č. 205).

Nově zavedená výluka z informační povinnosti se vztahuje na informace, jejichž poskytnutím by mohlo dojít k ohrožení rovného postavení účastníků soudního nebo obdobného řízení, včetně řízení správního (typicky v případě sporného řízení správního podle § 141 správního řádu). Povinný subjekt přitom může, avšak nutně nemusí, být účastníkem řízení, do jehož postavení by se poskytnutí informace negativně promítlo. Svou povahou se bude jednat o informace, s nimiž se druhý účastník řízení nemůže seznámit v rámci předmětného řízení, resp. v dané fázi řízení (ustanovení se tak nevztahuje např. na informace, jež lze zjistit uplatněním práva na nahlédnutí do spisu, pakliže neexistuje jiný zákonný důvod pro jejich neposkytnutí). Typicky se tak bude jednat o různé rozbory (např. rozbor věcně příslušné judikatury, analýza možných procesních postupů), jejichž zveřejněním by došlo ke znevýhodnění strany řízení, jež si daný rozbor pořídila. Informace přitom mohou mít jak interní, tak externí původ. Pokud by obdobné informace nebyly v držení povinného subjektu, nýbrž běžné osoby soukromého práva, nebyla by taková osoba povinna je poskytnout.

Ustanovení tak vychází z následujících principů:

1. výluka z informační povinnosti se vztahuje jak na samotné řízení, tak na fázi před zahájením řízení. V případě druhé z uvedených skutečností bude vždy nutné na základě konkrétních okolností posoudit, zda existuje reálná možnost zahájení soudního či jiného obdobného řízení (např. v důsledku podání předžalobní výzvy), a zda tedy existuje oprávněný zájem na neposkytnutí požadované informace. Výluka se naopak nevztahuje na případy, kdy již bylo řízení definitivně skončeno, popřípadě na situace, kdy se jeví být možnost zahájení řízení hypotetickou, bez opory v konkrétních skutkových okolnostech.

2. ustanovení se vztahuje na všechna řízení, v nichž se uplatňuje zásada rovnosti účastníků řízení. Textace výslovně zmiňuje tři nejčastěji se vyskytující druhy řízení, tedy řízení soudní, řízení rozhodčí a řízení správní. Ustanovení se vztahuje na správní řízení v nejširším slova smyslu, tedy typicky půjde o řízení podle části druhé správního řádu, ale může se jednat i o jiná řízení, např. sporné řízení správní podle § 141 správního řádu (např. spory z veřejnoprávních smluv), případně – byť spíše hypoteticky – i o daňová řízení. Jak však z textace dále plyne, výluka se uplatní rovněž v dalších případech, v nichž dojde ke splnění shora uvedených podmínek, tedy v případech, kdy je řízení obdobné demonstrativně zmíněným řízením a jeho účastníci v něm v zásadě požívají rovného postavení.

3. ustanovení se vztahuje jak na řízení u vnitrostátních soudů orgánů (např. rozhodčí soudy, správní orgány), tak na řízení u mezinárodních orgánů (např. Evropského soudu pro lidská práva, smluvních orgánů OSN, které posuzují individuální stížnosti na porušení úmluv o lidských právech a základních svobodách, nebo Mezinárodního střediska pro řešení sporů z investic).

4. v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů musí povinné subjekty dbát, aby jejich postupem nevznikla újma na právech třetím osobám. Uvedené se v případě předmětného ustanovení vztahuje zejména na případy, kdy by poskytnutím požadované informace povinným subjektem mohlo dojít k porušení rovnosti účastníků řízení v neprospěch jiné osoby než povinného subjektu (může se jednat například o situace, kdy povinný subjekt poskytne informaci jinému povinnému subjektu, přičemž je mu známo, že tento ji obdržel za účelem jejího využití v rámci soudního či jiného obdobného řízení). Není přitom rozhodné, zda by negativně dotčeným účastníkem řízení byla osoba soukromého práva, veřejnoprávní korporace nebo státní orgán. V zájmu předejití případným negativním dopadům do sféry třetích osob, resp. státních orgánů, by si proto měly povinné subjekty před poskytnutím informace zjistit stanovisko třetí osoby, resp. státního orgánu, pakliže by ta mohla být

poskytnutím informace negativně dotčena ve vztahu k probíhajícímu či očekávatelnému soudnímu nebo obdobnému řízení (srov. rovněž § 2 odst. 3 a 4 a § 8 odst. 2 správního řádu).

K bodu 7 - § 11a a 11b

K § 11a

Zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje výslovné ustanovení, které by povinným subjektům umožnilo odmítat žádosti žadatelů, u nichž lze dovodit zneužití práva na informace, tedy takové jednání, při němž cílem žadatele není získání informace, ale (zpravidla) zatížení povinného subjektu vyřizováním podání a podnětů žadatele, včetně žádostí o informace. Správní judikatura nicméně možnost odmítnout žádost o poskytnutí informace z tohoto nepsaného důvodu dovodila (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Ans 7/2012-56 a č. j. 8 As 55/2012-62). Judikatura postupně vymezuje i znaky zneužití práva (resp. práva na informace). Ustanovení čl. 17 odst. 4 LPS však jakékoli omezení práva na informace podmiňuje striktním požadavkem, podle něhož toto omezení musí být stanoveno zákonem. Novela tento formální deficit napravuje tím, že do zákona tento důvod výslovně zakotvuje [po vzoru zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, který v § 8 odst. 3 písm. b) obsahuje rovněž zvláštní ustanovení pro odmítnutí žádosti pro zneužití práva].

Návrh vychází z přístupu správní judikatury. Ta dovozuje, že k označení žadatele jako osoby zneužívající právo nepostačí, když tentýž žadatel podává velké množství žádostí o informace, nebo se opakovaně domáhá poskytnutí velkého množství informací, neboť množství požadovaných informací zákon nelimituje, naopak by se dalo říct, že s ním i počítá, když umožňuje prodloužit lhůtu pro vyřízení žádosti či uplatnění úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Příkladem může být situace, kdy byl informační zákon použit jako určitá odvěta ze strany žadatele, který byl s povinným subjektem např. v pracovněprávním sporu. Soudy ovšem upozornily, že je vždy třeba posuzovat každou situaci výlučně individuálně (a proto ani nelze v zákoně podrobnější znaky zneužívání práva na informace definovat). Jako zneužití práva na informace by bylo tedy možno pohlížet na situaci, kdy žadatel sleduje např. zahlcením povinného subjektu žádostmi zcela odlišný cíl, který vlastně s obsahem poskytnutých informací nijak nesouvisí.

Návrh z potencionálních případů *zneužití práva na informace* výslovně (příkladmo) specifikuje dva nejtypičtější případy, a to podle dovoditelného účelu podané žádosti. Žádost bude možné odmítnout, zejména jestliže dovoditelným cílem žadatele bude žádostí (žádostmi) působit nátlak na osobu, jíž se týkají požadované údaje, nebo nepřiměřená zátěž povinného subjektu. Návrh tedy není taxativní, pouze specifikuje typické případy zneužití práva na informace. Potencionálně totiž nelze vyloučit ani jiné případy zneužití práva na informace. S ohledem na relevantní soudní rozhodnutí však i nadále platí, že pouze rozsah požadovaných informací či počet podávaných žádostí není důvodem pro odmítnutí žádosti jako zneužití práva.

Z procedurálního hlediska bude nutné žádost v případě, že žadatel bude dle povinného subjektu zneužívat právo na informace, odmítnout rozhodnutím vydaným podle § 15 SvInf. Takové žádosti tedy nebude možné odmítat „konkludentně“ (založením bez dalšího vyřizování). Názor povinného subjektu na zneužití práva ze strany žadatele bude muset být v rozhodnutí adekvátně zdůvodněn a bude podléhat instančnímu přezkumu nadřízeným orgánem povinného subjektu a následně přezkumu ve správním soudnictví.

K § 11b

Návrh dále výslovně zakotvuje možnost odmítnout požadovanou informaci, jestliže ji povinný subjekt nemá a nemá ani povinnost ji mít. Až dosud takové výslovné ustanovení v zákoně chybělo, judikatura nicméně dovodila, že pro neexistenci informace lze žádost

odmítnout z tohoto tzv. faktického (nepšaného) důvodu. Podmínky pro odmítnutí žádosti zákon stanovuje v souladu s judikaturou, zejména v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67. Povinný subjekt bude muset prokázat, že požadovanou informaci nemá (např. záznamem o výsledku jejího vyhledávání) a odůvodnit, že nemá zákonnou povinnost ji mít (žádost tedy bude možné podle tohoto ustanovení odmítnout i v případě, že předpoklad dispozice informací povinným subjektem plyne ze smlouvy, povinnému subjektu však prokazatelně nebyla předána typicky druhou smluvní stranou, která svou povinnost podle smlouvy nesplnila). Ustanovení se naopak nebude týkat případů, kdy povinný subjekt sice informaci v požadované podobě nemá, má však zdrojové údaje k jejímu zpracování a toto zpracování je toliko mechanickou aktivitou. V takovém případě nejde ani o vytváření nové informace podle § 2 odst. 4.

K bodu 8 - § 14 odst. 5 písm. d)

Upravuje se legislativně-technický nedostatek stávajícího znění. To v § 14 odst. 5 písm. a) a b) upravuje výzvy k *doplnění žádosti* a k *upřesnění žádosti* (první pro případy, v nichž se žadatel nedostatečně identifikoval, druhá pro případy, kdy z žádosti není zřejmé, jaká informace je žadatelem poptávána). V ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) se pak stanoví počátek plynutí lhůty pro vyřízení žádosti o informace. Stávající znění její počátek váže na přijetí (doručení) žádosti nebo *doplnění*, nikoli však již od *upřesnění*. Tento nedostatek novela napravuje (a to v souladu se stávající výkladovou praxí). Patnáctidenní lhůta pro vyřízení žádosti přitom bude počínat jak od upřesnění podle § 14 odst. 5 písm. b), tak od upřesnění v případech stanovených v § 14 odst. 6 (srov. formulace tohoto ustanovení).

K bodu 9 - § 14 odst. 6 (dosavadní)

Ruší se nadbytečná povinnost pořizovat záznam o poskytnutí informace. U ústně podaných žádostí se tato povinnost neuplatnila (srov. znění § 13 odst. 3), v případě písemných žádostí pak je veden o vyřizování žádosti spis (v případě povinných subjektů, které podléhají povinnostem spisové služby), případně dokumentace (u ostatních). Specifická povinnost vytvářet záznam se proto jako nadbytečná ruší.

K bodu 10 a 11 - § 14 odst. 6

Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 As 55/2012-62 (bod 109 odůvodnění) přiznal osobám dotčeným požadovanou informací (tedy těm, o nichž informace vypovídá nebo které k ní mají specifické právo) postavení dotčené osoby podle § 2 odst. 3 SpŘ a v okamžiku vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti účastníka řízení podle § 27 odst. 2 SpŘ. Povinný subjekt je tak povinen při vyřizování žádosti o informace umožnit dotčeným osobám hájit jejich práva a zájmy, tj. je především povinen je vyzvat k vyjádření se k podané žádosti a vyrozumět je o způsobu jejího vyřízení (srov. navazující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 189/2014-48 a č. j. 5 As 169/2014-24). To ovšem může v případě mnohosti dotčených osob (např. u žádostí o informace o platech mnoha zaměstnanců, často i bývalých, povinných subjektů), vyřizování žádosti o informace značně zkomplikovat z hlediska naplňování lhůty pro její vyřízení. Proto se v § 14 odst. 7, který upravuje závažné důvody pro prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o 10 dnů, doplňuje nový důvod, jímž je prodloužení lhůty potřebné pro uplatňování práv dotčených osob, resp. osob, které mohou být přímo dotčeny poskytnutím požadované informace (rozumí se případným poskytnutím, neboť to, zda informace nakonec bude zpřístupněna, je až výsledek „řízení“ o žádosti). To samozřejmě neznamená, že by povinný subjekt mohl prodloužit lhůtu kdykoliv bude muset do řízení zapojit dotčené osoby (dotčenou osobu), ale jen tehdy, je-li to objektivně *potřebné* pro řádné vyřízení žádosti o informace. Oprávněnost takového prodloužení může být následně hodnocena v rámci stížnostního řízení podle § 16a.

Dále se prodlužuje lhůta, o niž je možné ze závažných důvodů prodloužit základní lhůtu pro vyřízení žádosti. Dosud bylo možné lhůtu prodloužit pouze o 10 dnů, nově o 15 dnů. Celková lhůta pro vyřízení žádosti tedy bude činit maximálně 30 dní, čímž se SvInf přibližuje obecně akceptované lhůtě pro vyřizování správních věcí podle správního řádu (30 dní).

K bodu 12 - § 15 odst. 3

Ustanovení § 15 odst. 3 upravuje procesní situaci, kdy povinný subjekt vyřídí žádost o poskytnutí informací formou kopií dokumentů kladně, avšak v souladu s SvInf z ní vyloučí osobní údaje (např. ve vydávaných kopiích správních rozhodnutí odstraní identifikační údaje účastníků řízení a svědků), případně bankovní nebo obchodní tajemství. V takovém případě nebude povinný subjekt muset vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Možné zneužití nadepsaného ustanovení povinným subjektem je pak minimalizováno tím, že žadatel může do 15 dní od poskytnutí informací sdělit, že trvá na vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti v rozsahu neposkytnutých údajů (sdělení bude možné učinit identickou formou jako samotné podání žádosti o informace). Typicky půjde o případy, v nichž se žadatel neztotožní s rozsahem ochrany uplatněným povinným subjektem. Povinný subjekt takové rozhodnutí vydá do 15 dní, přičemž žadatel může následně využít možnost podání příslušného opravného prostředku.

K bodu 13 - § 16 odst. 3 (dosavadní)

Zrušuje se ustanovení § 16 odst. 3, které stanoví zkrácenou lhůtu pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu (případně rozkladu). Pro rozhodnutí budou platit obecné lhůty podle správního řádu (§ 6 odst. 1 a § 71 správního řádu).

K bodu 14 - § 16 odst. 4

Upřesňuje se stávající ustanovení, které umožňuje správnímu soudu, aby při přezkumu rozhodnutí o odvolání uložil přímo povinnému subjektu povinnost poskytnout informaci. Novela zavazuje k určení lhůty pro vyřízení žádosti a současně mu v této souvislosti ukládá, pokud tento soudní příkaz soud využije, aby rozhodnutí doručil též povinnému subjektu.

K bodům 15 až 26 - § 16a odst. 1 písm. b) a d), § 16a odst. 3, § 16a odst. 5 až 7 a 9 a § 16b odst. 2

V souvislosti s doplněním zálohy na úhradu nákladů se do zákona doplňuje též opravný prostředek – stížnost na výši zálohy na úhradu nákladů. V podrobnostech lze odkázat na změnu § 17a.

Dále se odstraňují některé aplikační problémy související se stížnostmi. Předně se stanoví lhůta pro podání opakované stížnosti v téže věci [§ 16a odst. 3 písm. c)]. Ta bude rovněž třicetidenní a počíná plynout ode dne uplynutí lhůty pro nové vyřízení žádosti (zjednáni nápravy) na základě předchozího rozhodnutí o stížnosti. Dále se v odstavcích 6 a 7 doplňuje způsob vyřízení stížnosti v případě, že je podána opožděně, předčasně nebo osobou neoprávněnou (nadřízený orgán ji rozhodnutím odmítne). V odstavci 9 se upravuje nesprávný odkaz na § 178 správního řádu, přičemž je použita forma slovního odkazu, nikoli citace konkrétního ustanovení.

Současně se doplňuje v § 20 odst. 4 písm. d) aplikace správního řádu pro podání stížnosti a její náležitosti. Stížnost tedy bude podléhat pravidlům stanoveným v § 37 a 45 správního řádu. Stanoví se tak s ohledem na příbuznost tohoto institutu s odvoláním podle správního řádu, resp. se žádostí o ochranu před nečinností, které uvedeným požadavkům rovněž podléhají.

K bodům 27 až 30 - § 17 až 17b

Navržené znění ustanovení § 17a a 17b SvInf upravuje zálohu na úhradu nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací.

Pokud bude žádost směřovat k mimořádně rozsáhlému vyhledávání informací, bude povinný subjekt *oprávněn* (nikoli povinen) žádat zálohu. Tu stanoví odhadem předpokládaných nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním, přičemž její výše je omezena jednak procentem z odhadu (60%) a dále maximální částkou 2000 Kč.

Záloha na úhradu nákladů je záměrně omezena pouze na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací tak, aby v případě, že žadatel zálohu nezaplatí, nemusel povinný subjekt tento náklad vynaložit (podle stávajícího znění zákona musí povinný subjekt nejdříve vyhledání provést, aby mohl žadateli výši úhrady vyčíslit; pokud však žadatel úhradu odmítne, dochází ke zbytečnému vynaložení prostředků). Záloha se nevztahuje na ostatní náklady (za pořízení kopií, technického nosiče dat a odeslání informace žadateli), neboť tyto náklady lze vyčíslit předem (vypočítat) a reálně je vynaložit až v případě, že žadatel úhradu zaplatil. U těchto nákladů tudíž ochrana povinného subjektu skrze zálohu není nutná.

Uplatnění zálohy je kromě limitace její výše rovněž zpřísněno lhůtou (oznámení musí být odesláno do 10 dnů) a povinností výši zálohy řádně odůvodnit (§ 17a odst. 2). Žadatel má zákonnou lhůtu 30 dnů na zaplacení zálohy, přičemž její výši může zpochybnit stížností podle § 16a. Lhůta pro úhradu zálohy po dobu vyřizování stížnosti na její výši neplyne. Pokud žadatel zálohu ve lhůtě nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží (identické právní řešení jako v případě odložení pro nezaplacení samotné úhrady nákladů podle § 17 odst. 5). Pokud žadatel zálohu zaplatí, povinný subjekt vyhledá požadované informace a následně postupuje podle § 17 s tím, že výši úhrady stanoví rozdílem konečných nákladů a zaplacené zálohy.

Zákon stanoví dvě pojistky proti zneužití tohoto institutu vůči žadateli: zálohu limituje (srov. výše) a dává žadateli možnost výši zálohy napadnout stížností (srov. § 16a).

Ustanovení § 17b odst. 1 upravuje plynutí lhůt pro vyřízení žádosti v souvislosti s požadavkem na úhradu nákladů, resp. na úhradu zálohy. Ustanovení § 17b odst. 2 pak podmiňuje možnost žádat úhradu nákladů či zálohy na úhradu nákladů vydáním a řádným zveřejněním sazebníku úhrad a řádným oznámením výše úhrady či zálohy v souladu s § 17, resp. § 17a. V § 17b odst. 3 se výslovně stanoví, čím příjem je zaplacená úhrada nákladů (převzetí a modifikace původního § 17 odst. 6).

V ustanovení § 17 odst. 3 se s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky ze dne 14. 7. 2017, č. j. 5 As 181/2016-23 a ze dne 29. 6. 2017, č. j. 7 As 300/2016-21) upřesňuje povinnost povinného subjektu vyzvat žadatele k úhradě nákladů před uplynutím lhůty pro vyřízení žádosti o informace podle § 14 odst. 5 písm. d) a § 14 odst. 7.

Existence institutu zálohy na úhradu nákladů se nijak nedotýká možnosti stanovit přímo úhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací buď tím, že povinný subjekt toto vyhledávání provede a následně účtuje úhradu, nebo tzv. kvalifikovaným odhadem (např. při požadavku na určité typizované informace z 1000 spisů povinný subjekt provede vyhledávání v části z nich a na základě průměrné doby vyhledávání informací v jednom spise stanoví celkovou výši úhrady). Bude tedy na povinném subjektu, zda zvolí zálohu nákladů či zda přímo vyčíslí úhradu typicky za pomoci kvalifikovaného odhadu.

K bodu 31 a 32 - § 20 odst. 4

Aplikace správního řádu na řízení o stížnosti se vztahuje i na náležitosti podání a na způsob podání. V podrobnostech srov. odůvodnění ke změnám § 16a.

Dále se správní řád vztahuje i na počítání lhůt podle informačního zákona.

K bodu 33 - § 20 odst. 7

Doplňuje se výslovné ustanovení, které z nahlížení do spisu o žádosti o informace vylučuje informace, u nichž byla povinným subjektem uplatněna ochrana. Tím se poskytne výslovný zákonný základ pro odmítnutí požadavků žadatelů, kteří se zejména v rámci odvolacího řízení využívají nahlížení do správního spisu podle § 38 správního řádu (obvykle u odvolacího orgánu) domáhají jako účastníci řízení o odvolání nahlédnout do správního spisu vedeného o odmítnutí žádosti o informace. Tím se snaží obejít ochranu informací, uplatněnou postupem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nově bude moci odvolací orgán (i povinný subjekt) odmítnout nahlížení do této části spisu s odkazem na § 20 odst. 7 SvInf (postupem podle § 38 správního řádu). Dále se z nahlížení vylučují osobní údaje osob dotčených podanou žádostí. V opačném případě by totiž měl žadatel přístup k širšímu okruhu osobních údajů těchto osob, než které by případně mohl získat postupem podle SvInf (srov. § 8a odst. 2, § 8b odst. 3). Výjimkou jsou osobní údaje, musejí být žadateli podle obsahu žádosti známy (typicky protože je sám uvedl v podané žádosti).

K čl. II

K bodu 1:

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

K bodu 2:

V návaznosti na navrženou změnu v § 5 odst. 3 se v rámci přechodných ustanovení ukládá povinnost ponechat informace zveřejněné podle § 5 odst. 3 přede dnem nabytí účinnosti nového zákona nejméně po dobu tří let ode dne nabytí účinnosti nového zákona.

K části druhé

K čl. III

K bodům 1 a 2 - § 8 odst. 3 písm. b) a § 8a

Srov. důvodová zpráva ke změně zákona o svobodném přístupu k informacím - doplnění § 11a.

K bodu 3 - § 9 odst. 5

Srov. důvodová zpráva ke změně zákona o svobodném přístupu k informacím - doplnění § 15 odst. 3.

K bodu 4 - § 14 odst. 1

Srov. důvodová zpráva ke změně zákona o svobodném přístupu k informacím - změna § 20 odst. 4 ve vazbě na informační příkaz.

K bodu 5 - § 14 odst. 2 až 4

Po vzoru zákona o svobodném přístupu k informacím se i do zákona o právu na informace o životním prostředí doplňuje ustanovení o vyloučení požadovaných informací z nahlížení do spisu (§ 14 odst. 2) a tzv. informační příkaz (§ 14 odst. 3).

Dále se výslovně stanoví určení nadřízeného správního orgánu v případech, že jej nelze určit podle § 178 správního řádu. Novela volí řešení podle původního znění § 20 odst. 5 SvInf a stanoví, že jím je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Nevyužívá se změněné ustanovení § 20 odst. 5 SvInf, podle něhož je v těchto případech nadřízeným orgánem Úřad pro ochranu osobních údajů. Zatímco v případě SvInf má taková úprava smysl, neboť ve velkém množství případů bude nutné posoudit rozsah uplatněné ochrany osobních údajů. V případě zákona o právu na informace o životním prostředí by určení příslušnosti Úřadu pro ochranu osobních údajů smysluplné nebylo, neboť tento Úřad nelze chápat jako speciální orgán zaměřený na problematiku životního prostředí a informací o něm.

K bodu 6 - § 14 odst. 6

Po vzoru zákona o svobodném přístupu k informacím se doplňuje tzv. soudní informační příkaz.

K čl. IV

Srov. odůvodnění přechodného ustanovení ke změně zákona o svobodném přístupu k informacím (čl. II bod 1).

K části třetí

K čl. V

Předpokládané nabytí účinnosti bylo stanoveno na první den třetího kalendářního měsíce po dni vyhlášení tak, aby se praxe mohla na změny připravit. Jelikož se však nejedná o změny, které by zaváděly nové povinnosti, není třeba legisvakanční lhůty delší.