

SHRUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA

1. Základní identifikační údaje

Název návrhu zákona: Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů	
Zpracovatel / zástupce předkladatele: Ministerstvo vnitra	Předpokládaný termín nabytí účinnosti: Prvním dnem třetího kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení. (cca březen/červen 2020)
Implementace práva EU: ANO	
2. Cíl návrhu zákona	
<ul style="list-style-type: none">• Cílem předkládaného návrhu je náprava stávajícího právní stavu v oblasti svobodného přístupu k informacím, který vykazuje určité deficity jak z hlediska ochrany žadatelů, tak z hlediska povinných subjektů.• Návrh zákona proto obsahuje následující novelizační okruhy:<ol style="list-style-type: none">1. obranu proti zneužívání práva na informace žadateli (zneužití práva na informace bude důvodem pro odmítnutí žádosti, doplnění zálohy na úhradu nákladů);2. administrativní zjednodušení vyřízení žádosti v některých případech3. doplnění nových důvodů ochrany informací4. prodloužení některých lhůt pro vyřízení žádosti5. novela zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, zpracovávající některé instituty zákona č. 106/1999 Sb.	
3. Agregované dopady návrhu zákona	
3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: NE	
<i>Náklady</i> - neočekávají se <i>Přínosy</i> - obrana proti nepřiměřeně rozsáhlým informačním požadavkům možností žádat zálohu na úhradu nákladů (povinný subjekt nebude nucen vynakládat prostředky na shromáždění informace dříve, než bude záloha zaplacená) Dále viz kapitoly 3.2 a 3.3	
3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: NE	
3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje): ANO	
Specifické dopady pro obce a kraje se neočekávají. I v jejich případě dojde k úsporám zavedením zálohy na úhradu nákladů.	

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace

1. DŮVOD PŘEDLOŽENÍ A CÍLE

1.1 Název

Návrh zákona, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

1.2 Definice problému

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 novelizací je změna zákona provedená zákonem č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů (s účinností od 24. 4. 2019, resp. ve vztahu k některým institutům SvInf s aplikovatelností od 1. 1. 2020), která mj. zavedla institut tzv. informačního příkazu (nový § 16 odst. 4) a působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů v oblasti práva na informace. Informační příkaz, zjednodušeně řečeno, předpokládá, že nadřízený orgán povinného subjektu může nařídít 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, nově v odstavci 5.

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).

Judikatura se s případy zneužívání práva na informace na straně žadatelů vyrovnala ve více rozhodnutích (zmínit je možné celou řadu rozhodnutí, v nichž soudy odmítly z důvodu zneužití práva na informace osvobodit žadatele od soudních poplatků). Cílem novely proto je

zavést do SvInf taková opatření, která umožní na tento negativní jev adekvátním způsobem „reagovat“ již v průběhu vyřizování žádosti o informace.

1.2.1 Zneužívání práva na informace žadatelem

Ke zneužívání práva na informace může docházet (a v praxi i dochází) též na straně některých žadatelů. Nejedná se přitom o problém velkého množství podávaných žádostí či velkého množství požadovaných informací (byť i tyto mohou být jedním ze znaků zneužívání práva na informace), ale o skutečné využívání zákona ke zjevně obstrukčním účelům, typicky ve snaze „pomstít se“ povinnému subjektu za jinou jeho činnost (zahlcením žádostmi o informace). Přestože neexistuje statistika těchto případů (její sestavení ostatně ani není objektivně možné, neboť potvrzení toho, že určitý žadatel zneužívá právo na informace, může dát až soud, přičemž soudy tyto případy řeší výjimečně), jedná se o jev existující, jak potvrzuje relativně bohatá judikatura správních soudů (zejména Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu, zabývající se osvobozením od soudních poplatků; srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 2/2010-72, č. j. 1 As 54/2010-29, č. j. 7 As 119/2011-33).

Návrh předpokládá 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 připouští 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, zpravidla personálních, na straně povinného subjektu) úhradu nákladů odmítnout provést. Ochrana žadatele v této souvislosti bude dána krátkou lhůtou pro uplatnění zálohy, stížnostním přezkumem i zánikem práva na úhradu nákladů i na zálohu na úhradu nákladů v případě překročení zákonem daných lhůt.

1.2.2 Protiústavnost informačního příkazu ve vztahu k právu na samosprávu obcí a krajů

V rámci diskusí nad možnostmi zavedení tzv. informačního příkazu uplatňovaly územní samosprávné celky a jejich sdružení výhradu neústavnosti takové úpravy s ohledem na zásah do práva na územní samosprávu územních samosprávných celků. Otázkou je, zda v případě vyřizování žádostí o informace územními samosprávnými celky vůbec z povahy věci může docházet k zásahu do práva na samosprávu. Poskytování informací ze samostatné působnosti totiž není nadáno uvážením obce či kraje, jaké řešení zvolí – informaci podle zákona musí poskytnout, resp. nesmí poskytnout, existuje-li konkrétní zákonný důvod. Předmětem úvah proto je případné zavedení možnosti podat námitky proti informačnímu příkazu jako forma specifického opravného prostředku.

1.2.3 Vymezení povinných subjektů

Až do účinnosti novely SvInf provedené zákonem č. 61/2006 Sb. byla působnost SvInf (vedle státních orgánů a územních samosprávných celků a jejich orgánů) omezena pouze na veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky [při vymezení pojmu veřejné prostředky se vycházelo z legální definice, obsažené v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), dle jehož § 2 písm. g) jsou veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písm. a)]; v této podobě byly veřejné instituce zařazeny mezi povinné subjekty novelou provedenou zákonem č. 39/2001 Sb. Důvodová zpráva k návrhu této novely přitom motivy této skutečnosti neobjasňuje, neboť zařazení veřejných institucí mezi povinné subjekty je důsledkem schválení pozměňovacího návrhu v průběhu projednávání návrhu zákona v Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR. Pojmové vymezení veřejné instituce zákon postrádá, a bylo tak ponecháno judikatuře a právní teorii.

Základní znaky pojmu veřejná instituce vymezila především judikatura Ústavního soudu (zejména lze odkázat na nálezy ve věci sp. zn. III. ÚS 686/02 a sp. zn. I. ÚS 260/06). Těmito znaky, resp. kritérii, dle nichž se povaha určitého subjektu, jako veřejné instituce ve smyslu komentovaného ustanovení, posuzují, jsou a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), dále b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a e) veřejný nebo soukromý účel instituce.

Správní soudy následně začaly v řadě případů tyto kritéria aplikovat na obchodní společnosti, tedy ryze soukromoprávní entity, v nichž však stát či územní samosprávný celek držel majetkový podíl, který jim umožňoval danou obchodní společnost ovládat. Za povinné subjekty pak byly označeny obchodní společnosti jako ČEZ, a.s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. října 2009, č. j. 2 Ans 4/2009-93, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2016, č. j. As 155/2015-84), Dopravní podnik hlavního města Prahy (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, č. j. 1 As 114/2011-121, usnesení Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2012 ve věci sp. zn. I. ÚS 330/12), FC Hradec Králové, a.s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. května 2008, č. j. 8 As 57/2006-67), Liberecká IS, a.s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, č. j. 5 As 75/2013-53) či Teplárna České Budějovice, a.s. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2013, č. j. 9 As 60/2012-62). Daný výčet je přitom ryze příkladný, avšak dokládá zřetelnou tendenci soudní judikatury v období poslední dekády. Z některých rozsudků Nejvyššího správního soudu navíc vyplynulo, že „dosah“ pojmu veřejná instituce by mohl být i širší a zahrnout též subjekty, ve kterých stát či územní samosprávné celky žádné majetkové podíly nemají, nicméně tyto hospodaří s veřejnými prostředky a zajišťují některé veřejné záležitosti (např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 7. června 2013, č. j. 62 A 26/2012-129 a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. září 2013, č. j. 5 As 57/2013-16 ve věci společnosti CHAPS spol. s r.o., nebo rozsudek

Nejvyššího správního soudu ve věci Církve československé husitské ze dne 27. ledna 2016, č. j. 1 As 272/2015-75).

Tuto praxi však zřetelně zvrátil náleží Ústavního soudu ze dne 20. června 2017 ve věci sp. zn. IV. ÚS 1146/16, jehož závěry následně reflektoval i Nejvyšší správní soud (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci ČEZ Distribuce, a.s. ze dne 26. července 2017, č. j. 2 As 342/2016-122 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci Komunistické strany Čech a Moravy ze dne 3. srpna 2017, č. j. 6 As 43/2017-46). Správní soudy začaly odmítat postavení povinných subjektů i u obchodních společností, jejichž jediným vlastníkem je stát jak plyne z rozsudku Městského soudu v Praze ve věci OTE, a.s. ze dne 7. září 2017, č. j. 8 A 215/2016-48. V dané věci byla podána kasační stížnost. Nejvyšší správní soud pak v rozsudku ze dne 12. prosince 2017, č. j. 7 As 311/2017-39, kterým o kasační stížnosti rozhodl, poukázal na určitou rozpornost odůvodnění náleží Ústavního soudu ze dne 20. června 2017 ve věci sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (srov. zejména body 25. a 26. odůvodnění předmětného rozsudku Nejvyššího správního soudu), ze kterého nelze jednoznačně dovodit, že by všechny obchodní společnosti musely být nutně vyňaty z působnosti SvInf.

Ústavní soud v návaznosti na výše uvedené svůj právní názor upřesnil v náleží ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 tak, že za povinné subjekt v kategorii veřejných institucí považuje ty právnické osoby soukromého práva, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace (obec, kraj) stoprocentní účast.

1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti

Popis stávajícího platného stavu byl proveden v kapitolách 1.2.1 až 1.2.4 v souvislosti s nastíněním problémů, které je nutné novelizací vyřešit.

1.4 Identifikace dotčených subjektů

Zákon o svobodném přístupu k informacím mezi povinné subjekty (§ 2 odst. 1 a 2), tedy subjekty, které jsou povinny poskytovat informace vztahující se k jejich činnosti, zahrnuje všechny státní orgány, dále všechny územní samosprávné celky a veřejné instituce. Mezi dotčené subjekty náleží i fyzické či právnické osoby, pokud rozhodují o právech a povinnostech.

Žadatelem o informace pak může být každá fyzická nebo právnická osoba. Specifickou kategorií jsou žadatelé, kteří o poskytnutí informací žádají za účelem jejich dalšího hospodářského zpracování (nikoli tedy v rámci uspokojování obecného ústavního politického práva na informace). Ačkoli jim zákon nestanoví žádné specifické (lepší či horší) postavení oproti jiným žadatelům, i pro ně je nutné, aby informace získali včas.

Lze tedy shrnout, že dotčenými subjekty jsou všechny veřejnoprávní subjekty a všechny fyzické i právnické osoby.

1.5 Popis cílového stavu

Cílový stav vychází ze shora popsaného právního stavu a jeho nedostatků. Cílem návrhu je zavést taková opatření, která budou účinně bránit zneužívání práva na informace na straně žadatelů (možností odmítnout žádost z tohoto důvodu a možností povinného subjektu požadovat zálohu na úhradu nákladů) a povedou k usnadnění vyřizování žádostí o informace o platech a odměnách.

1.6 Zhodnocení rizika

Zavedení ochrany před zneužíváním zákona ze strany žadatelů může být v praxi zneužito i ze strany povinných subjektů. Pokud jde o výslovný důvod pro odmítnutí žádosti o informace, v tomto případě se právní stav nemění, neboť již dnes judikatura možnost odmítnutí žádosti pro zneužití zákona aprobovala. Ochrana žadatele je zde dána v odvolacím řízení a v řízení soudním. V případě zálohy na náklady je ochrana dána krátkou lhůtou pro její uplatnění, výši zálohy, jejím přezkumem ve stížnostním řízení (§ 16a) a přeneseně i ve správním soudnictví (proti usnesení o odložení žádosti pro nezaplacení úhrady nákladů), jakož i zpřísněním dalších podmínek.

Lze tedy konstatovat, že určitá rizika jsou s novou právní úpravou spojena, návrh se je však snaží sám eliminovat a i přes jejich existenci bude mít zavedení nových opatření ve svém důsledku jednoznačně pozitivní efekt.

2. Návrh variant řešení

2.1 Opatření proti zneužívání SvInf ze strany žadatelů

Současné zákonné nastavení vztahu mezi žadatelem o informace a povinným subjektem nedává povinnému subjektu dostatečné možnosti ochrany proti zjevnému zneužívání práva na informace ze strany žadatelů. 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 se v praxi nejedná o časté situace (přesná statistika neexistuje a nelze ji ani zpracovat), přesto se vyskytují a reálně mohou vést až k paralýze činnosti povinného subjektu (např. malá obec, která nemá zaměstnance a žádosti vyřizují neuvolnění starosta nebo místostarosta; srov. v této souvislosti mediálně známý případ obce Seč na Pardubicku – http://pardubice.idnes.cz/stezovatel-paralyzoval-zastupitelstvo-sec-fm4-/pardubice-zpravy.aspx?c=A140116_122658_pardubice-zpravy_mt, mající též soudní dohru v podobě „potvrzení“ zneužití práva na informace žadatelem správními soudy; srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 42/2015-13, 3 As 81/2015-34, 3 As 82/2015-31 a Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 52 A 123/2014-46 a č. j. 52 A 76/2014-97, jehož právní větu lze citovat: *Je-li soudu z úřední činnosti známo, že určitý žalobce systematicky zneužívá právo na přístup k informacím a právo na přístup k soudu, je soud oprávněn další návrhy téhož žalobce, z nichž bude na první pohled patrné, že jejich cílem je pouze šikana povinného subjektu a zatížení soudu, bez dalšího podle § 46 odst. 1 písm. a/ s. ř. s. odmítnout, neboť zneužití práva nepoživá právní ochrany.*)

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 k získání informace (samozřejmě při zachování adekvátní procesní ochrany žadatele proti zneužití těchto nástrojů ze strany povinných subjektů). Konkrétně se jedná o následující instituty - zavedení zvláštního důvodu pro odmítnutí žádosti o informace v případě obstrukčních žádostí a zavedení zálohy na úhradu nákladů. Dle názoru předkladatele pak připadají v úvahu tyto legislativní varianty řešení:

1. Nulová varianta (zachování stávajícího stavu).
2. Zavedení výslovného důvodu pro odmítnutí žádosti zneužívající právo na informace.
3. Zavedení zálohy na úhradu nákladů za poskytnutí informace.

2.2 Protiústavnost informačního příkazu ve vztahu k právu na samosprávu obcí a krajů

1. Nulová varianta
2. Vyloučení informačního příkazu vůči obcím a krajům ve vazbě na informace vypovídající o samostatné působnosti
3. Zavedení specifického opravného prostředku (námitek)

2.3 Vymezení povinných subjektů – veřejných institucí

1. Nulová varianta
2. Taxativní vymezení povinných subjektů – veřejných institucí

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

3.1 Identifikace nákladů a přínosů

Zkoumanými náklady jsou finanční dopady na veřejné rozpočty (včetně personálního zabezpečení) na jedné straně a mimoekonomické dopady na straně žadatelů o informace, zejména z hlediska rychlosti získání požadovaných informací. Přínosy uvažovaných změn jsou pak na opačné straně snížení nákladů spojených s vyřizováním těch žádostí, které jsou zjevně obstrukční nebo které zjevně směřují k mimořádně rozsáhlému (a tedy i nákladnému) vyhledávání informací.

Vzhledem k roztříštěnosti agendy svobodného přístupu k informacím (povinným subjektem je každý státní orgán, obec i kraj) a protože neexistuje jediný ústřední správní úřad pro tuto oblast (věcně sice náleží problematika svobodného přístupu k informacím do působnosti Ministerstva vnitra, to však není „jediným“ nadřízeným orgánem všech povinných subjektů), nejsou dostupná žádná agregovaná o náročnosti výkonu této agendy. Některé údaje sice lze získat z výročních zpráv publikovaných podle § 18 SvInf, jedná se však toliko o dílčí údaje, které pro účely hodnocení dopadů regulace nejsou využitelné, neboť nevypovídají o reálném vytížení touto agendou.

3.2 Náklady

Z hlediska hodnocení dopadů navrhovaných řešení je provedená analýza spíše kvalitativní než kvantitativní, tj. zaměřuje se zejména na posouzení mimopěněžních přínosů a nákladů, avšak na hospodářský efekt lze částečně (u některých navrhovaných opatření) usuzovat. Jak bylo uvedeno, cílem předloženého legislativního návrhu je zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím. Dle názoru předkladatele je **předpokládáný finanční dopad na veřejné rozpočty** níže popsaných institutů neutrální, mnohdy kladný. Zvýšení efektivity lze tedy spatřovat nejen v urychlení celého procesu při poskytnutí informací, ale rovněž ve snížení jeho finanční náročnosti.

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

Zakotvení zálohy na úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací pak minimalizuje neúčelně vynaložené náklady povinným subjektem na straně jedné, na straně druhé je žadatel chráněn proti zneužívání uvedeného institutu stanovením maximální možné výše požadované zálohy a možností podat proti výši zálohy stížnost podle § 16a SvInf. Uvedené nástroje mají za cíl minimalizaci nákladů za poskytnutí informací.

3.3 Přínosy

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

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

3.4 Vyhodnocení nákladů a přínosů variant

Ad 2.1 (Ochrana povinných subjektů proti zneužívání práva na informace)

Varianta nulová

Zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje výslovné ustanovení o možnosti odmítnout žádost v případě zneužití práva na informace, resp. neobsahuje ochranu povinného subjektu v situacích, v nichž sice nelze prokázat na straně žadatele o informace zneužití práva,

nicméně informační požadavky přesahují rámec běžné úřední činnosti daného povinného subjektu. Tento stav je bezesporu nežádoucím a je předmětem četné a často i oprávněné kritiky ze strany povinných subjektů.

Při hledání optimálního řešení je nutné ovšem současně respektovat čl. 17 odst. 4 LPS tak, aby jakékoli opatření mající za cíl ochranu povinných subjektů nebylo koncipováno neproporcionálně, resp. ve svém důsledku nemohlo vést ke zneužití proti žadatelům. Každé uvažované opatření tedy musí obsahovat dostatečně záruky bránící jeho zneužití.

Varianta zavedení ochrany povinných subjektů

Platné znění zákona o svobodném přístupu k informacím 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, čímž by bylo docíleno snížení administrativních nákladů povinných subjektů. Vhodným zákonným omezením zálohy, přesným vymezením způsobu jejího odhadu a omezením z hlediska lhůty pro její uplatnění je minimalizováno riziko zneužití předemného ustanovení ze strany povinného subjektu. Jako nejvhodnější se jeví „zastropování“ zálohy a omezení zálohy jen na případy mimořádně rozsáhlého vyhledání informací. Samozřejmě 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).

Varianta zavedení výslovné možnosti odmítnout žádost pro „zneužití práva“

Zákon o svobodném přístupu k informacím nezná jako výslovný specifický důvod pro odmítnutí žádosti o informace tzv. zneužití práva na straně žadatelů. Judikatura správních soudů nicméně dovodila, že z tohoto důvodu lze žádost odmítnout i bez výslovného zákonného ustanovení (zmínit lze v této souvislosti dva zásadní rozsudky Nejvyššího správního soudu, rozsudky č. j. 9 Ans 7/2012-56 a č. j. 8 As 55/2012-62). Správní soudy hovoří o tzv. faktických důvodech pro odmítnutí žádosti o informace [řadí mezi ně i neexistenci informace (č. j. 2 As 72/2007-56) a případy opakovaného požadování již jednou vydaných informací (č. j. 2 As 13/2007-75 a č. j. 5 A 65/2002-33)]. Tento judikatorní přístup je však do jisté míry sporný, neboť podle čl. 17 odst. 4 LPS je základní podmínkou pro vyloučení informačního požadavku existence zákonem stanoveného důvodu. Vzhledem k tomu se pro posílení právní jistoty povinných subjektů navrhuje výslovné doplnění tohoto důvodu pro odmítnutí žádosti o informace do zákona. Konceptně je změna inspirována ustanovením § 8 odst. 3 písm. b) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, které takový důvod zná (*dále je možno odeprít zpřístupnění informace, pokud je žádost formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně*). Znění je však přizpůsobeno podmínkám SvInf a potřebě chránit žadatele před zneužitím tohoto nového institutu stanovením přesnějších podmínek pro jeho aplikaci.

Na právním stavu před novelizací a po této novelizaci se co do důsledků nic nemění, neboť jak bylo uvedeno, soudy již možnost odmítat žádosti pro zneužití práva i pro opakované požadování totožných informací připouštějí. Doplněním se však posiluje právní jistota povinných subjektů. I nadále přitom bude platit, že povinné subjekty musejí případný závěr o zneužití práva na straně žadatele řádně odůvodnit, tedy žadateli prokázat, že na jeho straně se již skutečně jedná o zneužití práva (v podrobnostech srov. zvláštní část důvodové zprávy).

S ohledem na výše uvedené proto předkladatel navrhuje zavedení zálohy na úhradu nákladů i výslovně možnosti odmítnout žádost pro zneužití práva. Oba instituty nezatíží povinné subjekty ani po stránce nákladové, ani personální, a současně nepovedou ke ztížení přístupu k informacím pro žadatele (při adekvátním zákonném provedení).

Ad 2.2 Protiústavnost informačního příkazu ve vztahu k právu na samosprávu obcí a krajů

Informační příkaz byl do zákona zaveden novelou č. 111/2019 Sb., a aplikovatelností od 1. 1. 2020. V rámci nyní zpracovávané novely bylo s ohledem na výhrady krajů vůči informačnímu příkazu analyzováno, zda se má informační příkaz vztahovat i na poskytování informací územními samosprávnými celky v samostatné působnosti, tedy zda uložením povinnosti poskytnout informaci by nedošlo k nepřiměřenému zásahu státu do práva na samosprávu.

Předkladatel tento názor nesdílí. Poskytování informací není rozhodováním o právu na samosprávu (resp. není výkonem samosprávné rozhodovací pravomoci). To, že zákon vyřizování žádostí o informace ze samostatné působnosti svěřuje do působnosti samostatné (srov. § 20 odst. 6 SvInf *a contr.*), neznamená, že dává obcím a krajům úvahu, zda informaci vydat či nikoli. Naopak, obce i kraje jako povinné subjekty jsou striktně vázány zákonnými podmínkami (čl. 17 odst. 4 LPS a § 7 až 11 SvInf), takže neposkytnout informaci mohou jen v zákonem daných případech. Z tohoto důvodu příkaz nadřízeného orgánu poskytnout informaci ze samostatné působnosti není zásahem do rozhodovací pravomoci obce či kraje (ta *de facto* žádná není), ale toliko výsledkem přezkumu zákonných podmínek pro odepření informace. Kromě toho podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu je pro povinný subjekt závazný právní názor vyjádřený odvolacím orgánem, a proto dovedí-li nadřízený orgán obce či kraje v rámci odvolacího řízení povinnost informaci poskytnout, nemůže (nechce-li porušit zákon) dotčená obec či kraj informaci neposkytnout. Právní stav je tedy i bez informačního příkazu takový, že obec či kraj i nyní musejí na základě rozhodnutí odvolacího orgánu informaci vydat.

Z tohoto důvodu se nejví variantou vyloučení *informačního příkazu vůči obcím a krajům* ve vazbě na informace vypovídající o samostatné působnosti jako adekvátní, neboť by tím naopak došlo ke zhoršení stávající úrovně přístupu k informacím. Ze stejného důvodu se nejví jako vhodné ani *zavedení institutu námitek*. Možnost územního samosprávného celku podat proti informačnímu příkazu námítka by jen neúměrně prodloužila dobu vyřizování informačních žádostí a zatížila nadřízené orgány, které by o námitkách musely rozhodovat. Z tohoto důvodu má předkladatel zato, že je jako vhodná *varianta nulová*.

Ad 2.3 Vymezení povinných subjektů

V případě *nulové varianty* nebude návrh obsahovat úpravu ustanovení § 2 odst. 1 SvInf a bude zachován současný stav. Jelikož Ústavní soud v posledním ze svých rozhodnutí, která se týkají výkladu pojmu „veřejná instituce“ (v nálezu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18), odstranil dosavadní výkladové pochybnosti, když judikoval, že za povinné subjekty v kategorii veřejných institucí lze považovat ty právnické osoby soukromého práva, v nichž má stát nebo jiná veřejnoprávní korporace (obec, kraj) stoprocentní účast, nejví se změna právní úpravy jako nezbytná. Naopak *nahrazení pojmu veřejná instituce taxativním výčtem typových povinných subjektů* by zřejmě bylo jen obtížně prosaditelné. Jak totiž ukazují zkušenosti spojené s přijímáním zákona o registru smluv (zákon č. 340/2015 Sb.) – nalezení přijatelného kompromisu o zařazení jednotlivých subjektů do kategorie povinných subjektů se jeví jako složitější, než je ponechat jejich vymezení judikatuře. Ta se ostatně, jak výše uvedeno, již sjednotila a výkladové obtíže by tudíž v praxi již neměly nastávat. Kromě toho k revizi zákonného vymezení povinných subjektů bude nutné přistoupit též v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1024 ze dne 20. června 2019 o otevřených datech a opakovaném použití informací veřejného sektoru (s termínem do 17. 7. 2021). Zařazení této změny již do nyní připravované novely se tudíž jeví jako nevhodné.

4. Návrhy řešení

4.1 Stanovení pořadí variant a výběr nejvhodnějšího řešení

V oblasti ochrany povinných subjektů se jako optimální jeví kombinace varianty č. 2 a 3, tedy zavedení omezené zálohy nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací a možnosti odmítnout žádost o informace pro zjevnou obstrukci či provokativnost, případně má-li žadatel informace již prokazatelně k dispozici. Varianta č. 1 (nulová) neodstraňuje identifikované aplikační problémy.

Ve vztahu k informačnímu příkazu i k vymezení povinných subjektů se jako optimální jeví ponechání stávajícího právního stavu bez změn.

5. Implementace doporučené varianty a její vynucování

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

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

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

6. Přezkum účinnosti regulace

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

7. Konzultace a zdroje dat

Předpokládané úpravy byly předběžně projednány se zástupci ústředních orgánů státní správy, se Svazem měst a obcí České republiky, s Asociací krajů České republiky i se zástupci neziskového sektoru - po provedení vnitroresortního připomínkového řízení Ministerstvo vnitra zveřejní tento návrh na internetových stránkách k případným připomínkám ze strany veřejnosti.

Zdrojem dat byla především soudní rozhodnutí publikovaná na <http://www.nssoud.cz> a zkušenosti předkladatele jako odvolacího orgánu krajů při poskytování informací ze samostatné působnosti a jako kontrolního a dozorového orgánu nad výkonem samostatné působnosti obcemi i kraji podle zákonů o územních samosprávných celcích. Kromě toho byly zdrojem i konzultace s dotčenými subjekty.

8. Kontakty na zpracovatele RIA

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