

František Korbel¹⁾

K návrhu novelizace zákona o svobodném přístupu k informacím

I. Úvod

Snahy o druhou²⁾ koncepční novelu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“) se datují přinejmenším posledních pět let, zatím však bez viditelnějšího úspěchu. Přesto Ministerstvo vnitra pokročilo zatím nejdále, když návrh novely spatřil nejen zdi tohoto resortu, ale prošel připomínkovým řízením a v dubnu 2013 byl předložen vládě. Předmětem této stati je připomenutí dosavadních návrhů novel InfZ, jejich záměrů, smyslu, obsahu a potíží, s nimiž se zatím v legislativním procesu potýkají. Závěrem si dovolím navrhnout, jak by z mého pohledu měla novelizace vypadat.

II. Vývoj novelizačního záměru

II.1. Původní záměr rozšíření okruhu povinných subjektů

O potřebě další novelizace InfZ se začalo mluvit krátce po nástupu druhé (koaliční) Topolánkovy vlády ODS, KDU-ČSL a Strany zelených v roce 2006. Vláda si v programovém prohlášení vytyčila úkol připravit novelu právních předpisů tak, aby *veškeré údaje a informace o rozhodování a činnosti orgánů veřejné správy a subjektů, které jsou zřizovány nebo ovládány státem nebo územně samosprávným celkem (včetně dceřiných společností), byly veřejnosti přístupné s výjimkou státního tajemství*.

Smyslem tohoto záměru byla snaha podřídít povinnosti poskytovat informace právnické osoby *soukromého práva*, které jsou zřízeny nebo ovládány jinými povinnými subjekty (nejčastěji státem, nebo územním samosprávným celkem, ale i jinou veřejnou institucí), o nichž se doposud mělo za to, že nespádají pod kategorii „veřejných institucí“ ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ. Za veřejné instituce

¹⁾ Autor je náměstkem ministra spravedlnosti a místopředsedou Legislativní rady vlády.

²⁾ První takovou novelou byl zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

se považovaly dle tehdejší judikatury Ústavního soudu pouze právnické osoby veřejného práva.³⁾

Neexistence povinnosti poskytovat informace osobami soukromého práva, které byly založeny a ovládány osobami veřejného práva, byla pocítována jako věcně nežádoucí deficit právní úpravy, který umožňoval povinným subjektům vyvádět část jejich působnosti a veřejného majetku z informační povinnosti, a tím pádem i z veřejné kontroly. Část odborné literatury se proto již tehdy přikláněla k širšímu výkladu, který by mezi veřejné instituce zahrnul i právnické osoby, které – ač formálně soukromoprávní povahy jako např. obchodní společnosti – byly zřízeny povinným subjektem k plnění veřejných účelů, jsou jím ovládány a financovány.⁴⁾

Nejčastěji bylo poukazováno na různé obecní a státní *obchodní společnosti*, v nichž obec či stát vlastní 100 % akcií nebo je jediným společníkem ve společnosti s ručením omezeným. Na úrovni obcí jde nejčastěji o dopravní podniky, technické služby, správy kulturních, sportovních či jiných zařízení obce nebo obecního majetku, obecní lesy apod., na úrovni krajů například o krajské nemocnice ve formě akciových společností a na úrovni státu o jednotlivé významné akciové společnosti jako jsou například České dráhy, a.s., Český aeroholding, a. s., ČEPRO, a. s., MERO ČR, a. s., ČEPS, a. s., Explosia a. s., THERMAL-F, a. s., Státní zkušebna zemědělských, potravinářských a lesnických strojů, akciová společnost; akciovou společností, tedy osobou založenou podle soukromého práva je i jeden ze státních fondů – Podpůrný a garanční rolnický a lesnický fond, a. s., aj.

Nejde však jen o obchodní společnosti. Podnikateli a osobami soukromého práva – které až do roku 2006 nebyly výkladově řazeny mezi veřejné instituce právě kvůli jejich podnikatelskému zaměření odpovídající soukromému právu – jsou také *státní podniky* (například Lesy České republiky, s. p., Vojenské lesy a statky ČR, s. p., Česká pošta, s. p., ČPP Transgas, s. p., Správa Letiště Praha, s. p., Řízení letového provozu České republiky, státní podnik, Státní tiskárna cenin, státní podnik, Diamo, státní podnik, Vojenský výzkumný ústav, s. p., Vojenský technický ústav, s. p., LOM PRAHA s. p., různé státní zkušební ústavy, povodí Labe, Vltavy, Odry, Moravy a Ohře, aj.), stejně jako národní podnik Budvar.

Osobami soukromého práva jsou i další právnické osoby *neziskové povahy*, jejichž hlavním účelem není podnikání ani tvorba zisku a jejichž právní forma vyplývá ze zákonů soukromého práva – dnes především ze zákona č. 83/1990 Sb., o sdružo-

³⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02 ve věci Všeobecné zdravotní pojišťovny České republiky, nález Ústavního soudu ze dne 27. 2. 2003, sp. zn. III. ÚS 686/02 ve věci Fondu národního majetku České republiky.

⁴⁾ KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 1. Vydání. Praha: LINDE Praha, a. s., 2004. ISBN 80-7201-465-X, s. 27.

vání občanů, zákona č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech a zákona č. 227/1997 Sb., o nadacích a nadačních fondech, resp. nově od 1. ledna 2014 z občanského zákoníku. Takovými osobami, které byly založeny a jsou ovládány státem, jsou např. Nadace BESIP, Česko-německý fond budoucnosti, nadační fond, Horská služba ČR, o.p.s., Národní vzdělávací fond, o.p.s., České Švýcarsko o.p.s., Český institut pro akreditaci, o.p.s., Pražské jaro, o.p.s., a celá řada dalších.

Některé právnické osoby stát nezaložil, nezaložily je ani jiné veřejnoprávní subjekty, ale nabyly je a ovládají je v důsledku různých jiných titulů, ať již smluvních, tak i jednostranných či vyplývajících ze zákona nebo z rozhodnutí v oblasti soukromého i veřejného práva, jako např. darem, koupí, dědictvím, odúmrťí, vyvlastněním, rozhodnutím o trestu propadnutí majetku, nabytím v rámci výkonu rozhodnutí a exekuce aj.

Všechny tyto právnické osoby, které ještě kolem roku 2006 nebyly všeobecně považovány za veřejnou instituci, ale byly ovládány povinným subjektem, chtěla vláda výslovně zařadit mezi veřejné instituce, a tím pádem jim uložit povinnost poskytovat informace dle InfZ. Z tohoto důvodu byl ve Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011⁵⁾ schválen úkol předložit vládě do 31. prosince 2006 analýzu účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje nebo obce, jejich organizačních složek, příspěvkových organizací a právnických osob jimi jinak ovládanými ve smyslu příslušných ustanovení obchodního zákoníku a zákonem zřízených právnických osob. Součástí usnesení byl požadavek, že vláda považuje za zásadní zvýšení transparentnosti rozhodování orgánů veřejné správy, jimi zřizovaných organizací, jakož i dalších institucí, k nimž veřejnoprávní instituce uplatňuje práva *zřizovatele* nebo *vlastníka* s většinovou účastí. Deklarovaným odůvodněním tohoto požadavku bylo, že vláda pokládá maximální a ničím neomezovanou veřejnou kontrolu nad fungováním veřejných institucí a nad nakládáním s veřejnými prostředky za základní součást systému protikorupčních opatření.

II.2. Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím

Již koncem roku 2006 se ukázalo, že zpracování kvalitní analýzy InfZ s návrhy řešení není během dvou měsíců proveditelné, a proto ministr vnitra požádal předsedu vlády o odklad a zároveň navrhl metodický projekt analýzy a věcné rozšíření jejího záběru. Projekt analýzy InfZ spolu s odkladem termínu o jeden rok, tj. do 31. prosince 2007 pak schválila vláda.⁶⁾

⁵⁾ Usnesení vlády ze dne 25. října 2006, č. 1199, o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2006 až 2011.

⁶⁾ Usnesení vlády ze dne 12. března 2007, č. 221, o Projektu analýzy účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů

Projekt analýzy počítal s tím, že vedle rozšíření okruhu povinných subjektů se zaměří na další aktuální otázky. Analýza měla provést komplexní rozbor platné právní úpravy včetně jejích aplikačních a interpretačních problémů a navrhnout opatření *de lege ferenda*.

Na analýze se v průběhu roku 2007 podílelo množství povinných subjektů. Ministerstvo vnitra požádalo o součinnost a náměty všechny ústřední orgány státní správy, vybrané územní samosprávné celky (kraje a statutární města), správní soudy i nevládní organizace reprezentující zkušenosti a zájmy žadatelů o informace. Mezi nimi je nutno vyzdvihnout přínos obecně prospěšné společnosti *Otevřená společnost* a spolutvůrce InfZ Oldřicha Kužílka. Ministerstvo vnitra vyzvalo prostřednictvím internetu a časopisu *Veřejná správa* k zaslání zkušeností a podnětů i další orgány a veřejnost. Provedení analýzy Ministerstvem vnitra lze hodnotit jako příkladný analytický a syntetický počín před zahájením legislativních prací. Koncem roku byla analýza podle plánu dokončena a předložena vládě.⁷⁾

V analýze byla popsána celá řada témat, jejichž řešení se navrhovalo provést legislativní cestou. Šlo o:

- a) spojení InfZ a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí do jednoho informačního zákona (a to buď zcela, nebo alespoň v rovině sjednocení procesu),
- b) posílení rozsahu aplikace správního řádu (zejm. na náležitosti procesních úkonů jako jsou odložení žádosti a oznámení o úhradě nákladů, potřeba využití elektronického podpisu, úprava a počítání lhůt, doručování, rozhodování o odmítnutí žádosti, přezkumné řízení a obnova řízení, ochrana proti nečinnosti povinného subjektu, možnost nahlížení do spisu o vyřizování žádosti o informace aj.),
- c) zlepšení prosaditelnosti práva na přístup k informacím (např. zavedení sankcí, posílením odpovědnosti povinných subjektů za škodu a nehmotnou újmu způsobenou protiprávním neposkytnutím informací, povinné využití regresního nároku vůči zaměstnancům povinných subjektů aj.),
- d) úprava hrazení nákladů za poskytnutí informace,
- e) ochrana proti nečinnosti při vyřizování žádostí o informace,
- f) ochrana proti šikaně a problematika zřejmého zneužívání práva (oboustranně),
- g) rozsah povinně zveřejňovaných informací,
- h) zpřesnění úpravy odkazu na zveřejněnou informaci (zejm. v tom směru, aby jej bylo možno považovat za definitivní vyřízení žádosti o informace),

státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů.

⁷⁾ Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím [online]. Ministerstvo vnitra, 10. 12. 2007 [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/analyza-vlada-pdf.aspx>.

- i) revize některých hmotněprávních důvodů pro ochranu informací,
- j) řešení některých problematických vztahů s jinými zákony (např. poskytování informací z trestního, přestupkového a správního řízení, ze zadávání veřejných zakázek, z daňového řízení ve vazbě na požadavek transparentnosti nakládání s veřejnými prostředky aj.),
- k) řešení některých specifických situací (např. vyřizování žádosti o neexistující informace, vytváření nových informací, opakování žádosti aj.),
- l) výslovné určení gesčního orgánu státní správy pro oblast práva na informace (kompetenční zákon totiž výslovně nesvěřuje problematiku práva na informace žádnému z ústředních orgánů státní správy, přestože se mu věnuje nejvíce Ministerstvo vnitra⁸⁾ a Úřad na ochranu osobních údajů), případně změna gesčního orgánu směrem k orgánu stojícímu nad jednotlivými resorty (Úřad vlády), nebo vně orgánů státní správy (veřejný ochránce práv, či nově zřízený „informační komisař“).

II.3. Judikatorní řešení a konec novelizačního záměru

Na tyto analytické podklady navázal paragrafový návrh novely, který byl zpracován Ministerstvem vnitra v průběhu roku 2008 a dne 21. 11. 2008 byl rozeslán do připomínkového řízení.⁹⁾ Návrh byl tehdy podroben drtivé kritice všech resortů zejména kvůli silné formalizaci, když podřízení režimu správního řádu s povinností vydat správní rozhodnutí bylo vztaženo i na vyhovění žádosti a poskytnutí informací, které se dnes děje neformálními úkony.

V průběhu let 2007 a 2008, tj. souběžně s přípravou analýzy a novely, však došlo k podstatnému judikatornímu vývoji v otázce povinných subjektů, který se pro novelu stal nakonec osudným.

Dne 24. 1. 2007 vynesl Ústavní soud zásadní *nález sp. zn. I. ÚS 260/06* ve věci státního podniku Letiště Praha, kterým popřel dosavadní judikaturu správních soudů, včetně publikací podpořených názorů Nejvyššího správního soudu.¹⁰⁾

Ústavní soud konstatoval, že sice jedním z kritérií, jak diferencovat veřejnou instituci od instituce soukromé, je způsob vzniku a zániku instituce soukromoprávním úkonem, ale nejde o kritérium jediné. Zařazení instituce pod instituci veřejnou či instituci soukromou musí vyplývat z *převahy znaků*, jež jsou pro instituci veřejnou či soukromou typické. Mezi relevantní hlediska pro určení, zda

⁸⁾ Gesce Ministerstva vnitra se dnes odvozuje nepřímě z § 21 odst. 3 InfZ a z demonstrativního výčtu působnosti v oblasti vnitřních věcí v § 12 kompetenčního zákona.

⁹⁾ Dostupné z <http://www.vlada.cz>, jednání vlády, připravovaná legislativa, veřejná část (č. j. předkladatele MV-79336/LG-2008).

¹⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2006, č. j. 6 As 52/2004-67 (851/2006 Sb. NSS).

se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří nejen způsob vzniku a zániku instituce, ale rovněž hlediska:

- osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituce),
- subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci),
- existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a
- veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce).

Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze. Podle Ústavního soudu z toho vyplývá, že státní podnik Letiště Praha byl zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát zákonem zakotvenými prostředky vykonává dohled nad jeho činností, a plní veřejný účel; pokud jde o způsob jeho založení (zániku), ten kombinuje na jedné straně soukromoprávní postup dle obchodního zákoníku (zakladatelská listina, forma a okamžik vzniku), leč obsahuje na druhé straně schvalovací proces v rámci působení orgánu výkonné moci a celkově velkou míru ingerence státu v procesu vzniku a zániku daného státního podniku. Nelze potom než uzavřít, že výrazně převažují znaky svědčící o veřejné povaze státního podniku Letiště Praha, a proto je namístě přijmout závěr, že se jedná o instituci veřejnou.

Závěry i argumentační kritéria Ústavního soudu postupně převzala i správní judikatura, jejímž završením byl rozsudek Nejvyššího správního soudu ve věci Fotbalového klubu FC Hradec Králové, a. s., jehož ovládací osobou v postavení jediného akcionáře bylo statutární město Hradec Králové.¹¹⁾ Nejvyšší správní soud v něm učinil závěr, že u akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem společnosti, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti plnící veřejný účel (provozování fotbalu v dané obci), převažují znaky svědčící o její veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 InfZ.

Konstantní publikovanou judikaturou Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu tak bylo v roce 2008 postaveno na jisto, že veřejnými institucemi jsou i právnické osoby soukromého práva, pokud jsou ovládány státem, územním samosprávným celkem nebo jinou veřejnou institucí.

¹¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, č. j. 8 As 57/2006-67 (1688/2008 Sb. NSS).

S ohledem na vyřešení hlavního úkolu novelizace shora uvedenou judikaturou a na výhrady vznesené v připomínkovém řízení, k jejichž vypořádání již nedošlo, se Ministerstvo vnitra koncem roku 2008 rozhodlo záměr opustit. Na základě návrhu pak vláda úkol výslovně zrušila s tím, že jeho cíle bylo již dosaženo výkladem.¹²⁾

III. Aktuální návrh novelizace

III.1. Ideové zdroje a zadání novelty

Historie aktuálního návrhu novelty InfZ v mnohém připomíná předchozí neúspěšné pokusy z dob Topolánkovy vlády. Úkol novelizovat InfZ vyplynul opět z nové *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* (bod 1.15).¹³⁾ Nová strategie akceptovala judikatorní závěr, že k rozšíření povinných subjektů o právnické osoby soukromého práva ovládané povinnými subjekty došlo již v mezidobí ustáleným výkladem pojmu „veřejná instituce“ podle § 2 odst. 1 InfZ. Proto se zaměřila na posilování práva na informace v dalších oblastech.

Vláda prostřednictvím schválené strategie uložila ministru vnitra předložit do 31. prosince 2011 materiál (další analýzu) obsahující identifikaci problémů spojených se svobodným přístupem k informacím, včetně návrhů řešení identifikovaných problémů. Deklarovaným zadáním vlády bylo dosažení rychlejšího a snadnějšího přístupu veřejnosti k informacím a zvýšení veřejné kontroly nad rozhodováním orgánů veřejné moci. Zároveň uložila ministru zahraničních věcí předložit návrh na podpis a ratifikaci *Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům*¹⁴⁾; tento úkol bohužel dosud nebyl splněn.

Ministrem vnitra předložená (a opět velmi kvalitní) *analýza* obsahovala čtyři části:

- a) Shrnutí legislativních změn, jejichž provedení je navrhováno k posílení účinnosti InfZ a k odstranění jeho aplikačních nedostatků (zpracované autorsky Ministerstvem vnitra, resp. Adamem Furkem),
- b) Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (zpracované autorsky Otevřenou společností, o. p. s., resp. Oldřichem Kužíllem),
- c) Srovnání zahraničních právních úprav o přístupu k informacím (dtto),
- d) Posouzení souladu českého právního řádu s Úmluvou Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (zpracované autorsky Ministerstvem vnitra, resp. Adamem Furkem).

¹²⁾ Usnesení vlády ze dne 20. února 2009, č. 208, ke zprávě o plnění úkolů uložených vládou s termínem plnění od 1. ledna do 31. ledna 2009.

¹³⁾ Usnesení vlády ze dne 5. ledna 2011, č. 1, o Strategii vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, ve znění usnesení vlády ze dne 19. ledna 2011, č. 65 a 18. května 2011, č. 370.

¹⁴⁾ Council of Europe Convention on Access to Official Documents, Tromsø, 18. června 2009.

V některých ohledech se návrhy zpracované Ministerstvem vnitra (část A) lišily od návrhů předkládaných z nevládní sféry (část B). Ministerstvo vnitra zejména neakceptovalo návrh na zřízení specializovaného informačního komisaře s odůvodněním, že takové opatření je v době rozpočtových úspor neobhajitelné, neboť by si vyžádalo vícenáklady ze státního rozpočtu na zřízení takové instituce ve výši mezi 50 a 66 mil. Kč a další provozní náklady mezi 23 a 39 mil. Kč ročně. I přesto z analytických podkladů vyplývá, že specializovaný orgán zabývající se dozorem, metodickou pomocí a vymáháním práva na informace, případně i ochranou informací není v evropském kontextu raritní a jde o jednoznačný trend doby.¹⁵⁾

Analýzu v části A zpracované Ministerstvem vnitra schválila vláda (ostatní části analýzy vzala pouze na vědomí) a uložila ministru vnitra zpracovat a předložit vládě do 31. října 2012 návrh příslušných legislativních změn.¹⁶⁾ Ministerstvo vnitra připravilo na jejím základě návrh paragrafového znění, který rozeslalo 26. září 2012 do meziresortního připomínkového řízení. Připomínek bylo uplatněno kolem 900, z toho polovina z nich byla zásadních.

V průběhu vypořádávání připomínek se návrhu dotkla další aktualizace *Strategie boje proti korupci na období let 2013 a 2014*, která byla schválena vládou.¹⁷⁾ V části IV.1.3. této strategie byl prodloužen termín pro předložení novely InfZ vládě do 31. března 2013 a Ministerstvu vnitra byly uloženy následující úkoly:

1. navrhnout v novele InfZ řešení účinného mechanismu k *bránění obstrukcí* ze strany povinných subjektů (např. informační příkaz, případně jiný sankční mechanismus),
2. zavést instruktivnější formulace poskytování informací v případech *střetu dvou základních práv*, vycházející z judikatury správních soudů, například o platech a odměnách úředníků a zaměstnanců veřejné správy, o přestupkovém řízení,
3. prohloubit opakované použití informací, povinné *zveřejňování informací* a využívání otevřených dat.

S ohledem na úkoly nové strategie a množství připomínek Ministerstvo vnitra návrh upravilo (dlužno říci, že k lepšímu) a ve výrazně pozměněné podobě jej 7. 3. 2013 rozeslalo k opakovaným připomínkám. V rámci vypořádání připomínek s jednotlivými resorty byla provedena celá řada dalších změn, které již nebyly s ostatními místy konzultovány (některé z nich jsou sporné a kriticky se o nich

¹⁵⁾ BANISAR, D.: *Freedom of Information Around The World. A Global Survey of Access to Government Information Laws*. London: Free Word Centre, 2006 (převzato z analytické práce O. Kužílka).

¹⁶⁾ Usnesení vlády ze dne 4. ledna 2012, č. 3, k Analýze účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.

¹⁷⁾ Usnesení vlády ze dne 16. ledna 2013, č. 39, o Strategii vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

zmíním později). Výsledkem byl paragrafový návrh předložený v 17. 4. 2013 vládě¹⁸⁾, který kombinuje množství pozitivních, ale i některých rizikových změn.

III.2. Výsledný návrh předložený vládě

Podle předkládajícího Ministerstva vnitra má návrh za cíl především zlepšení a zjednodušení přístupu k informacím spolu s efektivnější vymahatelností práva na informace, zabránění obstrukcím povinných subjektů a nápomocí dalšímu využívání získaných informací v podmínkách české aplikační praxe.¹⁹⁾ Dále má návrh odstranit některé chyby a mezery stávající právní úpravy, odstranit nedůvodné odchylky procesních postupů od správního řádu²⁰⁾ a zajistit zveřejňování vnitřních předpisů povinných subjektů²¹⁾, a tím splnit úkoly uložené dalšími usneseními vlády.²²⁾

Faktem je, že předkladatel úkoly uložené mu usneseními vlády v návrhu převážně splnil, ale nad jejich rámec, ve snaze o odstranění rozporů s jinými resorty, do návrhu doplnil i některá ustanovení, která oproti zadání vlády zhoršují přístup k informacím doplňováním dalších hmotněprávních důvodů pro jejich odepření. Tato ustanovení jsou předkládána vládě jako alternativy. Předkladatel tím sám přiznává, že je možné, aby vláda přijala „nulovou“ variantu, kdy do § 11 nebude doplňován žádný nový důvod pro odepření informací. Na druhé straně předkladatel odolal mnoha dalším požadavkům povinných subjektů směřujícím ke zhoršení dosavadního standardu přístupu k informacím, jako zejm. požadavkům na prodloužení doby pro vyřízení žádosti o informace, na zhoršení procesních podmínek pro přístup k informacím plným podřízením žádosti o informace náležitostem podání podle § 37 správního řádu aj. Nad rámec úkolů uložených vládou předkladatel realizoval i četná doporučení vzešlá z předchozích analýz. Níže popíši nejdůležitější změny, které návrh přináší.

a) Sjednocení informačních zákonů

Předkladatel se po letech úvah limitovaných zejména dřívějším nesouhlasem gesčního Ministerstva životního prostředí s tímto resortem dohodl a navrhuje ukončení existence samostatné úpravy práva na informace o životním prostředí

¹⁸⁾ Dostupné z <http://www.vlada.cz>, jednání vlády, připravovaná legislativa, veřejná část (č. j. předkladatele MV-71822-9/LG-2012, č. j. Úřadu vlády OVA 384/13).

¹⁹⁾ Ministerstvo vnitra. Předkládací a důvodová zpráva k návrhu novely, EKLEP, duben 2013.

²⁰⁾ Usnesení vlády ze dne 20. dubna 2009, č. 450, o Koncepci budoucí právní úpravy, která povede ke sjednocení právní úpravy postupů při výkonu jednotlivých správních agend s minimem odchylek a výjimek, a na něj navazující usnesení vlády ze dne 16. listopadu 2009, č. 1397.

²¹⁾ Usnesení vlády ze dne 3. listopadu 2008, č. 1334, k podnětu Rady vlády České republiky pro lidská práva k vydání obecně závazného předpisu k zajištění zveřejňování některých vnitřních předpisů povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

²²⁾ Usnesení vlády ze dne 14. září 2011, č. 691, o přistoupení k mezinárodní iniciativě Open Government Partnership.

v zákoně č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Ten by se měl *integravit* do InfZ jako obecného zákona s tím, že specifika poskytování informací o životním prostředí budou řešena v rámci nově doplněných ustanovení. Těmito specifiky jsou:

- doplnění výčtu povinných subjektů částečné informační povinnosti o právnické a fyzické osoby, které vykonávají působnost nebo poskytují služby vztahující se k životnímu prostředí (nově vložený § 2 odst. 3, 4),
- povinnost aktivního zveřejňování vyjmenovaných informací o životním prostředí (nový § 5b),
- omezení ochrany obchodního tajemství u informací, které mohou ohrozit lidské zdraví nebo životní prostředí nebo pokud se požadovaná informace týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí (§ 9 odst. 3),
- hmotněprávní ochrana informací, jejichž poskytnutí by mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí (§ 10a).

Stávající zákon č. 123/1998 Sb. se v této souvislosti nenavrhuje zrušit, ale přejmenovat na „zákon o zpřístupňování prostorových dat pro účely politik ovlivňujících životní prostředí a o organizaci vzdělávání v oblasti ochrany životního prostředí“ a věnovat jej pouze implementační části týkající se zveřejňování prostorových dat na Národním geoportálu INSPIRE a vzdělávání, výchově a osvětě v oblasti ochrany životního prostředí.²³⁾ Pomineme-li zbytečně komplikovaný název zákona, resp. celkovou legislativní nevhodnost novelizace názvu zákona, jde jinak o řešení, které lze přivítat. Existence dvou informačních zákonů vyvolávala četné komplikace, zejména v důsledku:

- vágního kritéria rozlišení příslušných informací²⁴⁾,
- možnosti žadatele spojovat v jednom podání žádosti o informace podle obou zákonů,
- odlišného procesního režimu obou zákonů včetně odlišných vazeb na správní řád²⁵⁾,
- neodůvodněných odchylek v hmotněprávní úpravě práva na informace a požadavků na ochranu informací²⁶⁾,
- rozdílného vyjadřování zákonodárce v situacích, v nichž jde zřejmě o totéž.²⁷⁾

²³⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/2/ES ze dne 14. března 2007 o zřízení Infrastruktury pro prostorové informace v Evropském společenství (INSPIRE).

²⁴⁾ Srov. definici informací o životním prostředí v § 2 písm. a zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, která je definována (demonstrativním!) výčtem 13 obecně vymezených oblastí.

²⁵⁾ Srov. § 14 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, a § 20 odst. 4 InfZ.

²⁶⁾ Např. v rozsahu fakultativního omezení práva na informace podle § 8 odst. 2, 3 zákona č. 123/1998 Sb. a § 11 odst. 1 InfZ.

²⁷⁾ Např. rozdílná formulace omezení obchodního tajemství vynaložením veřejných prostředků v § 8 odst. 4 písm. c) zákona č. 123/1998 Sb. a v § 9 odst. 2 InfZ, která zřejmě nemá znamenat žádný významový rozdíl.

Z uvedených důvodů nebyly proti navrženému řešení zaznamenány žádné vážnější výhrady a osobně se k němu též přihlašuji. Pro zajímavost, jde o řešení úspěšně aplikované i na Slovensku, kde tamní obecný zákon rovněž zahrnuje i úpravu specifik o poskytování a ochraně informací o životním prostředí.²⁸⁾

b) Zrychlení poskytování informací, zabránění obstrukcím

Přestože analytické podklady uvažovaly o více možnostech řešení tohoto úkolu, a to oběma směry, zejména o možnostech zavedení sankcí pro povinné subjekty za porušení zákona a odmítnutí žádosti pro zjevně obstrukční či provokativní charakter při zneužití práva ze strany žadatelů, předkladatel se nakonec odhodlal pouze k zavedení tzv. „informačního příkazu“. Tím má nadřízený orgán dostat možnost, resp. povinnost přikázat povinnému subjektu přímé poskytnutí informace, pokud neexistuje žádný zákonný důvod pro její odmítnutí. Doposud takovou možnost dle podpůrně využitelného § 90 správního řádu neměl a musel v takových případech napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc k dalšímu řízení. Právní názor nadřízeného orgánu vyjádřený v odůvodnění rozhodnutí je sice pro povinný subjekt závazný, ale vyžaduje jeho další rozhodnutí, které znovu připouští odvolání, což faktické vyřízení žádosti zdržuje. Rozdíl mezi dosavadní a navrhovanou úpravou je v tom, že informačním příkazem nadřízeného orgánu správní řízení končí a příkaz má charakter vykonatelného exekučního titulu.²⁹⁾

Jde o období informačního příkazu soudu zavedeného novelou InfZ v roce 2006. Podle něj soud v řízení o žalobě vždy přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti o informace; nejsou-li žádné, správní rozhodnutí obou stupňů zruší a nařídí povinnému subjektu požadované informace poskytnout.³⁰⁾ I přesto, že jde z pohledu SŘS i správního řádu o úpravu nesystematickou, resp. nepřímou novelu, je nutno uznat, že je vyvolána specifickou povahou práva na informace a potřebou jeho rychlého vynucování. Zrychlení poskytování informací je také důvodem, který předkladatel na podporu tohoto návrhu uvádí. I s tímto návrhem proto lze vyslovit souhlas, byť to neznamená, že by jím byly možnosti prosazování práva na informace vyčerpány (viz dále, návrhy *de lege ferenda*).

Variantně Ministerstvo vnitra předložilo otázku, zda lze informačním příka-

²⁸⁾ Zákon č. 211/2000 Z. z., o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií).

²⁹⁾ Srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2011, sp. zn. 20 Cdo 3922/2009.

³⁰⁾ Viz § 16 odst. 4 InfZ, ve znění od 23. března 2006 po novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb. Toto ustanovení bylo kritizováno jako nepřímá novela SŘS, nicméně soudní praxe se s ním vypořádala a dnes jsou již konstantně judikovány meze jeho použití (soud musí příkaz aplikovat vůči povinnému subjektu prvního stupně s výjimkou případů, kdy ruší napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost); srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 – 73 (1469/2008 Sb. NSS), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. I As 95/2010 – 240 (č. 2351/2011 Sb. NSS), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 – 89 (1532/2008 Sb. NSS).

zem nadřízeného orgánu (krajského úřadu) ukládat povinnosti územním samosprávným celkům v samostatné působnosti. Podle mého názoru tomu nic nebrání, neboť tu nejde primárně o právo obcí na samosprávu, do níž by neměl nikdo zasahovat, ale o právo žadatelů na informace, o němž se rozhoduje ve správním řízení.

c) Test veřejného zájmu

Ústavně zaručené základní politické právo na informace podle článku 17 Listiny základních práv a svobod je typickým právem, které si z povahy často konkuruje s jinými ústavně zaručenými právy na ochranu informací osobní i majetkové povahy. V rovině osobní jde o ochranu soukromí, osobnosti a osobních údajů (čl. 7, čl. 10 Listiny), v rovině majetkové jde o ochranu nehmotných hodnot vyjádřených informacemi, jako jsou obchodní tajemství či práva duševního vlastnictví (čl. 11 Listiny). Tento konflikt není řešitelný základními výkladovými metodami (právní síla, posteriorita, specialita) a v jeho posuzování a řešení se čím dál více prosazuje tzv. „test proporcionality“. U vysokých soudů jde o standardní, a často dokonce hlavní výkladovou metodu v případě konkurence dvou práv založených stejným právním předpisem (Listinou, Úmluvou). Využívá ji ESLP³¹⁾, Ústavní soud³²⁾ i Nejvyšší správní soud³³⁾.

Návrh novely InfZ se pokouší upravit konflikt různých ústavně zaručených práv výslovným vyjádřením principu proporcionality, resp. vážení zájmů v nově doplněném § 12 odst. 2, který stanoví, že: *„Pokud důvod zákonem stanovené ochrany informace nepřevažuje nad veřejným zájmem na jejím poskytnutí, povinný subjekt informaci poskytne. Přitom zejména dbá, aby poskytnutím informace nedošlo k nepřiměřenému zásahu do práv nebo oprávněných zájmů osob, jichž se informace týká...“*

Tímto ustanovením návrh reflektuje materiální podmínky pro omezení práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny („...právo na informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro...“) a ústavní maximu minimalizace zásahů do základních lidských práv podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Zařazení tohoto, dosud pouze výkladového pravidla, do zákona není neobvyklé. Test proporcionality se v poslední době objevuje i v psaném právu.

³¹⁾ Např. Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci R. Fressoz a R. Roire proti Francii, 21. 1. 1999, stížnost č. 29183/9; Rozsudek senátu ESLP ve věci von Hannover proti Německu (1), 24. 6. 2004, stížnost č. 59320/00; Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci von Hannover proti Německu (2), 7. 2. 2012, stížnost č. 40660/08 a 60641/08 aj.

³²⁾ Např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 ve věci poskytnutí informací o členství soudců v KSČ, nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 ve věci zrušení spodní sazby pokuty ve stavebním zákoně aj.

³³⁾ Např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 169/2012 – 38 ve věci odměn vedoucích úředníků města; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 As 142/2012-32 ve věci poskytnutí základních osobních údajů o osobách, kterým finanční úřad prominul příslušenství daně aj.

Nalézt jej můžeme např. ve *směrnici Evropského Parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí*, jejíž článek 4 uvádí, že: „Důvody pro odmítnutí informací je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí.“ Obdobně je tomu v *Úmluvě Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům z Tromsø* ze dne 18. 6. 2009 v článku 3 odst. 2: „Přístup k informacím může být odmítnut, pokud by zpřístupnění informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý z chráněných zájmů, pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem.“ Podle Kužílka se výslovná úprava testu proporcionality objevuje v zahraničí poměrně často, identifikoval ji v 11 z 23 posuzovaných zahraničních úprav.³⁴⁾

Zajímavá je právní úprava v *Bulharsku*, kde byl test proporcionality zaveden v r. 2008 a obsahuje též výčet situací, kdy převažuje veřejný zájem nad výrobním nebo obchodním tajemstvím. Uvádění takových situací v zákoně není nutné, příp. musí být demonstrativní, ale v každém případě je inspirativní pro výklad. Podle bulharské úpravy jde o následující případy, kdy informace:

- a) dává možnost občanům vytvořit si vlastní názor a účastnit se probíhajících jednání,
- b) zvyšuje nebo usnadňuje transparentnost a odpovědnost povinných subjektů,
- c) zaručuje zákonné a účelné plnění zákonných povinností povinných subjektů,
- d) odhaluje korupci a zneužívání moci, špatné hospodaření se státním nebo obecním majetkem, nebo jiné nezákonné či neúčelné akce nebo nedostatek činnosti správních orgánů nebo odpovědných úředníků v rámci příslušných správních orgánů, které ovlivňují stát nebo veřejný zájem, práva nebo právní zájmy jiných osob,
- e) vyvrací šířené neautentické informace, které se týkají významných veřejných zájmů,
- f) se vztahují k osobám, subdodavatelům, předmětu, ceně, právům a povinnostem, podmínkám, termínům a sankcím stanoveným ve smlouvách, kde jedna ze smluvních stran je povinný subjekt.³⁵⁾

Klasická tříprvková struktura testu proporcionality, jak ji aplikuje shora citované judikatura (tj. test vhodnosti, test nezbytnosti a test vážení zájmů), je v legislativním vyjádření obvykle redukována pouze na test *vážení zájmů*. Tak je tomu i v navržené novele. Nicméně v těchto případech je podle mého názoru třeba test vhodnosti a test nezbytnosti výkladově zahrnout do obecnějšího požadavku vážení zájmů. V aplikační praxi InfZ to bude znamenat značnou relativizaci hmotně-

³⁴⁾ Mají jej upraveny tyto státy: Bulharsko, Slovinsko, Kanada, Indie, Nový Zéland, Velká Británie, Izrael, Makedonie, Moldávie, Německo, Norsko (KUŽÍLEK, O. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím*, analytický podklad pro Ministerstvo vnitra, 31. 8. 2011, s. 40).

³⁵⁾ Tamtéž.

právních důvodů pro odepření informací. Při odmítnutí žádosti o informace bude nutné posoudit nejen to, zda existuje výslovný zákonný důvod pro její neposkytnutí (formální podmínka), ale nově i to, zda v konkrétním případě není na místě zákonnou ochranu ve veřejném zájmu upozadit (materiální podmínka).

Z legislativního textu nevyplývá, že by test proporcionality mohl být využíván i v *opačném* smyslu, tj. k omezení práva na informace tam, kde k tomu není dán zákonný důvod, ale může se na takovém omezení vyskytnout veřejný zájem. Přestože judikatura o něčem takovém uvažuje³⁶⁾, po zralé úvaze se nyní kloním k závěru, že to možné není. Vede mne k tomu po právní stránce absolutní nedostatek zákonného podkladu jako formální podmínky pro omezení práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny a po věcné stránce riziko zneužití ze strany povinných subjektů. Připustit lze jistě argumentační využití veřejného zájmu k odepření informací, které jsou chráněny některým z fakultativních důvodů ochrany (§ 11 odst. 1 InfZ), ale nelze jím konstruovat důvody nové, které v právu neexistují. Příčilo by se to i povinnosti minimalizace zásahů podle čl. 4 odst. 4 Listiny („...omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“). Jde tedy o závěr opačný, než jsem (unáhleně) prezentoval dříve.³⁷⁾

d) Aktivní zveřejňování informací

V souladu s vládním zadáním novela rozšiřuje okruh povinně zveřejňovaných informací o zakládací a zřizovací dokumenty povinných subjektů a *vnitřní předpisy*, které upravují výkon veřejné moci nebo nakládání s veřejnými prostředky povinného subjektu. Toto rozšíření se netýká povinných subjektů podle směrnice o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, pokud nejsou povinným subjektem podle § 2 odst. 1, 2 InfZ (tedy na soukromé fyzické a právnické osoby, které vykonávají v oblasti veřejné správy působnost vztahující se k životnímu prostředí nebo poskytují služby vztahující se k životnímu prostředí). Navrhuje se též zavést povinnost aktivního zveřejnění seznamu správních rozhodnutí povinného subjektu napadených žalobou s výsledkem soudního přezkumu a uvedením nákladů, které povinný subjekt vynaložil za právní zastoupení. Jde o úkol vyplývající ze Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012, který má vnést světlo jak do kvality správního rozhodování povinných subjektů, tak i do ceny, které za obhajobu vlastních rozhodnutí vynakládá z veřejných prostředků. Konečně v důsledku sjednocení obou informačních zákonů se doplňuje ustanovení o povinném zveřejnění informací o životním prostředí.

Návrh mění pojem „zveřejněné“ informace, když opouští definici opětovné vyhledatelnosti v tisku, knihovně či na úřední desce a za jediné kritérium

³⁶⁾ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012 – 23, kterým byla tato otázka postoupena k rozhodnutí rozšířenému senátu.

³⁷⁾ KORBEL, F. Spory v justici o svobodný přístup k informacím. *Trestní právo č. 5-6/2013*. Praha: Wolters Kluwer.

„zveřejnění“ považuje zveřejnění s možností *dálkového přístupu*. Nenápadné, ale velmi důležité, je doplnění dvou nových povinností při zveřejňování informací. Z hlediska obsahového jde o povinnost zveřejňovat informace spolu s *metadaty*. Těmi se rozumí data popisující souvislosti, obsah a strukturu informací zaznamenaných v dokumentech a jejich správu v průběhu času. Z hlediska technického jde o povinnost zveřejňovat text v textovém souboru a *strukturovaný text* strukturovaně (tj. nikoli jen jako naskenovaný obrázek). To je zcela zásadní změna, která podstatně zlepšuje využitelnost zveřejněných informací a možnosti jejich dalšího zpracování příjemci.

Změny se dočkal i dlouho diskutovaný § 6 umožňující vyřízení žádosti o informace odkazem na zveřejněnou informaci. Pro jednodušší využití tohoto institutu žadatelem se stanoví povinnost povinného subjektu uvést v odkazu úplný hypertextový *odkaz* na internetovou stránku, kde se informace nachází. Jako částečná obrana proti šikanózním žádostem některých žadatelů se jim odnímá možnost nespokojit se odkazem na zveřejněnou informaci a trvat na přímém poskytnutí informací, a to v případě žádostí o informace podaných v elektronické podobě. Vyřízení žádosti o informace odkazem se rozšiřuje o možnost odkázat na již jednou poskytnutou informaci, pokud od poskytnutí informace uplynulo více než šest měsíců nebo prokáže-li žadatel, že informaci již nemá. Je sice pravdou, že tuto možnost zmiňuje i judikatura, ale o její udržitelnosti lze mít pochyby, neboť postrádá dostatečnou zákonnou oporu.³⁸⁾ Navržené změny považuji za vyvážené a jejich přijetí podporuji.

e) Doplnění důvodů pro odepření informací

Problematické části novely se objevují v hmotněprávních důvodech pro odepření informací, resp. v jejich excesivním rozšíření (byť je formulováno jako alternativa). Tím nemám na mysli doplnění § 10a, podle nějž povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, jejíž poskytnutí by mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, neboť toto ustanovení se pouze převzalo ze zákona o právu na informace o životním prostředí a vyplývá i ze směrnice. Ale sporuji doplnění pěti ze šesti nových důvodů pro odepření informací do § 11. Jde o následující důvody:

1. Doplnění ochrany *bankovního tajemství* mezi fakultativní důvody ochrany

³⁸⁾ V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 65/2002 – 33 se uvádí jako možný dokonce ještě přísnější postup, podle nějž může povinný subjekt opakovanou žádost o informace zcela zamítnout, pokud dotyčná informace již byla poskytnuta. V dalším rozsudku ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007 – 75 Nejvyšší správní soud přiznal, že takový důvod odepření informací InfZ nezná, má však vyplývat z jeho smyslu a účelu, neboť účelem zákona není opakované poskytování informací, které má žadatel již k dispozici. To má platit za předpokladu, že žadateli již byly požadované informace poskytnuty v písemné formě, nebo v jiné formě, která umožňuje jejich trvalé zaznamenání. Převzato z KORBEL, F. *Přehled judikatury. Právo na informace*. Praha. Wolters Kluwer, 2013. ISBN 978-80-7478-022-6, s. 267, 268.

informací v § 11 odst. 1. To jediné lze akceptovat, neboť obecně vyplývá již z jiných zákonů.³⁹⁾ Zařazení bankovního tajemství mezi fakultativní důvody ochrany je vhodné, neboť v některých případech nemusí být důvod je chránit (např. bankovní obchody či stav účtu samotných povinných subjektů).

2. Vyloučení poskytování informací vytvořených povinnými subjekty v rámci jejich kontrolní, dozorové, dohledové, regulační nebo jiné obdobné činnosti „v energetice“. Přestože se důvodová zpráva snaží zkonstruovat jakési odůvodnění odkazující na energetický zákon, který ukládá Energetickému regulačnímu úřadu povinnost chránit oprávněné zájmy držitelů licencí, nelze přehlédnout vágní formulaci tohoto ustanovení, ani chabost a účelový charakter jeho odůvodnění. Důvodová zpráva hrozí pro případ poskytnutí takových informací (které se posledních 13 let za účinnosti InfZ a energetického zákona volně poskytují) blíže nespecifikovanými škodami, zejména „rizikem zneužití informací v konkurenčním boji, ohrožením a poškozením zájmů všech stran, od držitelů licencí až po zákazníky, potřebou eliminace takovýchto nežádoucích aktivit a potřebou nediskriminačního přístupu a ochranou energetického trhu před účinky možného omezení hospodářské soutěže.“ Jakým způsobem by mělo poskytování informací vytvořených povinnými subjekty v oblasti energetiky, které nejsou nijak chráněny (tj. nejsou obchodním tajemstvím, utajovanou informací, informací chráněnou právy duševního vlastnictví ani ničím jiným), vést k popisovaným nebezpečím, není jasné. Naopak je nutno zdůraznit, že otevřené poskytování informací, v působnosti Energetického regulačního úřadu nevyjímaje, je nanejvýš žádoucí a popisovaná rizika může spíše eliminovat, než zapříčinit.

3. Vyloučení poskytování informací o *postupech při odhalování daňových úniků*. I v tomto případě je důvodová zpráva maximálně nekonkrétní a jako důvod tohoto omezení uvádí prakticky jen to, že jde o specifickou situaci navazující na již existující výjimky. Ani s tímto důvodem omezení základního práva na informace a lehkostí, s jakou je navrhováno, nelze souhlasit. Odhalování daňových úniků je jistě legitimní a žádoucí aktivitou daňové správy, nicméně i ona je orgánem veřejné moci, který je vázán zásadou legality, koná ve veřejném zájmu a podléhá veřejné kontrole. Mají-li být některé informace o její činnosti vyloučeny z ústavně konformních důvodů z poskytování veřejnosti, musí se tak stát přiměřeně a s vyloučením libovůle. A to je beze zbytku splněno již dnešním právem. Opatření v oblasti odhalování celních a daňových podvodů mohou být již dnes chráněna jako utajované informace za podmínek definovaných právem.⁴⁰⁾ K nezbytné ochraně těchto informací, i pokud nejsou utajovanými informacemi, mohou být i dnes využity fakultativní důvody ochrany podle § 11 odst. 1 InfZ za

³⁹⁾ § 38 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách; § 49 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

⁴⁰⁾ Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti; příloha č. 3 (Seznam utajovaných informací v oblasti působnosti Ministerstva financí), bod 10 nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací.

podmínky řádného odůvodnění omezení základního práva. Konstrukce dalšího, navíc opět značně vágního obligatorního důvodu pro odepření informací je nepřipustná.

4. Vyloučení poskytování informací o průběhu a nálezech *mezinárodních arbitrážních řízení*, včetně postupu při jednání o smírném řešení sporu, s výjimkou obecných informací o výsledku řízení nebo smírného řešení sporu. Stejně jako v předchozím případě jde o snahu konkrétních státních orgánů omezit právo na informace, resp. zjednodušit si možnosti odepírání informací, aniž by musely plnit povinnosti stanovené zákonem o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti. V důvodové zprávě se opět argumentuje vážnými, ovšem nijak nekonkretizovanými riziky (hlavním důvodem pro tuto změnu má být, že ... „V roce 2012 byla např. takto na základě poskytnutých informací na Ministerstvo financí podána žaloba, kterou je na státu vymáháno finanční plnění ve značné výši...“). Tak vágní odůvodnění snad nemůže být míněno vážně. I v tomto případě lze požadované informace chránit řádně jako utajované informace⁴¹⁾, případně využít další již existující důvody ochrany [obchodní tajemství podle § 9 InfZ, informace vzniklé při přípravě rozhodnutí podle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ aj.].

5. Vyloučení poskytování informací o podkladech *účastníka soudního, případně rozhodčího řízení* a o průběhu tohoto řízení, včetně postupu při jednání o smírném řešení sporu, s výjimkou informace o výsledku řízení nebo smírného řešení sporu. Osobně nespátřuji žádný legitimní důvod, proč by měly povinné subjekty utajovat informace o podkladech a průběhu soudního jednání, kterého se účastní. Požadavek veřejné kontroly jejich činnosti je dán v řízení před soudem stejně jako v jakékoli jiné jejich činnosti. Dokonce na rozdíl od jiných činností, které mohou být vykonávány neveřejně (aniž by to znamenalo, že informace o těchto činnostech nelze poskytovat, např. fyzické uzavírání smlouvy, vedení správního řízení aj.), je soudní řízení samo o sobě veřejné. Opět i zde platí, že jsou-li nějaké důvody pro ochranu vybraných informací týkajících se úcastenství povinných subjektů v řízení před soudem, jsou dostatečné již stávající zákonné důvody ochrany.

6. Vyloučení poskytování informací o obsahu nabídek uchazečů, složení hodnotící komise nebo obsahu dokumentů pořizovaných v průběhu zadávacího řízení realizovaného podle zákona o *veřejných zakázkách* až do uzavření smlouvy. Návrh tohoto ustanovení v oblasti tak pečlivě sledované a tak kritizované z hlediska rizik klientelizmu a korupce nemůže omezovat přístup veřejnosti k informacím, a to ani pouhým oddalováním práva na informace až po uzavření smlouvy s vybraným uchazečem. Tímto ustanovením se popírá kontrolní funkce práva na

⁴¹⁾ Dtto, příloha č. 9 (Seznam utajovaných informací v oblasti působnosti Ministerstva zahraničních věcí), bod 11 (Příprava a stanoviska České republiky pro jednání před mezinárodními a rozhodčími institucemi).

informace a návrh se dostává do rozporu s konstantní judikaturou.⁴²⁾ Vyloučení předčasného poskytnutí informací o nabídkách jednotlivých uchazečů je zabezpečeno přímo ustanoveními zákona o veřejných zakázkách o procesu otevírání obálek, které se použije k omezení práva na informace jako zvláštní zákon.

Shora uvedené body 2 – 6 navrhuji z novely bez náhrady vypustit. Obecně považuji za velmi citlivé, pokud se – v rozporu s deklarovanými záměry novely – navrhuje celá řada ustanovení, která mají přístup k informacím zhoršit, a to s odůvodněním, které je samo o sobě důkazem účelovosti takových návrhů. Navržená ustanovení lze vnímat spíše jako „sběrný koš“ požadavků jednotlivých resortů na omezení přístupu k informacím a transparentnosti jejich činnosti v uvedených oblastech, jimž Ministerstvo vnitra částečně (navrhuje je pouze jako alternativu) podlehl. Ministerstvo vnitra toto celkem otevřeně přiznává, když uvádí, že v připomínkovém řízení bylo uplatněno velké množství požadavků na rozšíření důvodů pro neposkytnutí informace. Přestože se v důvodové zprávě tvrdí, že každý z těchto důvodů byl poměřován z hlediska čl. 17 odst. 4 Listiny, nezbytnosti, jednoznačnosti a rizika zneužití, výsledkem doplnění § 11 jsou bohužel nové důvody omezující základní právo na informace, které jsou podle mého soudu zbytečné, vágně formulované a nabízejí široké možnosti zneužití povinnými subjekty.

Omezení práva na informace, pokud je k tomu v daných souvislostech důvod, lze dosáhnout využitím jiných nástrojů ochrany, nejčastěji jejich utajením a ochranou jako utajovaných informací podle zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (§ 7 InfZ). Pokud se povinným subjektům jeví využít této ochrany příliš složité a nechťejí s danými informacemi nakládat jako s utajovanými, pak je nutno učinit jediný ústavně konformní závěr, že ve skutečnosti utajovanými nejsou. Řešením zde nemůže být vágní rozpínání důvodů pro odepření informací, které nemají oporu v článku 17 odst. 4 Listiny a jsou v rozporu se zásadou minimalizace zásahů do základních práv, ale respektování principu publicity veřejné správy a využití stávajících nástrojů ochrany informací tam, kde je to v demokratické společnosti nezbytné.

f) Upřesnění některých důvodů pro odepření informací

Nikoli bezvýznamný je návrh upřesnění dvou frekventovaných otázek ochrany osobních údajů, a to jednak při poskytování informací o trestních a přestupkových řízeních, jednak o platech z veřejných rozpočtů.

1. *Trestní a přestupková řízení.* Do uvolněného paragrafu 8 zrušeného zákonem o ochraně osobních údajů se navrhuje doplnit pravidlo o poskytování informací o trestním a přestupkovém řízení. Na rozdíl od stávajícího § 11 odst. 4 písm. a) InfZ, který poskytování informací o trestním řízení zcela zakazoval, ale byl pře-

⁴²⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010-86 (2128/2010 Sb. NSS).

konán judikaturou⁴³⁾ i literaturou⁴⁴⁾, se navrhuje připustit poskytování informací o trestním řízení v souladu s ochranou stanovenou zvláštními právními předpisy upravujícími toto řízení.⁴⁵⁾ To je řešení rozumné, které odpovídá již ustálenému výkladu, jenž doposud narážel na nevhodnou formulaci InfZ. Za rozumné považují i zahrnutí přestupkových řízení, neboť jde o něco podobného a takovou změnu nelze vnímat jako omezení práva na informace, ale jako vyvážení ochrany osobních údajů s požadavky transparentnosti výkonu veřejné moci a práva veřejnosti na informace.

2. *Informace o platech.* Doplnění výslovné úpravy poskytování informací o platech a odměnách pracovníků povinných subjektů vyplácených z veřejných prostředků považují naopak za nešťastné. Vynutily si jej po Ministerstvu vnitra opět jednotlivé resorty v rámci připomínkového řízení k analýze z roku 2011. Předkladatel sice argumentuje tím, že návrh zohledňuje aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu, ale ve skutečnosti ji zohledňuje pouze v tom směru, že se ji snaží změnit.⁴⁶⁾

Návrh rozlišuje:

- osoby, které jsou veřejným funkcionářem podle zákona o střetu zájmů, statutárním orgánem nebo členem statutárního orgánu veřejné instituce nebo jiným orgánem nebo členem jiného orgánu veřejné instituce, případně osobou stojící v čele veřejné instituce a
- jiné osoby.

U první skupiny osob se navrhuje po vzoru již dřívější metodiky Ministerstva vnitra⁴⁷⁾ poskytovat informace o jejich platu, mzdě, odměně nebo jiném obdobném plnění vypláceném z veřejných prostředků vždy, zatímco u druhé skupiny pouze tehdy, pokud ochrana osobnosti a soukromí osoby, které na vyplacení tohoto plnění vznikl nárok, nepřevažuje nad veřejným zájmem na poskytnutí takové informace. Osobně se domnívám, že není vhodné v zákoně řešit takovouto výkladovou kazuistiku, tím spíše že ji vyřeší soud, neboť otázka zohledňování principu proporcionality k omezení práva na informace o příjemcích veřejných prostředků

⁴³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2010, č. j. 1 As 97/2009 – 119 (č. 2166/2011 Sb. NSS); rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010 – 103 (2441/2011 Sb. NSS).

⁴⁴⁾ FUREK, A. – ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2012. ISBN 987-80-7201-868-0, s. 434 a násl.; KORBEL, F. *Spory v justici o svobodný přístup k informacím. Trestní právo č. 5-6/2013*. Praha: Wolters Kluwer.

⁴⁵⁾ § 8a až 8d a § 378 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁶⁾ Stávající judikatura počínaje rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79 (Maděra proti Magistrátu města Zlína) vychází z toho, že informace o platech a odměnách vyplácených z veřejných prostředků jsou poskytnutelné bez dalšího. Tento závěr byl pak opakovaně potvrzen různými soudy i v dalších rozhodnutích, která cituji in KORBEL, F.: *Spory v justici o svobodný přístup k informacím. Trestní právo č. 5-6/2013*.

⁴⁷⁾ www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx.

je momentálně předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu.⁴⁸⁾

g) *Další věcné změny*

Bylo již řečeno, že návrh novelizace InfZ vychází ze solidních analytických podkladů a zkušeností tvůrců, kteří se nechtěli omezit pouze na splnění vládou uložených úkolů, ale využít návrh i k odstranění dalších nedostatků stávající právní úpravy. Aniž bych zde chtěl více rozebírat jednotlivé dílčí změny, uvedu alespoň základní popis a důvod těch dalších, které mají věcný charakter a nejsou jen legislativně-technické.

1. Doplnění povinnosti povinných subjektů poskytovat informace nejen o své *působnosti*, ale též o *činnosti* (§ 2 odst. 1 InfZ); reaguje se tím zejména na fakt, že právnické osoby soukromého práva, které jsou povinným subjektem, nevykonávají „působnost“ ve smyslu veřejnoprávním, ale činnost.

2. Omezení výluky z povinnosti poskytovat informace pouze na *názory*, které nejsou dosud zaznamenány (§ 2 odst. 4 InfZ); reaguje se tím na judikaturu, která totéž dovodila i za stávajícího textu zákona.⁴⁹⁾

3. Zpřesnění definice pojmu „*informace*“, do níž se zahrnuje jakýkoliv stav jejího zpracování (§ 3 odst. 3); reaguje se tím na judikaturu, která nepřiliš šťastně dovodila opak a odmítla poskytnutí informací, které svědčily o nesprávném postupu povinného subjektu jenom proto, že byly následně překonány jinými informacemi.⁵⁰⁾

4. Doplnění demonstrativního výčtu *forem poskytování* informací na žádost, a to zejména poskytnutím kopie dokumentu v listinné nebo elektronické podobě, umožněním přístupu do informačního systému, poskytnutím výstupu převodu dokumentu v listinné podobě do podoby elektronické nebo naopak, umožněním nahlédnutí do dokumentu, pořízení opisů nebo výpisu, a to i za užití vlastního záznamového zařízení (§ 4 odst. 3 InfZ); reaguje se tím na pochybnosti praxe, byť to bylo možno dovodit již dnes.

5. Doplnění povinnosti povinných subjektů *udržovat informace* úplné, aktuální a ve formátech, které jsou snadno reprodukovatelné a přístupné způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 4 odst. 4 InfZ); reaguje se tím na požadavky praxe.

6. Omezení ochrany obchodního tajemství ve veřejném zájmu o informace

⁴⁸⁾ Viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012 – 23.

⁴⁹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 – 70 (2493/2012 Sb. NSS).

⁵⁰⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, č. j. 5 As 68/2008 – 60.

o účelu a podmínkách poskytnutí veřejných prostředků a informace týkající se bezprostředního ohrožení lidského zdraví, životního prostředí nebo působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí (§ 9 odst. 2, 3 InfZ); reaguje se tím na judikaturu, která totéž dovodila i za stávajícího textu zákona, a na spojení obou informačních zákonů.⁵¹⁾

7. Zpřesnění výluky z ochrany rozhodovací činnosti soudů, nahrazením nevhodně použitého slova „rozsudek“ slovem „rozhodnutí“ [§ 11 odst. 4 písm. a) InfZ]; reaguje se tím na doktrínu, která totéž dovodila i za stávajícího textu zákona.⁵²⁾

8. Doplnění *formy usnesení* pro rozhodnutí o odložení žádosti pro nepřislušnost a požadavku na uvedení, který povinný subjekt informací může poskytnout, je-li požádanému subjektu znám [§ 14 odst. 5 písm. c) InfZ]; reaguje se tím na judikaturu, která totéž dovodila i za stávajícího textu zákona.⁵³⁾

9. Zjednodušení anonymizace osobních údajů v poskytovaných dokumentech vyloučením povinnosti souběžného vydání správního rozhodnutí o částečném odepření informací, pokud s tím žadatel nevysloví do 15 dnů nesouhlas (§ 15 odst. 3 InfZ); reaguje se tím na požadavky praxe.

10. Doplnění ustanovení o možnosti podat *odvolání* nejen proti rozhodnutí odmítnutí žádosti o informace, ale i proti usnesení o odložení žádosti (§ 16 odst. 1 InfZ); reaguje se tím na judikaturu, která totéž v některých případech dovodila i za stávajícího textu zákona⁵⁴⁾, ale v jiných případech přetrvávaly pochybnosti.

11. Rozšíření využitelnosti soudního příkazu k poskytnutí informací i na řízení o žalobách proti nečinnosti a proti rozhodnutím o stížnosti (§ 16b InfZ); reaguje se tím na požadavek zrychlení přístupu veřejnosti k informacím a zamezení obstrukcím.

12. Zpřesnění ustanovení o *zpoplatnění* výslovným doplněním lhůty a obsahových požadavků ke splnění oznamovací povinnosti a stanovení formy usnesení pro odložení žádosti z důvodu nezaplacení (§ 17 odst. 3, 5 InfZ); reaguje se tím na

⁵¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 12. 2004, č. j. 7 A 118/2002 – 37 (654/2005 Sb. NSS).

⁵²⁾ KORBEL, F. a kol. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a. s., 2005, ISBN 80-7201-532-X, s. 139 a násl.; FUREK, A. – ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2012. ISBN 987-80-7201-868-0, s. 445 a násl.

⁵³⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2011, č. j. 8 As 51/2010 – 126.

⁵⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2011, č. j. 8 As 51/2010 – 126 ve vztahu k odložení žádosti pro nepřislušnost podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ.

požadavky praxe a nejasnost, zda se lze bránit proti odložení žádosti o informace z důvodu nezaplacení opravným prostředkem ve správním řízení nebo správní žalobou.⁵⁵⁾

13. Zpřesnění podpůrné aplikovatelnosti správního řádu a její doplnění i na usnesení o odložení žádosti, řízení o rozkladu, celé řízení o stížnosti a přezkumné řízení (§ 20 odst. 4, resp. nově § 19a); reaguje se tím na požadavky praxe.

h) Účinnost a přechodná ustanovení

Novela má podle návrhu Ministerstva vnitra nabýt účinnosti 1. ledna 2014. Tento termín se však již nejeví reálný s ohledem na to, že návrh je teprve projednáván Legislativní radou vlády. Bude-li přijat, lze počítat s posunem účinnosti v průběhu roku 2014.

Návrh novely počítá s principem odmítnutí retroaktivity. Žádosti o poskytnutí informace podané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona se mají vyřídit podle dosavadních právních předpisů. To platí i pro řízení u nadřízeného orgánu a pro řízení soudní. Povinně zveřejňované informace mají být zveřejněny nejpozději do 31. prosince 2014.

IV. Návrhy de lege ferenda

Nad rámec předložené novely by bylo vhodné provést v InfZ ještě některé další doplňky a změny. O většině z nich předkladatel ví, neboť vyplývají z analytických podkladů, které má k dispozici, zejména z analýz provedených v letech 2007 a 2011, z autorských prací jeho zaměstnanců (Furek, Rothanzl), z judikatury a z rozborů a doporučení Otevřené společnosti, o.p.s. a Oldřicha Kužílka; některé další podněty doplňují z vlastních poznatků.

a) Prosazovací instituce

Ať již bude nebo nebude zřízen nový orgán (informační komisař) či ať již bude nebo nebude převedena dosavadní agenda Ministerstva vnitra na jiný orgán, bylo by vhodné začít systematicky vykonávat činnosti směřující k prosazování práva na informace z pozice státu. Především by mělo být více využito již stávajících kontrolních pravomocí podle zákona o informačních systémech veřejné správy včetně pravomoci ukládat opatření k nápravě. Možnost kontroly, případně i jiné ingerence příslušné instituce by měla být vztažena nejen na zveřejňování informací, ale i na vyřizování jednotlivých žádostí o informace, zejména v oblasti metodické, vzdělávací, mediační, případně i v rovině převzetí role univerzálního nadřízeného orgánu rozhodujícího ve správním řízení.

⁵⁵⁾ FUREK, A. – ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde, 2012. ISBN 987-80-7201-868-0, s. 861.

Pokud jde o samotného informačního komisaře, hovoří se o tom, zda by měl přebírat funkce univerzálního nadřízeného orgánu či nikoliv. Dovolím si navrhnout ještě jinou možnost, a to převzetí role soudu. Mám tím na mysli, že žadatel, který neuspěl s opravným prostředkem u nadřízeného orgánu, by se mohl (nikoli musel) obrátit na informačního komisaře. Ten by měl podobné postavení, jako má finanční arbitř.⁵⁶⁾

O zřízení informačního komisaře jako nezávislého dohledového orgánu s úplnou odvolací, mediační a metodickou působností vláda nadále uvažuje. V rámci schválené Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014 bylo Ministerstvu vnitra a místopředsdkyni vlády pro boj s korupcí uloženo předložit vládě do 30. 11. 2013 komparativní studii existence informačního komisaře ve světě se zaměřením na efektivnost možností prosazovat přístup k informacím, obsahující zejména zhodnocení možnosti jeho zřízení v České republice a uvedení systémových příčin nízké vymahatelnosti práva na informace a průtahů v jeho vyřizování.⁵⁷⁾

b) Sankce za porušování práva na informace povinnými subjekty

Již dlouho se hovoří o tom, že InfZ je imperfektní normou ve smyslu absence sankcí za jeho porušení. To je způsobeno hlavně tím, že sankce lze ukládat pouze za nesplnění právní povinnosti, nikoli za výkon práva, a InfZ stanoví právní povinnosti pouze povinným subjektům. Vzhledem k tomu, že povinné subjekty jsou často zároveň orgány veřejné moci, které jsou vázány zásadou legality podle čl. 2 odst. 3 Ústavy, měly by své právní povinnosti plnit bez dalšího. Může se proto zdát neobvyklé, že by měly být sankcionovány povinné subjekty za porušování práva. Ve skutečnosti na tom ale nic nezvyklého není. Jednak je samozřejmě nutno připustit, že v praxi k neplnění právních povinností a porušování práva povinnými subjekty dochází, jednak je uplatňování systému správních sankcí vůči orgánům veřejné moci běžné. Jako příklad uveďme správní delikty typově obdobné poskytování informací v oblasti ochrany osobních údajů. Orgán veřejné moci, který se dopustí porušení právní povinnosti v oblasti ochrany osobních údajů, může být stíhán příslušným orgánem veřejné moci (ÚOOÚ), dostává se do postavení účastníka řízení a může mu být uložena sankce (a může se proti ní bránit všemi prostředky jako kterýkoli jiný účastník řízení včetně podání správní žaloby k ochraně veřejného subjektivního práva). Obdobně je tomu u většiny jiných správních deliktů, aniž by to muselo být výslovně stanoveno, a to proto, že stát (Česká republika) je pro tyto účely považován za právnickou osobu, která má deliktů i procesní způsobilost a vystupuje v řízení prostřednictvím příslušné organizační složky státu.⁵⁸⁾

⁵⁶⁾ Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.

⁵⁷⁾ Bod 6.2.1. na str. 99 citované Strategie schválené usnesením vlády ze dne 16. ledna 2013, č. 39.

⁵⁸⁾ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Pomijím nyní pochybnosti, které jsou vedeny o právní povaze státu jako právnické osoby mezi civilisty (BERAN, K. Proč není stát právnickou osobou. *Právní rozhledy* č. 7/2006; STUNA, S., ŠVESTKA, J. Proč a kdy je stát právnickou osobou, jakož i o právnické osobě vůbec. *Právní rozhledy* č. 14/2007; ELIÁŠ, K. Stát a občanský zákoník. *Právní rozhledy* č. 3/2008.

V minimalistické variantě by se sankce nemusely týkat porušení povinností při individuálním poskytování informací, neboť tam jsou nahrazovány systémem opravných prostředků včetně odpovědnosti k náhradě nákladů řízení, škody či osobnostní újmy. Sankce by měly být stanoveny alespoň za porušení povinností povinných subjektů zveřejňovat informace v zákonem stanoveném rozsahu, způsobu a termínech, které se dnes prakticky nijak nevynucuje, a to přesto, že teoreticky je to možné i dnes prostřednictvím kontroly a ukládání opatření k nápravě Ministerstvem vnitra⁵⁹⁾, případně i cestou individuální žádosti o poskytnutí informací formou zveřejnění s případným využitím opravných prostředků proti nečinnosti.⁶⁰⁾

V případě plnohodnotného zavedení sankcí by měly být zavedeny sankce i za vážné nezákonné zásahy do práva na informace při vyřizování individuálních žádostí. Sankce by se měly týkat jak povinných subjektů jako takových (správní delikty), neboť jim jsou stanoveny povinnosti dle InfZ, tak i konkrétních úředních osob (přestupky). Přestože lze argumentovat tím, že sankce vůči úředním osobám by měly být řešeny koncepčně ve vztahu ke všem úředním agendám ve služebním zákoně, Kužílek uvádí, že z 13 států uplatňujících sankci jich ji 12 uplatňuje vůči konkrétnímu úředníkovi. Například polská úprava stanoví jako sankci nejen pokutu, ale i trest odnětí svobody až na jeden rok.⁶¹⁾

Návrh řešení účinného sankčního mechanismu je součástí schválené Strategie vlády v boji s korupcí na období let 2013 a 2014.

c) Sankce za šikanózní výkon práva na informace žadateli

Zároveň je namístě uvažovat i o zavedení určitých sankcí vůči žadatelům pro případy zjevně šikanózního výkonu práva na informace, o němž se zejména mezi povinnými subjekty často hovoří. V právu platí obecně princip, že zneužití práva nepožívá právní ochrany.⁶²⁾ Nicméně je poměrně složité toto zneužití ze strany žadatelů definovat v zákoně tak přesně, aby nebylo samo zneužitelné k obstrukcím ze strany povinných subjektů. V rušených ustanoveních zákona o právu na informace o životním prostředí byla doposud fakultativní možnost odepřít zpřístupnění informace, pokud žádost je formulována zjevně *provokativně nebo obstrukčně*. Ministerstvo vnitra se v původním návrhu novely z r. 2012 pokusilo tento důvod převzít do § 14 odst. 5 InfZ jako jeden z (obligatorních) důvodů pro odmítnutí žádosti. Patrně by zde bylo vhodnější zachovat fakultativní možnost, nicméně i tak je takové ustanovení zdrojem nesouhlasu nevládních organizací

⁵⁹⁾ § 4 odst. 2 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů.

⁶⁰⁾ Srov. § 4 odst. 1 InfZ: „Povinné subjekty poskytují informace žadateli na základě žádosti nebo zveřejněním.“

⁶¹⁾ KUŽÍLEK, O. *Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím*, analytický podklad pro Ministerstvo vnitra, 31. 8. 2011, s. 53.

⁶²⁾ Srov. § 8 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

podporujících právo na informace. V návrhu předloženém vládě již toto ustanovení není.

Správná, leč pouze částečná obrana proti šikanózním žádostem byla doplněna do § 6 InfZ, který má umožnit konečné vyřízení žádosti odkazem na zveřejněnou informaci, pokud byla žádost podána v elektronické podobě, a na poskytnutou informaci, pokud již byla v posledních 6 měsících poskytnuta. Obdobnou možnost dovodila i judikatura.⁶³⁾

Přiměřeným způsobem regulace výkonu práva na informace (nikoli sankce) je též ustanovení o možnosti zpoplatnění mimořádně rozsáhlého vyhledání informací. Judikatura k tomu extenzivně dovodila, že do nákladů za vyhledání informace je třeba započítat také náklady spojené se zpracováním informace, neboť pouhé vyhledání informace bez jejího přenosu např. v písemné podobě na žadatele by pro žadatele nemělo žádný praktický význam.⁶⁴⁾ Do budoucna lze navrhnout výslovné doplnění této možnosti do zákona a dále konkretizaci požadavku mimořádnosti (např. přesahující jednu hodinu).

Místo, nebo i vedle poněkud problematických sankcí spočívajících v suspendování základního práva na informace by bylo možno uvažovat o poměrně jednoduchém řešení, jímž by bylo vztažení ustanovení § 44 SpŘ o pořádkové pokutě za hrubě urážlivé podání do výčtu podpůrně aplikovatelných ustanovení správního řádu.

d) Vymáhání aktivního zveřejňování informací

S problematikou sankcí úzce souvisí vymahatelnost informací, které mají být ze zákona zveřejněny. Oldřich Kužilek proto navrhoval doplnit do § 13 InfZ dovětek, že „žádostí je i požadavek na zobrazení dálkově přístupné informace, povinně zveřejněné na základě právního předpisu.“ S touto myšlenkou lze souhlasit, stejně jako s doplněním výslovného způsobu individuální procesní obrany proti nezákonnému neposkytnutí informací formou zveřejnění, a to doplněním mezi důvody stížnosti podle § 16a.

Pokud se to v novele nestane, pokusím se nastínit možnost, jak se zveřejnění informací domoci procesně i za stávajícího znění zákona, byť s vědomím, že mi takový případ není dosud znám. Zveřejnění je podle § 4 odst. 1 InfZ rovnocenným způsobem poskytování informací žadatelům. Nezákonné nezveřejnění informace je tedy nutně porušením veřejného subjektivního práva žadatelů na informace, stejně jako v případě nezákonného neposkytnutí informace na základě žádosti. Proti nezákonnému nezveřejnění informace však dnes zákon nenabízí výslovnou

⁶³⁾ Blíže viz pozn. č. 38.

⁶⁴⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, č. j. 6 A 83/2001 – 39 (651/2005 Sb. NSS).

úpravu procesní obrany. S ohledem na taxativní výčet důvodů stížnosti podle § 16a odst. 1 InfZ i žaloby proti nečinnosti podle 79 odst. 1 s. ř. s. se zřejmě nelze domáhat zveřejnění mimo rámec konkrétní žádosti o informace. Pokud však budeme chápat zveřejnění jako jednu z možných forem individuálního vyřízení žádosti o informace, dostaneme se do procesního režimu s opravnými prostředky proti rozhodnutí i proti nečinnosti. Tímto způsobem by bylo podle mého názoru možné se zveřejnění domoci. Tento závěr odpovídá požadavku, aby procesní právo nekladlo překážky realizaci hmotných práv, ale naopak umožňovalo jejich prosazení. Navíc, i pokud by se tento výklad neprosadil, tak k následnému zveřejnění stejně musí dojít do 15 dnů od poskytnutí informací na základě žádosti (§ 5 odst. 3 InfZ).

e) Rozšíření aktivního zveřejňování

Přestože návrh novely rozšiřuje povinnost aktivního zveřejňování informací, bylo by možné jít ještě dále, začít programově zveřejňovat zejména informace z ekonomické, rozpočtové a kontraktační oblasti a zároveň při tom sjednotit roztroušené povinnosti zveřejňovat různé informace v právním řádu. Nad rámec § 5 – § 5b by bylo vhodné povinně všemi povinnými subjekty zveřejňovat informace o zadávání všech veřejných zakázek⁶⁵⁾, uzavírání smluv⁶⁶⁾, informace o návrzích, koncepcích, plánech rozvoje, programech a dalších projektech ve veřejném zájmu, dříve než takové návrhy jsou předkládány příslušným orgánům ke schválení, a odpovídající schválené nebo přijaté dokumenty, informace o využívání majetku a rozpočtových prostředků, informace o provedených kontrolách, informace o soudních sporech a jejich výsledcích aj. Zároveň by bylo vhodné zvážit zavedení publikačních schémat podle typu povinných subjektů, která by byla vydávána podzákonným právním předpisem. Zlepšit by se mělo též poskytování informací z databází umožňující hromadné stahování a zpracování dat, tj. zveřejňovat takové informace i ve formátech, které hromadné zpracování umožňují (xml, ftp, webové služby aj.). Plné využití možností zpracování veřejně přístupných dat, které nabízí výpočetní technika, je mj. důležitým faktorem hospodářského růstu.⁶⁷⁾

f) Racionalizace povinnosti aktivního zveřejnění informací poskytnutých na žádost

V praxi bývá často kritizován a neplněn § 5 odst. 3 InfZ, podle nějž musí povinný subjekt do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost tyto informace též zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. Toto ustanovení, které neobsahuje žádné další podmínky pro zveřejnění informací, kromě té, že jde o informaci (alespoň) jednou poskytnutou žadateli, by bylo vhodné omezit pouze na takové infor-

⁶⁵⁾ Dnes řeší pouze částečně zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách.

⁶⁶⁾ Navrhuje se řešit poslaneckým návrhem zákona předloženým poslancem J. Farským a dalšími, sněmovní tisk č. 740.

⁶⁷⁾ Jde o důslednější využití tzv. principu „re-use“, tedy nikoli jen prostého poskytnutí informací pro vlastní potřebu žadatele, ale pro možnost opakovaného využití informací z jeho strany. To je i cílem směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

mace, které mají obecnější význam pro žadatele. Těmi mohou být jednak takové informace, o nichž to uváží sám povinný subjekt, jednak takové informace, které jsou vyžádány opakovaně (např. třikrát) více žadateli. Zároveň by bylo možné zvážit zavedení určité doby, po kterou mají být takové informace zveřejněny.

g) Mediační postup k upřesnění žádosti

Ministerstvo vnitra posuzovalo možnost doplnění mediačního postupu k upřesnění žádosti o informace, ale nakonec ji do zákona nevtělilo. To má své pro a proti. Proti možnosti rozšiřování podmínek pro upřesňování žádosti svědčí riziko zneužití tohoto postupu povinnými subjekty k oddalování poskytnutí informací. V případě odpovědného využití jde však o vhodné naplnění jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů, a to zásady veřejné správy jako služby veřejnosti. Žadatel o informace často nezná přesný způsob zaznamenání požadované informace a může mít obtíže s jejím určením. Nepřesnost v určení požadované informace vede nezřídka k problémům na obou stranách. Povinný subjekt je nucen vyhledávat a poskytovat více informací, z nichž žadatel některé nepotřebuje, žadatel je nucen poskytnuté informace třídit, případně hradit vyšší náklady za poskytnutí či mimořádně rozsáhlé vyhledání, požadovat informace znova apod. Možnost mediačního postupu, tj. výzvy k upřesnění žádosti, by tyto obtíže omezila. V zájmu eliminace rizika zneužití k obstrukci by tato výzva měla být spojena s poskytnutím doprovodných informací a s poučením, resp. představením možností upřesnění směřující k bližší specifikaci vyžádané informace.

h) Omezení náležitostí žádosti

Novelou InfZ provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. bylo mezi náležitosti žádosti o informace v § 14 odst. 2 InfZ doplněno povinné uvedení jména, příjmení, data narození, adresy místa trvalého pobytu nebo, není-li žadatel přihlášen k trvalému pobytu, adresy bydliště a adresy pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Plnění těchto náležitostí je v praxi častým zdrojem průtahů a administrativních komplikací, a přitom je podle mého názoru zbytečné vzhledem k tomu, že:

- žádost o informace lze podat elektronicky bez elektronického podpisu,
- Úmluva Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům stanoví v čl. 4, že smluvní strany mohou přiznat žadatelům právo zůstat v anonymitě kromě případů, kdy je zveřejnění totožnosti nezbytné pro zpracování žádosti,
- § 14 odst. 5 InfZ umožňuje vyzývat žadatele k doplnění identifikace, případně odložit žádost o informace pouze tehdy, brání-li nedostatek údajů o žadateli postupu vyřízení žádosti,
- určení osoby žadatele nemá žádný vliv na vyřízení žádosti.

Jednodušší a vhodnější se mi proto jeví návrat k textaci § 14 odst. 2 před 23. 3. 2006, které vyžadovalo pouze obecný požadavek na určení osoby žadatele, případě omezení požadavků v současném textu zákona pouze na výslovný požadavek jména, příjmení a adresy pro doručování.

V. Závěr

Aktuální návrh novelizace InfZ, který je od dubna 2013 projednáván vládou, resp. Legislativní radou vlády, vychází z návrhu, který byl připraven Ministerstvem vnitra v roce 2012. Jeho cílem je splnit vládou opakovaně ukládané úkoly v rámci strategií boje proti korupci, které směřují ke *zvýšení transparentnosti* výkonu veřejné správy, zlepšení a zrychlení poskytování informací veřejnosti a k řešení mechanismu k *bránění obstrukcí* ze strany povinných subjektů. Stávající návrh předložený vládě je ve srovnání s předchozími interními verzemi zřejmě nejzdařilejší úpravou. Zároveň jde vůbec o první návrh, který se od zahájení prací v roce 2006 podle usnesení vlády č. 1199 z 25. října 2006 podařilo vládě předložit. Všechny ostatní návrhy vytvořené od roku 2006 dosud ztroskotaly již na Ministerstvu vnitra nebo v připomínkovém řízení. Faktem je, že i předložený návrh byl podroben kritice během projednání v Legislativní radě vlády dne 16. 5. 2013 a jednání bylo přerušeno za účelem jeho dopracování, nicméně na části výhrad se neshodli ani jednotliví členové legislativní rady, když jejich pozice jsou ovlivňovány nejen hledisky legislativně technickými, ale i právně filozofickými. Osobně s převážnou většinou novelizačních bodů souhlasím a jako zpravodaj návrhu v legislativní radě jsem doporučil jejich přijetí s dílčími úpravami. Výjimkou jsou novelizační body rozšiřující excesivním, a podle mého názoru neústavním, způsobem důvody pro odepření informací v § 11 InfZ. Za zbytečné a nevhodné považuji legislativní řešení otázky poskytování informací o příjemcích platů a odměn z veřejných prostředků, neboť tato je dostatečně řešena judikaturou, včetně očekávaného rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. K zamyšlení nad možným doplněním novely či k využití v případné budoucí novelizaci jsou další návrhy *de lege ferenda* směřující k zavedení prosazující instituce v oblasti práva na informace vně státní správy, mediačního postupu mezi povinným subjektem a žadatelem, sankcím za porušování, nebo šikanózní výkon práva na informace a dalším úpravám aktivního zveřejňování informací povinnými subjekty.