

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

Obecná část

I. Zhodnocení platného právního stavu

Ustanovení čl. 17 odst. 5 Ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listinu základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů („dále jen „Listina““), ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy přiměřeně poskytovat informace o své činnosti. Provedení těchto práv je mimo jiné realizováno prostřednictvím zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jako „InfZ““). Stávající platné znění InfZ obsahově do značné míry odpovídá původnímu znění InfZ, které nabylo účinnosti dne 1.6.2000; stávající znění InfZ bylo totiž, vyjma podstatné novely z roku 2006 (zákon č. 61/2006 Sb.), modifikováno spíše technickými novelami, které se podstatným způsobem nedotkly jeho obsahu. Lze tak shrnout, že InfZ je poměrně stabilní právní předpis, jehož aplikace ze strany povinných subjektů (§ 2 InfZ) je poměrně ustálená a že i široká občanská veřejnost si již osvojila veškerá práva, která z předmětné právní úpravy vyplývají. Výše uvedené však neznámá, že stávající znění InfZ netrpí dílčími nedostatky, na které je opakovaně upozorňováno adresáty této právní normy v souvislosti s jejím praktickým používáním. Pokud takové nedostatky nelze odstranit aplikací vhodného výkladu a korekcemi plynoucími z příslušné judikatury, je namístě přistoupit k novele problematických ustanovení InfZ.

Stávající platné znění InfZ bylo fundovaně a komplexně několikrát analyzováno ze strany gestora předmětné právní úpravy Ministerstva vnitra České republiky („MVČR““), naposledy v materiálu nazvaném „Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím“, který byl schválen vládou České republiky usnesením č. 3/20102 ze dne 4. 1. 2012“ (Analýza je dostupná na webových stránkách MVČR <http://www.mvcr.cz/odk2/>, konkrétně na URL adrese <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-odbor-dozoru-a-kontroly-verejne-spravy.aspx?q=Y2hudW09NQ%3d%3d>; dále jen „Analýza účinnosti zákona z ledna 2012““), na jejíž komplexní znění tímto předkladatel odkazuje a s jejímiž závěry se předkladatelé v zásadě ztotožňují.

Ambicí předkladatelů novely InfZ nicméně není postihnout veškeré problematické body platného znění InfZ, nýbrž pouze některé problematické aspekty InfZ, které předkladatelé novely InfZ považují za nejpodstatnější.

* * *

II. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a nezbytnosti navrhované právní úpravy v jejím celku

Důvodem předložení návrhu předmětné novely InfZ je zejména

- a) **částečné ztížení zneužívání stávajících práv vyplývajících z InfZ ze strany žadatelů o informace;**
- b) **reciproční posílení některých procesních práv žadatelů, které má za cíl zamezit možnému zneužívání nově zaváděných institutů a oprávnění ze strany povinných**

subjektů, a s tím související podřazení dalších procesních postupů dle InfZ pod režim správního řádu.

a) změny ztěžující zneužívání zákonných oprávnění ze strany žadatelů o informace

Současné zákonné nastavení vztahu mezi žadatelem o informace a povinným subjektem nedává povinnému subjektu dostatečné možnosti ochrany proti zneužívání práva na informace, byť se tyto případy vyskytují poměrně vzácně.

(i) Záloha na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací

Nejpalčivějším příkladem zneužívání stávajících oprávnění žadatelů je bezdůvodné požadování velkého množství informací, které musí povinný subjekt poměrně dlouho a komplikovaně vyhledávat (mimořádně rozsáhlé vyhledání informací ve smyslu § 17 odst. 1 InfZ). Problém zejména v tom, že náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací nelze přesně před jejich skutečným vyhledáním kvantifikovat, nelze tedy před jejich skutečným uplatnit nárok na úhradu nákladů dle § 17 odst. 1 InfZ. Před samotným vyhledáním požadovaných informací totiž nejsou povinné subjekty schopny přesně určit náklady, které se samotným vyhledáním budou nuceny vynaložit, tím méně pak i celkové náklady, které jim v souvislosti s poskytnutím informací vzniknou, tzn. jak náklady na vyhledání požadovaných informací, tak náklady na jejich reprodukci (např. náklady na kopie, technické nosiče, další náklady spojené s reprodukcí včetně mzdových) a náklady na odeslání požadovaných informací žadateli. To znamená, že podle stávající úpravy je povinný subjekt vždy nucen nejdříve provést vyhledání informací, a až po té, může uplatnit úhradu nákladů. Povinný subjekt musí pak v podstatě spoléhat na to, že žadatel úhradu provede. V mnoha případech žadatel úhradu neučiní, povinný subjekt musí žádost odložit; v takovém případě jsou prostředky použité na vyhledání informací vynaloženy zbytečně.

Předkladatelé proto navrhuji v InfZ zakotvit právo (nikoli povinnost) povinných subjektů požadovat zálohu na náhradu nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací. Povinný subjekt by pak mohl začít vyhledávat požadované informace až po té, co mu je požadovaná záloha poskytnuta. Zakotvení tohoto oprávnění povinných subjektů pak předkladatelé navrhuji doplnit dalšími pojistkami, které by měly účinně zabránit možnému zneužití tohoto oprávnění na úkor žadatelů o informace a obecně na úkor co nejširší otevřenosti veřejné správy. Proto předkladatelé navrhuji, aby povinné subjekty souběžně s požadavkem na poskytnutí zálohy byly nuceny jasně žadateli oznámit celkový a nepřekročitelný odhad nákladů na spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací (ne odhad celkových nákladů na poskytnutí informací) a aby výše požadované zálohy byla omezena absolutní částkou 1000,- Kč a zároveň hranicí 60 % odhadovaných nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání informace (§ 17a odst. 1 navrhovaného znění InfZ). Zároveň pak předkladatelé navrhuji zakotvit oprávnění žadatelů podat proti výši zálohy či způsobu jejího stanovení stížnost v souladu s navrženým novelizovaným zněním § 16a odst. 1 písm. d). Povinné subjekty by neměly být rovněž oprávněny požadovat zálohu na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací v případě, že nezveřejní sazebník úhrad za poskytování informací.

V souvislosti s uplatněním požadavku na zaplacení zálohy vzniknou povinným subjektům nepochybně jisté administrativní náklady; povinné subjekty tak budou vždy pečlivě zvažovat, zda požadavek na zaplacení zálohy uplatní. Dá se tedy předpokládat, že institutu zálohy budou povinné subjekty využívat spíše výjimečně, a to za účelem

„obranu“ proti podávání „šikanózních“ žádostí o informace, což je ostatně primárním cílem předmětné novelizace.

Se zaplacením zálohy předkladatelé navrhuji spojit i vznik nároku povinného subjektu na náhradu veškerých nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání, které povinný subjekt účelně vynaloží, bez ohledu na to, zda například v pozdějším řízení vezme žadatel svou žádost zpět. Zneužití tohoto oprávnění by pak mělo být eliminováno za pomoci několika pojistek, které jsou specifikovány ve zvláštní části této důvodové zprávy.

(ii) Vznik vymahatelného nároku na úhradu celkových nákladů spojených s poskytnutím požadované informace

Dle dosavadní právní úpravy bylo prakticky nemožné (minimálně to bylo velmi sporné) vymáhat po žadatelích řádně vyčíslenou úhradu za poskytnutí informace; v případě, že žadatel požadovanou úhradu nezaplatil, byl povinný subjekt oprávněn pouze požadované informace žadateli neposkytnout a žádost odložit (dosavadní znění § 17 odst. 5 InfZ). Tato oprávnění však neposkytovala povinným subjektům žádný nezpochybnitelný právní titul pro „vymáhání“ skutečně a účelně vynaložených nákladů vzniklých v souvislosti poskytnutím informací (vyhledání, shromáždění a reprodukce požadovaných informací). Tato „bezbrannost“ povinných subjektů v souvislosti s podáváním šikanózních žádostí o informace v praxi pak vedla k vynakládání zbytečných finančních prostředků z veřejných rozpočtů.

Výše uvedenou zcela nedůvodnou nerovnováhu mezi postavením žadatele a povinného subjektu by mělo odstranit zejména nové znění § 17 odst. 4, na základě něhož by povinným subjektům měl automaticky vzniknout nárok na zaplacení řádně oznámené výše úhrady.

Rovněž i zavedení tohoto poměrně silného oprávnění povinných subjektů je v návrhu předkládané novely „vykompenzováno“ zavedením několika pojistek. Výše zmíněný nárok na zaplacení úhrady nevznikne, pokud o mechanismu jeho vzniku není žadatel řádně poučen již v oznámení o úhradě podle § 17 odst. 1. Žadatel je rovněž oprávněn proti výši požadované úhrady podat stížnost v souladu s § 16a odst. 1 písm. d). Povinný subjekt rovněž nebude oprávněn požadovat zaplacení úhrady, pokud nezveřejní sazebník úhrad za poskytování informací.

b) reciproční posílení některých procesních práv žadatelů, které má za cíl zamezit možnému zneužívání nově zaváděných institutů a oprávnění ze strany povinných subjektů, a s tím související podřazení dalších procesních postupů pod režim správního řádu

Vzhledem k návrhu zavedení některých nových oprávnění povinných subjektů předkladatelé navrhuji i podstatné posílení procesního postavení žadatelů v níže uvedených oblastech a rovněž i odstranění některých neodůvodněných odchylek postupu dle InfZ od postupů předvídaných správním řádem, což je ostatně plně v souladu i s usneseními vlády ze dne 20.4.2009, č. 450, a ze dne 16.11.2009, č. 1397:

(i) podřazení rozhodování o odložení žádosti pod obecný režim správního řádu s možností podání odvolání proti rozhodnutí o odložení žádosti

Vzhledem k tomu, že již dosavadní znění InfZ upravuje několik situací, kdy povinný orgán je oprávněn žádost o poskytnutí informací odložit, a vzhledem k tomu, že samotné odložení žádosti má pro žadatele podstatné (z pohledu žadatelů často negativní) důsledky, navrhuji předkladatelé, aby doposud neformální postup - odložení žádosti (podle dosavadní koncepce je nejedná o rozhodnutí, nýbrž o faktický úkon správního orgánu) byl plně podřazen pod režim správního řádů, což by mělo přispět k větší právní jistotě a ochraně oprávněných zájmů žadatelů o informace. Vhodnost tohoto kroku je navíc podpořena i skutečností, že předkladatelé navrhuji do navrhované právní úpravy zahrnout další dva případy rozhodnutí o odložení žádosti; a to v případě, že požadované informace nespádají do působnosti osloveného povinného subjektu (§ 14 odst. 5 písm c)) a v případě, že žadatel nezaplatí požadovanou zálohu na náhradu nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání (nově navrhovaný § 17a odst. 3).

Za účelem zajištění plné ochrany práv a oprávněných zájmů žadatelů před předkladatelé rovněž navrhuji zavedení možnosti napadnout rozhodnutí o odložení žádosti odvoláním, a to analogicky s tím, jak to dosavadní právní úprava umožňovala v případě rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

(ii) *podřízení řízení o stížnostech obecným pravidlům správního řádu*

Předkladatelé dosavadní částečné vynětí řízení o stížnosti (§ 16a) z režimu rozhodování podle správního řádu považují za nekoncepční a věcně neodůvodněné. Ostatně v tomto ohledu názor předkladatelů odpovídá většinovému stanovisku odborné veřejnosti, včetně gestora předmětné právní úpravy MVČR. I praktická aplikace řízení o stížnosti ve velké většině případů tenduje k analogické aplikaci principů vycházejících ze správního řádu (rozhodnutí o stížnosti jsou odůvodňována a mají většinou i další náležitosti rozhodnutí podle správního řádu). Proto předkladatelé navrhuji plné rozšíření aplikace správního řádu i na řízení o stížnosti.

Rozhodnutí o stížnosti nebude možno i nadále napadnout odvoláním (§ 16a odst. 9). Rozhodnutí o stížnosti však bude i nadále možno napadnout správní žalobou, neboť rozhodnutí o stížnosti je nepochybně rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 správního řádu soudního, tj. je úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti a který tedy podléhá soudnímu přezkumu.

Předkladatelé rovněž navrhuji doplnění způsobů rozhodnutí o stížnosti o „rozhodnutí o zamítnutí stížnosti“ v případě jejího podání po zákonem stanovené lhůtě. Dosavadní praxe povinných orgánů byla totiž v této věci značně nejednotná, což nepřispívalo předvídatelnosti rozhodování povinných orgánů a tím i naplňování základních principů právního státu. V této souvislosti předkladatelé navrhuji zkrácení původní neodůvodněně dlouhé třicetidenní lhůty pro podání stížnosti na patnáctidenní lhůtu, která odpovídá standardní délce lhůty pro podání řádného opravného prostředku v rámci správního práva (lhůta pro odvolání je stejně dlouhá a předkladatelé si nejsou vědomi jediného relevantního důvodu, který by odůvodňoval stanovení delší lhůty pro podání stížnosti).

(iii) *rozšíření aplikace ustanovení správního řádu i na otázky počítání času a doručování dle InfZ*

Předkladatelé rovněž navrhuji, aby se v rámci novely InfZ byla aplikovatelnost příslušných ustanovení správního řádu, která upravují pravidla počítání času a doručování, explicitně rozšířena i na vztahy vznikající na základě InfZ, neboť i v této oblasti panovala v rámci rozhodovací praxe povinných subjektů značná nejednotnost. Přitom stanovení poměrně jasných pravidel ve výše zmíněných oblastech, vyprecizovaných bohatou judikaturou správních soudů, napomůže ke zvýšení právní jistoty žadatelů a povinných subjektů při aplikaci jednotlivých ustanovení InfZ.

* * *

III. Soulad navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

V ústavním pořádku České republiky je právo na informace upraveno v ustanovení Čl. 17 odst. 5 Listiny, které především právo na získávání informací od *státních orgánů a orgánů územní samosprávy*. Ustanovení Čl. 17 odst. 5 Listiny výslovně předpokládá, že podmínky pro poskytování informací státem a orgány územních samosprávných celků stanoví zákon, jímž je právě InfZ.

Změny navrhované v předložené novele se ústavního základu práva na informace nijak nedotýkají. Naopak, navrhované upřesnění procesních postupů plně odpovídá Čl. 2 odst. 2 Listiny i Čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. požadavku, aby veřejná moc byla uplatňována výlučně *způsobem stanoveným zákonem*, který má být z hlediska adresátů tohoto procesního postupu maximálně transparentní a předvídatelný, přičemž splnění tohoto požadavku by mohlo být ve vztahu k dosavadní kusé procesní úpravě InfZ právem zpochybňováno.

Navrhovaná právní úprava je tudíž plně v souladu s ústavním pořádkem.

* * *

IV. Soulad navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, a její slučitelnost s právními akty Evropské unie

Z mezinárodněprávních závazků vztahujících se k právu na informace (a svobodě projevu) je nutné zmínit Čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.) a Čl. 19 Mezinárodního Paktu o občanských a politických právech (Vyhláška FMZV č. 120/1976 Sb.). Obě mezinárodní smlouvy zaručující právo svobodně vyhledávat, přijímat a šířit informace a zásahy do tohoto práva omezují pouze na nezbytně nutné případy, přičemž úprava je v zásadě totožná s úpravou v Listině základních práv a svobod. Je tudíž možno konstatovat, že **navrhovaná právní úprava je zcela v souladu se stávajícími mezinárodněprávními závazky České republiky.**

Zákonem č. 61/2006 Sb. (poslední rozsáhlejší novela InfZ) byla do českého právního řádu transponována směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES, o opakovaném využití informací veřejného sektoru („Směrnice“). Vzhledem k tomu, že předkládaný návrh novely InfZ se žádným způsobem nedotýká transponovaných ustanovení Směrnice, resp. se neodchyluje od minimálních standardů, které Směrnice vyžaduje, lze mít za to, že **návrh je v souladu i s právem Evropských společenství.**

Do jisté míry však zůstává problematický vztah jak dosavadní právní úpravy, tak rovněž i navrhované právní úpravy k Úmluvě rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům ze dne 18. června 2009 („dále jen „Úmluva“), která však nebyla doposud ze strany České republiky ratifikována a není tedy součástí právního pořádku České republiky. Vzhledem k tomu, že se však dá očekávat ratifikace Úmluvy, je vhodné se i nad rámec striktních požadavků legislativních pravidel vlády souladem navrhované úpravy s Úmluvou zabývat (souladem celého stávajícího znění InfZ s Úmluvou se souhrnně například zabývá výše zmíněná Analýza účinnosti zákona z ledna 2012).

Problematický se zejména zdá soulad jak dosavadní právní úpravy, tak rovněž tak i navrhované právní úpravy, s Článkem 7 odst. 2 Úmluvy, který mimo jiné stanoví, že *za kopii úředního dokumentu může být žadateli účtován poplatek, který by měl být přiměřený a neměl by přesahovat skutečné náklady na reprodukci a doručení dokumentu*. Byť jsou předkladatelé přesvědčeni, že i dosavadní a návrhem nijak nezměněný princip, podle něhož povinný subjekt může požadovat úhradu nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací, je v souladu se zmíněným Čl. 7 odst. 2 Úmluvy, je nutno konstatovat, že v odborné veřejnosti se lze setkat s názory opačnými. Dle názoru předkladatelů je jak dosavadní, tak navrhovaná úprava, v souladu s předmětným ustanovením Úmluvy, neboť náklady na samotné shromáždění požadovaných informací (tj. i na jejich vyhledávání) lze podřadit pod velmi obecný pojem „náklady na reprodukci“, neboť v souvislosti s možným kopírováním, množním podkladů či dokumentů obsahujících požadované informace je vždy nutné požadované informace nejprve vyhledat a shromáždit.

Tento výklad však i například MVČR ve své Analýze účinnosti zákona z ledna 2012 označilo jako extenzivní. V této souvislosti je však nutné upozornit na to, že MVČR prosazuje z výše uvedených důvodů prosazení výhrady k předmětnému Článku 7 odst. 2 Úmluvy. **Předkladatelé jsou tedy přesvědčeni, že předkládaný návrh novely InfZ je ohledně postupu při ratifikaci Úmluvy plně v souladu s oficiální pozicí ústředních správních orgánů České republiky.** Nad rámec výše uvedeného předkladatelé poukazují na skutečnost, že Čl. 7 odst. 2 (pokud by byl například brán v potaz výše uvedený výklad MVČR) je v rozporu se zásadami pro vybírání poplatků stanovenými v Čl. 6 Směrnice, což rovněž odůvodňuje vhodnost prosazení výhrady k Čl. 7 odst. 2 Úmluvy.

* * *

V. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy

Navrhované změny nepovedou ke zvýšení nároků na veřejné rozpočty. K nárůstu finanční či administrativní zátěže pro povinné subjekty nepovede ani modifikace procesních ustanovení při vyřizování žádostí, neboť návrh toliko zpřesňuje postupy, které jsou InfZ již nyní předpokládány, případně zavádí nová fakultativní oprávnění povinných subjektů (záloha na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací), které by však povinné subjekty měly uplatňovat pouze v případě, že budou mít za to, že jsou ohroženy jejich oprávněné nároky na úhradu nákladů spojených s poskytováním požadovaných informací. Návrh by tak naopak mohl vést k určité úspoře prostředků především tím, že dopředu „zajišťuje“ oprávněné nároky na úhradu nákladů povinných subjektů a odstraňuje některé dosavadní nejasnosti a tudíž i důvody vzniku zbytečných soudních sporů mezi žadateli o informace a povinnými subjekty.

* * *

Zvláštní část**K Čl. I****K bodu 1 (§ 14 odst. 5 písm. a) InfZ)**

Navrhované doplnění pouze rozšiřuje demonstrativní výčet situací, kdy nedostatek údajů o žadateli (např. jeho doručovací adresa, rozsah požadovaných informací apod.) brání zákonem předvídanému postupu povinného subjektu. Konkrétně byla do demonstrativního výčtu doplněna ustanovení, na základě nichž povinný subjekt vznáší požadavek na úhradu nákladů spojených s poskytnutím informace (§17) a požadavek na úhradu zálohy na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (§ 17a).

K bodu 2 (§ 14 odst. 5 písm. c) InfZ)

Podle dosavadní právní úpravy byl povinný subjekt pouze povinen v případě, že požadovaná informace se nevztahovala k jeho působnosti, tuto skutečnost žadateli s odůvodněním (neformálně) sdělit. Pro toto sdělení (kromě požadavku na existenci odůvodnění) nebyly v InfZ stanoveny další náležitosti, což bylo spojeno s možným zneužitím tohoto ustanovení v neprospěch žadatelů o informace.

Vzhledem k výše uvedenému nebezpečí zneužití dosavadní úpravy a vzhledem k celkovému navrhovanému rozšíření subsidiární aplikace správního řádu na rozhodnutí o odmítnutí žádosti navrhuji předkladatelé, aby povinné subjekty informovaly žadatele o tom, že požadované informace se nevztahují k jejich působnosti, právě prostřednictvím rozhodnutí o odložení žádosti, proti kterému by měla být zavedena možnost podat odvolání (viz Čl. I bod 3 novely).

Touto úpravou by měla být posílena právní jistota žadatelů a snížena možnost zneužití ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) ze strany povinných subjektů.

K bodu 3 (§ 16 odst. 1 InfZ)

Podle dosavadní právní úpravy bylo odložení žádosti jakýmsi faktickým úkonem, jehož náležitosti nebyly ani v InfZ, ani v žádném dalším právním předpise, stanoveny. Navíc samotná praxe povinných subjektů byla ve věci odkládání žádostí značně heterogenní (některé povinné subjekty o odložení žádosti žadatele informovaly, některé toto pouze zaznamenávaly do spisu apod.), což nepřispívalo k právní jistotě účastníků řízení.

Předkladatelé proto z důvodu zvýšení právní jistoty žadatelů a zvýšení standardu ochrany jejich práv primárně navrhuji, aby o odložení žádostí bylo napříště rozhodováno v souladu s pravidly stanovenými ve správním řádu (viz Čl. I bod 23 novely).

V souvislosti s výše uvedenou změnou pak předkladatelé navrhuji, aby rozhodnutí o odložení žádosti bylo přezkoumatelné i v rámci odvolacího řízení, a to analogicky s tím, jak je tomu v případě přezkumu o odmítnutí žádosti. K návrhu této úpravy předkladatele zejména vedla snaha zvýšit ochranu žadatelů proti možnému zneužití rozhodnutí o odložení žádosti, které má často pro žadatele podstatné (často negativní) důsledky.

K bodům 4 a 5 (§ 16a odst. 1 písm. b) a § 16a odst. 1 písm. c) InfZ)

Vzhledem k tomu, že podle předkládaného návrhu novely InfZ v předvídaných situacích může být řízení o podané žádosti skončeno (aniž by byla požadovaná informace poskytnuta) nově i rozhodnutím o odložení žádosti, které by mělo být přezkoumatelné v rámci odvolacího řízení (Čl. I bod 3 novely), je třeba explicitně vyloučit z přezkumu v rámci řízení o stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. b) a c) právě i tuto situaci, kdy je vydáno rozhodnutí odložení žádosti o informace.

K bodu 6 (§ 16a odst. 1 písm. d) InfZ)

Vzhledem k tomu, že předkládanou novelou je navrhováno zavedení možnosti požadovat zálohu na úhradu nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací podle § 17a odst. 1, je s ohledem na ochranu práv žadatelů o informace vhodné, aby i proti výši stanovené zálohy mohl žadatel podat stížnost.

K bodu 7 (§ 16a odst. 3 InfZ)

Původně stanovená lhůta pro podání stížnosti (30 dnů) byla neúměrně dlouhá a nebyla rovněž v souladu s běžnou lhůtou uplatňovanou v rámci správního práva pro podání řádných opravných prostředků (odvolání). Tato ničím neodůvodněná odchylka navíc vedla často k neúměrnému protahování samotného řízení o podané stížnosti. Proto předkladatelé navrhuji zkrácení lhůty pro podání stížnosti z původních 30 na (běžných) 15 dnů.

K bodu 8 (§ 16a odst. 3 písm. a) InfZ)

Vzhledem k tomu, že dle Čl. I bodu 2 novely by v případě předvídaném v § 14 odst. 5 písm. c) InfZ mělo být rozhodováno formou rozhodnutí o odložení žádosti, je toto rozhodnutí vyjmuto z přezkumu v rámci řízení o stížnosti. Proto se prování tato legislativně technická úprava a z novelizovaného ustanovení byl vyjmut křížový odkaz na ustanovení § 14 odst. 5 písm. c).

Vzhledem k tomu, že předkladatelé navrhuji, aby žadatel byl oprávněn podat stížnost proti výši zálohy podle § 17a odst. 1 InfZ, je nutné doplnit § 16a odst. 3 písm. a) i o křížový odkaz na § 17a odst. 1.

K bodu 9 (§ 16a odst. 5 InfZ)

Doplnění tohoto ustanovení InfZ je v první řadě vyvoláno snahou předkladatelů umožnit povinným subjektům v řízení o podané stížnosti plně využít práva autoremedury a mít tak možnost vyhovět stížnosti i proti výši úhrady stanovené podle 17 InfZ a zálohy stanovené podle § 17a InfZ předtím, než stížnost předloží nadřízenému orgánu.

K bodu 10 (§ 16a odst. 5 InfZ)

Předkladatelé rovněž navrhuji, aby „prvostupňové“ orgány mohly na základě podané stížnosti rovněž rozhodnout o odmítnutí žádosti, pokud k takovému rozhodnutí budou existovat věcné důvody. Předkladatelé jsou v této souvislosti vedeni zejména snahou o zajištění procesní ekonomie v řízení o stížnostech. Tato úprava by se neměla nijak negativně dotknout

práv žadatelů, neboť proti rozhodnutí o odložení žádosti lze podat odvolání (Čl. I bod 3 novely).

K bodu 11 (§ 16a odst. 6 písm. b) InfZ)

Tato legislativně technická úprava je vyvolána změnou navrhovanou v Čl. I bod 13 novely.

K bodu 12 (§ 16a odst. 6 písm. c) InfZ)

Nadřízený orgán by měl v rámci rozhodnutí o stížnosti mít oprávnění rozhodnout i o odložení žádosti, pokud k tomu bude mít věcný důvod. Tato úprava by se neměla nijak negativně dotknout práv žadatelů, neboť proti rozhodnutí o odložení žádosti lze podat odvolání (Čl. I bod 3 novely).

Vypuštění slova „nebo“ je vyvoláno změnou navrhovanou v Čl. I bod 13 novely.

K bodům 13 a 17 (§ 16a odst. 6 písm. d) a § 16a odst. 7 písm. d) InfZ)

Předkladatelé navrhuji doplnění možností rozhodnutí o stížnosti „*rozhodnutím o zamítnutí stížnosti*“ v případě opožděného podání stížnosti (lhůta pro podání stížnosti je obecně stanovena v § 16a odst. 3 InfZ). Neexistence oprávnění vydat takovéto rozhodnutí byla nejen dlouhodobě kritizována odbornou veřejností, ale rovněž vedla nepřijatelné roztříštěnosti rozhodovací praxe v této věci (některé povinné subjekty se opožděně podanou stížností vůbec nezabývaly, některé informovaly žadatele o tom, že stížnost byla podána opožděně, některé o této skutečnosti provedly jen záznam a některé povinné subjekty se stížností meritorně zabývaly i přesto, že byla podána opožděně), což v je příkrém rozporu se zásadou předvídatelnosti správních rozhodnutí.

K bodům 14, 15 a 16 (§ 16a odst. 7 písm. a), b) a c) InfZ)

Tyto legislativně technické úpravy jsou odůvodněny zavedením možnosti podat stížnost proti výši zálohy, která je stanovena podle § 17a InfZ (viz návrh novely § 16a odst. 1 písm. d) – Čl. I bod 6 novely).

K bodu 18 (§ 16a odst. 9)

Navrhovaná legislativně technická úprava je pouze opravou nesprávného odkazu na příslušné ustanovení správního řádu.

K bodu 19 (§ 17 odst. 1)

Navrhovaná legislativně technická úprava pouze upřesňuje dosavadní znění tohoto ustanovení.

K bodu 20 (§ 17 odst. 3 InfZ)

Navrhovaná změna je upřesněním dosavadního znění předmětného ustanovení, které bylo poněkud zavádějící, neb by na jeho základě mohlo být nesprávně dovozováno, že povin-

ný subjekt byl oprávněn oznámit požadavek na úhradu nákladů vynaložených v souvislosti s poskytováním informace kdykoliv „před poskytnutím informace“, a to i v případě, že byl s poskytnutím informace v prodlení.

Navrhovaná úprava tuto formulační nepřesnost odstraňuje. Předkladatelé zároveň upozorňují, že „lhůtou pro poskytnutí informace“ je souhrnně označována nejen lhůta stanovená v § 14 odst. 5 písm. d) InfZ, nýbrž i lhůta stanovená na základě a postupem předvídaným v § 14 odst. 7 InfZ (prodloužení patnáctidenní lhůty ze závažných důvodů), dále pak v § 16a odst. 6 písm. b) InfZ a konečně i v § 16a odst. 7 písm. c) InfZ (lhůty pro vyřízení žádosti stanovené nadřízeným orgánem v rámci řízení o stížnosti). Oznámení o požadavku na zaplacení úhrady nákladů spojených s poskytnutím požadované informace je učiněno včas, pokud je žadateli odesláno poslední den předmětné lhůty; tento závěr mimo jiné vyplývá ze skutečnosti, že na základě novely by se na právní vztahy vzniklé dle InfZ měla subsidiárně aplikovat i ustanovení správního řádu upravující počítání času a doručování (Čl. I bod 27 novely).

Předkladatelé rovněž upozorňují, že předmětné lhůty pro poskytnutí informace se odesláním požadavku na zaplacení úhrady nákladů spojených s poskytnutím požadované informace přerušují (viz Čl. I bod 22 novely, konkrétně první věta § 17 odst. 6 InfZ).

V této souvislosti je vhodné dodat, že předmětná lhůta je lhůtou maximální. Předkladatelé v této souvislosti doporučují, aby povinné subjekty oznámení o požadavku na zaplacení úhrady nezasílaly poslední den lhůty, neb pak (po zaplacení požadované úhrady) mohou mít praktický problém poskytnout požadovanou informaci v zákonem stanovené lhůtě. Ostatně „automatické“ a vážnými okolnostmi neodůvodněné zasílání oznámení o požadavku na zaplacení úhrady v poslední den stanovené lhůty je dle názoru předkladatelů rovněž v rozporu se zásadou dobré správy.

K bodu 21 (§ 17 odst. 3 InfZ)

V dosavadní právní úpravě nebyla stanovena žádná lhůta pro zaplacení požadované úhrady, což je stav nevyhovující a rovněž stav, který je nesouladný s jedním z primárních cílů novely InfZ, tj. zamezení zneužívání dosavadních ustanovení InfZ ze strany některých žadatelů (zejména těch, kteří podávají šikanózní žádosti o poskytnutí informací). Toto zneužívání předkladatelé navrhuji omezit mimo jiné i prostřednictvím vzniku vymahatelného nároku na náhradu nákladů spojených s poskytnutím požadované informace (viz Čl. I bod 23 novely, konkrétně § 17 odst. 4 InfZ).

V předmětném ustanovení je stanovena minimální lhůta splatnosti požadované úhrady, a to zejména s ohledem na zajištění ochrany žadatelů před možným zneužitím tohoto oprávnění ze strany povinných subjektů, které by mohly v kombinaci se stanovením nepřiměřeně krátkých lhůt pro splatnost úhrady spoléhat na to, že žadatel nebude schopen ve stanovené lhůtě úhradu zaplatit a že tedy nebude jeho žádosti vyhověno a bude vydáno rozhodnutí o odložení (§ 17 odst. 6 poslední věta).

Stanovená lhůta splatnosti je přerušena dnem podání stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ.

Stanovením lhůty splatnosti úhrady ve spojení s přerušením lhůt pro poskytnutí informací v souladu s § 17 odst. 6 věta první by se zpravidla neměla nepřiměřeně prodlužovat doba, na jejímž konci jsou požadované informace poskytnuty, neboť je pouze na vůli žadate-

le, kdy požadovanou úhradu zaplatí (zda první či poslední den stanovené lhůty) a kdy tedy přerušená lhůta pro poskytnutí informací začne znovu plynout.

V předmětném ustanovení není stanovena fixní lhůta splatnosti požadované úhrady (pouze minimální), a to zejména vzhledem k tomu, že povinné subjekty budou moci stanovit delší lhůtu splatnosti úhrady, pokud budou chtít zohlednit specifické poměry žadatele a další okolnosti žádosti o poskytnutí informací.

K bodu 22 (§ 17 odst. 4,5 a 6 InfZ)

Zrušení původních odstavců 4,5 a 6 § 17 je odůvodněno jejich nekompatibilitou s nově navrženou úpravou ustanovení § 17 odst. 4,5,6,7 a 8 (Čl. I bod 23 novely).

K bodu 23 (§ 17 odst. 4, 5, 6, 7 a 7 InfZ)

§ 17 odst. 4 InfZ (podmínky vzniku vymahatelného nároku na úhradu nákladů spojených s poskytnutím požadované informace)

V tomto ustanovení jsou upraveny transparentní podmínky vzniku automatického nároku na zaplacení úhrady ve výši oznámené v souladu s § 17 odst. 3, popřípadě snížené na základě podané stížnosti podle § 16a odst. 1 písm. d).

Tento vymahatelný nárok povinnému subjektu vznikne, pokud žadatel svoji žádost nevezme zpět ve lhůtě 10 dní od doručení požadavku na úhradu nákladů spojených s poskytnutím informací. Výše uvedená lhůta je jednou z „pojistek“ proti zneužití tohoto nově zřizovaného institutu ze strany povinných subjektů. V této lhůtě by měli být žadatelé schopni bez nějakého nepřiměřeného tlaku posoudit, zda za „cenu“ úhrady stanovené základě předem předvídatelných pravidel dle zveřejněného sazebníku úhrad (§ 5 odst. 1 písm. f)) budou dál na poskytnutí požadované informace trvat. Pokud se žadateli výše úhrady zdá nepřiměřená může (i) svou žádost vzít zpět a případně ji ve „zúžené“ podobě podat znovu, (ii) vzít svou žádost zpět částečně, což by mělo být automaticky spojeno s úpravou (většinou se snížením) požadované úhrady, (iii) vzít svou žádost zpět a již poskytnutí informace nepožadovat, případně (iv) podat proti oznámené výši úhrady stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ.

Vzhledem k tomu, že náležitosti zpětvzetí žádosti nejsou v InfZ nijak upraveny, jsou podmínky zpětvzetí žádosti upraveny v navrhovaném ustanovení. O náležitostech zpětvzetí by měl být žadatel náležitě poučen.

Právě rozsáhlá poučovací povinnost povinných subjektů stanovená v předmětném ustanovení je další pojistnou proti možnému zneužití tohoto institutu ze strany povinných subjektů. Pro vyloučení veškerých pochybností žadatel by měl být nepochybně poučen

- o náležitostech zpětvzetí žádosti,
- o tom, že pokud žádost ve stanovené desetidenní lhůtě nevezme zpět, vznikne mu povinnost zaplatit úhradu v oznámené výši
- o možnosti podat stížnost pro výši úhrady dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ.

Nárok vzniklý na zaplacení úhrady dle § 17 je nárokem soukromoprávním a lze jej vymáhat v rámci občasného soudního řízení.

§ 17 odst. 5 InfZ

V tomto ustanovení je zakotvena další pojistka proti možnému zneužití nově zaváděných institutů - vznik automatického nároku na zaplacení úhrady oznámené dle § 17 odst. 3 InfZ a automatický vznik nároku na zaplacení nákladů mimořádně rozsáhlého vyhledání informace dle § 17a odst. 4 InfZ. Tyto nároky nemohou vzniknout, pokud povinný subjekt nezveřejní v souladu s § 5 odst. 1 písm. f) InfZ sazebník úhrad. Tato pojistka má za cíl zajistit předvídatelnost výše požadované úhrady a rovněž snazší podání případné stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ.

§ 17 odst. 6 InfZ

Předkladatelé upozorňují, že „lhůtou pro poskytnutí informace“ je označována nejen lhůta stanovená v § 14 odst. 5 písm. d) InfZ, nýbrž i lhůta stanovená na základě a postupem předvídaným v § 14 odst. 7 InfZ (prodloužení patnáctidenní lhůty ze závažných důvodů), dále pak v § 16a odst. 6 písm. b) InfZ a konečně i v § 16a odst. 7 písm. c) InfZ (lhůty pro vyřízení žádosti stanovené nadřízeným orgánem v rámci řízení o stížnosti).

První část druhé věty předmětného ustanovení před středníkem není v úpravě § 17 nová, neboť obsahově odpovídá první větě původního § 17 odst. 5.

Pokud žadatel požadovanou úhradu ve stanovené lhůtě splatnosti nezaplatí, povinný subjekt žádost rozhodnutím odloží, proti čemuž je žadatel oprávněn podat v souladu s § 16 odst. 1 odvolání.

§ 17 odst. 7 InfZ

Toto ustanovení má za cíl pouze adresátům právní normy ozřejmit vztah mezi okamžikem stanovení zálohy na mimořádně rozsáhlé vyhledání informace a okamžikem stanovení celkové úhrady veškerých nákladů spojených s poskytnutím informace (§ 17 odst. 1 InfZ).

Skutečné náklady na poskytnutí rozsáhlého souboru informací nelze totiž před jejich shromážděním – vyhledáním přesně určit. V takovém případě tedy nelze před vyhledáním informace ani stanovit výši úhrady podle § 17 odst. 1 InfZ. Pokud je toto vyhledání mimořádně rozsáhlé a povinný subjekt zatěžující, je pak povinný subjekt oprávněn požádat žadatele o zaplacení zálohy na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací dle § 17a odst. 1; to vše přirozeně přes samotným stanovením celkové úhrady veškerých nákladů spojených s poskytnutím informace (§ 17 odst. 1 InfZ).

§ 17 odst. 8 InfZ

Jedná se o reformulaci původního ustanovení § 17 odst. 6 InfZ („úhrada je příjmem povinného subjektu“), které bylo nepřesné, neboť nebralo v potaz, že ústřední správní orgány, které jsou rovněž povinnými subjekty ve smyslu InfZ, jsou de facto navázány pouze na státní rozpočet a svým vlastním rozpočtem nedisponují. Navržená úprava tedy přesněji popisuje stávající peněžní toky.

K bodu 24 (§ 17a InfZ)

Předmětné ustanovení nově upravuje institut zálohy na mimořádně náročné vyhledání informací. Odůvodnění zavedení tohoto institutu je obsaženo v čl. II obecné části důvodové zprávy a předkladatelé na něj přiměřeně odkazují.

V této souvislosti předkladatelé pouze upozorňují na to, že v InfZ není přesně definován pojem „mimořádně rozsáhlé vyhledání informací“. Ani předkladatelé k legální definici nepřistoupili, neboť obsah tohoto pojmu se bude podstatně lišit v závislosti na charakteru a druhu povinného subjektu. Obecně lze však říci, že mimořádně rozsáhlým vyhledáním informace zřejmě bude vyhledání požadované informace trvající k tomu kvalifikovanému zaměstnanci povinného subjektu několik hodin; vše samozřejmě za předpokladu, že povinné subjekty mají své vnitřní informační zdroje přehledně uspořádány (nelze přičítat k tíži žadatelů nepřehlednost uspořádání vnitřních informačních zdrojů povinných subjektů).

Mezi základní podmínky použití nově zaváděného institutu, které jsou ostatně i pojistkami proti zneužití tohoto institutu ze strany povinných subjektů, patří následující skutečnosti či náležitosti:

- V oznámení o požadavku na zaplacení zálohy (oznámení dle § 17a odst. 1) musí být uveden kvalifikovaný odhad výše nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání; výše tohoto odhadu pak představuje maximální možnou částku, kterou může povinný subjekt na náhradu celkových nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací po žadateli požadovat (a to jak v rámci úhrady dle § 17 InfZ, tak za podmínek vzniku samostatného nároku na náhradu nákladů mimořádně rozsáhlého vyhledání informací podle § 17a odst. 4);
- Výše zálohy je omezena fixní finanční částkou 1 000,- Kč a nesmí zároveň přesáhnout 60 % odhadované částky celkových nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání informace;
- Zálohu lze požadovat pouze v relativně krátké lhůtě stanovené v § 17a odst. 2 (5 pracovních dní); v případě, že povinný subjekt tuto lhůtu zmešká, ztrácí právo žádat zálohu, nikoli však náhradu celkových nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací – tento nárok však může uplatnit až pouze v rámci vyčíslení úhrady podle § 17.
- V oznámení dle § 17a odst. 1 musí být žadatel rovněž upozorněn na možnost podat proti výši zálohy stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ (tato povinnost vyplývá nejen z obecných zásad správního řízení, nýbrž nepřímě i z ustanovení § 17a odst. 3).
- V oznámení dle § 17a odst. 1 musí povinný subjekt rovněž stanovit lhůtu splatnosti zálohy (§ 17a odst. 3), která nesmí být kratší než 10 dnů od doručení oznámení dle § 17a odst. 1 žadateli; Tato lhůta je lhůtou minimální (ochrana proti zneužití ze strany povinných subjektů) a povinný subjekt ji může s ohledem na poměry žadatele a další okolnosti podání žádosti prodloužit. Tato lhůta je přerušena podáním stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. d).
- V oznámení dle § 17a odst. 1 musí povinný subjekt žadatele upozornit na skutečnost, že v případě zaplacení zálohy vznikne povinnému subjektu nárok na náhradu skutečných účelně vynaložených nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (§ 17a odst. 4 InfZ). Možnost zneužití tohoto institutu ze strany povinných subjektů je pak podstatně snížena jednak tím, že výše tohoto předmětného nároku je omezena výši původně odhadnutých nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (viz výše), jednak skutečností, že **po povinném subjektu lze požadovat pouze náhradu skutečných a účelně vynaložených nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledání informa-**

cí. Úprava dle 17a odst. 4 je navržena zejména za účelem předcházení podávání „šikanózních“ žádostí o informace, při jejichž zpracování povinné subjekty „zbytečně“ stráví mnoho hodin vyhledáním informací. Takové „šikanózní“ žadatele zřejmě od jejich úmyslu zbytečně zatěžovat povinné subjekty neodradí značně omezená výše zálohy, nýbrž spíše vznik potencionálního mnohem vyššího finančního nároku, který vznikne v souladu a za podmínek ustanovení § 17a odst. 4. Nárok vzniklý na základě § 17a odst. 4 je nárokem soukromoprávním a lze jej vymáhat v rámci občanského soudního řízení.

Analogicky jako v případě Čl. I bod 20 novely (novela § 17 odst. 3 InfZ) předkladatelé upozorňují, že „lhůtami pro poskytnutí informace“, které jsou zmíněny v § 17a odst. 5 a které se odesláním oznámení dle 17a odst. 1 přerušují, jsou souhrnně označovány nejen lhůty stanovené v § 14 odst. 5 písm. d) InfZ, nýbrž i lhůty stanovená na základě a postupem předvídaným v § 14 odst. 7 InfZ, dále pak v § 16a odst. 6 písm. b) InfZ a konečně i v § 16a odst. 7 písm. c) InfZ.

K bodu 25 (§ 20 odst. 4 písm. a) InfZ)

Podle dosavadní právní úpravy bylo odložení žádosti jakýmsi faktickým úkonem, jehož náležitosti nebyly ani v InfZ, ani v ani žádném dalším právním předpise, stanoveny. Navíc samotná praxe povinných subjektů byla ve věci odkládání žádostí značně heterogenní, což nepřispívalo k právní jistotě účastníků řízení.

Předkladatelé proto z důvodu zvýšení právní jistoty žadatelů, zvýšení standardu ochrany jejich práv a v souladu s požadavky usnesení vlády ze dne 20.4.2009, č. 450, a ze dne 16.11.2009, č. 1397 navrhuji, aby o odložení žádostí bylo napříště rozhodováno v souladu s pravidly stanovenými ve správním řádu.

Rozhodnutí o odložení žádosti by pak mělo být, obdobně jako rozhodnutí o odmítnutí žádosti, přezkoumatelné i v rámci odvolacího řízení (viz Čl. I bod 3 novely).

K bodu 26 (§ 20 odst. 4 písm. c) InfZ)

Dosavadní částečné vynětí řízení o stížnosti z režimu rozhodování podle správního řádu je nekoncepční a věcně neodůvodněné. Proto předkladatelé navrhuji plnou aplikovatelnost příslušných ustanovení správního řádu i na řízení o stížnosti.

V souladu s dosavadní úpravou i nadále platí, že rozhodnutí o stížnosti nelze napadnout odvoláním (§ 16a odst. 9 InfZ), nýbrž pouze správní žalobou.

K bodu 27 (§ 24 odst. 4 InfZ)

Za účelem zvýšení právní jistoty adresátů právní normy a usnadnění výkladu mnohých ustanovení InfZ předkladatelé navrhuji rozšíření subsidiární aplikovatelnosti příslušných ustanovení správního řádu, která upravují pravidla počítání času a doručování, i na vztahy vznikající na základě InfZ.

* * *

K Čl. II (PŘECHODNÁ USTANOVENÍ)**K bodu 1**

Při vyřizování žádostí, které byly podány před účinností novely, se bude postupovat podle dosavadních předpisů. Toto pravidlo se uplatní i pro případy, kdy soud zruší rozhodnutí nadřízeného orgánu o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu nebo rozhodnutí nadřízeného orgánu o stížnosti podle § 16a InfZ. V případě žádostí podaných před účinností novely se proto neuplatní mj. ustanovení o možnosti žádat zálohu na úhradu nákladů mimořádně rozsáhlého vyhledání informací podle § 17a InfZ.

* * *

K Čl. III (ÚČINNOST)

Účinnost zákona je stanovena od 30. září 2012 tak, aby po jeho přijetí a publikaci ve Sbírce zákonů existovala dostatečná doba pro seznámení se s provedenými změnami. Tato doba se jeví jako přiměřená, delší legisvakance není třeba, neboť novela InfZ nezavádí – s institutu zálohy dle § 17a – žádné nové instituty.