

Důvodová zpráva

OBECNÁ ČÁST

1. Důvody předložení a cíle

Právo na informace je na ústavní úrovni v českém právním řádu zakotveno v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Čl. 17 odst. 5 Listiny pak stanoví, že podmínky pro realizaci práva na informace stanoví „prováděcí“ zákon, kterým je zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „InfZ“). Za více než desetiletou dobu své účinnosti byl InfZ několikrát novelizován, ne vždy se tak ovšem dělo systémově a s ohledem na překotný vývoj informačních technologií. Současné znění InfZ tak dle názoru předkladatele jednak nereflektuje rozvoj IT technologií, jednak obsahuje další nedostatky a legislativní mezery, jejichž odstranění je žádoucí pro dosažení efektivnější realizace svobodného přístupu k informacím. Předložený návrh má tedy za cíl především zjednodušení přístupu k informacím, efektivnější vymahatelnost práva na informace a přizpůsobení rozvoji informačních technologií v podmínkách české aplikační praxe.

1.1. Název

Zákon, kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

1.2. Definice problému

Posílení vymahatelnosti práva na informace s cílem zejména urychlit a zjednodušit přístup k informacím a napomoci dalšímu využívání získaných informací.

1.3. Popis existujícího právního stavu v dané oblasti a hlavní nedostatky realizace práva na informace podle platného právního stavu

1.3.1. Právní rámec

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je základním procesním a hmotněprávním nástrojem pro přístup k informacím z veřejného sektoru. Realizuje čl. 17 Listiny základních práv a svobod v té části, kde tento uvádí právo svobodně vyhledávat a přijímat informace, a také kde ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.

Zákon o svobodném přístupu k informacím dále provádí Směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Platný právní stav nevykazuje znaky diskriminace ani nepřípustné dopady na ochranu soukromí a osobních údajů, jak dosvědčuje soudní judikatura, která se v mnoha případech vyslovila k vazbě práva na informace a práva na ochranu osobnosti a osobních údajů. Stávající znění § 8a a 8b nebylo judikaturou nikdy zpochybněno z hlediska ústavnosti, resp. z hlediska nevyvážené vazby ve vztahu k ochraně osobnosti a osobních údajů.

1.3.2. Aktivní poskytování informací

V rovině aktivního poskytování informací veřejné úřady nedostatečně plní povinnost zveřejňovat základní informace o své činnosti. Naplňování osnovy povinně zveřejněných informací a zveřejňování dalších informací, stanovených v § 5 InfZ, například neplní ani část ministerstev.

Zároveň je struktura povinných informací již překonaná a nevystihuje klíčové informace, které se v dnešní době očekávají od orgánů veřejné správy.

Na úrovni samospráv je zveřejňování povinných informací většinou také zcela nedostatečné. Jen omezený okruh samospráv tuto povinnost realizuje v zásadě správně. Velká část, zejména menších obcí (ale též větších měst), tuto povinnost buď zcela ignoruje, nebo plní natolik formalisticky a kuse, že její přínos pro veřejnost je malý.

I ty obce, které se snaží mít kvalitní webovou prezentaci, často chybují. Podle výsledků hodnocení v rámci soutěže Zlatý Erb ani finalisté krajských kol často naprosto nezvládají poskytnout veřejnosti jasnou sestavu základních informací o své činnosti.

1.3.3. Opakované využití informací veřejného sektoru (implementace Směrnice 2003/98/ES 2003)

Nedodatečná je znalost úřadů o problematice opakovaného využití informací a poskytování těchto informací k opakovanému použití. Implementace Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru je pouze částečná a postrádá klíčové technicko-organizační prvky. Například Ministerstvo spravedlnosti odepřelo (2009) některým uživatelům přístup do databáze Obchodního rejstříku, aniž by tento zásah vnímalo jako porušení práva na informace v podobě opakovaného použití informací veřejného sektoru, ve smyslu Směrnice EU.

Úřady sice zveřejňují některé informace a databáze, ale často v různých špatně využitelných zobrazeních. Světovým trendem při uplatnění opakovaného použití informací veřejného sektoru je poskytovat vedle různých forem zveřejnění také možnost stáhnout pravidelně aktualizované databázi ve formě tabulky (např. excel) tak, aby zájemce mohl s údaji provádět další operace.

1.3.3.1. Novelizace Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru

V r. 2013 proběhla významná novelizace Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru (dále také jen Směrnice RE-USE nebo Směrnice). Nově Směrnice ukládá tyto požadavky¹:

¹ viz <http://www.datablog.cz/clanky/evropska-unie-sbira-podklady-a-doporuceni-pro-clenske-staty-tykajici-se-psi-smernice>

1. Směrnice 2003/98/ES jasně stanovuje, že členské státy musí umožnit opakované použití všech obecně dostupných dokumentů.
2. Oblast působnosti směrnice se rozšiřuje na knihovny (včetně univerzitních knihoven), muzea a archivy. Směrnice se nevztahuje na ostatní kulturní instituce, například opery, balety nebo divadla, včetně archivů, které jsou jejich součástí.
3. Pro usnadnění opakovaného použití by měly subjekty veřejného sektoru zpřístupnit dokumenty ve strojově čitelných formátech a spolu s jejich metadaty, je-li to možné a vhodné, ve formátu, který zajistí interoperabilitu, například jejich zpracováním v souladu se zásadami týkajícími se požadavků slučitelnosti a použitelnosti pro prostorové informace.
4. V souvislosti s každým opakovaným použitím dokumentu mohou subjekty veřejného sektoru ve vhodných případech uložit uživateli podmínky týkající se např. uvedení zdroje. Všechny licence na opakované použití informací veřejného sektoru by každopádně měly klást co možná nejméně omezení opakovaného použití.
5. Členské státy by měly podporovat používání otevřených vládních licencí.
6. Členské státy zajistí, aby byla učiněna praktická opatření, která usnadňují vícejazyčné vyhledávání dokumentů dostupných pro opakované použití, jako seznamy fondů hlavních dokumentů s příslušnými metadaty, pokud možno přístupné on-line a ve strojově čitelném formátu, a internetové portály, které jsou propojeny s decentralizovanými seznamy fondů. (Jedná se například o panevropský open datový portál PublicData.EU, který shromažďuje datové katalogy všeho druhu.)

Implementaci novelizované podoby Směrnice je ČR povinna provést do 18. 7. 2015.

1.3.4. Poskytování informací na žádosti – nízká vymahatelnost práva na informace

Významným aspektem úpravy je poskytování informací na žádosti.

Jelikož neexistuje instituce, zastřešující oblast přístupu k informacím (obvykle Informační komise nebo komisař), neexistují žádné statistické přehledy o skutečné době vyřizování žádostí (tedy skutečné účinnosti zákona), o množství kladně vyřízených nebo odmítnutých žádostí, o jejich celkovém počtu, o jejich zaměření, o úspěšnosti opravných prostředků, o podílu opravných prostředků a soudního řízení na celkovém počtu žádostí atd.

V této oblasti dochází (vedle případů hladkého a rychlého poskytnutí informací) ke zcela nepřijatelným procesním průtahům i úmyslně chybnému právnímu posouzení požadovaných informací, a tím k jejich neoprávněnému odepírání.

Žadatel často po mnoho let nemůže získat informaci, na kterou má právo. Častý je stav tzv. „**administrativního ping-pongu**“, kdy nadřízený orgán opakovaně ruší chybné rozhodnutí podřízeného orgánu, ten však rozhodne vždy znovu chybně. Žadatel tak nemá

možnost obrátit se na soud. Zásadním způsobem je tak porušeno nejen právo na informace, ale i článek 4 Ústavy ČR (*Základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci.*).

Ani rozhodnutí soudů nemusejí vést k poskytnutí informace, protože povinný subjekt může opakovaně informaci odepřít i v rozporu s názorem soudu či předchozích rozsudků ve srovnatelných věcech, aniž by hrozila jakákoliv sankce. Neexistuje přímočarý postup, jak povinný subjekt přimět k respektu k soudním rozsudkům.

Například v kauze žadatele Blažka (redaktor Hospodářských novin) proti pražskému **Magistrátu došlo k 12-ti násobnému zrušení, vrácení a opět nesprávnému rozhodnutí** povinného subjektu, který v rozporu s konstantní rozsáhlou a zcela přílehavou judikaturou správních soudů odepíral poskytnout informace o platu a odměně dvou vysokých manažerů Magistrátu.

Lze uvést také kauzu žadatele vůči Městské části Praha 5. Po více než 400 dnech procesu a 38 úkonech v řízení byl žadatel opět prakticky na samém počátku žádání o informaci (o prodeji a nájmu budov pro zdravotnické zařízení), která by měla být bezproblémově a ihned každému poskytnuta. Podobné obstrukce probíhají u žádostí o informace u Krajského úřadu Zlínského kraje a mnoha dalších povinných subjektů.

Příklad: průběh kauzy žádosti o informace od Magistrátu hl.m.Prahy

datum	kdo	typ dokumentu
8.6.11	žadatel	žádost o informace, platy a odměny úředníků Tomana a Ďurici
20.6.11	MHMP	odmítnutí žádosti č.1
27.6.11	žadatel	Odvolání
27.7.11	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
13.9.11	MHMP	odmítnutí žádosti č.2
20.9.11	žadatel	Odvolání
10.11.11	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
11.1.12	MHMP	odmítnutí žádosti č.3
23.1.12	žadatel	Odvolání
20.2.12	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
29.3.12	MHMP	odmítnutí žádosti č.4
6.4.12	žadatel	Odvolání
3.5.12	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
21.5.12	MHMP	odmítnutí žádosti č.5
22.5.12	žadatel	Odvolání
20.6.12	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
9.7.12	MHMP	odmítnutí žádosti č.6
17.7.12	žadatel	Odvolání
8.8.12	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
24.8.12	MHMP	odmítnutí žádosti č.7
29.8.12	žadatel	Odvolání
4.10.12	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
15.11.12	MHMP	odmítnutí žádosti č.8
5.12.2012	žadatel	Odvolání
14.12.12	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
21.1.13	MHMP	odmítnutí žádosti č.9

13.2.13	žadatel	Odvolání
25.2.12	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
22.3.13	MHMP	odmítnutí žádosti č.10
17.4.13	žadatel	Odvolání
30.4.13	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
7.6.13	MHMP	odmítnutí žádosti č.11
27.6.13	žadatel	Odvolání
11.7.13	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání
26.8.13	MHMP	odmítnutí žádosti č.12
2.9.2013	žadatel	Odvolání
2.10.13	MV ČR	zrušení, vrácení k novému projednání rada magistrátu <u>na základě medializace případu</u> rozhoduje o poskytnutí
16.10.2013	MHMP	info
16.10. 2013	MHMP	odesílá info o platech,
21.10.2013		Informace doručeny
počet dní	počet roků	
866	2,4	

Důvodem nízké vymahatelnosti je několik faktorů. Jde především o procesní nemožnost v klasickém správním řízení překonat zatvrzelý odpor povinného subjektu, který nerespektuje právní názor nadřízeného orgánu.

Dále je problémem nejednotnost postupu nadřízených orgánů. Dalším problémem je neexistence sankce za porušení povinností při postupu podle z. č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (InfZ).

1.3.5. Negativní dopad nízké vymahatelnosti práva na informace

Tento stav nutně ústí v hromadné prohry povinných subjektů v soudních přích, ve značné a zčásti zbytečné zátěži soudní soustavy, výdajích povinných subjektů na soudní náklady, a především v rozsáhlé porušování práva na informace a prodloužení doby, po které se žadatel k oprávněně požadované informace dostane, kdy už hodnota informace bývá nulová.

1.3.6. Další problémy

Dalšími problémy v oblasti přístupu k informacím jsou nedostatky celého systému. Chybí některé funkce, které se v jiných státech v jejich politice otevřenosti veřejné správy považují za klíčové:

1. sledování celé oblasti transparentnosti a speciálně přístupu k informacím z hlediska zájmu veřejnosti o informace (statistiky, analýza rychlosti a účinnosti poskytování informací, nakládání s informacemi v úřadech s ohledem na jejich poskytování, promyšlené aktivní zveřejňování, přínos informací pro opakované použití pro rozvoj ekonomiky),
2. vzdělávání úřednictva,
3. seznamování veřejnosti s možnostmi a rozumnou mírou požadavků na přístup k informacím,

4. mezinárodní kontakty s institucemi, které v ostatních zemích mají tyto oblasti na starosti,
5. sledování legislativy, zasahující do práva na informace
6. a další funkce.

Jak problémy v oblasti poskytování informací na žádosti a aktivního zveřejňování informací, tak i nedostatek ostatních funkcí v ČR a neúcta k rozhodnutím soudů ukazují, že zlepšení již není realizovatelné pouze procedurálními změnami, ale je nutná institucionální a hlubší reforma systému.

1.4. Mezinárodní porovnání českého zákona o přístupu k informacím

Již několik let se na mezinárodní úrovni provádí srovnávání jednotlivých národních úprav přístupu k informacím. Srovnání provádí dvě renomované mezinárodní organizace na poli práva na informace: Centre for Law nad Democracy (Halifax) a Access Info (Madrid).

Rating se provádí v sedmi parametrech, z nichž každý se skládá z několika dalších podrobně bodovaných položek.

Hodnocení ČR lze najít na adrese

http://www.rti-rating.org/view_country.php?country_name=Czech%20Republic

Srovnání mezi celkem 94 zeměmi není pro ČR lichotivé:

Ranking Position	COUNTRY	Date	Right of Access	Scope	Requesting Procedures	Exceptions & Refusals	Appeals	Sanctions & Protections	Promotional measures	TOTAL
1	Serbia	2003	5	30	22	26	29	7	16	135
2	India	2005	5	25	27	26	29	5	13	130
3	Slovenia	2003	3	30	26	25	28	4	13	129
4	Liberia	2010	5	30	21	27	20	7	16	126
5	El Salvador	2011	6	30	26	22	23	1	16	124
6	Mexico	2002	6	22	25	22	26	2	16	119
7	Antigua	2004	3	24	22	23	24	8	14	118
8	Azerbaijan	2005	5	28	24	24	19	3	12	115
9	Ukraine	2011	5	28	23	27	19	5	8	115
10	Ethiopia	2008	5	25	21	18	25	6	14	114
11	Nicaragua	2007	4	30	20	27	14	3	15	113
12	Macedonia	2006	4	30	21	22	18	4	14	113
13	Croatia	2003	5	27	20	24	19	3	14	112
14	South Africa	2000	6	25	21	25	14	6	14	111
15	Brazil	2011	6	29	21	16	22	3	13	110
16	Moldova	2000	5	28	23	23	17	4	10	110
17	Bangladesh	2008	2	25	18	20	23	6	15	109
18	Kosovo	2003	2	25	23	22	21	2	11	106
19	Yemen	2012	2	29	18	19	19	3	15	105
20	Finland	1999	6	28	22	16	20	3	10	105
21	Nepal	2007	4	27	18	15	24	6	10	104
22	Kyrgyzstan	2007	4	30	26	13	19	3	8	103
23	Bosnia and Herzegovina	2000	4	30	21	19	16	0	12	102
24	Panama	2002	5	28	17	16	20	5	11	102

25	Indonesia	2010	6	28	13	16	25	3	10	101
26	United Kingdom	2000	2	25	20	12	23	7	10	99
27	Uganda	2005	6	26	23	22	11	5	5	98
28	Russia	2009	1	30	20	12	26	1	8	98
29	Georgia	1999	4	30	15	18	20	1	9	97
30	Armenia	2003	3	24	18	20	19	2	10	96
31	Guatemala	2008	6	29	18	21	5	3	14	96
32	Peru	2003	4	29	19	17	14	4	8	95
33	New Zealand	1982	4	16	22	18	23	6	5	94
34	Estonia	2000	5	20	24	22	16	1	6	94
35	Chile	2008	5	16	21	14	23	4	10	93
36	Ireland	1997	2	24	19	7	23	3	14	92
37	Sweden	1766	5	27	18	17	14	3	8	92
38	Bulgaria	2000	5	30	21	20	3	4	8	91
39	Uruguay	2008	3	26	17	20	11	2	12	91
40	Trinidad	1999	3	24	17	20	15	3	9	91
41	Jamaica	2002	3	18	25	14	17	5	8	90
42	Nigeria	2011	3	29	14	22	4	7	11	90
43	United States of America	1966	4	18	19	16	14	4	14	89
44	Tunisia	2011	2	20	23	21	10	1	12	89
45	Montenegro	2005	5	30	22	21	4	2	5	89
46	Hungary	2011	2	29	15	12	20	0	9	87
47	Belize	1994	1	19	22	16	19	2	6	85
48	Honduras	2006	2	23	15	12	18	2	13	85
49	South Korea	1996	4	23	11	20	17	1	8	84
50	Australia	1982	2	10	21	15	23	2	10	83
51	Romania	2001	5	29	17	13	4	6	9	83
52	Netherlands	1991	4	21	22	16	14	4	2	83
53	Mongolia	2011	4	23	20	6	23	2	4	82
54	Colombia	1985	5	17	19	17	14	2	8	82
55	Canada	1983	3	13	15	11	22	6	9	79
56	Norway	2006	5	16	15	16	22	2	2	78
57	Malta	2008	0	19	21	12	10	2	14	78
58	Switzerland	2004	3	19	18	13	14	0	10	77
59	Rwanda	2013	2	30	8	24	9	1	3	77
60	Angola	2002	4	20	11	18	18	0	5	76
61	Thailand	1997	4	24	14	13	14	2	5	76
62	Ecuador	2004	4	27	10	14	8	3	9	75
63	Niger	2011	0	19	13	13	17	6	6	74
64	Portugal	2007	4	22	19	10	14	0	4	73
65	Zimbabwe	2002	2	16	12	14	22	1	5	72
66	China	2007	1	11	18	15	13	1	13	72
67	Saint Vincent and the Grenadines	2003	2	21	19	18	2	2	8	72
68	Czech Republic	1999	2	28	14	14	10	0	4	72
69	Turkey	2003	3	24	13	21	5	2	4	72
70	Latvia	1998	4	30	18	14	4	2	0	72
71	Slovakia	2000	3	20	25	14	4	2	2	70
72	Cook Islands	2009	4	15	16	15	14	3	2	69
73	Guyana	2013	4	15	16	10	9	4	11	69
74	Israel	1998	3	25	14	11	8	3	4	68
75	Japan	1999	3	14	15	21	9	0	5	67

76	Argentina	2004	6	19	22	15	3	1	0	66
77	Pakistan	2002	5	16	8	11	18	5	3	66
78	Guinea	2010	2	27	16	9	4	2	6	66
79	Greece	1999	4	12	16	13	17	0	3	65
80	Denmark	1987	1	17	13	10	23	0	0	64
81	France	1978	1	17	14	14	16	0	2	64
82	Iceland	1996	0	10	21	17	12	0	4	64
83	Lithuania	1996	5	24	18	11	6	0	0	64
84	Poland	2001	4	27	15	10	3	1	2	62
85	Uzbekistan	1997	3	25	12	13	7	1	0	61
86	Dominican Republic	2004	5	21	16	11	3	2	3	61
87	Taiwan	2005	2	21	11	17	6	1	2	60
88	Italy	1990	2	21	7	5	13	2	7	57
89	Belgium	1994	2	17	11	15	11	0	0	56
90	Jordan	2007	0	25	7	10	8	0	5	55
91	Germany	2005	0	19	7	11	15	0	0	52
92	Tajikistan	2002	4	8	19	16	2	0	2	51
93	Liechtenstein	1999	0	17	10	5	1	2	4	39
94	Austria	1987	2	23	8	2	2	0	0	37

1.5. Identifikace dotčených subjektů

Změnami jsou dotčeny jak tzv. povinné subjekty, tedy subjekty mající povinnost podle uvedených předpisů poskytovat informace, tak i potenciální žadatelé o tyto informace, tedy každá fyzická i právnická osoba. Povinnými subjekty jsou zejména všechny státní orgány, dále územní samosprávné celky a tzv. veřejné instituce, tedy entity veřejného práva nebo entity smíšené práva soukromého s prvky veřejnoprávními, u nichž z důvodu jejich vazby na stát nebo samosprávu převažuje veřejný zájem na jejich zařazení do kategorie subjektů povinných poskytovat informace.

2. Popis cílového stavu

Cílem je zvýšení rychlosti získání informace a zjednodušení obrany žadatelů proti případným obstrukčním postupům ze strany povinných subjektů.

Dalším cílem je implementace novelizované Směrnice RE-USE ve smyslu zásadního vyjasnění a usnadnění postupů, kterými povinné subjekty poskytují informace pro opakované použití, především z hlediska technických parametrů poskytovaných informací (zejména datasetů) a formy jejich poskytování jak z hlediska přenosu, tak z hlediska aktualizací. Vyjasnit se také má právní povaha informací poskytovaných pro opakované použití (licence, ochrana autorského práva), jakož i podmínky pro úhradu za poskytnutí těchto informací.

Níže předložená legislativní opatření by měla především zjednodušit a zefektivnit svobodný přístup k informacím v České republice. Dle jejich charakteru je lze rozdělit do následujících okruhů:

1. institucionální změna procesu poskytování informací – zřízení Úřadu pro ochranu informačních svobod),

2. změnu formy aktivního zveřejňování tzv. povinných informací z taxativního výčtu v zákoně (§5) na metodu „publikačních schémat“, přizpůsobených různým typům povinných subjektů a umožňující jim přizpůsobit publikační schéma své specifické praxi.
3. zavedení informačního příkazu při uplatnění opravných prostředků při vyřízení žádosti,
4. zavedení možnosti odmítnout zjevně nerozumnou žádost (tj. žádost kverulační, zneužívající právo na informace k obtěžování povinného subjektu; o odmítnutí by rozhodoval nezávislý orgán – Úřad pro ochranu informačních svobod)
5. zavedení sankcí (přestupku a správního deliktu) při porušení některých povinností stanovených v InfZ,
6. podrobnější úprava poskytování informací pro opakované použití a implementace novelizované Směrnice RE-USE,
7. v rámci úpravy poskytování informací pro opakované použití též zavedení možnosti notifikace, tj. přihlášení se k pravidelnému odběru typově stejných, nově vznikajících informací, např. aktualizovaných datasetů,
8. podrobnější úprava otevřených dat, včetně možnosti vlády stanovit datasey, které budou do podoby otevřených dat převedeny, a též katalogizační povinnost otevřených datasetů,
9. upřesnění některých dalších ustanovení v případech, kdy praxe ukázala vhodnost změny (drobné úpravy).

3. Vyhodnocení nákladů a přínosů

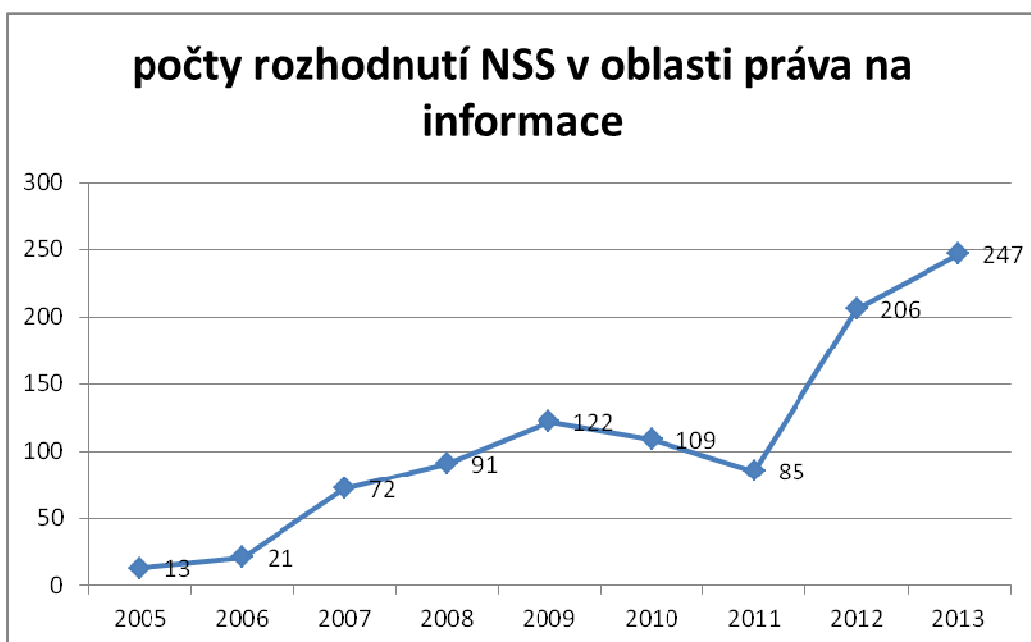
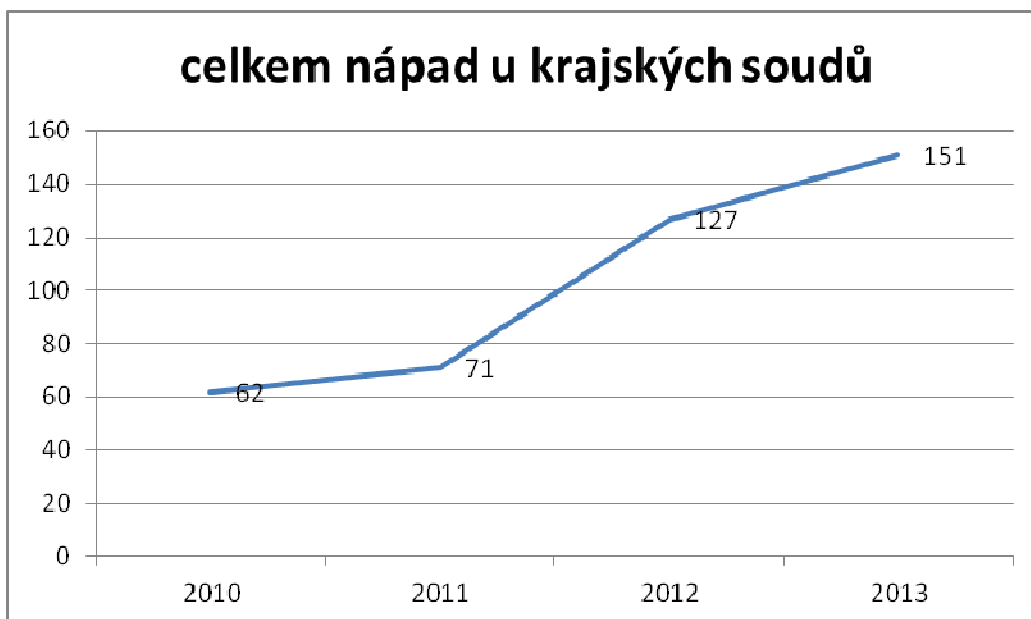
Z hlediska hodnocení dopadu navrhovaných řešení je provedená analýza spíše kvalitativní než kvantitativní, tj. zaměřuje se zejména na posouzení mimopeněžních přínosů a nákladů, avšak na hospodářský efekt lze částečně (u některých navrhovaných opatření) usuzovat.

Cílem předloženého legislativního návrhu je zjednodušení a zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím. **Předpokládaný finanční dopad na veřejné rozpočty** navržených změn by měl být neutrální. Zvýšení efektivity lze tedy spatřovat nejen v urychlení celého procesu při poskytnutí informací, ale rovněž ve snížení jeho finanční náročnosti.

Provozní náklady na chod Úřadu jsou při předpokládaném počtu 20- ti zaměstnanců odhadovány do 20-ti miliónů korun ročně. Předpokládá se srovnatelná úspora u nadřízených orgánů a správních soudů.

Následující grafy² ukazují počty kauz vedených na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, vedených v soustavě správního soudnictví:

² Dotazování krajských soudů, leden-únor 2014, O. Kužílek



V letech 2012 a 2013 prudce narostl počet soudních sporů v oblasti práva na informace, a to jak u soustavy krajských soudů, tak i vedených u Nejvyššího správního soudu. Pokud by se průměrný náklad na jedno rozhodnutí NSS odhadl na 20 000 Kč, pak by pouze snížení na polovinu představovalo úsporu 2 milionů Kč ročně. Zároveň snížení počtu případů u krajských soudů na polovinu, pokud by se náklady na jeden odhadly na 10 000 Kč, představovalo cca 4 mil. Kč.

Lze usoudit, že snížení nákladů na soudní řízení by řádově korelovalo s náklady na zřízení navrhovaného Úřadu .

Jde tedy o **rozpočtově neutrální opatření**, vzhledem k předpokládanému úbytku agendy opravných prostředků a soudních sporů je pravděpodobné i celkové snížení nákladů veřejných rozpočtů.

Institut informačního příkazu umožňuje nadřízenému orgánu povinného subjektu po provedeném řízení o opravném prostředku (odvolání či stížnosti) povinnému subjektu přímo uložit poskytnutí informace. Tím se odstraní časté zacyklení celého řízení, které s sebou přináší neúčelně vynaložené náklady, a to jak na straně žadatele, tak na straně povinného subjektu, jeho nadřízeného orgánu a soudu. Zjednodušení celého procesu se tedy kladně promítne i do jeho finanční náročnosti.

Mimoekonomické dopady navrhované právní úpravy se vztahují k jejímu základnímu cíli – zefektivnění systému svobodného přístupu k informacím a nepochybně též zvýšení míry transparentnosti povinných subjektů při výkonu svěřené působnosti, resp. činnosti. V tomto ohledu návrh postupuje směrem způsobilým vyvolat zamýšlené důsledky.

Předkladatel konstatuje, že předkládaný návrh zákona nevyvolá žádné negativní dopady v oblasti životního prostředí ani v sociální oblasti. Předložený návrh nemá dopad na rovnost mužů a žen, resp. z hlediska zákazu diskriminace.

Podpora podnikání

Návrh zásadním upřesněním a zprůchodněním poskytování informací pro opakované použití a implementací Směrnice RE- USE způsobem umožňujícím jejich další zpracování nepochybně významně podpoří podnikatelské subjekty a vznik pracovních míst.

Návrh nebude mít žádné dopady na specifické skupiny obyvatel a nebude mít protiústavní dopad na ochranu osobnosti a osobních údajů.

Určité administrativní zatížení může přinést *přechod na nový systém publikačních schémat*. Půjde však o přechodný stav (v řádu týdnů), poté by naopak měla zátěž poklesnout tím, že aktivně zveřejněné informace předejdou určitému počtu podávaných žádostí. Nový stav by navíc pro povinné subjekty měl být snadnější, protože Úřad by měl dodávat jasný návod a podporu k publikačním schématům.

Korupční rizika

Návrh nemá žádná korupční rizika, naopak, posilováním transparentnosti veřejné správy a snižováním prostoru pro „výkladovou libovůli“ zákona o svobodném přístupu k informacím může mít pozitivní vliv na zvyšování informovanosti veřejnosti a tím pádem i posílení veřejné kontroly povinných subjektů.

4. Implementace doporučených variant a vynucování

Implementace předkládaného návrhu vyžaduje vytvoření Úřadu pro ochranu informačních svobod.

Respektování zákonné úpravy je zajištěno podle povahy věci:

- prostředky správního řízení a správního soudnictví,
- nově zavedenými sankčními opatřeními,

- nově zavedenými procesními postupy, zejména informačním příkazem či možností překonat stav, kdy povinný subjekt nepředá spisovou dokumentaci.

Předkládaný návrh neobsahuje řešení, která by představovala zvýšené riziko z hlediska proveditelnosti a vynutitelnosti, naopak jeho hlavním cílem je zásadní zvýšení vynutitelnosti.

5. Přezkum účinnosti regulace

Účinnost předkládané novely zákona bude v praxi ověřována především nově zavedenými kompetencemi a povinnostmi Úřadu pro ochranu informačních svobod, zejména dozorem a kontrolou, vydáváním stanovisek, sledováním a vyhodnocováním poskytování informací na žádosti, aktivního zveřejňování informací, opakovaného použití informací a poskytování otevřených dat, dále běžnými metodami správního řízení, prostřednictvím řízení o opravných prostředcích a řízeními před správními soudy.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Navrhovaná právní úprava je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, relevantní jsou zejména čl. 17, a čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Návrhy jsou přiměřené sledovanému cíli, podporují ústavním pořádkem zaručené právo na informace.

Nálezy Ústavního soudu, které se přímo věnují právu na informace, se většinou vztahují k vymezení okruhu povinných subjektů v kategorii „veřejná instituce“ (srov. nálezy sp. zn. III. ÚS 671/02, III. ÚS 682/02 a I. ÚS 260/06). Dále Ústavní soud řešil otázku ochrany soukromí a osobních údajů (v nálezu I. ÚS 517/10 k poskytování informací o členství aktivních soudců v „předlistopadové KSČ“) anebo ústavnost § 11 odst. 4 písm. b) InfZ z hlediska poskytování informací o *pravomocných* rozsudcích, když omezení informační povinnosti jen na *pravomocné* rozsudky zrušil. Navržené změny se těchto oblastí netýkají.

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

Ústavní soud pojímá příslušné mezinárodní smlouvy, které garantují právo na informace, široce a zahrnuje do něj i právo na získávání informací od státu a dalších veřejnoprávních subjektů [srov. nálezy ÚS I. ÚS 517/10: *Jestliže je informace součástí (minimálně i) veřejné sféry, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, tzn. že informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat.]. K této otázce dále srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1885/10.*

Z mezinárodních smluv se oblasti přístupu k informacím vztahuje Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, publikovaná pod č. 209/1992 Sb. Ta v čl. 10 garantuje svobodu projevu a právo získávat informace (1. *Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo*

myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společností. 2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.). S touto povinností je navržená novelizace souladná.

Evropská úmluva dále v čl. 8 chrání právo na respektování rodinného a soukromého života (1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. 2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.). Navržená novelizace nemění rozsah ochrany soukromí a osobních údajů, není proto s Úmluvou v rozporu.

Dále je pro Českou republiku závazný Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, publikovaný pod č. 150/1976 Sb. (srov. čl. 17 a čl. 19 odst. 2). Návrh je i s těmito ustanoveními plně v souladu.

8. Zhodnocení slučitelnosti návrhu s právními akty Evropské unie

InfZ v dnešní podobě implementuje směrnici Evropského Parlamentu a Rady č. 98/2003/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., přičemž panovaly pochybnosti o tom, že implementace je dostatečná. Evropská komise zahájila řízení se Slovenskem, kde platí úprava velmi podobná české a kterou komise nepovažuje za dostatečnou implementaci Směrnice do slovenského Infozákona (podobný pohled má Komise údajně i na českou úpravu³).

Směrnice RE-USE navíc prošla v r. 2013 významnou novelizací. Bez promítnutí její aktuální podoby do InfZ by nepochybně nebyla splněna povinnost ČR směrnicí implementovat.

Předložený návrh je v souladu s novelizovaným zněním uvedené směrnice a je tedy plně slučitelný s právem EU.

³ neformální sdělení slovenského ministerstva vnitra k možnosti implementovat Směrnici do slovenského zákona obdobně, jako to učinila ČR v r. 2006

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

ČÁST PRVNÍ

K bodu 1 §1

Do ustanovení se přidává stručný popis další významné části obsahu právní úpravy a zavádí se legislativní zkratka pro Úřad pro ochranu informačních svobod.

K bodu 2 § 2 odst. 1

Přes existenci judikatury se některé státem nebo samosprávnými celky ovládané společnosti nepovažují za povinné subjekty podle tohoto zákona. Návrh tedy staví najisto, které subjekty zákonu podléhají, a to včetně zdravotních pojišťoven. Termín „další veřejné instituce“ přitom může zahrnout i další subjekty, kde je ve veřejném zájmu jejich informační otevřenost.

K bodu 3 § 2 odst. 2

Nově navržené znění vymezení povinných subjektů s částečnou informační povinností reaguje na rozsudek Krajského soudu v Brně č.j. 62 A 26/2012-129 z 7.6.2013. Rozsudek uvádí, že *„Svěřuje-li zákon určitý výkon veřejné správy správnímu orgánu (jenž je bezesporu povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím) a současně tomuto správnímu orgánu umožňuje tímto výkonem veřejné správy pověřit jiný subjekt (tedy výkon veřejné správy původně uložený správnímu orgánu takto delegovat), je třeba na tento pověřený subjekt nahlížet při výkonu veřejné správy shodně jako na správní orgán, který je primárně k výkonu této veřejné správy určen.*

K bodu 4 § 2 odst. 3

S ohledem na specifičnost poskytování informací pro opakované použití ve smyslu Směrnice RE-USE je nutno, aby InfZ měl přednost pro případy, kdy jde o tento typ poskytování informací. Jde například o situaci, kdy by měl informace pro opakované použití poskytovat Český zeměpisný a katastrální úřad, u kterého však platí, že jednotlivou informaci nelze požadovat podle InfZ, ale jen pouze postupem stanoveným v zákonu č. 344/1992 Sb. o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon). Podobným případem bude archivní zákon. Speciální úpravy případného poskytování pro opakované použití, které mohou být v takových zákonech upraveny, budou tedy mít povahu nadstandardní úpravy, avšak nebudou moci vyloučit uplatnění dalších forem poskytování pro opakované použití podle InfZ, pokud tyto jsou technicky realizovatelné a nepřinášejí nepřiměřenou zátěž.

K bodu 5 § 2 odst. 4

Dosavadní formulace by vylučovala poskytování informací v případě, kdy jde o informace pro opakované použití v té podobě, že se pravidelně poskytuje určitá informace v aktualizované podobě, například ve formě přírůstkových souborů nebo aktualizace. Proto je nutno zavést výjimku z výluky nově vznikajících informací z působnosti zákona pro případy, kdy se jedná o typově stejnou informaci, která se opakovaně vytváří na základě nových skutečností, anebo o stejnou informaci (soubor), pouze doplněný o nové údaje. Zároveň je podmínkou tohoto postupu okolnost, že žádost směřuje k poskytnutí pro opakované použití, které je podmíněno specifickými technickými podmínkami poskytování, například vytvořením webového rozhraní.

Uvedenou změnou se tedy nezavádí povinnost povinného subjektu vytvořit na základě žádosti novou informaci, která dříve neexistovala, pouze v případě, kdy ji sám z vlastní aktivity pravidelně „aktualizuje“, umožnit její opakované získávání.

K bodu 6 § 3 odst. 2

Jazyková úprava přesněji vystihující věcný obsah ustanovení, nemění právní obsah.

K bodu 7 § 3 odst. 5

S ohledem na postupně vyvinutou dominanci internetu jako formy zveřejnění informací a jeho širokou dostupnost, snadnější než jiné dosud vyjmenované formy zveřejnění, se vypouští ostatní možnosti, jak splnit povinnost zveřejnit informaci. Vypouští se tedy příkladný výčet zveřejnění informace tím, že je vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, vystavená na úřední desce, s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby.

K bodu 8 § 3 odst. 7 až 15

V odst. 7 se zavádí definice opakovaného použití informací. Definice přejímá znění definice ze Směrnice RE-USE.

V odst. 8 se zavádí definice zvláštního typu informace, která se v typově stejné podobě opakovaně vytváří ve vztahu k typově stejnému obsahu.

Jde o situace, kdy žadatel požádá o určitý typ informace, který je ve stejné podobě pravidelně vytvářen, anebo o určitý dataset (soubor), který je pravidelně aktualizován, s tím, že požaduje, aby mu nadále byly tyto nově vytvářené či aktualizované informace poskytovány. Například by mělo jít o sestavu usnesení zastupitelstva obce anebo o aktualizované soubory určité databáze. Naopak by nemělo jít o nově vzniklá rozhodnutí správních orgánů ve stejné agendě, ale přijímané v individuálních případech.

V odst. 9 až 12 se zavádí definice pojmů, potřebných pro formulaci povinností při publikaci ve formě tzv. otevřených dat. Definice se přejímá ze směrnice a z české terminologie. Definice metadat se přejímá z návrhu novelizace InfZ, vypracované v r. 2013 Ministerstvem vnitra. Definice strojově čitelného formátu, otevřeného formátu a otevřené formální normy vycházejí z čl. 2 odst. 6 až 8 Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru ve znění Směrnice 2013/37/EU, které se přejímají, neboť jejich znění je exaktní a použitelné pro zákonnou normu.

V odst. 13 se zavádí legislativní zkratka kopie spisu, která je potřebná pro snadnou formulaci principu, že pro řízení o opravných prostředcích mezi povinným subjektem a nadřízeným orgánem (Úřadem) postačuje předávání spisu v elektronické podobě. Ponechává se však možnost pro případ, kdy povinný subjekt nemá prostředky na převedení listinných podkladů do elektronické podoby (skenování, fotografování).

V odst. 14 se uvádí definice univerzitní knihovny, potřebná pro vymezení nových povinností podle čl. 2 odst. 9 Směrnice 2003/98/ES 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru ve znění Směrnice 2013/37/EU.

V odst. 15 se upřesňuje, že stížností se rozumí podnět k zahájení řízení ze strany Úřadu, a to ve věci případného vydání informačního příkazu. Cílem je, aby bylo odděleno vlastní řízení o poskytnutí informace, kde rozhoduje povinný subjekt a nadřízený orgán a správní řízení vedené Úřadem v zákonem vymezených případech (opakované rozhodnutí o odmítnutí žádosti apod.).

K bodu 9 § 4 název

Název ustanovení se upřesňuje tak, aby vystihl jeho obsah.

K bodu 10 § 4 odst 2

Vypouští se požadavek vázaný na jiné formy zveřejnění, než na internetu (souvisí s odůvodněním 0). Nově se s použitím upřesněné terminologie formuluje povinnost, aby zveřejňované informace splňovaly požadavky na strojovou čitelnost, otevřený formát a metadata. Dopad úpravy zůstává stejný. Nově se stanoví výjimky pro případy, kdy takový technický postup není možný, vyvolal by nepřiměřenou zátěž nebo výjimku stanoví zákon.

K bodu 11 § 4 odst. 3

Doplňuje se požadavek, aby i při poskytnutí informace na jednotlivou žádost byla informace poskytnuta tak, aby pokud možno splňovala požadavky na strojovou čitelnost, otevřený formát a metadata.

K bodu 12 § 4 odst. 5 a 6

V praxi často dochází k nejasnostem, zda je povinný subjekt povinen vyhovět žadateli také ve formě, v níž mu informaci poskytne. Tento princip přitom zcela jednoznačně plyne ze Směrnice RE-USE. Pro zvýšení právní jistoty a instruktivitu pro povinné subjekty se příkladným výčtem uvádí nejvíce typické případy formy poskytnutí informace.

k písm. b)

Jako jedna z nejsnadnějších forem poskytnutí se uvádí zveřejnění (na internetu) s poskytnutím odkazu (linku). Tento postup pak navazuje na ust. § 6 a představuje tak možnost povinného subjektu vyhnout se jakémukoliv procesnímu postupu. Jde o nejefektivnější a zároveň nejméně administrativně zatěžující postup.

k písm. c)

Nahlížení do dokumentů, sestav informací či informačního systému představuje pro povinný subjekt nejméně zatěžující způsob, jak žadateli zpřístupnit informaci. Může navíc významně pomáhat pro zpřesnění a zúžení žádostí, požadujících kopie. Též může posloužit k přenesení zátěže s vyhledáním požadované informace na žadatele.

k písm. d)

Podobně je to s výslovným uvedením možnosti nahlížet přímo do informačního systému, a to buď umožněním přímo v sídle povinného subjektu na jeho zařízení (např. informační kiosek), anebo dokonce dálkovým přístupem, kdy žadateli může být zřízen časově omezený vstup do vymezené části systému, samozřejmě jen tehdy, pokud je to z hlediska informačního systému bezpečné. S ohledem na dále navržené upřesnění, že na internetu formulářově podaná žádost má též povahu žádosti dle InfZ, navrhuje se též jako formu poskytnutí informace zmínit její vyhledání pomocí takového formulářového dotazu.

k písm. f)

S ohledem na běžnou praxi, kdy žadatel snižuje zátěž povinného subjektu tím, že v žádosti nabídne formulář či tabulku, do které žádá požadované údaje vložit (včetně možnosti, že takový formulář vystaví na webu a požádá povinný subjekt o vložení údajů dálkovým přístupem), navrhuje se výslovně zmínit i tuto moderní formu poskytnutí informací.

K odst. 6

Pro oblast opakovaného použití informací, která se plynule překrývá s běžným poskytováním na jednotlivé žádosti podle předchozího odstavce, se výslovně uvádějí některé typické firmy poskytované, aby se dosáhlo právní jistoty žadatelů i povinných subjektů. Nejpraktičtější bývá v určitých situacích sdílení dat pomocí rozhraní API. V některých případech lze na základě licenční smlouvy pro žadatele realizovat určitý výběr informací. Pro případe opakovaně vytvářených informací se výslovně uvádí možnost dálkového přístup k nim, například tak, že jsou vystaveny na webové stránce povinného subjektu.

K bodu 13

Pro přehlednější členění zákona se navrhuje vložit nadpis, shrnující problematiku, upravenou v následujících ustanoveních.

K bodu 14

Dosavadní § 5 se z větší části nahrazuje novým pojetím aktivně zveřejňovaných povinných informací. Zavádí se princip **publikačních schémat**.

V § 5 odst. 1 až 6 se stanoví povinnost každého povinného subjektu přijmout schéma zveřejňování (publikační schéma), tj. popis toho, jaké informace, jakým způsobem a v jaké formě se zveřejňují. Použití schématu je podmíněno souhlasem Úřadu. Povinný subjekt buď prostě přejme modelové publikační schéma (odst. 3), anebo je přizpůsobí a rozvede podle svých potřeb. Zčásti půjde o sestavu informací podobnou dosavadním ustanovením § 5 odstavců 1 až 6.

Dále se stanoví povinnost zveřejnit schéma na místě všeobecně přístupném, tj. zejména na úřední desce. Toto zveřejnění se týká pouze schématu, nikoli samotných informací podle něj zveřejňovaných. Stejně jako dosud se ukládá zveřejnit publikační schéma na internetu, nyní však s výslovnou povinností zveřejnit jej tak, že je přístupné přímým odkazem z hlavní stránky z hlavní nabídky. Přitom se používá terminologie, která znamená:

webové sídlo	(webová) stránka
Celá www prezentace jednoho cíle, smyslu, poslání, subjektu (člověka, firmy, organizace, instituce) se společnou navigací, společným hlavním nadpisem, konzistentním vzhledem a společnou hlavní stránkou. Jde o danou adresu a všechny její podúrovně, všechny její podstránky souhrnně. Např. www.lhota.cz . (Anglicky website , web site, slovensky webové sídlo , polsky witryna internetowa, strony internetowe, serwis internetowy,	Jedna konkrétní stránka na jedné konkrétní adrese. Např. www.lhota.cz/kontakt (anglicky web page , slovensky webová stránka , polsky strona internetowa, rusky веб-страница [v eb -stranica], německy Webseite (z německého výrazu pro běžnou papírovou stránku), španělsky página web, italsky pagina web;

rusky сайт [sajt], německy Website (z angličtiny), španělsky sitio web, sede web, italsky sito web, sito Internet.	
--	--

zdroj: <http://www.adamek.cz/fim/tvorba-webu/web-stranka>,
https://sk.wikipedia.org/wiki/Web_site a https://sk.wikipedia.org/wiki/Web_page.

doplněno dle

Dále se stanoví povinnost skutečně podle tohoto schématu informace zveřejňovat a též schéma pravidelně aktualizovat. Povinnost zveřejnit samotné informace podle publikačního schématu na webovém sídle a ve struktuře a s odkazy z publikačního schématu bude stanovena v modelovém publikačním schématu, vydaném Úřadem, tak, aby tímto podrobnějším technickým popisem nebyl zatěžován zákon. Totéž bude Úřad požadovat po vlastních publikačních schématech povinných subjektů, s nimiž bude vyslovovat souhlas.

Zveřejněním v rámci publikačního schématu však nenahrazuje jiné typy zveřejnění, které se například mohou lišit v aktualizaci, v záruce správnosti či v rozsahu zveřejněných informací.

V odstavcích 3 až 6 se upravuje procedura, kterou Úřad schvaluje či odvolává publikační schémata. Zakotvuje se záruka pro povinné subjekty, že nemohou být příliš často zatíženy změnou publikačního schématu.

K bodu 15 § 5a

Práva a povinnosti, upravené dosud v § 5 odstavcích 3 až 7, se pro přehlednost oddělují do nového ustanovení § 5a. Vypouští se ustanovení dosavadního § 5 odst. 4, které jsou nahrazeny systémem publikačních schémat. Vypouští se také ustanovení dosavadního § 5 odst. 6, neboť zveřejňování povinných informací prostřednictvím portálu veřejné správy, zamýšlené novelizací v r. 2006, se neprosadilo. Využití portálu VS je však nadále možné v rámci vydávaných publikačních schémat. Technické podrobnosti zveřejňování, uvedené v rušených odstavcích, se předpokládá stanovit v rámci modelového publikačního schématu, vydaného Úřadem.

Úřad vyhláškou určí, které veřejné rejstříky budou zveřejněny v podobě „otevřených dat“, tj. ve strojově čitelných formátech společně s metadaty (odst. 4). V takovém případě se pak toto zveřejnění stane součástí publikačního schématu. Předpokládá se, že vyhláška bude v souladu se závazky vlády v iniciativě „Partnerství pro otevřené vládnutí“ (Open Government Partnership – OGP), které vláda schválila usnesením ze dne 14. září 2011 č. 691, a Koncepcí katalogizace otevřených dat VS ČR.

Zároveň se zavádí administrativně zcela nenáročná povinnost uvést odkaz na rejstřík, který splňuje alespoň požadavek strojově čitelných dat, ve veřejném katalogu dat, který je základem uplatnění principu otevřených dat ve veřejné správě (odst. 5). Podle vývoje v oblasti otevřených dat bude na Úřadu, aby stanovil, který katalog veřejných dat se použije. V úvahu přichází například CKAN Czech Republic (<http://cz.ckan.net/>).

K bodu 16 § 6 odst. 2

S ohledem na rychlý rozvoj dostupnosti internetu se navrhuje vypustit oprávnění žadatele, který požádal o informaci elektronicky, a byla mu poskytnuta pouze odkázáním na

internetovou adresu, kde již je zveřejněna, aby si ji mohl přesto vyžádat přímým poskytnutím, například elektronickou poštou nebo zasláním v listinné podobě.

K bodu 17 § 9

V praxi byly registrovány případy, kdy např. státem ovládaná společnost odmítla s poukazem na obchodní tajemství sdělit informace o tom, kterým osobám byly poskytnuty dary v celkovém ročním objemu přes 460 miliónů korun. Je ve veřejném zájmu, aby tyto informace byly dostupné. Navrhuje se postavit najisto, kdy se o obchodní tajemství nejedná.

K bodu 18 § 11 odst. 5

Novelizace Směrnice RE-USE přinesla zrušení výjimky z povinností při poskytování informací pro opakované použití pro knihovny, muzea a archivy. Proto je nutno ve formulaci výjimky pro školská zařízení stanovit výjimku z výjimky pro univerzitní knihovny, a dále z výčtu výjimek vypustit knihovny a muzea.

K bodu 19 § 11 odst. 7

Mezi důvody pro odmítnutí žádosti o informace se nově zařazuje i specifický případ kverulačních a podobných žádostí, které zneužívají právo na informace k jinému, než zákonem a Listinou předvídanému účelu, například k pomstě ve formě přetížení povinného subjektu. Tento problém se v posledních letech stal významnou hrozbou přístupu k informacím, ne pro skutečný počet a rozsah takových případů, ale pro mimořádnou konfliktnost některých, byť výjimečných, případů, kdy žadatel zahrnuje povinný subjekt bezúčelnými žádostmi, na něž následně nabaluje vrstvy nepřehledných procesních úkonů v rámci opravných prostředků, případně soudního sporu. Existují i případy, kdy skutečnou motivací takového postupu je pravděpodobně finanční příjem advokáta za zastupování, o který se může dělit se žadatelem.

Pojem „**zjevně nerozumná žádost**“ se navrhuje přejmout z Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům, kterou Česká republika podepsala, avšak ratifikační proces zatím nepostoupil.

Její článek 5 odst. 5 uvádí:

„Žádost o přístup k úřednímu dokumentu může být odmítnuta ... v případě, že žádost je zjevně nerozumná.“ („A request for access to an official document may be refused... if the request is manifestly unreasonable.“)

Pojem „nerozumný“ se z možných překladů anglického pojmu „unreasonable“ jeví jako optimální k tomu, aby zachytil jak případy záměrného bezúčelného zatěžování, tak kverulantní obsese, jakož i nevážně myšlených absurdních požadavků.

K bodu 20 § 13 odst. 1

Možnost podat žádost také obyčejným e-mailem bez elektronického podpisu se zachovává, je však nově upravena v § 20 odst. 3.

K bodu 21 § 13 odst. 4

S ohledem na technologické možnosti poskytování informací a předpoklad, že by se mělo stále více uskutečňovat automatizovanými postupy, se nově stanoví, že za žádost se také považuje situace, kdy žadatel na webové stránce povinného subjektu zadá do vyhledávacího

formuláře zadání, na jehož základě je mu automaticky hledaná informace poskytnuta. Důvodem jsou situace, kdy povinné subjekty omezovaly tento přístup k informacím v domněnku, že takový postup získání informace leží mimo realizaci ústavně chráněného práva na informace, a že jde pouze o využití dobrovolně nabídnuté funkcionality, kterou může povinný subjekt libovolně omezit mimo jakýkoliv proces, umožňující přezkum takového omezení. Pro tyto případy se také stanoví specifický redukováný proces vyřízení takové žádosti, kdy žadatel bude mít možnost podat proti odepření informací stížnost (viz § 14 nový odst. 10).

K bodu 22 § 14 odst. 2

Novelizací směrnice RE-USE nabývá většího významu otázka, zda informace pro opakované použití jsou požadovány pro obchodní nebo neobchodní účel (význam to může mít především ve vztahu k nově zahrnutým subjektům, tj. knihovnám, muzeím a archivům), je třeba, aby žádost toto rozlišení uvedla.

K bodu 23 § 14 odst. 5

Se zavedením nového požadavku na náležitosti žádosti o opakované použití informací se rozšiřuje také procesní postup při vyřízení žádosti, pokud žádost tyto náležitosti neobsahuje.

K bodu 24 § 14 odst. 8 až 10

Dosavadní forma implementace Směrnice RE-USE, která především stanoví povinnost vyhovět žadatelům v tom, jakou technickou a organizační formou požadují informace pro opakované použití poskytovat, tento aspekt v InfZ upravovala pouze náznakově a v praxi nebyla reflektována. Navrhuje se proto tuto povinnost stanovit výslovně a zvýšit tak právní jistotu a instruktivitu. Zároveň se stanoví přípustná odchylka a intence, jak má povinný subjekt při odchýlení se od základního principu postupovat.

Dosavadní úprava také neřešila specifický aspekt poskytování informací pro opakované použití, kterým je lhůta pro poskytnutí informací. Z logiky věci při poskytování informací pro opakované použití, jejichž hodnota je často dána rychlostí (okamžitostí) poskytnutí, například při pravidelném zasílání či zpřístupňování přírůstkových souborů, postrádá smysl lhůta 15 dnů pro poskytnutí informace. Proto se tento aspekt výslovně upravuje tak, že se informace poskytují v zásadě bezodkladně.

V odst. 10 se upravuje specifický proces poskytnutí informace na žádost, uskutečněnou pomocí formulářového dotazu (§ 13 odst. 4). Stanoví se limit 48 hodin, kdy při výpadku nebo záměrném omezení přístupu k informacím nemusí povinný subjekt tuto skutečnost žadateli oznámit. Povinností oznámit žadateli omezení přístupu se implementuje povinnost stanovená v čl. 7 odst. 4 Směrnice RE-USE, která ukládá subjektům veřejného sektoru zajistit, *„aby byli žadatelé o opakované použití dokumentů informováni o dostupných prostředcích pro zjednání nápravy ohledně rozhodnutí nebo postupů, které se jich týkají“*. Oznámením se myslí například zobrazení zprávy na stránce s formulářem pro dotaz, nebo zaslání elektronické zprávy na adresy potenciálních žadatelů, pokud jde o systém přístupu s registrací a je to vhodné.

K bodu 25 § 14a odst. 7

Dosavadní ustanovení § 14a o použití licenčních smluv neupravovalo otázku, kdy může povinný subjekt licenční smlouvu požadovat. Ne každé poskytnutí informací k opakovanému použití totiž vyžaduje licenci, povinné subjekty mohou mnoho informací poskytovat bez dalšího. S ohledem na právní jistotu a instruktivitu se navrhuje, aby možnost použít licenci byla přesně vymezena.

V případě autorského práva jde o případy, kdy licence je nutná k závazku žadatele, že při dalším využití získané informace bude správně uvádět autorství, případně též hradit autorskou odměnu.

V případě zvláštního poskytnutí jde o případy, kdy k takové formě poskytnutí je nutná určitá technická součinnost žadatele, například určité nastavení jeho počítače, případně ochrany před kybernetickým nebezpečím.

V případě opakované úhrady za způsob poskytnutí jde o případy, kdy povinný subjekt zpoplatňuje způsob poskytování informací, aniž bylo možné takové zpoplatnění vyžádat již při vyřízení prvotní žádosti (například se za pravidelné odebrání přírůstkových souborů platí jednou ročně).

V případě opakované úhrady nákladů za registraci jde o případy, kdy povinný subjekt nabízí notifikaci k určitým opakovaně vytvářeným informacím, a za registraci v systému notifikačním systému požaduje úhradu, přičemž nebylo možné tuto úhradu vyžádat již při vyřízení prvotní žádosti (například se platí jednou ročně).

K bodu 26 § 15 odst. 2

Implementuje se článek 4 odst.3 Směrnice RE-USE. Novelizace Směrnice zrušila pro knihovny, muzea a archivy výjimku z povinnosti poskytovat informace pro opakované použití, které jsou chráněny autorským právem. Tím vyvstala potřeba pro tyto subjekty stanovit výjimku z navazující povinnosti informovat žadatele o tom, kdo vykonává majetková práva k předmětu ochrany práva autorského, což nyní uvádí Směrnice v uvedeném ustanovení.

K bodu 27 § 15 odst. 3 až 6

Řada povinných subjektů se setkává s žádostmi, jejichž nepřiměřený rozsah nebo četnost, s jakou jsou podávány, působí nepřiměřenou administrativní zátěž. Je nicméně vhodné, aby posouzení skutečnosti, zda se jedná o tzv. „kverulantskou“ žádost, nečinil sám povinný subjekt ani jeho nadřízený orgán, ale nezávislá instituce s celostátním přehledem o tom, co lze již považovat za zjevně nerozumné. Návrh předpokládá, že tuto kompetenci bude mít Úřad, který věc posoudí ve zkráceném správním řízení. Zkrácení má přitom spočívat v tom, že prvním úkonem v předmětném řízení bude vydání prvoinstančního rozhodnutí. Vzhledem k potřebě krátkých lhůt pro rozhodování a s cílem eliminovat zvýšení administrativní zátěže Úřadu se v odstavci 5 navrhuje zavedení tzv. vyvratitelné právní domněnky.

K bodu 28 § 16 odst. 2

Uvedený odstavec specifikuje, které subjekty jsou nadřízeným orgánem vybraných povinných subjektů. Jedná se především o akciové společnosti ovládané státem skrze ministerstva, jejichž zástupci vykonávají akcionářská práva. V případě zdravotních pojišťoven se potom navrhuje, aby nadřízeným orgánem bylo ministerstvo zdravotnictví.

K bodu 29 § 16 odst. 1

Mezi situace, kdy může žadatel podat stížnost, se přidává případ, kdy bude z jakéhokoliv důvodu odepřen přístup k informacím získávaným automatickým vyřízením žádosti o informace pomocí formulářového dotazu. I takový přístup k informacím je chráněn čl. 17 Listiny a je proto třeba mu poskytnout procesní ochranu. Půjde tedy o případy, kdy například povinný subjekt zablokuje přístup do informačního systému z určité IP adresy. Předmětem stížnosti pak bude přezkoumat, zda toto odepření přístupu je oprávněné a v souladu s právním řádem.

Dalším navrženým důvodem k podání stížnosti je nesouhlas s licenční smlouvou. Povinný subjekt totiž může vyřídit žádost předložením licenční smlouvy. Ta však z různých důvodů nemusí být pro žadatele přijatelná a za určitých okolností ji může považovat za faktické odmítnutí žádosti. Proto je nutno tento dosavadní nedostatek úpravy opravit.

Posledním důvodem pro podání stížnosti je situace, kdy povinný subjekt opakovaně vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Nemělo by tak docházet k opakovanému administrativnímu ping pongu mezi povinným subjektem a nadřízeným orgánem.

K bodu 30 § 16 odst. 2

Z praxe není znám případ, kdy by žadatel podával stížnost proti vyřízení žádosti o informace ústní formou do protokolu. Omezit podání stížnosti na písemnou formu se tedy nejeví jako významné omezení procesních práv při přístupu k informacím, právní úprava se tak zjednoduší.

K bodu 31 § 16 odst. 3

Lhůtu pro podání stížnosti je nezbytné vázat i na stížnostní důvod dle § 16a odst. 1 písm. g).

K bodu 32 § 16a odst. 4 až 8

Nejkritičtějším prvkem dosavadní úpravy řízení o opravných prostředcích je možnost zacyklení **do tzv. administrativního ping-pongu**. Prolomit protiprávní opakované odmítnutí žádosti obstruujícím povinným subjektem není možné jinak, než příkazem Úřadu přímo poskytnout informaci, namísto pouhého zrušení vadného rozhodnutí a vyslovením „závazného“ právního názoru, který ale v praxi naprosto není závazný a mnohé povinné subjekty s nadřízeným orgánem donekonečna polemizují. Pouze při vydání příkazu se poskytnutí informace stane exekvovatelným titulem. Proto je dalším navrženým prvkem pro odolnost procesu řízení v rámci přístupu k informacím proti obstrukcím zavedení **informačního příkazu. (viz odst. 6)**

Ve vztahu k samosprávě vyvolává zavedení informačního příkazu otázku minimalizace zásahu státu do samosprávy. Ovšem uplatnění principu minimalizace zásahu státu do samostatné působnosti by v tomto případě byla uplatněna nesprávně. Stát je jednoznačně oprávněný zasahovat do samostatné působnosti na základě zákona (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Představa,

že by státní orgán nesměl korigovat protiprávní rozhodnutí orgánů územních samosprávných celků v samostatné působnosti je lichá: v takovém případě by například Úřad pro ochranu osobních údajů nesměl přikázat obci ukončit nezákonné zpracování osobních údajů, anebo Česká inspekce životního prostředí by nesměla obci zakázat určitý zásah do životního prostředí.

V připomínkovém řízení k návrhu novely InfZ (2012-13, předkladatel MV) uvedla připomínková místa (Legislativní odbor Úřadu vlády, Technologická agentura, Zmocněnkyně pro lidská práva), že „*princip minimalizace zásahu státu do samosprávné působnosti by zde byl použit nesprávně. Přístup k informacím se sice z praktických důvodů začal při opravných prostředcích řešit z hlediska typu působnosti (do r. 2006 tomu tak nebylo), ovšem ústavně zaručené právo na informace tomuto rozdělení nemůže principálně podléhat. Občan má právo na informace za všech okolností, stát nemůže toto právo komplikovat a jeho výkon zbytečně protahovat a obstruovat z důvodu specifického vztahu státu a územní samosprávy.*

K bodu 33 § 16a odst. 9

Řízení, v němž Úřad vydá informační příkaz, je na straně jedné nutno vést rychle (rozhodnutí v prvním stupni může být prvním úkonem v tomto řízení), na straně druhé je třeba respektovat právo na spravedlivý proces a připustit možnost podat rozklad.

K bodu 34 § 16a odst. 10

Se vypouští pro nadbytečnost.

K bodu 35 § 17 odst. 1

V souvislosti se zavedením principu notifikace (viz 0) se navrhuje možnost ji zpoplatnit. Zpoplatnění je přitom stejně jako ostatní položky v novelizovaném ustanovení omezeny na „výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s registrací“. Je tedy zřejmé, že půjde o relativně bagatelní částky. Účel zpoplatnění je tak čistě regulační a má chránit před zneužitím.

K bodu 36 § 18 odst. 1

Dnešní naprostá nejednotnost formy Výročních zpráv způsobuje, že je prakticky nemožné získávat přehled o skutečném stavu v oblasti přístupu k informacím, a tedy i identifikovat a řešit typické problémy.

Výroční zpráva se proto zahrnuje do publikačního schématu, takže její podoba, včetně způsobu a formátu, kterým bude zveřejněna, bude sjednocena. To umožní oproti dnešnímu stavu doslova revoluční skok při automatizovaném sběru údajů z výročních zpráv povinných subjektů. Prakticky bez větších administrativních nákladů se tak získají kvalitní statistické informace o počtech žádostí a jejich typech, o množství použitých opravných prostředků a dalších rysech přístupu k informacím v ČR.

K bodu 37 § 18 odst. 2

Navrhuje se vypustit možnost povinného subjektu zařadit Výroční zprávu dle InfZ do jiné výroční zprávy, zpravidla o věcné činnosti povinného subjektu, jejíž vytváření mu ukládá jiný

zákon. Toto opatření je zcela nezbytné, pokud má fungovat zamýšlená jednotná forma Výročních zpráv dle InfZ, umožňující automatizovaný sběr údajů o poskytování informací.

K bodu 38 § 18a

Zákon o svobodném přístupu k informacím se často označuje jako „*lex imperfecta*“, jelikož mu chybí sankce, které by jeho dodržování vynucovaly.

Navrhuje se tedy zavést správní delikt, pokutující povinný subjekt jako celek, pro případy, kdy nesplní povinnost poskytnout informaci. Uloženou sankci by povinný subjekt měl následně vymáhat po tom pracovníkovi, který tuto škodu způsobil.

Správní delikt se navrhuje tak, že jej lze projednat jen na návrh dotčeného žadatele, protože obdobně jako u přestupku se skutková podstata týká vyřízení konkrétní žádosti. V případě nesplnění opatření uloženého k nápravě jej lze samozřejmě projednat i bez takového návrhu.

č. V případě veřejných institucí se navrhuje výše sankce konstruovaná shodně jako v zákoně o účetnictví, protože porušení povinností při vedení účetnictví je srovnatelné porušením informačních povinností.

Žadatel bude muset návrh podat do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti v daném případě. Účastníkem řízení bude pouze povinný subjekt, uložená pokuta bude příjmem rozpočtu nadřízeného orgánu.

K bodu 39 § 19a a násl.

Úřad pro ochranu informačních svobod

Navrhuje se zřídit Úřad pro ochranu informačních svobod, jehož kompetence by se v zásadě týkala ochrany a naplňování práv zakotvených v článku 17 Listiny základních práv a svobod. Z více práv a svobod, které tento článek konstituuje, by Úřad konkrétně procesně řešil pouze agendu zákona z. č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.

Volba podoby prosazovací instituce

Z více možností, které existují v mnoha jiných zemích, a lze s nimi srovnávat, se pro podmínky v ČR aktuálně jeví jako nejvhodnější zřízení samostatného úřadu, poměrně velmi štíhlého a využívajícího maximálně moderní komunikační technologie k provozním úsporám.

Možnost rozšíření stávajícího Úřadu pro ochranu osobních údajů o druhou kompetenci se nejeví jako možná jednak vzhledem k opakovanému zápornému stanovisku ÚOOÚ, jednak vzhledem ke kontroverzním postupům ÚOOÚ, které v poslední době často výrazně narušovaly principy transparentnosti (například zákazy pořizovat a zveřejňovat záznamy jednání zastupitelstev obcí, následně soudně odmítnuté, anebo zákaz zveřejňovat údaje o sponzorech politických stran). Koncepce „dvouoborového“ úřadu spojujícího jak ochranu osobních údajů, tak ochranu přístupu k informacím, totiž v zahraničí, kde se uplatňuje, stojí na principu „strážce hranice“ mezi ochranou soukromí a právem na informace, nikoli na soustavném souboji ochránců soukromí proti „škodlivé“ transparentnosti nebo naopak.

Na institucionální nezávislost musí navazovat personální nezávislost, již je zejména v mezinárodním srovnání a zkušenostech některých zemí třeba mínit nezávislost představitelů úřadu na politických stranách a exekutivě.

Organizace úřadu

Úřad se navrhuje jako velmi štíhlý, co se týká jeho vedení, do něhož se navrhuje pouze předseda a informační komisař.

Odměňování předsedy se stejně jako u mnoha jiných obdobných úřadů a institucí navrhuje odvodit od odměňování v NKÚ.

Navrhuje se formovat proces jmenování obdobně, jako je tomu u předsedy a inspektorů ÚOOÚ, tedy na návrh Senátu jmenuje prezident republiky.

Pro jmenování se požaduje profesionální znalost a významná zkušenost v problematice přístupu k informacím, a dále morální vlastnosti, ukazující zejména na nestrannost a integritu. Vyžaduje se též vysokoškolské vzdělání.

Pro jmenování se též navrhuje vyšší míra nezávislosti, resp. vyloučení střetu zájmů, a to princip „otáčivých dveří“, kdy se vylučuje, aby šlo o osobu, která byla méně než před pěti lety výrazně spojena jak s vyšší úrovní exekutivy ve veřejné správě, tak s politickými stranami.

Navrhují se též standardní postupy v případě odvolání.

Činnost Úřadu

Úřad bude povinen vydávat podrobnou výroční zprávu, která by se také měla stát analytickým a statistickým nástrojem pro sledování trendů v oblasti přístup k informacím a využití informací veřejného sektoru pro opakované použití, zejména v ekonomice, vědě a vzdělání.

K bodu 40 § 20

V přechodných a závěrečných ustanoveních se ruší ustanovení již plně konzumovaná, k situacím, v nichž se uplatní správní řád, se doplňuje řízení o stížnosti a správních deliktech, promítají se některé navržené změny a odstraňuje se chyba, která ve formulaci o použití správního řádu vznikla při nepřesném přepisu členění odstavců při novelizaci v r. 2006.

K bodu 41 § 21

Zmocňovací ustanovení se s ohledem na zřízení Úřadu mění tak, že dosavadní vyhláška o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací přejde od kompetence Úřadu. Nově se stanoví kompetence upravit vyhláškou také podrobnosti datové sady ve strojově čitelném formátu a veřejného katalogu dat, podle nově zavedené povinnosti v § 5 odst. 5. Návrh vyhlášky se nepředkládá, neboť se stanovuje lhůta pro její vydání do 31.12.2015.