

Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím

JUDr. Adam Furek
Ministerstvo vnitra

pracovní kontakt: 974 816 421, e-mail adam.furek@mvcv.cz

Průběh semináře

(orientační)

1. Část první: Základní pojmy informačního zákona
2. Část druhá: Procesní postupy při vyřizování informačních žádostí (základy)
3. Část třetí: Úhrada nákladů za poskytnutí informace
4. Část čtvrtá: Důvody pro neposkytnutí informace (včetně specifických informací z oblasti samosprávy formou nepromítaného dodatku)

Průběh semináře

1. **Prakticky** a **seminářovou formou** (dotazy kdykoli)
2. **Výklad vychází z judikatury**
4. **Na problémy s InfZ nelze dát jednoduchá řešení**
5. **Smyslem semináře je především získat hlubší orientaci v tématu, ne si vše zapamatovat**

3

Judikatura a literatura

Soudní rozhodnutí k InfZ jsou dostupná kromě právních databází (ASPI, beck on-line apod.) také na webu NSS (<http://www.nssoud.cz/>) a Ústavního soudu (<http://nalus.usoud.cz>)



Přehled judikatury ve věcech práva na informace (Korbela, WKCR, 2013; <http://obchod.wolterskluwer.cz/>)

Komentář k zákonu o svobodném přístupu k informacím (Furek, Rothanzl, Jirovec, C.H.Beck, leden 2016; <http://www.beck.cz/>)



Zákon o svobodném přístupu k informacím Praktický komentář (Jelínková, Tuháček, WKCR, 2. vydání, říjen 2019, <http://www.wkcr.cz>)

4

Část první Základní pojmy informačního zákona

Ústavní základy práva na informace

Čl. 17

- (1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.
- (2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.
- (3) Cenzura je nepřipustná.
- (4) Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.
- (5) **Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.**

Poznámky:

- čl. 35 odst. 2 – specifické právo na informace o životním prostředí
- Mezinárodní smlouvy: čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (209/1992 Sb.) a čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (120/1976)

6

Zákonná a podzákonná úprava

Zákony:

- **Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (InfZ)**
- Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- **Zvláštní zákony (vztah InfZ a zvláštních zákonů – viz dále)**

Prováděcí právní předpisy:

- Nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím
- Vyhláška č. 515/2020 Sb., o struktuře informací zveřejňovaných o povinném subjektu a o osnově popisu úkonů vykonávaných v rámci agendy
- Nařízení vlády č. 364/1999 Sb., kterým se upravuje součinnost orgánů státní správy s obcemi při zajišťování povinností obcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Usnesení vlády č. 4/2008 (poskytování metodické pomoci ÚSC při aplikaci InfZ – resortní ministerstva v rozsahu své působnosti)

7

Povinnost poskytovat informace (zákonné vymezení)

- **§ 2 odst. 1:** Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.
- **§ 2 odst. 2:** Povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti.

Pojmy:

1. Informace podle InfZ
2. Působnost povinného subjektu
3. Povinné subjekty
4. Poskytování informací

8

1. Informace (§ 3 odst. 3 a 4)

- **Informací** se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Informací není počítačový program.
- **Informací je (jen) „zaznamenaný obsah“**
 - to, co je výslovně zaznamenáno, nebo
 - to, co z určitých záznamů jednoznačně vyplývá - např. zda bylo v určité věci rozhodnuto
- **Rozdíl mezi dokumentem a informací:** Lze žádat jak **konkrétní informaci** (údaj), tak poskytnutí **konkrétního dokumentu** (např. kopie smlouvy): Má se zato, že žádost se vztahuje na všechny údaje v dokumentu uvedené (**1 As 17/2008**)

9

2. Působnost povinného subjektu

- **Informační povinnost** se týká informací, které se vztahují k působnosti povinného subjektu

- **PŮSOBNOST = ČINNOST** (čl. 17 odst. 5 LPS)

Pravidla:

1. **Informační povinnost se týká veškeré činnosti PS:**
Vrchnostenská činnost, hospodaření, pracovněprávní záležitosti
2. **Není relevantní, zda je povinný subjekt původcem informace:**
K působnosti se vztahují i informace získané od jiných povinných subjektů nebo třetích osob
3. **Netýká-li se informace působnosti povinného subjektu,** je nutné žádost odložit (§ 14 odst. 5 písm. c) InfZ); **žádost nelze postoupit (!!!)**

10

3. Povinné subjekty (§ 2 odst. 1 a 2)

1. **Státní orgány**
2. **Územní samosprávné celky a jejich orgány**
3. **Veřejné instituce**

+

Subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy (pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti)

11

Ad Územní samosprávné celky

- **Působnost při vyřizování žádosti o informace:** Informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti. (§ 20 odst. 6)
 - **Který orgán ÚSC žádosti vyřizuje:**
 - **Pro přenesenou působnost** je povinným subjektem **ten orgán, jehož zákonné působnosti se informace týkají**, a ten též žádosti vyřizuje (99% obecní či krajský úřad)
 - **Pro samostatnou působnost** je povinným subjektem **územní samosprávný celek**, jenž žádosti vyřizuje svými orgány.
- U obcí rada obce podle § 102 odst. 3 zákona o obcích (**6 As 68/2014**), u krajů krajský úřad podle § 94 odst. 1 zákona o krajích
- Je lhotejné, kterému orgánu žadatel svou žádost výslovně adresoval (vyřídí ji „automaticky“ orgán příslušný podle typu informace)

12

Část druhá Procesní postupy při vyřizování žádostí o informace

(formou praktických poznámek)

Žádost o poskytnutí informace (1/2)

- **Žadatel**
 - Právnícká nebo fyzická osoba, i cizinec nebo obec či advokát
 - Má-li více povinných subjektů informací, může oslovit kterýkoli
 - Žádost nemusí být odůvodněná - důvod uplatnění žádosti je zcela irelevantní a nelze jej zkoumat, vyjma *zneužívání práva* (**8 As 55/2012**) a žádosti o info o platech (**IV. ÚS 1378/16**)
- **Forma podání žádosti**
 - **Ústně podaná žádost (§ 13)**
 - Není-li ihned vyřízena nebo není-li žadatel spokojen, musí ji podat písemně
 - **Neuplatní se** procesní postupy předepsané zákonem pro vyřizování písemných žádostí (zejména odmítnutí rozhodnutím), **uplatní se** však ochrana informací i možnost žádat úhradu nákladů
 - **Písemně podaná žádost**
 - Jak v **listinné podobě**, tak v **elektronické podobě**.

Žádost o poskytnutí informace (2/2) – elektronicky podaná žádost

- **Prostřednictvím datové schránky:** Má účinky písemného podání (§ 18 odst. 2 zákona č. 300/2008 Sb.)
- **Prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací (e-mailem):** *Nemusí být elektronicky podepsána, musí však být zaslána na elektronickou adresu podatelny povinného subjektu* (ledaže není zřízena nebo způsobilá provozu)
- **Není-li takto podána, není žádostí dle InfZ** (§ 14 odst. 4; **1 Ans 5/2010**). Pozor na povinnost evidovat takové e-maily ve spisovém systému podle spisové vyhlášky (včetně případného předání e-podatelně; § 5 odst. 1 vyhlášky 259/2012 Sb.) touto evidencí se však nestane žádostí dle InfZ
- **Okamžik doručení „e-mailové“ žádosti**
 - Žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt
 - S ohledem na závěr poradního sboru MV ke správnímu řádu č. 84/2009 a na v něm uvedenou judikaturu **je nutné považovat žádost za doručenu jelím „příjetím“ podatelny** (tj. prakticky odesláním, tedy již v pátek)
 - Srov. též § 3 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.

15

Procesní postupy (shrnutí)

- 1. Posouzení žádosti z hlediska případných vad**
 - 1. Zásadní nedostatky žádosti - § 14 odst. 4**
(žádost není žádostí)
 - 2. Výzva k doplnění žádosti - § 14 odst. 5 písm. a)**
(nedostatek nutných údajů o žadateli)
 - 3. Výzva k upřesnění žádosti - § 14 odst. 5 písm. b)**
(není zřejmé, co žadatel chce, příliš obecně formulovaná žádost)
 - 4. Odložení žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu - § 14 odst. 5 písm. c)**
- 2. Zjištění okruhu dotčených osob (jsou-li), a výzva k vyjádření** (v podrobnostech viz dále)
Shromáždění požadovaných informací, jejich vyhodnocení z hlediska poskytnutelnosti (Izařadit do spisu!)
Poznámka: v případě neexistence informace bod č. 2 „odpadá“
- 3. Uplatnění požadavku na úhradu nákladů (§ 17) – fakultativně**
- 4. Poskytnutí informace / rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace / kombinace**

16

Lhůta pro vyřízení žádosti [§ 14 odst. 5 písm. d) a odst. 7]

- 15 dní ode dne přijetí žádosti** (první den lhůty je den následující, uplatní se „prodloužený konec“ v případě soboty, neděle nebo svátku), případně **od doplnění a (dle výkladů a judikatury od upřesnění žádosti)**
- Lze prodloužit o 10 dnů z důvodů vymezených v § 14 odst. 7** (NE pro komunikaci s dotčenou osobou, ANO pro komunikaci mezi více složkami, např. odbory, téhož povinného subjektu; srov. **3 As 13/2007**)
- V případě zrušení věci a vrácení soudem nebo nadřízeným orgánem plyne nová lhůta pro vyřízení věci povinným subjektem ode dne právní moci rozhodnutí soudu (**3 As 26/2014**) či nadřízeného (odvolacího) orgánu (**4 As 234/2014**)
- Jedná se o lhůtu pořádkovou** (**6 As 64/2013, 45 A 52/2016**; pozdější vydání rozhodnutí jej nečiní nezákonným)

17

Poskytnutí informace [§ 14 odst. 5 písm. d)]

- Faktický úkon, nevydává se *pozitivní rozhodnutí*
- Formát a způsob získání informace: Povinný subjekt musí respektovat požadavek žadatele na **formát požadované informace** (§ 4a odst. 1) i **na způsob jejího poskytnutí** (§ 4a odst. 2 a 3)...

...leďaže by formát či způsob byl pro povinný subjekt *nepřiměřenou zátěží* či *by se jednalo o požadavek nesplnitelný* (např. do formátu nelze informaci převést či by se jednalo o pracovní aktivitu) - **vyhoví tím, že poskytne v existujícím formátu a způsobem vyhovujícím** (k aplikaci v souvislosti s přístupem do částečně chráněné databáze viz **9 A 188/2018**)

18

Neposkytnutí informace (odmítnutí žádosti)

Podmínky pro neposkytnutí informace:

1. Zákonem stanovený důvod (**hmotněprávní podmínka**)
2. Odmítnutí žádosti vydáním správního rozhodnutí (**procesní podmínka**)

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

- o Správní rozhodnutí podle části druhé správního řádu
- o Musí být vydáno, i když by se informace neposkytovala byť i jen zčásti (např. v požadovaném dokumentu by byly anonymizovány jen identifikační osobní údaje)
- o Výrok rozhodnutí: **žádost se odmítá / žádost se odmítá v části (co nej přesněji vymezit)** (+ konkrétní ustanovení, které stanoví důvod ochrany)

19

Zveřejnění poskytnuté informace

§ 5 odst. 3: Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích, poskytnutých podle § 4a odst. 2 písm. e) a f), v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.

- o Lze zveřejnit „odpověď“ (poskytnuté informace), případně též žádost o informace (ta musí být u fyzické osoby anonymizovaná, jinak jde o nezákonný zásah)
- o **Zákon nestanoví, po jak dlouhou dobu mají být informace zveřejněny:** Některé názory uvádějí, že musí být zveřejněny *ad infinitum*, jiné po dobu přiměřenou (tu lze odvozovat např. z doby zveřejnění výroční zprávy);

20

„Druhý stupeň“

Procesní obrana žadatele

- o **Odvolaání** (proti rozhodnutí), **stížnost** (proti úplné či částečné nečinnosti/úplnému nevyřízení žádosti a proti výši úhrady)
- o **Možnost přímé soudní obrany proti rozhodnutí povinného subjektu při tvrzené obstrukci**
- o **Možnost žaloby na ochranu před nečinností povinného subjektu** (po podání stížnosti)

Procesní obrana dotčené osoby

- o Může žalovat **povinný subjekt** žalobou proti nezákonnému zásahu v podobě tvrzeného protiprávního zpřístupnění informace

Informační příkaz (§ 16 odst. 4)

- o **§ 16 odst. 4** (nadřízený orgán zruší rozhodnutí povinného subjektu a nejsou-li důvody pro odmítnutí žádosti, přikáže poskytnutí informace ve lhůtě ne kratší 15 dní)

Působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů (§ 16b)

- o **Nadřízený orgán veřejných institucí** (nelze-li nadřízený orgán určit podle § 178 správního řádu)
- o **Orgán příslušný k přezkumnému řízení rozhodnutí nadřízeného orgánu o odvolání** („Třetí instance“)
- o **Orgán příslušný k ochraně před nečinností nadřízeného orgánu**

21

Část třetí Úhrada nákladů

1. Charakteristika práva na úhradu nákladů

- **Má povahu soukromoprávního nároku** (Konf 115/2009, 2 As 34/2008; pozor ale I. ÚS 1083/16 (!))
- **Je omezená jen na zákonem stanovené náklady:**
 - za pořízení kopií
 - za odeslání informace žadateli
 - za opatření technického nosiče dat
 - za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informace

(Sazby se stanoví v sazebníku úhrad za poskytování informací dle pravidel plynoucích z NV č. 173/2006 Sb.)

Podmínky pro uplatnění:

- 1) Stanovený a zveřejněný sazebník úhrad nákladů
- 2) Výzva k úhradě podle § 17 odst. 3 (vizte dále)
- 3) Požadavek na úhradu musí být uplatněn „před poskytnutím informace“ (§ 17 odst. 4)

23

4. Jak uplatnit úhradu?

- **§ 17 odst. 3:** V případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.
- Součástí oznámení musí být poučení o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů za poskytnutí informace stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d), ze kterého je patrné, v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává

Pravidla:

1. V oznámení je nutné **adekvátně odůvodnit, tzn. vysvětlit, jak k celkové výši úhrady povinný subjekt dospěl**
2. Do spisu je nutné **založit (doložit), jak povinný subjekt k úhradě dospěl (výše musí být přezkoumatelná) – záznamem osoby, která informace vyhledávala** (co dělala, jak dlouho apod.)

4. Jak určit výši úhrady?

- **Způsob určení výše úhrady (pravidla):**
 - Nelze žádat **zálohu na úhradu nákladů** (platné znění ji neumožňuje)
 - Koncepce § 17 svédčí tomu, že **náklady nelze odhadovat...**
 - **...praxe i judikatura připouští provedení „kvalifikovaného výpočtu“ či „odhadu“ (7 As 231/2017, 6 As 326/2016, 5 As 76/2014, 6 A 248/2016, výslovně akceptováno Ústavním soudem v I. ÚS 1083/16, 2 As 183/2019, 3 As 46/2019)**
 - V případě úhrady za *kopie, za technický nosič dat i za odeslání informace* lze výši vypočítat (případně lze předepsat jen část vypočtených nákladů...)
 - V případě úhrady za *mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací* se musí jednat o „kvalifikovaný odhad“ (např. vím, že budu muset projít 1000 spisů, vyhledání v 10 spisech trvalo 10 minut, tj. v průměru 1 minuta na spis, celkem tedy 1000 minut).

25

5. Mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací

- = Úhrada za práci úředníka spojenou s vyřízením žádosti
- **Podmínky pro uplatnění:**
 - Musí jít o činnost odpovídající **vyhledávání informací**
- & Toto vyhledávání je **mimořádně rozsáhlé**
 - Zákon nedefinuje
 - Dle judikatury jde o případy, v nichž je z hlediska konkrétního povinného subjektu nutné vynaložit větší než obvykle pracovní aktivity k uspokojení žadatele
 - Nelze proto definovat obecně (počtem hodin), neboť reálná míra zátěže je u každého povinného subjektu odlišná
 - ! „Pocitově“ by asi bylo možné obecně akceptovat čas nad 4 hodiny, tj. 1/2 pracovního dne (v **6 As 63/2020** akceptoval NSS dobu **3 hodin** v podmínkách povinného subjektu – krajského správního soudu)
 - Kromě **fyzického vyhledávání** lze započítat i **dobu anonymizace („zачerňování“)**, ale ne dobu „psaní“ odmítavého rozhodnutí (právního hodnocení apod.)

26

6. Obrana žadatele proti výši úhrady

- 1. Proti výši úhrady se žadatel může bránit stížností (§ 16a)**
- 2. Žadatel může zaplatit a následně se obrátit na civilní soud a domáhat se vydání bezdůvodného obohacení (2 As 34/2008)**
 - Může tak učinit poté, kdy úhradu provedl
 - Tato možnost není podmíněna předchozím podáním stížnosti podle § 16a (judikatura však dosud není)
- 3. Žadatel neuhradí ani se nebrání**
 - Do 60 dnů od výzvy, pak PS Žádost odloží (§ 17 odst. 5)
 - Odložení má formu **usnesení (2 As 34/2008)**, které se jen zaznamená do spisu a vyzoomí se žadatel (**6 Ans 16/2012**)
 - Nelze se odvolat; lze je proto přímo podat správní žalobu (k rozsahu soudního přezkumu – **2 As 183/2019**)

27

7. Ochrana povinného subjektu proti vyhýbání se úhrady

o Obcházení úhrady nákladů

1. Štěpení žádostí (velké množství žádostí vždy o malé množství informací): Povinný subjekt vyřizuje žádosti jako jednu žádost a uplatní úhradu vůči celku

1. Žadatel úhradu neprovede a po odložení žádosti on nebo jiná osoba podá novou totožnou žádost s tím, že úhradu již nelze požadovat, protože informace v požadované podobě již u povinného subjektu existují

Obecně se má zato, že dokud není úhrada učiněna (kýmkoli v řadě), tak dosud „vyhledávání“ nebylo ukončeno. Úhradu tedy lze požadovat i v tomto případě

28
