



Dvacet let zákona o svobodném přístupu k informacím, jeho aplikace, proměny a souvislosti

Informační zákon v aplikaci a legislativním procesu - poznámky

**Správní řád v praxi krajských úřadů
28. a 29. 3. 2019, Jihlava**

JUDr. Adam Furek
(odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
974 816 421, e-mail adam.furek@mvcz.cz)



Část první

Statistika úvodem

Statistika úvodem

- 29 platných a účinných ustanovení
- 4 prováděcí právní předpisy
- 20 novelizací (včetně ST 139) = 1 novela ročně
- Webová stránka Nejvyššího správního soudu hlásí k 28. 3. 2019 celkem **2150** judikátů dostupných v rubrice „Právo na informace“ (75 rozhodnutí na každý paragraf zákona)
- Pro srovnání:
 - „Územní samospráva“ - 217
 - „Politické strany a hnutí“ - 449
 - „Stavební zákon“ - 6626 (jen 3x více)
 - „Životní prostředí“ - 1527
- Systém „nalus“ **234** rozhodnutí Ústavního soudu
- Systém „ASPI“ **1150** rozhodnutí (k zákonu o obcích jen **555**, ke stavebnímu zákonu **3334**)

Je zákon složitý nebo jednoduchý?

- **Zákon je složitý i jednoduchý...**
- **Jednoduchost** tkví v malém množství ustanovení
- **Složitost** v tomtéž –
 - (téměř) komplexní hmotněprávní i procesněprávní předpis
 - Na většinu aplikačních otázek v jeho textu odpověď nenaleznete
 - Bez znalosti judikatury zákon prakticky nelze aplikovat „v souladu se zákonem“
 - Judikatura je ale na aplikaci zákona náročná
 - Test proporcionality
 - Dotčené osoby
 - Povinnost restriktivního výkladu
 - Jde o předpis „emoční“

Opravdu složitý!

- **A Komentář k zákonu...**

- **1238** stran
- (**43** stran na jedno ustanovení)
- Pro srovnání – Český překlad Jeruzalémské bible z roku 2009 má **2229** stran (i s doslovem)

Nový zákon?

1. **Koncepčně je stávající zákon optimální a změna by v tomto směru nemohla nic „nového“ přinést**
 - **Hmotněprávně:** vše je vydatelné s výjimkou informací, na něž se vztahuje výslovná zákonná ochrana;
 - **Procesně:** nutnost vydat soudně přezkoumatelné rozhodnutí
2. **Změna by tak prakticky znamenala jen „přepsání judikatury“ do legislativního textu** (což je v mnoha případech nemožné, v mnoha by ale znamenalo jen *bohupustou* právní kazuistiku) - (**Pro i proti**)
3. **Obtížná prosaditelnost v legislativním procesu** (vizte stávající zkušenosti z novelizací...)

(Pro 1, proti 3)

Aktuálně z „legislativní kuchyně“

- **Sněmovní tisk č. 139 („Michálkova novela“)**
 - Po přehlasování veta Senátu
 - Co obsahuje:
 - **Informační příkaz** (i v řízení o stížnosti a o nečinnosti)
 - **Přezkumné řízení**
 - **Zavádí působnost ÚOOÚ**
 - Přezkumné řízení ve vztahu k rozhodnutí nadřízeného orgánu
 - Ochrana před nečinností nadřízeného orgánu
 - Postavení nadřízeného orgánu ve vztahu k veřejným institucím, u nichž nelze určit nadřízený orgán jinak (nyní „ten, kdo stojí v čele povinného subjektu“)
- **Novela připravovaná MV**
 - Před předložením vládě
 - Co obsahuje (výběr):
 - **Námítky proti informačnímu příkazu ve vztahu k územní samosprávě**
 - **Zálohu na úhradu nákladů**
 - **Odmítnutí žádosti pro zneužití práva na informace**
 - **Zjednodušené odmítnutí žádosti...**



Část druhá
Zásadní aplikační problémy a jejich
řešení



Zneužívání práva na informace žadatelem

„Zneužívání“ práva na informace (1/2)

- **InfZ (prozatím) nestanoví výslovný důvod pro odmítnutí šikanózní žádosti o poskytnutí informace**
- **Zneužití práva na informace je považováno za *faktický důvod pro odmítnutí žádosti*** (žádost je procesně vyřizována podle InfZ, v žádném případě by ji nelze odmítnout neformálně, protože žadatel musí mít možnost se proti takovému kroku procesně bránit)
- V judikatuře zpočátku řešeno jen „náznakem“, a to v souvislosti s žádostí o osvobození od soudních poplatků (zejména viz **4 Ans 2/2010, 1 As 54/2010, 7 As 119/2011**). V „prvním přímém judikátu“ NSS sice v konkrétním případě odmítnutí žádosti pro zneužití práva „neuznal“, nicméně tuto možnost **výslovně neodmítl, resp. mlčky připustil (9 Ans 7/2012)**. Výslovně v judikatuře byla tato možnost potvrzena až v platovém rozsudku (**8 As 55/2012, 8 As 12/2015, 6 As 189/2017**)

„Zneužívání“ práva na informace (2/2)

- **Znaky zneužití práva na informace (modelové situace):**
 - opakované žádosti o totožné informace
 - velké množství požadovaných (a nesouvisejících) informací
 - velké množství podávaných žádostí
- Samy o sobě nestačí (srov. např. **6 As 68/2014, 10 As 112/2015**). Aby se bez dalšího jednalo o „zneužití práva na informace“, musí přistoupit i „úmysl“ směřující k popření smyslu práva na informace (právo je realizováno za jiným účelem než je získání informace; **KS v Praze 45 A 4/2012**)
- *Ten lze sledovat např. v opakovaném nezaplacení úhrady za poskytnutí informací (zanedbatelné částky), zjevně bezdůvodné odmítání odkazů na zveřejněnou informaci, informace bez jakékoli vazby na žadatele* (**7 As 101/2011**), žádost o informace, které žadatel již prokazatelně má (**KS Hradec Králové, 52 A 71/2015**)
- Nejde aplikovat **paušálně na všechny žádosti téhož žadatele**. U každé je nutné zkoumat, zda má charakter zneužití práva (zda u žadatele trvá *status zneužívání* x zda podle povahy požadovaných informací v konkrétním případě); srov. **6 As 68/2014**

Informační žádost jako nástroj „msty“ vůči zaměstnanci („stalking“ ve veřejné správě)? (1/2)

- *Příklady z praxe:*
 - Informace o odměnách vedoucího odboru dopravy krajského úřadu (**2 As 173/2017**)
 - Informace o odměnách oprávněné úřední osoby a přehled o jí vedených správních řízeních (kolik, pokuty, za předchozích 15 měsíců) (**29 A 131/2016**)
- *Z judikatury vyplývá:*
 - Samotný fakt, že se na údaje vypovídající o úředníkovi veřejné správy táže osoba, vůči níž tento úředník vykonával svou pravomoc, **pro závěr o zneužití práva na informace nestačí**
 - **Musí přistoupit další znaky, např. celkové chování žadatele (napadení slovní, fyzické, vyhrožování apod.),** prokazující, že jednání žadatele má znaky „msty“
 - **Do spisu je nutné tyto skutečnosti řádně prokázat.** Nestačí jen nepodložená a neproověřená tvrzení dotčených osob (**2 As 173/2017**). Stejně tak je nutné jako důkazy řádně získat i internetové zdroje; zde neveřejná diskuse na int. fóru lokk (**29 A 131/2016, bod 26**)

Informační žádost jako nástroj „msty“ vůči zaměstnanci („stalking“ ve veřejné správě)? (2/2)

(pokračování)

- **Jako zneužití práva nebylo shledáno to, pokud žadatel namítá nekompetentnost jím označeného pracovníka veřejné správy a chce o něm proto informace (6 As 189/2017, bod 23).**
- **Ani to, pokud výslovně uvede, že chce informaci použít v jiném řízení či zveřejnit (29 A 131/2016, bod 32; zde ve vztahu k info o odměně a statistice správních řízení vedených jednou úřední osobou; správní orgán dovozoval, že žádost má v úřední osobě vyvolat strach a vést ji k procesním chybám, tento závěr však neměl dostatečnou oporu ve skutkových zjištěních)**

Připravovaná novelizace

§ 11a

Povinný subjekt může poskytnutí informace odmítnout, pokud lze ve vztahu k podané žádosti dovést zneužití práva na informace, zejména lze-li dovést, že cílem žádosti je způsobit

- a) nátlak na osobu, jíž se týká požadovaná informace, nebo**
- b) nepřiměřenou zátěž povinného subjektu,**

a to zpravidla v souvislosti s předcházejícím postupem povinného subjektu vůči žadateli nebo se vztahem s osobou uvedenou v písmenu a).

Jiné prostředky obrany povinných subjektů

- **Kvalifikovaný odhad úhrady nákladů** (za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací)

Tuto možnost, tedy stanovení úhrady „výpočtem“ předem připouští i aktuální judikatura – **7 As 231/2017, 6 As 326/2016**)

- **Záloha na úhradu nákladů** (v novelizaci připravované Ministerstvem vnitra)

60% odhadovaných nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, maximálně 2 000 Kč; stížnostní přezkum (§ 16a)



Obstrukce povinných subjektů

Soudní ochrana žadatele proti obstrukci na straně povinného subjektu (1/2)

- **Žaloba na ochranu před nezákonným zásahem?**
 - Judikatura opakované odmítání žádostí o informace a nerespektování právního názoru odmítla chápat jako nezákonný zásah (**6 As 113/2014**)
- **Žaloba proti rozhodnutí nadřízeného orgánu?**
 - Judikatura připustila žalobu žadatele proti rozhodnutí nadřízeného orgánu, jímž bylo zrušeno rozhodnutí povinného subjektu a věc vrácena, za předpokladu, že **se jednalo o obstrukční postup („jednání ve shodě“)** – **6 As 113/2014**
 - Tento názor posléze „modifikoval“ jiný senát NSS, který připustil žalobu přímo proti povinnému subjektu (jeho rozhodnutí), dokonce bez nutného opravného prostředku, jestliže se jednalo již o opakovanou obstrukci (**3 As 278/2015**); tato žaloba se uplatní tam, kde na straně odvolacího orgánu nejde o obstrukci!

Soudní ochrana žadatele proti obstrukci na straně povinného subjektu (2/2)

- Žaloba proti rozhodnutí nadřízeného orgánu?
- (pokračování)
 - Rozsudkem rozšířeného senátu NSS bylo určeno, že **v případě tvrzené obstrukce je namístě žalovat rozhodnutí povinného subjektu a nikoli zrušovací rozhodnutí nadřízeného orgánu**
 - **srov. rozsudek 7 As 192/2017 (24. 10. 2018)**

Infomační příkaz

- **Sněmovní tisk 139:**

§ 16

(4) Neshledá-li nadřízený orgán důvody pro odmítnutí žádosti, zruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti nebo jeho část a řízení v tomto rozsahu zastaví. Současně rozhodnutím přikáže povinnému subjektu požadovanou informaci žadateli poskytnout ve lhůtě, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o odvolání povinnému subjektu. Proti rozhodnutí nadřízeného orgánu podle věty první se nelze odvolat. Poskytnutí informace povinným subjektem lze exekučně vykonat.

Infomační příkaz – Zásah do práva na samosprávu?

- **Informační příkaz byl součástí novelizace připravované MV**
- **V průběhu legislativního procesu byla ze strany samospráv namítána neústavnost (zásah do práva na samosprávu)**
- **NE:** Poskytování informací ze samostatné působnosti je sice postupem v samostatné působnosti, neuplatní se při něm však *samosprávná úvaha (volba více možných řešení)*
- Informace se buď odmítne, je-li zákonný důvod, nebo se musí poskytnout...

Infomační příkaz - námitky

- Povinný subjekt, který je územním samosprávným celkem a žádost vyřizoval v samostatné působnosti, může proti rozhodnutí podle odstavce 3 podat písemné odůvodněné námitky.
- Námitky lze podat do 10 dnů ode dne oznámení rozhodnutí podle odstavce 3 povinnému subjektu. Podání námitek má odkladný účinek. Námitky se podávají u správního orgánu, který rozhodnutí podle odstavce 3 vydal.
- Pokud správní orgán, který rozhodnutí podle odstavce 3 vydal, námitkám vyhoví, toto rozhodnutí zruší; jinak je spolu se spisem předloží nadřízenému orgánu do 10 dnů ode dne jejich podání.
- Nadřízený orgán o námitkách rozhodne do 15 dnů ode dne jejich předložení. Nadřízený orgán rozhodnutí podle odstavce 3 potvrdí, pokud nedojde k závěru, že je v rozporu s právními předpisy, jinak je zruší; zruší-li nadřízený orgán rozhodnutí jen zčásti, ve zbytku je potvrdí. Účastníky řízení o námitkách jsou žadatel a povinný subjekt. Proti rozhodnutí o námitkách se nelze odvolat.



Dotčené osoby

Osoba, jíž se týkají požadované informace (dotčená osoba) (1/2)

- Osoby (právnícké i fyzické), jichž se informace týká, jsou tzv. **dotčenými osobami** ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu
- Dotčené osoby je třeba „zapojit“ do vyřizování žádostí o informace, které se jich týkají: srov. zejm. **8 As 55/2012 (body 108-110)** a **1 As 189/2014 (body 27 a násl.)**
- Soudní ochrana dotčené osoby: Dotčená osoba se může proti poskytnutí informace bránit soudně **žalobou proti nezákonnému zásahu (8 As 55/2012**, avšak jen *ex post*, ne preventivně **8 As 93/2015**), resp. i **proti zrušujícímu rozhodnutí nadřízeného orgánu**, z něhož vyplývá povinnost PS informaci poskytnout (**9 As 154/2015**)

Osoba, jíž se týkají požadované informace (dotčená osoba) (2/2)

- **„Problematické“ je určení dotčené osoby:** Ne ale každý vztah k požadované informaci činí z osoby osobu dotčenou; **NSS vychází z „míry dotčenosti“, intenzity vztahu k dané informaci**
- **ANO:**
 - Zaměstnanec, o jehož plat je žádáno (**8 As 55/2012, body 108-110**),
 - druhá smluvní strana požadované smlouvy (**1 As 189/2014, bod 27**),
 - dopravce předkládající výkaz prokazatelné ztráty a chránící obchodní tajemství (**10 As 368/2017**)
 - Zpracovatel (dodavatel) předvolebního průzkumu (**6 A 183/2015**)
- **NE:**
 - Dotčenou osobou není smluvní partner povinného subjektu, jemuž povinný subjekt „předepsal“ smluvní pokutu (**7 As 314/2016**)
 - Dotčenými osobami nejsou ti, jichž se týká určitá informace, aniž by žadatel byl schopen tyto osoby ztotožnit (aniž by „věděl“, koho se týkají) (**MS Praha, 3 A 156/2015**)

Připravovaná novelizace

§ 14

(7) Lhůtu pro poskytnutí informace podle odstavce 5 písm. d) může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset **15** dní. Závažnými důvody jsou:

(...)

d) nezbytnost umožnit uplatňování práv osobám, které by mohly být přímo dotčeny poskytnutím požadované informace.



Část třetí
Co z novelizace MV zbývá?
(výběr zajímavého)

Zjednodušená ochrana osobních údajů

§ 15

- **(3) Pokud povinný subjekt poskytuje informaci formou kopie dokumentu, z něhož vyloučil pouze osobní údaje, nebo informace, které jsou bankovním nebo obchodním tajemstvím, rozhodnutí o odmítnutí žádosti nevydává; sdělí-li žadatel způsobem stanoveným tímto zákonem pro podání písemné žádosti o informace povinnému subjektu do 15 dnů ode dne doručení požadované informace, že trvá na vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti, povinný subjekt rozhodne o částečném odmítnutí žádosti do 15 dnů ode dne doručení sdělení žadatele.**

Reakce na platový náleží ÚS:

- V rovině procesní, nikoli hmotněprávní, a to formou **specifické součinnostní výzvy...**

§ 14

- **(6) Dojde-li povinný subjekt k závěru, že k vyřízení žádosti je nezbytná jiná součinnost s žadatelem než součinnost uvedená v odstavci 5 písm. a) a b), vyzve povinný subjekt žadatele k této součinnosti do 10 dnů ode dne přijetí žádosti, nebo od jejího doplnění nebo upřesnění. Povinný subjekt ve výzvě uvede, jakým způsobem má být součinnost poskytnuta, a stanoví lhůtu pro její poskytnutí ne kratší než 30 dnů ode dne doručení výzvy žadateli. Lhůta pro vyřízení žádosti podle odstavce 5 písm. d) počíná plynout ode dne, v němž povinný subjekt obdrží vyjádření žadatele k výzvě podle věty první, jinak od uplynutí 7 dnů ode dne, kdy žadateli uplynula lhůta k poskytnutí součinnosti.**
- Pozn.: Neposkytnutí součinnosti nebude důvodem pro procesní odmítnutí žádosti, fakticky ale bude k „tíži“ žadatele, neboť povinný subjekt bude vyřizovat žádost jen se znalostí veřejně dostupných informací...

Ostatní změny (1):

- **„Mírné“ prodloužení lhůt**
 - Prodloužení základní lhůty z 10 na 15 dní v § 14 odst. 7,
 - Zrušení speciální 15 denní lhůty pro odvolací řízení v § 16

- **Ochrana chráněných informací při nahlížení do spisu**

§ 20

(7) Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny informace, jejichž poskytnutí je předmětem žádosti, a osobní údaje osob, které by mohly být přímo dotčeny poskytnutím požadované informace, s výjimkou osobních údajů, které jsou žadateli známy.

- **Ochrana rovnosti účastníků soudního řízení**

§ 11

- (2) Povinný subjekt informaci neposkytne, pokud: **f) poskytnutí informace může ohrozit rovnost účastníků soudního, rozhodčího nebo obdobného řízení, nebo**

Ostatní změny (2):

- **Omezení zveřejnění poskytnuté informace (§ 5 odst. 3)**
 - Z povinného zveřejnění se vylučují poskytnuté základní osobní údaje podle § 8b odst. 3
 - Výslovně se stanoví doba zveřejnění na 3 roky

- **Odmítnutí žádosti při neexistenci informace**

§ 11b

- **Povinný subjekt může odmítnout žádost o poskytnutí informace, jestliže požadovanou informaci nemá a nemá zákonnou povinnost ji mít.**



Dotazy ?

...děkuji za pozornost