

SVOBODNÝ PŘÍSTUP K INFORMACÍM

Kateřina Krčálová Konečná

katerina.krcalova@gmail.com

Zákon o svobodném přístupu k informacím (ZSPI)

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

§ 1 Předmět úpravy

Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje pravidla pro poskytování informací a dále upravuje podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím.

- jedná se o zapracování směrnice 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru a směrnicí 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, která směrnici 2003/98/ES mění.
- právo na inf. je ústavně zaručené základní právo, jehož meze mohou být stanoveny pouze zákonem
- při kolizi s jiným ústavně zaručeným právem je třeba provést tzv. test proporcionality (zpravidla tak činí soud)
- poměrně bohatá judikatura
- použití zákona by mělo vždy směřovat spíše k poskytnutí informace než k jejímu odepření
- zákon stanoví výjimky v poskytnutí informace: utajované skutečnosti, ochrana soukromí a osobních údajů, obchodní tajemství, příjem veřejných prostředků v sociální oblasti, majetkové poměry

Účel práva na informace

- **rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1 As 17/2008-67**

„Smyslem práva na informace je kontrola činnosti veřejné správy, mj. též kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem.“

- **rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 6 As 17/2008-67**

„Poskytování informací o činnosti orgánů veřejné moci je v našem civilizačním prostoru obecným standardem demokratických právních států, který logicky vyžaduje jisté finanční zatížení orgánů veřejné správy.“

- **rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 6 As 79/2006-58**

„Povinný subjekt není oprávněn jakkoli zkoumat a zabývat se otázkou účelnosti a důvodnosti žadatelovy žádosti či jeho motivy.“

- **zneužití práva na informace**

- k ochraně před zneužitím ZSPI slouží § 2 odst. 4, který stanoví, že povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací, a dále § 17 odst. 1, který umožňuje žádat úhradu za rozsáhlé vyhledání informací
- zásada zákazu zneužití práva: při zneužití práva jde o zdánlivý výkon práva (subjekt zneužívající právo dosahuje výsledku, který je jen zdánlivě dovolený), takovýto výkon práva nemá právní ochranu (tj. takovou žádost o informace není třeba řešit ve věci samé); zneužití práva žadatelem musí poskytovatel informace řádně zdůvodnit, zneužití práva se daří prokázat výjimečně
- extrémní případy zahlcení poskytovatele informací žádostmi o rozsáhlé a komplikované informace od jednoho žadatele

§ 2 Povinnost poskytovat informace

- státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce
- 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 pravomoci (typicky stráž přírody, lesní stráž, myslivecká stráž, rybářská stráž)
- veřejné instituce: ZSPI nedefinuje, vymezila je až judikatura: dle ÚS se veř. instituce posuzují podle způsobu vzniku, hlediska osoby zřizovatele, subjektu vytvářejícího jednotlivé orgány instituce, existence či neexistence státního dohledu a veřejného nebo soukromého účelu instituce; NSS vymezil jako veřejné instituce také obchodní společnosti vlastněné či spoluvlastněné státem nebo územním samosprávným celkem nebo jím ovládané; patří sem i knihovny
- povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací: povinný subjekt je tak chráněn proti tomu, aby musel zaujímat stanoviska k různým věcem, vysvětlovat výstupy ze své činnosti, provádět právní výklady, vytvářet či obstarávat nové informace
- povinnost se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací

§ 3 Základní pojmy

- žadatel – jakákoli fyzická nebo právnická osoba; fyzická osoba nemusí být zletilá
- možnost dálkového přístupu
- informace – jakýkoli obsah nebo jeho část v jakékoli podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Není jí počítačový program.
- zveřejněná informace, doprovodná informace
- strojově čitelný formát, otevřený formát
- metadata – data popisující souvislosti, obsah a strukturu zaznamenaných informací a jejich správu v průběhu času
- otevřená data

- Informace

- povinné sestavení informace z těch, které má PS k dispozici: je třeba posoudit „intelektuální náročnost“ činnosti potřebné pro přípravu odpovědi na žádost, to zda postačí jednoduchá práce s daty, které má PS k dispozici nebo je třeba náročnější práce např. hodnocení dat, analýzy dat z rozhodovací činnosti subjektu, právní analýzy apod. (v tomto případě se již jedná o vytváření nových informací, na což se ZSPI nevztahuje); sestavení informace z dostupných dokumentů může hraničit s vytvářením nových informací, čehož se povinnost poskytovat informace netýká

- Informace

- judikatura: má PS má povinnost požadovanou informací disponovat?; z jakých obecnějších povinností PS lze či nelze vyvodit povinnost určité informace mít?
- pokud povinný subjekt nedisponuje požadovanou informací, kterou je povinen mít, pak ji musí vytvořit a žadateli poskytnout (např. specifický případ I. ÚS 517/10 inf. o členství soudců v KSČ „vyvinout snahu o získání požadovaných informací“; v běžných případech spíše mírnější pojetí povinnosti mít informaci k dispozici).

- **§ 4 odst. 1 Povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním**
 - zveřejnění: zpřístupnění informace předem neurčenému okruhu zájemců, zejména vydání tiskem nebo na jiném nosiči umožňujícím uchování informace, vystavení na úřední desce nebo umístění v knihovně poskytující VKIS podle knihovního zákona; zveřejnění poskytuje možnost jakéhokoli zájemce zveřejněnou informací znovu vyhledat a získat
 - při plnění své informační povinnosti může PS při vyřizování žádosti o informace odkázat na zveřejněnou informaci
 - ZSPI stanoví okruh informací, které je PS povinen zveřejnit bez ohledu na žádost o informace

§ 4a Poskytování informací na žádost

- informace se poskytuje ve formátech a jazycích dle žádosti o informace, PS není povinen měnit formát nebo jazyk informace, pokud by to pro něho znamenalo nepřiměřenou zátěž
- pokud je informace součástí většího celku a její vyjmutí by bylo pro PS nepřiměřenou zátěží, poskytne žadateli tento celek
- pokud je to možné vzhledem ke způsobu podané žádosti a povaze informace, PS poskytne informace v elektronické podobě (nestane se tak ale například, pokud v žádosti o poskytnutí informace není uvedena emailová adresa žadatele, tj. elektronická podoba informace není vzhledem k podané žádosti možná)

§ 4a odst. 2 způsob poskytnutí informace podle obsahu žádosti

- sdělením informace v elektronické nebo listinné podobě
- poskytnutím kopie dokumentu s požadovanou informací
- poskytnutím datového souboru s požadovanou informací
- nahlédnutím do dokumentu
- sdílením dat prostřednictvím rozhraní informačního systému nebo umožněním dálkového přístupu k informaci
- § 4 odst. 3: pokud uvedené způsoby poskytnutí informace nejsou možné, je možné poskytnout informaci jiným způsobem umožňujícím její účelné využití, tím žádosti vyhová (tzv. fikce vyhovění)
- žadatel nemusí způsob poskytnutí informace ve své žádosti uvádět, není to jeho povinnost, PS ho může odvodit z formulace žádosti, ze způsobu podání žádosti (listovní zásilka, email)
- způsob poskytnutí nemůže snížit informační hodnotu informace

§ 4b Poskytování informací zveřejněním

- při zveřejňování informace v elektronické podobě, musí být tato informace v otevřeném formátu (*přístupný veřejnosti bez jakéhokoli omezení, není závislý na konkrétním technickém a programovém vybavení*) a je-li to možné též strojově čitelném (*formát datového souboru, který umožňuje programovému vybavení snadno nalézt, rozpoznat a získat informace z tohoto souboru*); je-li to možné a vhodné zveřejní se též metadata
- otevřená data: informace obsažené v evidencích, seznamech, registrech, které vedou PS, které jsou veřejně přístupné, se zveřejňují jako tzv. otevřená data v národním katalogu otevřených dat (NKOD); otevřená data jsou informace zveřejňované způsobem umožňujícím dálkový přístup v otevřeném a strojově čitelném formátu, jejichž způsob ani účel využití není omezen.

§ 4c Národní katalog otevřených dat

- informační systém veřejné správy přístupný způsobem umožňujícím dálkový přístup sloužící k evidování informací zveřejňovaných jako otevřená data
- Správcem je Ministerstvo vnitra

§ 5 Zveřejňování informací

- stanoví okruh informací, které musí PS povinně zveřejňovat a to ve svém sídle a úřadovnách tak, aby informace byly veřejně přístupné a bylo možné pořídit jejich kopie a dále aby byly zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup za podmínek stanovených ZSPI a prováděcím předpisem
- informace poskytnuté na žádost o poskytnutí informace je PS povinen zveřejnit do 15 dnů od poskytnutí také způsobem umožňujícím dálkový přístup

§ 6 Odkaz na zveřejněnou informaci

- pokud žádost o informace směřuje k poskytnutí zveřejněné informace, může PS na tuto informaci odkázat, ale ve lhůtě do sedmi dnů ode dne přijetí žádosti. Pokud tak neučiní, po uplynutí lhůty sedmi dnů tuto možnost ztrácí. Je nutné žadateli zaslat údaje jednoznačně umožňující zveřejněnou informaci vyhledat a získat.
- žadatel může trvat na přímém poskytnutí informace, v tom případě musí PS vyhovět, s výjimkou elektronické žádosti a zároveň elektronické informace (PS nevyhoví, pokud žadatel podal žádost o informace emailem a trvá na poskytnutí zveřejněné informace v tištěné podobě zaslané poštou).

§ 7 Ochrana utajovaných informací

- informaci označovanou jako utajovaná informace (v souladu s právními předpisy), k níž žadatel nemá oprávněný přístup, mu nelze poskytnout
- utajovaná informace: informace zaznamenaná na jakémkoliv nosiči; označení informace za utajovanou informací zákonem č. 412/2005 Sb. o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti; uvedení informace v seznamu utajovaných informací obsaženém v nařízení vlády č. 522/2005 Sb.; potencionální riziko, že by její vyzrazení či zneužití mohlo způsobit zájmu České republiky újmu, či bylo-li by pro zájem České republiky nevýhodné
- PS v tomto případě žádost o informaci odmítne a řádně toto rozhodnutí zdůvodní
- nelze poskytnout např.: informace z jednání o spolupráci v zahr. obchodě v oblasti vojenského materiálu, souhrnné statistické nebo jiné údaje o vývozech a dovozech vojenského materiálu, kompletní zadávací dokumentace k nadlimitní veřejné zakázce „Dekódování šifrovaných datových komunikací“.

§ 8a Ochrana soukromí a osobních údajů

- informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu
- je nutné postupovat v souladu se zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník(ustanovení § 81 a násl. osobnost člověka, podoba a soukromí) a s nařízením GDPR a dalšími předpisy na ochranu osobních údajů
- osobní údaje o veřejně činné osobě vypovídající o jeho veřejné činnosti

§ 8b Příjemci veřejných prostředků

- PS má povinnost poskytnout základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, s výjimkou údajů o poskytování zdravotních služeb, podpoře v nezaměstnanosti, o státní podpoře v nezaměstnanosti apod.
- poskytované údaje jsou: jméno, příjmení, rok narození, obec trvalého pobytu, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků
- veřejné prostředky: jakékoli platby poskytnuté z rozpočtu státu, kraje či obce, majetek či práva náležející státu, obci či kraji, např. údaje o prodeji či pronájmu bytu nebo domu ve vlastnictví státu, obce či kraje, informace o prominutí daně, platby na základě smluv o dílo, autorských smluv, platby na mzdy, odměny a platy
- platy zaměstnanců: NSS 8 As 55/2012: „Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zásadně poskytují.“ Tento závěr ale nelze automaticky uplatnit na platy servisních pracovníků (uklízečky, údržbáři apod.), informace také nelze poskytnout, pokud by jejich poskytnutí mělo za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platy jde (nutno prokázat!); judikatura a názory na tuto problematiku se stále vyvíjejí

§ 9 Ochrana obchodního tajemství

- nelze poskytnout informaci, která je obchodním tajemstvím dle § 504 zák. č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- znaky obchodního tajemství: konkurenčně významné, určitelné (požadavek objektivní vnímatelnosti, nejedná se např. o znalosti, dovednosti), ocenitelné (lze určit peněžní hodnotu), v obchodních kruzích běžně nedostupné, související se závodem a odpovídajícím způsobem utajované vlastníkem v jeho vlastním zájmu
- obchodním tajemství nejsou údaje, o nichž zvláštní právní předpis stanoví, že mají být zveřejněny (např. listiny v obchodním rejstříku, údaje z katastru nemovitostí, znalecký posudek vztahující se k působnosti PS)

§ 10 Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů

- informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne

§ 11 Další omezení práva na informace

- informace se vztahuje k vnitřním pokynům a personálním předpisům (v tomto případě PS může omezit poskytnutí informace, ale nemusí)
- informace vzniklá bez použití veřejných prostředků, která byla předána osobou, již takovouto povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí
- informace, která je zveřejňována na základě zvláštního zákona a pravidelně (např. statistické údaje)
- informace, které by vedly k porušení autorského práva
- informace o probíhajícím trestním řízení
- plnění úkolů zpravodajských služeb
- informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení, pokud by to ohrozilo práva třetích osob a plnění úkolů orgánů činných v trestním řízení
- informaci, která je předmětem ochrany práva autorského, a je v držení kulturních institucí – s výjimkou knihoven dle knihovního zákona (autorské dílo dle autorského zákona)
- další informace určené ZSPI

§ 12 Podmínky omezení

- PS poskytne požadované informace tak, že vyloučí ty, jejichž poskytnutí omezuje zákon – např. pokud je součástí požadovaného dokumentu obchodní tajemství, toto obchodní tajemství je z dokumentu vyjmuto a zbytek dokumentu je žadateli poskytnut. Nelze odepřít poskytnutí celého dokumentu s odůvodněním, že obsahuje obchodní tajemství.
- právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech PS prověří, zda důvod odepření stále trvá, zejména pokud lze odepření prolomit udělením souhlasu dotčené osoby a zároveň lze očekávat udělení tohoto souhlasu.
- omezení poskytnutí informace je třeba vykládat ve prospěch práva na informace (spíše poskytnout než neposkytnout)

§ 13 Žádost o poskytnutí informace

- podává se ústně nebo písemně (i elektronicky)
- pokud není na ústní žádost informace poskytnuta nebo pokud není pro žadatele dostačující, je třeba podat žádost písemnou
- další ustanovení ZSPI o žádosti se použijí jen v případě písemné žádosti
- princip neformálnosti a minimálních nároků na postup žadatele o informace a princip bezplatnosti
- žádost nemusí být zdůvodněna a PS nesmí důvod vyžadovat

§ 14 Postup při podávání a vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace

- žádost je podána dnem, kdy ji obdržel PS, lhůta pro vyřízení začíná běžet následujícího dne
- obsahové náležitosti: PS, kterému je určena, žádost ve smyslu ZSPI, jméno a příjmení žadatele, datum narození, trvalé bydliště, adresa pro doručování (analogicky pro právnickou osobu)
- postup při elektronickém doručování: přes podatelnu PS, pokud není, lze využít jakoukoli elektronickou adresu PS

- posouzení žádosti povinným subjektem:
 - nedostatek údajů o žadateli → výzva k nápravě do 7 dnů od doručení; pokud žadatel nevyhoví do 30 dnů od doručení žádosti, žádost je odložena
 - nesrozumitelná, příliš obecná žádost → výzva k nápravě do 7 dnů od doručení, pokud žadatel nevyhoví do 30 dnů od doručení žádosti, žádost je odmítnuta
 - požadované informace se nevztahují k působnosti PS → odložení žádosti a sdělení této skutečnosti žadateli do 7 dnů od doručení žádosti
 - žádost je v pořádku → do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění poskytne informace nebo v této lhůtě rozhodne o odmítnutí žádosti

- prodloužení lhůty pro poskytnutí informace
 - ze závažných důvodů a nejvýše o deset dní
 - závažné důvody dle ZSPI: vyhledání informací v oddělených úřadovnách; objemné množství oddělených a odlišných informací; konzultace s jiným PS nebo více složkami jednoho PS
 - žadatel musí být o prodloužení lhůty prokazatelně informován
- o postupu při poskytnutí informace se pořídí záznam

§ 15 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

- pokud PS žádosti o informace nevyhoví, ve lhůtě pro vyřízení žádosti, vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti/rozhodnutí o odmítnutí části žádosti
- pokud nebylo žádosti vyhověno z důvodu ochrany obchodního tajemství nebo ochrany autorských práv, musí být v rozhodnutí uvedeno, kdo tato práva vykonává – tato povinnost se nevztahuje na knihovny!!
- pokud PS nevydá řádné rozhodnutí, ale sdělí odmítnutí poskytnout informace neformálně, lze toto sdělení dle judikatury považovat za správní rozhodnutí v materiálním smyslu a bránit se proti němu odvoláním

§ 16 Odvolání

- proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti
- PS předloží odvolání se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání
- PS může také o odvolání rozhodnout tzv. autoremedurou, tj. napadené rozhodnutí zruší či změní a vydá nové
- nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání (nelze prodloužit)
- soudní přezkum o rozhodnutí o odvolání: správní soud má povinnost zrušit nejen napadené rozhodnutí o odvolání, ale také rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace a nařídí PS informace poskytnout. Je tomu tak tehdy, pokud neexistují žádné důvody pro odmítnutí žádosti.
- rozklad („odvolání“ pro rozhodnutí ústředního orgánu státní správy, ministra apod.): lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu (nelze prodloužit)

§ 16a Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace

- odlišovat od odvolání/rozkladu: odvolání/rozklad se podává jen proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, stížnost se podává:
 - pokud žadatel nesouhlasí s vyřízením žádosti odkazem na zveřejněnou informaci
 - pokud po uplynutí lhůty k vyřízení žádosti žadatel informaci nedostal ani nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí
 - pokud byla poskytnuta částečná informace a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí části žádosti
 - pokud žadatel nesouhlasí s výší úhrady nebo odměny za poskytnutí informace
- stížnost může být ústní nebo písemná a podává se do 30 dnů od rozhodného okamžiku
- o stížnosti rozhoduje nadřízený orgán, kterému je do 7 dnů ode dne doručení PS stížnost předána

- rozhodnutí o stížnosti nadřízeným orgánem
- přezkum postupu PS a: potvrzení postupu PS nebo příkázání vyřízení žádosti nebo převzetí věci usnesením (poskytnutí informace nebo rozhodnutí o odmítnutí)
- o stížnosti se rozhodne do 15 dnů ode dne předložení nadřízenému orgánu
- rozhodnutí se oznamuje žadateli a PS
- proti rozhodnutí se nelze odvolat
- pokud nadřízený orgán sám žádost o poskytnutí informace vyřídí, lze proti jeho postupu opět podat stížnost

§ 17 Hrazení nákladů

- náklady na pořízení kopií, opatření technických nosičů dat, odeslání informací žadateli
- náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací
- úhrada nesmí tyto náklady přesáhnout a je příjmem povinného subjektu
- písemné oznámení o úhradě žadateli před poskytnutím informace: vyčíslení úhrady, poučení o možnosti podat stížnost a postup, jak stížnost podat
- nesplní-li PS oznamovací povinnost, ztrácí nárok na úhradu
- pokud žadatel neprovede úhradu do 60 dnů ode dne jejího oznámení, PS žádost o informace odloží
- nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svob. přístupu k inf.

§ 18 Výroční zpráva

- každý PS má povinnost do 1. března zveřejnit výroční zprávu za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací podle ZSPI

Právo na informace o životním prostředí

- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
 - naplňuje základní právo obsažené v čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod: „Každý má právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů.“