

15. 9. 2020

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Konec kverulantství podle "stošestky"?

Právo na svobodný přístup k informacím je jedním ze základních ústavně garantovaných lidských práv, které je blíže specifikováno v zákoně č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Zákon“). Zákon byl již více jak 20× novelizován a v současné době se připravuje novela Zákona, kterou by měla projednávat Poslanecká sněmovna.[1] Novela by měla přinést mnoho změn Zákona, z nichž nejvýznamnější je (i) zakotvení nového důvodu pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, a sice zneužití práva na informace, a dále (ii) zavedení možnosti povinného subjektu žádat zálohu na náklady na poskytnutí informací.

Cílem tohoto článku je pojednat o připravovaných změnách v kontextu dosavadní správní praxe.

Zneužití práva na informace jako důvod pro odmítnutí žádosti

Zákon na několika místech upravuje důvody pro neposkytnutí požadovaných informací.[2] Mezi těmito důvody nicméně v současné době není zneužití práva na informace.[3] Zákaz zneužití práva je původně institut soukromého práva, nicméně v důsledku soudní praxe se uplatní také v právu veřejném.[4] K tomuto závěru, že zneužití práva na informace může v odůvodněných konkrétních případech představovat důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, dospěl mimo jiné Nejvyšší správní soud.[5] Tato soudní praxe nicméně naráží na skutečnost, že právo na informace, jakožto ústavně garantované právo, je možné omezit pouze zákonem.[6] Takové právo tedy nelze omezit ani výkladem Zákona ani soudní praxí.

Novela by proto měla do Zákona nově zakotvit § 11a, který bude výslovně upravovat nový důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací – zneužití práva na informace.[7] Jedná se o neurčitý právní pojem, pod který je možné podřadit různé situace. Vzhledem k tomu bude nezbytné, aby povinný subjekt vždy řádně posoudil, zda se v daném konkrétním případě doopravdy jedná o zneužití práva,[8] nebo zda se pouze jedná o dovolenou realizaci práva ve větším rozsahu.[9] Novela Zákona také uvádí demonstrativně dva nejčastější případy, kdy by k takovému zneužití práva mohlo dojít.

Prvním případem je situace, kdy by cílem žádosti bylo způsobit nátlak na osobu, již se požadovaná informace týká. Tento případ bude zpravidla mířit proti konkrétní úřední osobě a žadatel se tak bude podrobně vyptávat na pracovní, platové a osobní podmínky konkrétní úřední osoby.

Druhým případem je situace, kdy by cílem žádosti bylo způsobit nepřiměřenou zátěž povinného subjektu. V tomto případě se jedná o poměrně diskutovanou záležitost, kdy si povinné subjekty leckdy stěžují, že jsou žádostmi přehlceny a musejí kvůli tomu provádět personální změny.[10] K tomu však důvodová zpráva novely Zákona uvádí, že „S ohledem na relevantní soudní rozhodnutí však i nadále platí, že pouze rozsah požadovaných informací či počet podávaných žádostí není důvodem pro odmítnutí žádosti jako zneužití práva.“

Na první pohled lze tedy nově navrhovaný důvod pro odmítnutí žádosti pro zneužití práva na informace vnímat jako krok k lepšímu, kdy se povinným subjektům poskytne efektivní nástroj, jak se bránit kverulantství.[11] Naproti tomu v něm lze důvodně spatřovat důvod, proč by mohlo docházet k neoprávněnému odmítání žádostí, což by ve svém důsledku znamenalo nepřijatelné omezení práva

na svobodný přístup k informacím.

Neexistující informace jako důvod pro odmítnutí

Dalším důvodem pro odmítnutí žádosti, který sice není výslovně upraven v Zákoně, avšak který dovodila soudní praxe, je skutečnost, že povinný subjekt požadovanou informaci nemá a ani nemá zákonnou povinnost ji mít. Připravovaná novela Zákona navrhuje tento důvod výslovně zakotvit do Zákona v nově navrhovaném § 11b. Podmínky pro uplatnění tohoto důvodu pro odmítnutí takové žádosti o poskytnutí informací jsou dvě – povinný subjekt bude muset (i) prokázat, že požadovanou informaci nemá, a (ii) odůvodnit, že nemá zákonnou povinnost ji mít. Na první pohled se může jednat o poměrně jasný důvod pro odmítnutí poskytnutí informací; v praxi však mohou vyvstat otázky, co přesně se neexistující informací rozumí.

Obsahem žádosti o poskytnutí informací totiž může být například požadavek na poskytnutí seznamu - přehledu správních rozhodnutí. V současné praxi se lze setkat s názorem některých povinných subjektů, že tyto informace není možné mechanicky vyhledat a že povinný subjekt takovými seznamy nedisponuje a ani není povinen jimi disponovat. Některé povinné subjekty tudíž uzavřely, že pokud po nich žadatel požaduje poskytnutí informace ohledně počtu vydaných (jasně specifikovaných) správních rozhodnutí za určité období, pak by se z jeho strany jednalo o vytvoření nové informace.[\[12\]](#) Odvolací orgány však vždy dospěly k závěru, že se v tomto případě nejedná o poskytnutí nové informace, neboť povinné subjekty disponují elektronickou evidencí vydaných správních rozhodnutí, která jim umožňuje požadované informace vyhledat. Jedná se tedy o „výtah z existujících dokumentů“, což není důvodem pro odepření přístupu k informacím.[\[13\]](#)

Částečné odmítnutí v případě anonymizace poskytnutých rozhodnutí

Pokud žadatel žádá poskytnutí kopií již vydaných správních rozhodnutí, pak je současná správní praxe taková, že by povinný subjekt měl (i) vydat sdělení o poskytnutí informací, (ii) vydat rozhodnutí o částečném odmítnutí poskytnutí informace, a to v rozsahu osobních údajů uvedených v těchto rozhodnutích[\[14\]](#) a (iii) poskytnout anonymizovaná správní rozhodnutí jako přílohu sdělení o poskytnutí informací. Výše uvedený (poměrně komplikovaný) proces se novela Zákona snaží změnit tím, že by povinný subjekt v případě, kdy poskytuje kopie dokumentů, ze kterých vyloučil pouze osobní údaje nebo informace, které jsou bankovním nebo obchodním tajemstvím, nemusel rozhodnutí o částečném odmítnutí poskytnutí informace vydávat (ledaže by na tom žadatel trval). V takovém případě by tedy povinný subjekt mohl učinit pouze kroky (i) a (iii). Anonymizaci poskytnutých informací by však povinný subjekt i nadále musel provést. Navrhovanou změnu lze přivítat, neboť vydávání samostatného rozhodnutí o částečném odmítnutí se jeví jako nadbytečné a příliš formální; pro žadatele navíc může být i matoucí.

Prodloužení lhůty pro poskytnutí informací

Obecné pravidlo je takové, že povinný subjekt musí informaci poskytnout do 15 dnů.[\[15\]](#) Tuto lhůtu může povinný subjekt ze závažných důvodů prodloužit až o 10 dnů.[\[16\]](#) Novela Zákona v tomto ohledu přináší dvě následující změny: (i) lhůtu bude možné prodloužit o 15 dnů (namísto původních 10 dnů - dojde tedy k přiblížení se obecné 30 denní lhůtě podle správního řádu) a (ii) přibude nový důvod pro prodloužení lhůty pro poskytnutí informací, a sice pokud to bude nezbytné pro uplatňování práv osob, které by mohly být poskytnutím informace přímo dotčeny. Takovými osobami mohou být ti, o kterých se tato informace poskytuje, nebo k poskytované informaci mají specifické právo (např. zaměstnanci povinného subjektu); tyto osoby mají mít možnost v rámci „řízení“ o žádosti uplatňovat svá práva.

Prodloužení lhůty pro rozhodnutí odvolacího orgánu

Současná právní úprava ukládá nadřízenému odvolacímu orgánu, aby o odvolání rozhodl ve lhůtě 15 dní, přičemž tuto lhůtu nelze prodloužit.^[17] Novela Zákona navrhuje toto pravidlo zcela zrušit bez náhrady, v důsledku čehož dojde k prodloužení lhůty pro rozhodnutí o odvolání ze stávajících 15 dnů na obecné lhůty podle správního řádu – tedy bez zbytečného odkladu / do 30 dnů / do 60 dnů ve složitých případech.^[18]

Náhrada nákladů a nově navrhovaná záloha na úhradu nákladů

Již podle stávající právní úpravy může povinný subjekt v určitých případech žádat náhradu nákladů za poskytnutí informací.

Novela Zákona by nově měla zakotvit právo povinných subjektů požadovat po žadateli zálohu až do výše 60 % odhadovaných nákladů na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, maximálně však 2.000,- Kč.^[19] Povinný subjekt bude mít na uplatnění tohoto práva poměrně krátkou lhůtu 10 dnů od doručení žádosti; žadatel poté bude mít 30 dnů na úhradu zálohy.

Touto legislativní změnou se sleduje zvýšení ochrany povinného subjektu proti situacím ze současné praxe, kdy povinný subjekt nejprve provede mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, následně vyčíslí žadateli skutečně vynaložené náklady a žadatel tyto náklady neuhradí (k čemuž samozřejmě není povinen).^[20] Povinný subjekt tedy informace vyhledá, avšak neposkytne je žadateli, neboť za ně neobdrží žádnou úhradu. Zavedení práva požadovat po žadateli zálohu na náklady poskytnutí informací by mohlo tuto praxi změnit. Pro úplnost lze uvést, že žadatel se proti požadavku na úhradu zálohy bude moci bránit stížností.

Závěr

Novela Zákona by měla přinést hned několik změn, které reagují na současnou správní praxi povinných subjektů při poskytování informací.

Dvěma nejpodstatnějšími změnami jsou (i) výslovné zakotvení zneužití práva na informace jako důvodu pro odmítnutí žádosti a (ii) zavedení možnosti povinného subjektu žádat zálohu na náklady poskytnutí informací. Obě dvě změny směřují především k ochraně povinných subjektů a mají své racionální zdůvodnění. Ve vztahu k záloze novela Zákona nastavuje poměrně přísné požadavky na jejich uplatnění ze strany povinného subjektu (například krátkou lhůtu pro uplatnění práva povinného subjektu na zálohu, limitaci výše zálohy, možnost podání stížnosti ze strany žadatele apod.). U odmítnutí žádosti z důvodu zneužití práva na informace tyto požadavky tak přísné nejsou a je proto otázkou, zda v praxi nebude tento důvod pro odmítnutí poskytnutí informací nadužíván či dokonce zneužíván ze strany povinných subjektů.

Další změny Zákona směřují také primárně na ochranu řádné správní praxe povinných subjektů. Povinné subjekty tak například nebudou muset formálně rozhodovat o částečném odmítnutí žádosti v případě anonymizace poskytnutých rozhodnutí. Stejně tak by mělo dojít k prodloužení lhůt pro rozhodování povinných subjektů (ať již v prvním stupni tím, že lhůta pro poskytnutí informací bude moci být prodloužena o 15 dnů, či odvolacího orgánu při rozhodování o odvolání).

Celkově lze pozitivně hodnotit skutečnost, že zákonodárce má v souvislosti se „stošestkou“ snahu reagovat na aktuální praktické problémy při poskytování informací. Až samotná správní praxe nicméně v budoucnu ukáže, zda lze hodnotit pozitivně také navrhované úpravy Zákona či nikoliv.



JUDr. Jan Ožana,
advokát

Mgr. Jan Forejt,
advokátní koncipient

RANDA HAVEL ■ LEGAL

[ŘANDA HAVEL LEGAL advokátní kancelář s.r.o.](#)

Truhlářská 13-15
110 00 Praha 1

Tel.: +420 222 537 500 - 501

Fax: +420 222 537 510

e-mail: office.prague@randalegal.com



[1] K dispozici >>> [zde](#).

[2] K tomu srov. zejména § 2 a § 7 až 11 Zákona.

[3] Podle § 8 odst. 6 písm. b) zákona č. [123/1998](#) Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (jehož úprava je velmi blízká právní úpravě Zákona), může povinný subjekt odmítnout poskytnutí informace za předpokladu, že „žádost je formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně“.

[4] K tomu srov. např. ŠKOPEK, Jan. Institut zneužití daňového práva v ČR a v EU. Právní rozhledy. 2017, č. 7, s. 236-244.

[5] Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 68/2014-21 ze dne 25. 6. 2014.

[6] K tomu srov. čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

[7] Přičemž sama důvodová zpráva novely Zákona uvádí, že vychází z dosavadní správní judikatury.

[8] Tedy zda se jedná o chování, které formálně odpovídá právní normě, avšak je zároveň pocítováno jako zjevně nespravedlivé a v rozporu se základními hodnotami – srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 107/2004 ze dne 10. 10. 2005.

[9] Jak např. uvádí důvodová zpráva k novele Zákona: „[judikatura, pozn. autora] dovozuje, že k označení žadatele jako osoby zneužívající právo nepostačí, když tentýž žadatel podává velké množství žádostí o informace, nebo se opakovaně domáhá poskytnutí velkého množství informací, neboť množství požadovaných informací zákon nelimituje, naopak by se dalo říct, že s ním i počítá, když umožňuje prodloužit lhůtu pro vyřízení žádosti či uplatnění úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Příkladem může být situace, kdy byl informační zákon použit jako určitá odvěta ze strany žadatele, který byl s povinným subjektem např. v pracovněprávním sporu. ... Jako zneužití práva na informace by bylo tedy možno pohlížet na situaci, kdy žadatel sleduje např. zahlcením povinného subjektu žádostmi zcela odlišný cíl, který vlastně s obsahem poskytnutých informací nijak nesouvisí.“

[10] K tomu srov. např. PASEKOVÁ, E. Svobodný přístup k informacím? Soudy jsou zahlceny žádostmi i šikanózními dotazy [online]. Ceska-justice.cz [cit. 8. 6. 2020]. K dispozici >>> [zde](#).

[11] V tomto ohledu je však nutné poznamenat, že i odmítnutí žádosti z důvodů zneužití práva na informace musí být řádně zdůvodněno. I tedy v případech, kdy dojde k takovému odmítnutí, bude muset povinný subjekt vynaložit úsilí, aby dané rozhodnutí řádně odůvodnil a zabránil tak situaci, kdy mu bude věc vrácena nadřízeným orgánem, protože rozhodnutí nebylo řádně odůvodněno.

[12] Přičemž povinné subjekty zpravidla odkazovaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 141/2011-67 ze dne 9. 2. 2012, na které odkazuje i důvodová zpráva k novele Zákona.

[13] Přičemž nadřízené orgány odkazovaly na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 141/2011-67 ze dne 9. 2. 2012 – tedy na stejný rozsudek jako správní orgány prvního stupně, avšak v jiné části tohoto rozsudku.

[14] K rozsahu anonymizace správních rozhodnutí viz analogicky § 6 odst. 7 Instrukce Ministerstva spravedlnosti ČR ze dne 24. 7. 2009, č. j. 13/2008-SOSV-SP, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. [106/1999](#) Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

[15] § 14 odst. 5 písm. d) Zákona.

[16] § 14 odst. 7 Zákona.

[17] § 16 odst. 3 Zákona.

[18] § 71 odst. 1 a odst. 3 správního řádu.

[19] Věcný záměr novely Zákona přitom počítal s částkou 1.000,- Kč. V důsledku meziresortního připomínkového řízení došlo ke zvýšení této částky na 2.000,- Kč.

[20] Nelze pominout také to, že některé povinné subjekty i za současné právní úpravy mnohdy vyčíslují náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací ještě před jejich vyhledáním (tj. požadují zálohu ve výši 100 % nákladů). Tento postup povinných subjektů však nemá oporu v Zákoně.

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Smluvní autonomie vs. ochrana slabší strany v moderním kontraktačním právu](#)
- [Reklamacce vad stavby](#)
- [Konec „severních ateliérů“? Nový stavební zákon otevírá dveře k rekolaudaci ubytovacích jednotek na plnohodnotné byty](#)
- [Oceňování nemovitosti a přiměřená náhrada při zrušení spoluvlastnictví](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 33.: Prevence střetu zájmů \(jednatel × společnost\)](#)
- [Úročení jistoty \(kauce\), kterou skládá podnájemce nájemci - II. díl](#)
- [Když obecní pozemky již nemusí být obecní - institut mimořádného vydržení v obecním právu](#)
- [Střet zájmů členů volených orgánů obchodních korporací: pravidla, proces a následky](#)
- [Dvě kiwi denně: EU schválila první zdravotní tvrzení pro čerstvé ovoce](#)
- [Nová „tlačítková“ povinnost pro e-shopy](#)
- [Digital Omnibus: Revoluce v datech, nebo jen nová zátěž pro podnikatele?](#)