

# Realizace práva na informace v praxi

## Popis metody a výsledků výzkumu zástupce veřejné ochránkyně práv

### Obsah

<b>1.</b>	<b>Úvod</b> .....	2
<b>2.</b>	<b>Výsledky empirického výzkumu</b> .....	3
2.1	Dodržování zákonných lhůt.....	3
2.1.1	Nápad žádostí o poskytnutí informace.....	3
2.1.2	Dodržování lhůt pro poskytnutí informace .....	4
2.1.3	Uplatnění opravných prostředků .....	4
2.1.4	Dodržování lhůt pro rozhodnutí o odvolání (rozkladu) .....	5
2.1.5	Uplatnění stížností na postup povinných subjektů.....	6
2.1.6	Dodržování lhůt při vyřizování stížností .....	7
2.1.7	Důvody prodlužování lhůty pro poskytnutí informace .....	8
2.2	Poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů .....	8
2.3	Další zjištění .....	10
<b>3.</b>	<b>Shrnutí</b> .....	12
<b>4.</b>	<b>Doporučení zástupce ochránkyně pro praxi</b> .....	13
4.1	Délka lhůty pro vyřizování žádostí a opravných prostředků .....	13
4.2	Poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů a mimosoudních sporech.....	14
4.3	Zneužití práva na informace, šikanózní podání .....	16

# 1. Úvod

Právo na informace, které upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), slouží občanům ke kontrole činnosti veřejné správy a umožňuje jim informovaně se podílet na správě věcí veřejných. Na veřejnou ochránkyni práv se ale obrací stěžovatelé a poukazují na problémy s realizací tohoto práva v praxi. Opakujícím se problémem se jeví být překračování zákonných lhůt pro vyřízení opravných prostředků. Ochránkyně rovněž zaznamenala rozdílný přístup povinných subjektů při poskytování informací týkajících se sporů povinných subjektů řešených soudní cestou. Při prošetřování individuálních podnětů získal zástupce veřejné ochránkyně práv konkrétní poznatky poukazující na to, že se ministerstvům a dalším ústředním orgánům státní správy ne vždy daří dodržovat zákonné lhůty pro poskytnutí informace a vyřizování opravných prostředků, a také poznatky poukazující na nejednotnou praxi při poskytování informací o probíhajících soudních řízeních, jichž je povinný subjekt účastníkem. Aby bylo možné s určitostí říci, zda se jedná o ojedinělý, anebo naopak systémový problém, rozhodl se zástupce veřejné ochránkyně práv provést výzkum na téma realizace práva na informace v praxi.

Cílem šetření bylo prověřit, do jaké míry ministerstva a další ústřední orgány státní správy dodržují lhůty pro vyřizování žádostí dle informačního zákona a v čem případně spočívají konkrétní příčiny prodlení. Současně prozkoumat praxi úřadů v oblasti poskytování informací souvisejících s probíhajícím soudním řízením, jehož je povinný subjekt účastníkem. Širším záměrem bylo především plošně zmapovat stávající situaci ve veřejné správě a následně ve spolupráci s Ministerstvem vnitra připravit obecný doporučující materiál, který pak může využít praxe.

Výzkumnou metodou bylo výběrové šetření (survey)<sup>1</sup> a jako technika sběru dat byl zvolen elektronický dotazník dostupný na webových stránkách ochránce. Sběr dat (včetně sběru doplňujících informací<sup>2</sup>) probíhal v termínu od 10. února 2014 do 28. dubna 2015. Osloveny byly všechny ministerstva a ústřední orgány státní správy<sup>3</sup> – všech 34 dotázaných dotazník vyplnilo.

---

<sup>1</sup> Metoda sociálně-vědního výzkumu založena na hromadném sběru a analýze dat.

<sup>2</sup> Délku sběru dat ovlivnila nutnost dosbírat další údaje, jež vyplynula z diskuse nad výsledky první fáze výzkumu v průběhu kulatého stolu se zástupci oslovených ministerstev (4. listopad 2014).

<sup>3</sup> Respondenty byly následující úřady: Ministerstvo spravedlnosti ČR, Ministerstvo vnitra ČR, Ministerstvo dopravy ČR, Ministerstvo financí ČR, Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, Ministerstvo průmyslu a obchodu ČR, Ministerstvo životního prostředí ČR, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy ČR, Ministerstvo zahraničních věcí ČR, Ministerstvo obrany ČR, Ministerstvo kultury ČR, Ministerstvo zdravotnictví ČR, Ministerstvo zemědělství ČR, Úřad vlády ČR, Státní pozemkový úřad, Energetický regulační úřad, Česká inspekce životního prostředí, Státní úřad inspekce práce, Česká obchodní inspekce, Úřad pro ochranu osobních údajů, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Česká národní banka, Úřad práce ČR, Český telekomunikační úřad, Česká školní inspekce, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Český báňský úřad a Obvodní báňské úřady, Český statistický úřad, Český úřad zeměměřický a katastrální, Kancelář finančního arbitra, organizační složka státu, Státní energetická inspekce, Státní úřad pro jadernou bezpečnost, Úřad průmyslového vlastnictví.

## 2. Výsledky empirického výzkumu

Dotazník měl dvě hlavní části. První z nich se týkala dodržování lhůt pro vyřizování žádostí dle informačního zákona. Zaměřila se konkrétně na to, zda ministerstva a další ústřední orgány státní správy dodržují: a) 15denní lhůty pro poskytnutí informace<sup>4</sup> nebo vydání odmítavého rozhodnutí,<sup>5</sup> zda dochází k prodlužování této lhůty,<sup>6</sup> a pokud ano, z jakých zákonných důvodů; a zda dodržují b) 15denní lhůty pro rozhodnutí o odvolání (odkladu),<sup>7</sup> a c) 15denní lhůty pro rozhodnutí o stížnosti<sup>8</sup> na postup při vyřízení žádosti o informace. Druhá část dotazníku se týkala (ne)poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů.<sup>9</sup> Soustředila se na otázku, zda a v jakém rozsahu poskytují povinné subjekty informace týkající se sporů řešených soudní (i mimosoudní) cestou. Sledovaným obdobím byl rok 2013.

### 2.1 Dodržování zákonných lhůt

#### 2.1.1 Nápad žádostí o poskytnutí informace

Jak je patrné z Tab. 1, s vyřizováním žádostí o poskytnutí informace mají zkušenosti všechny ministerstva a další ústřední orgány státní správy. Jeden úřad průměrně obdrží 129 žádostí ročně. Mezi jednotlivými úřady panují značné rozdíly: některé obdrží pouze jednotky žádostí ročně, jiné až několik stovek žádostí.

Tab. 1 Počet žádostí o poskytnutí informace přijatých a vyřízených v roce 2013

	Průměr	Min.	Max.	Celkem
Počet žádostí o poskytnutí informace přijatých v roce 2013	129	6	546	4.370
Počet žádostí o poskytnutí informace vyřízených v roce 2013	128	5	551	4.348

Úřady s nejvyššími počty obdržených žádostí o informace zobrazuje Graf 1. Suverénně nejvíce žádostí o poskytnutí informací v roce 2013 obdrželo Ministerstvo spravedlnosti ČR (celkem 546), následováno Ministerstvem vnitra ČR (401) a Ministerstvem dopravy ČR (345). Naopak Státní energetická inspekce, nebo Kancelář finančního arbitra jich obdržela méně než deset.

<sup>4</sup> § 14 odst. 5 písm. a) informačního zákona

<sup>5</sup> § 15 informačního zákona

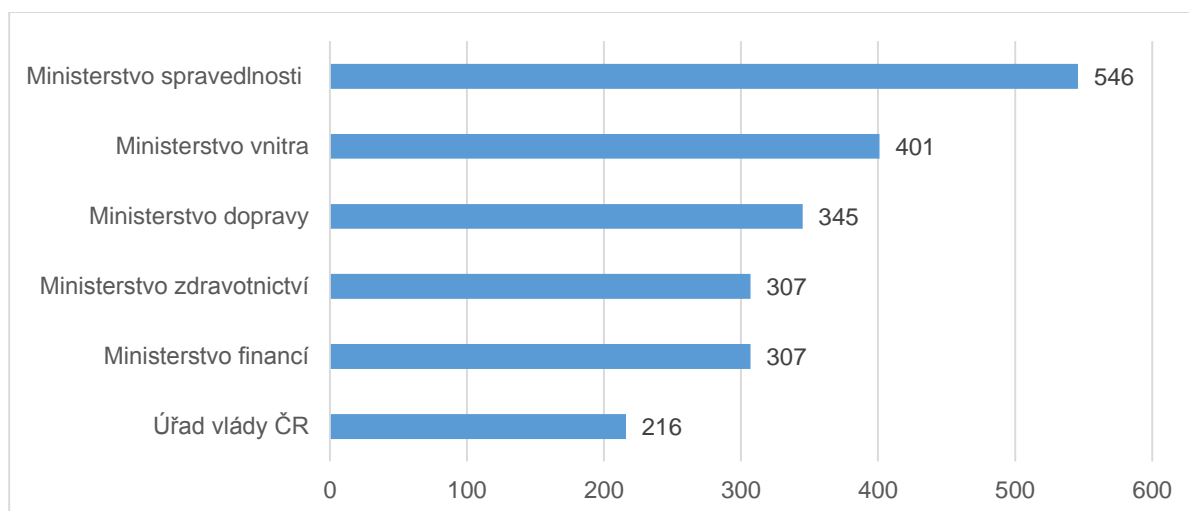
<sup>6</sup> § 14 odst. 7 informačního zákona

<sup>7</sup> § 16 odst. 3 informačního zákona

<sup>8</sup> § 16a odst. 8 informačního zákona

<sup>9</sup> Jde o aplikaci § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona

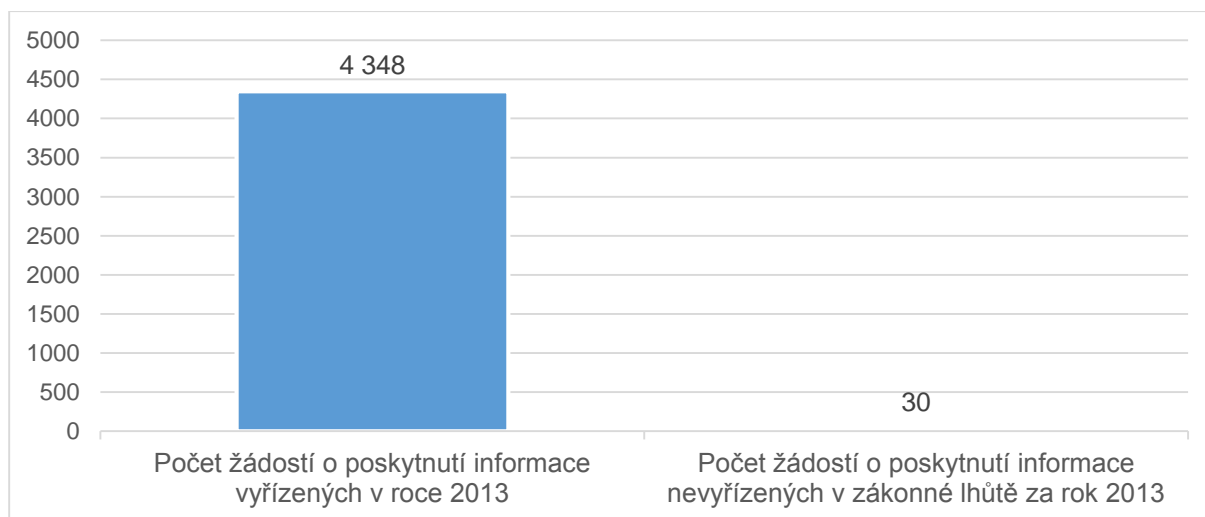
Graf 1 Úřady, jež v roce 2013 obdržely nejvyšší počet žádostí o poskytnutí informace



### 2.1.2 Dodržování lhůt pro poskytnutí informace

Jak se ministerstvům a dalším ústředním orgánům státní správy daří dodržovat lhůty pro vyřizování žádostí dle informačního zákona, dokládá Graf 2, který ukazuje, že počet žádostí, jež nebyly vyřízeny v zákonné lhůtě, je velice nízký – jde pouze o 30 žádostí (1 %), přičemž celkový počet žádostí o poskytnutí informace vyřízených v roce 2013 je až 4.348. Lze tedy říci, že úřady zvládají vyřizovat žádosti o poskytnutí informací včas.

Graf 2: Počet žádostí o poskytnutí informace nevyřízených v zákonné lhůtě za rok 2013



### 2.1.3 Uplatnění opravných prostředků

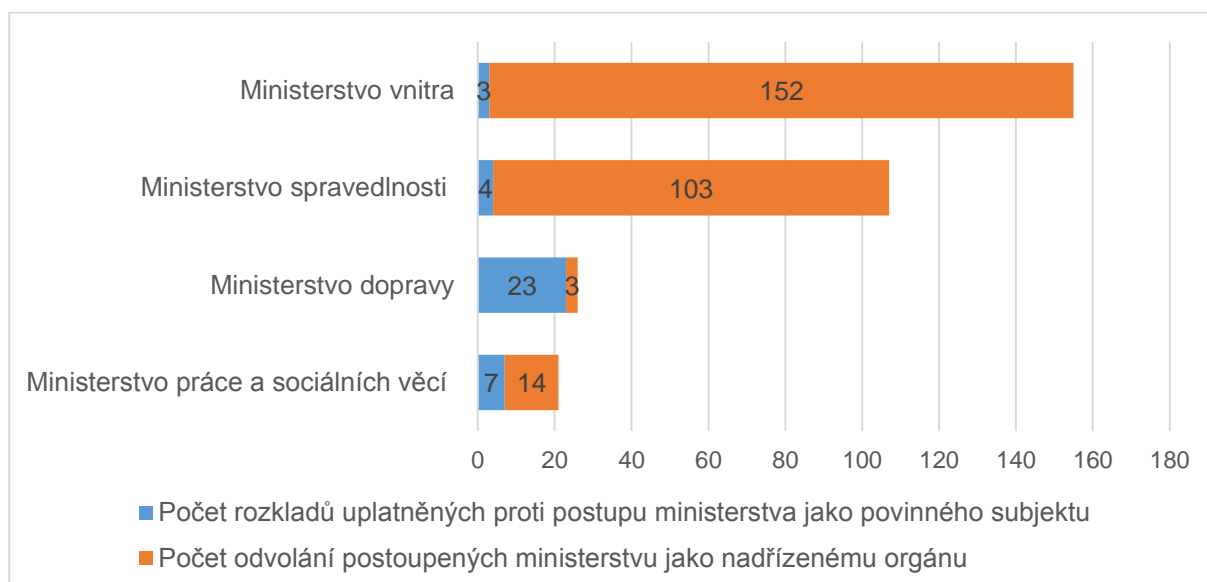
Z Tab. 2 je patrné, že žadatelé využívají opravných prostředků výrazně méně - je jich zhruba o 90 % méně než žádostí o poskytnutí informace. Jeden úřad v průměru obdrží pouze 14 odvolání (rozkladů) ročně, přičemž i zde panují velké rozdíly: část úřadů za celý rok 2013 neobdržela ani jedno odvolání, jiné jich obdržely i více než sto.

Tab. 2 Počet odvolání (rozkladů) přijatých a vyřízených v roce 2013

	Průměr	Min.	Max.	Celkem
Počet odvolání (rozkladů) přijatých v roce 2013	14	0	155	467
Počet odvolání (rozkladů) vyřízených v roce 2013	12	0	155	408

Úřady s nejvyšším počtem obdržných odvolání (rozkladů) zobrazuje Graf 3. Nejvíce jich vyřizovalo Ministerstvo vnitra ČR a Ministerstvo spravedlnosti ČR, další úřady následují až s velkým odstupem. Z grafu je také zřejmé, že značnou část tvoří odvolání postoupené ministerstvům jako nadřízeným orgánům. Ministerstva obdržely v roce 2013 celkem 393 odvolání (rozkladů), přičemž pouze 85 z nich (22 %) bylo uplatněno proti postupu ministerstva jako povinného subjektu; naopak většina uplatněných odvolání (78 %) byla postoupena ministerstvu jako nadřízenému orgánu.

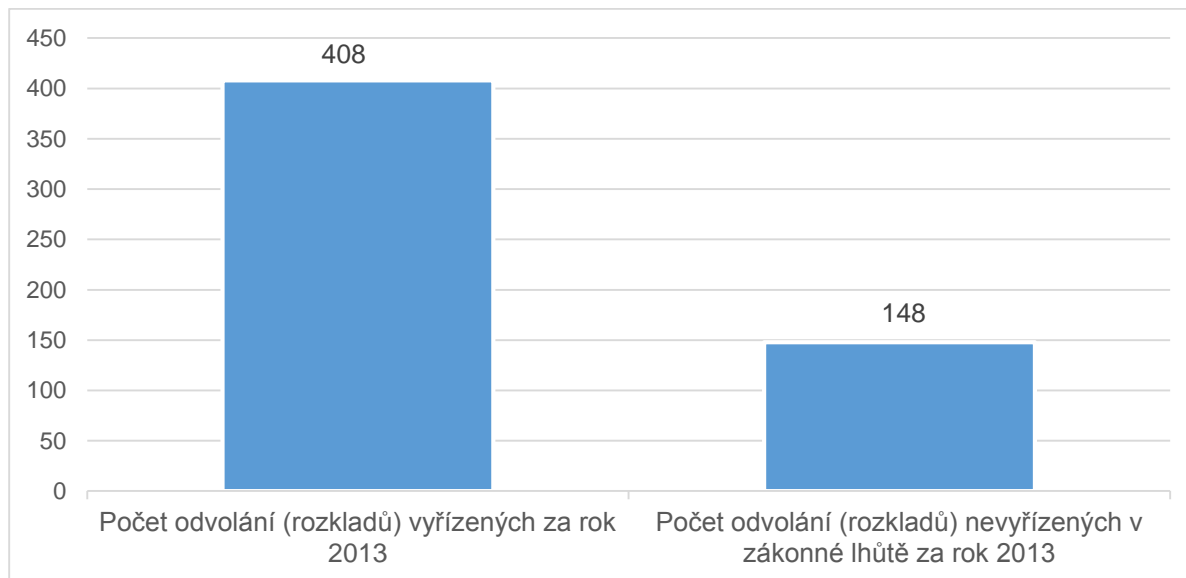
Graf 3: Úřady, jež v roce 2013 obdržely nejvyšší počet odvolání (rozkladů)



#### 2.1.4 Dodržování lhůt pro rozhodnutí o odvolání (rozkladu)

Graf 4 zobrazuje počet odvolání (rozkladů), jež v roce 2013 nebyly vyřízeny v zákonné lhůtě. Dodržování zákonných lhůt u odvolání (rozkladů) činí úřadům zřetelně větší obtíže, než dodržování lhůt pro vyřizování žádostí o poskytnutí informace. Překročení zákonné lhůty se týkalo až 148 odvolání (rozkladů). Při bližším pohledu na jejich strukturu se ale ukazuje, že téměř všechny odvolání (rozkлады) nevyřízené v zákonné lhůtě byly adresovány stejnému ministerstvu (Ministerstvu spravedlnosti ČR), přičemž se jednalo vždy o odvolání postoupená ministerstvu jako nadřízenému orgánu. Celkově lze říci, že pouze 2 % odvolání (rozkladů), jež zkoumané úřady nevyřídily v zákonné lhůtě, byly uplatněny proti postupu úřadu jako povinného subjektu.

Graf 4: Počet odvolání (rozkladů) nevyřízených v zákonné lhůtě za rok 2013



### 2.1.5 Uplatnění stížností na postup povinných subjektů

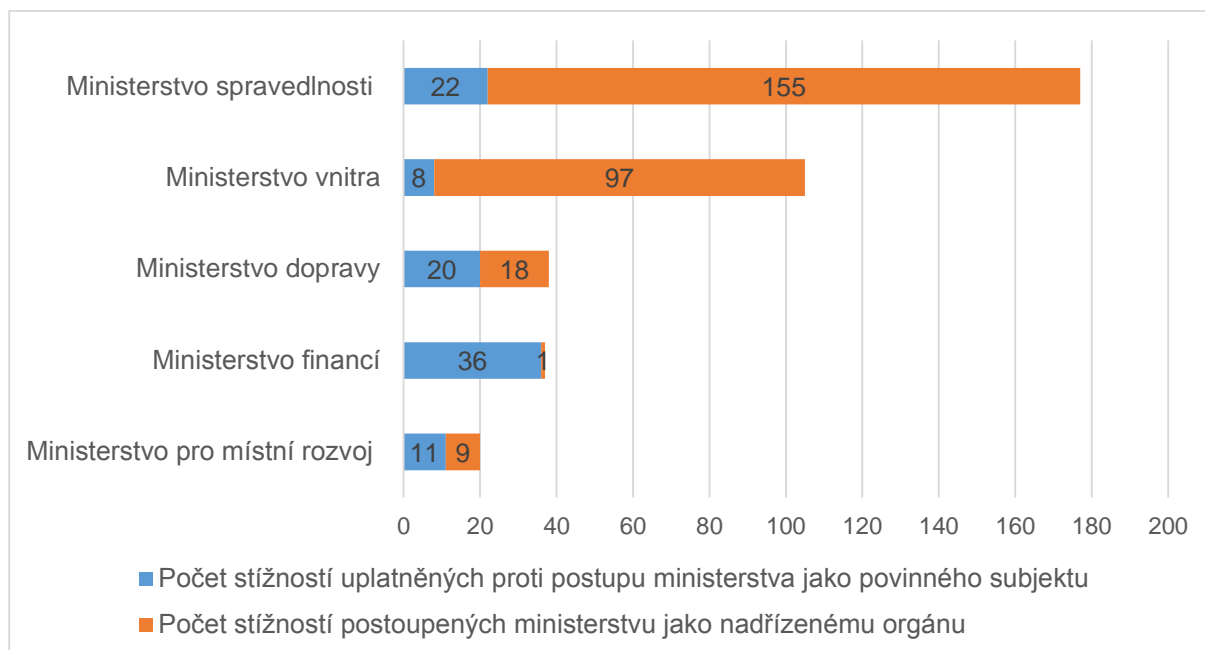
Tab. 3 dokládá, že úřady se se stížnostmi na postup povinných subjektů setkávají zhruba podobně často jako s odvoláními (rozklady): v průměru jich obdrží 14 ročně. I v této souvislosti panují mezi jednotlivými úřady velké rozdíly. Zhruba čtvrtina z nich neobdržela v roce 2013 žádnou stížnost na postup při vyřízení žádosti o informace, jiné úřady jich obdržely desítky.

Tab. 3 Počet stížností na postup při vyřízení žádosti o informace přijatých a vyřízených v roce 2013

	Průměr	Min.	Max.	Celkem
Počet stížnosti na postup při vyřízení žádosti o informace přijatých v roce 2013	14	0	177	461
Počet stížnosti na postup při vyřízení žádosti o informace vyřízených v roce 2013	11	0	105	369

Graf 5 zobrazuje úřady s nejvyšším počtem přijatých stížností na postup při vyřízení žádosti o informace za rok 2013. Více než polovinu všech stížností obdržela pouze dvě ministerstva: Ministerstvo spravedlnosti ČR a Ministerstvo vnitra ČR. Obdobně jako v případě odvolání, většina stížností (64 %) byla adresována zkoumaným úřadům jako nadřízeným orgánům.

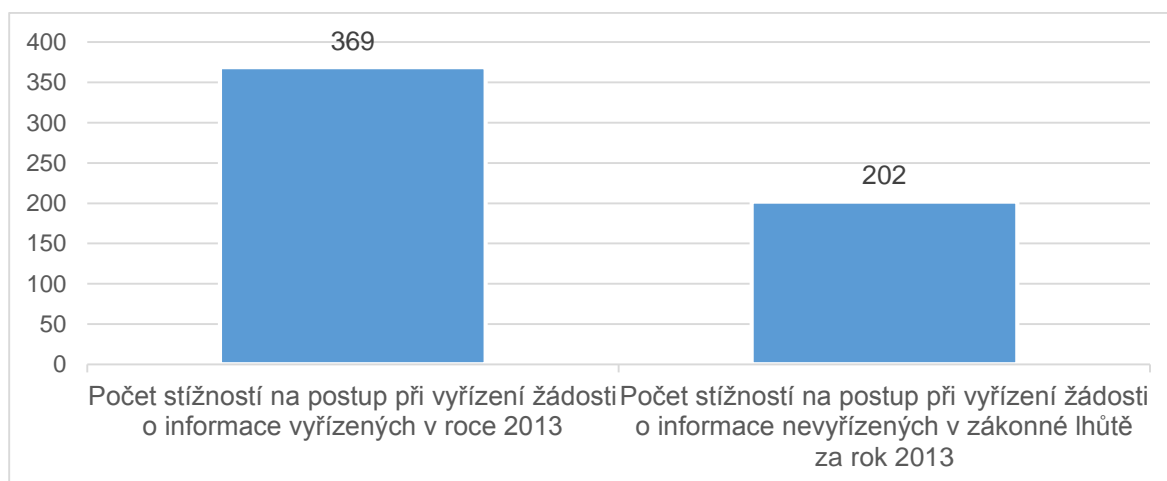
Graf 5: Úřady, jež v roce 2013 obdržely nejvyšší počet stížností na postup při vyřízení žádosti o informace



### 2.1.6 Dodržování lhůt při vyřizování stížností

Jak se úřadům daří dodržovat zákonné lhůty pro vyřizování stížností na postup při vyřízení žádosti o informace, zobrazuje Graf 6. V roce 2013 nebylo vyřízeno včas 202 stížností, zatímco vyřídit se podařilo 369 stížností. Lze tedy shrnout, že zákonné lhůty se daří dodržovat především u žádostí o poskytnutí informace, ale již méně při vyřizování odvolání (rozkladů), a ještě méně při vyřizování stížností. Je ale nutné upozornit, že všechny stížnosti nevyřízené včas byly adresovány stejnému ministerstvu – Ministerstvu spravedlnosti ČR coby stížnosti na postup jemu podřízených povinných subjektů.

Graf 6: Počet stížností na postup při vyřízení žádosti o informace nevyřízených v zákonné lhůtě za rok 2013



### 2.1.7 Důvody prodlužování lhůty pro poskytnutí informace

Jak ukazuje Tab. 4, úplně nejčastější příčinou prodlužování lhůty pro vyřízení žádosti o informace je objem požadovaných informací – tento důvod zmínilo 71 % úřadů. O něco víc než třetina dále uvedla, že důvodem prodlužování je vyhledávání a sběr informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádosti. Na druhé straně se zdá, že za prodlužováním nestojí nedostatek personálu, ani nutnost vyhledávání v archivech.

Tab. 4 Důvody prodlužování zákonné 15denní lhůty pro poskytnutí informace

	Počet	%
Vyhledání a sběr objemného množství informací požadovaných v žádosti.	24	71 %
Vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost.	13	38 %
Konzultace s jiným povinným subjektem/subjekty (nebo jeho složkami), které mají závažný zájem na rozhodnutí o žádosti.	4	12 %
Personální důvody (nedostatek personálu).	3	9 %
Vyhledávání v archivech - staré dokumenty nejsou v elektronické podobě.	1	3 %

### 2.2 Poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů

Druhým hlavním tématem dotazníku bylo poskytování informací týkajících se soudních řízení, v nichž úřady vystupují jako účastník sporu (žalovaný, nebo žalobce). Jak je patrné z Tab. 5, více než polovina úřadů (celkem 53 %) tyto informace poskytuje (včetně souvisejících dokumentů, jako např. žaloby, vyjádření účastníků k žalobě, znaleckých posudků, odborných vyjádření apod.). Zhruba třetina (32 %) je poskytuje po provedení testu proporcionality, zhruba pětina (21 %) poskytuje tyto informace bez dalšího. Necelá třetina úřadů uvedla, že dosud obdobnou žádost neobdržela. Pouze tři úřady sdělily, že tyto informace neposkytují. Jejich zdůvodnění je zachyceno v Tab. 6.

Tab. 5 Poskytování informací týkající se soudních řízení, v nichž povinný subjekt vystupuje jako účastník sporu

	Počet	%
Ano, tyto informace poskytujeme po provedení testu proporcionality.	11	32 %
Ano, tyto informace poskytujeme bez dalšího.	7	21 %
Úřad dosud neobdržel žádnou žádost.	10	29 %
Ne, tyto informace neposkytujeme.	3	9 %
Neuvedeno	3	9 %
Celkem	34	100 %



Tab. 6 Důvody, kvůli kterým úřad neposkytuje informace týkající se soudních řízení, v nichž povinný subjekt vystupuje jako účastník sporu

	Počet
Úřad obdržel celkem dvě žádosti; jedna byla vyřízena formou nahlížení do spisu, druhá se týkala probíhajícího řízení před Soudním dvorem EU, a úřad byl vládním zmocněncem pro zastupování státu před Soudním dvorem EU seznámen se skutečností, že Soudní dvůr EU si nepřeje, aby tyto věci byly intimovány jiným subjektem.	1
Úřad poskytl žadateli pouze obecné informace o probíhajícím soudním řízení (tj. zejména kdo a kdy podal žalobu, v jaké věci, u jakého soudu, pod jakým číslem jednacím je věc vedena a v jakém stadiu se řízení nachází), v dalším pak příslušnou žádost, týkala-li se poskytnutí konkrétních „citlivých“ informací o daném případu/jeho účastnících, úřad svým rozhodnutím odmítl.	1
Úřad poskytuje informace ohledně rozhodnutí ve věci bez ohledu na jeho právní moc, pokud se však jedná o žádost směřující na průběh soudního řízení (např. dotaz na postup soudu, na jeho úkony, či úkony účastníků řízení, ať už vůči soudu, či jinému účastníku řízení apod.), úřad takové informace neposkytuje.	1

Celkem 11 úřadů poskytujících informace týkající se soudních řízení, ve kterých vystupují jako účastník sporu, pro provedení testu proporcionality bylo dále dotázáno na rozsah poskytovaných informací. Jejich odpovědi shrnuje Tab. 7. Nejčastěji uváděné omezení se týká neposkytnutí osobních údajů s odkazem na zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

Tab. 7 Rozsah poskytovaných informací týkajících se soudních řízení, v nichž povinný subjekt vystupuje jako účastník sporu

	Počet
Neposkytují se osobní údaje (s ohledem na zákon č. 101/2000 Sb.)	5
Poskytujeme v rozsahu základních informací, tj. žaloba a naše vyjádření k žalobě.	1
Úřad by na základě žádosti o informace poskytl informace o vlastní činnosti. Doposud však úřad nebyl o tento druh informací požádán.	1
Poskytovány jsou pouze rozhodnutí soudu (rozsudky). Neposkytujeme ostatní listiny týkající se soudního řízení.	1
Ve sbírce soudních rozhodnutí, zveřejněné na webových stránkách úřadu, jsou zveřejňována úplná znění všech rozhodnutí, jež byla vydána KS a NSS v rámci správního soudnictví. Doposud však úřad nebyl podle zákona č. 106/1999 Sb. o tento druh informací požádán.	1
Rozsah určuje ředitel odboru tiskového a marketingu.	1
V okamžiku, kdy se obsah požadované informace stal předmětem projednání na veřejném zasedání soudu, není důvod k neposkytnutí informace. V opačném případě by to bylo předmětem posouzení.	1
Celkem	11

Dále se ukazuje, že stejný postup, jaký úřady uplatňují při poskytování informací týkajících se soudních řízení, uplatňují i v případech poskytování informací týkajících se sporů řešených mimosoudní cestou (Tab. 8). Více než polovina z nich i v tomto případě informace poskytuje, pouze tři úřady to odmítají, a přibližně čtvrtina se doposud s takovou žádostí nesešla.

Tab. 8 Poskytování informací týkajících se sporů řešených mimosoudní cestou

	Počet	%
Uplatňuje se stejný postup jako při poskytování informací týkajících se soudních řízení.	30	88 %
→ Ano, tyto informace poskytujeme.	(→ 18)	(56 %)
→ Ne, tyto informace neposkytujeme.	(→ 3)	(9 %)
→ Úřad dosud žádnou takovou žádost nevyřizoval.	(→ 9)	(26 %)
Uplatňuje se jiný postup.	0	0 %
Neuvedeno	4	12 %
Celkem	34	100 %

## 2.3 Další zjištění

Ministerstva a další ústřední orgány státní správy byly také dotázány na zkušenosti s žádostmi o poskytnutí informace o platech zaměstnanců (v návaznosti na rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu k otázce poskytování těchto informací ze dne 22. října 2014, č.j. 8 As 55/2012-62). Na dotaz o tom, zda úřad eviduje žádosti tohoto typu a jak jsou vyřizovány, odpovědělo celkem 24 z 34 respondentů (71 %). Více než polovina úřadů, jež poskytly odpověď (54 %), uvedla, že se s těmito žádostmi setkává a vyřizuje je kladně (část úřadů nadto uvedla, že pokud jde o žádost o velký objem informací, nebo o informace ve specifické struktuře, žádají úhradu). Druhá velká skupina úřadů (42 %) sdělila, že žádnou takovou žádost doposud nevyřizovala. Pouze jeden úřad odmítl plošné poskytnutí informací o platech týkajících se velmi širokého okruhu zaměstnanců. Jeden úřad navrhl v této souvislosti novelizovat zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě (tzv. služební zákon), aby byla „jednoznačně stanovena povinnost zveřejňovat platy všech zaměstnanců úřadu, a to např. způsobem umožňujícím dálkový přístup s tím, že by za užití zmíněného přístupu bylo předejito zbytečným časovým průtahům a bylo by docíleno i finančních úspor za případné soudní spory spojené v souvislosti se žalobami proti zamítavým rozhodnutím o poskytnutí těchto informací“.

V samém závěru dotazníku dostaly úřady také možnost vyjádřit k realizaci práva na informace v praxi své vlastní připomínky, komentáře nebo návrhy. Tuto možnost využilo celkem 15 úřadů (44 % z celkového počtu), z kterých až 9 poukazovalo na to, že **lhůta pro vyřízení žádosti o poskytnutí informace je u některých typů žádostí krátká**. Nejčastěji uváděnou příčinou byla nezbytná součinnost třetích osob. Jeden úřad například uvedl, že „v systému zapojení kolektivního orgánu s externími členy do správního procesu je stěžejí možné dodržet lhůtu pro vyřízení rozkladu.“ Dalšími důvody jsou narůstající počet velmi

komplikovaných a obsáhlých žádostí a technické obtíže (vyhledávání a následná systematizace velkého množství informací; někde nelze informace jednoduše vyfiltrovat). Problémy způsobuje i to, že zákonná lhůta počítá s dny kalendářními a nikoliv pracovními, takže v praxi dochází k jejímu zkrácení o dny volna, svátky a podobně.

Některé úřady upozorňovaly na případy **šikanózních podnětů**, které veřejnou správu zatěžují velkým množstvím podaných žádostí. Energetický regulační úřad upozornil na problém možného **zneužití práva na informace**: *„Právo na informace je zneužíváno, o čemž se v poslední době přesvědčil i ERÚ, který se stal terčem zájmu nejrůznějších lobbistických skupin, přičemž útoky jsou rozmanitého charakteru a jsou směřovány především do oblasti působnosti podporovaných zdrojů energie. [...] Bylo by třeba více rozšířit okruh důvodů, které by vylučovaly poskytnutí informací, a to především o situace, kdy je Zákon ze strany žadatelů zneužíván, nebo kdy existuje důvodné podezření o možném zneužití informace.“*

Druhá nejpočetnější skupina úřadů (celkem 7) se ve svých komentářích nezaměřila na krátkost lhůty, ale naopak uvedla, že se jí daří dodržovat, jelikož se nejedná o rozsáhlou agendu. Část z nich ale dodala, že vyřizování žádostí o informace jde *„bohužel mnohdy nad rámec pracovní doby nejen pracovníků, kteří mají vyřizování této agendy v náplni práce, ale i na úkor pracovníků jednotlivých oborů, kteří musí přerušit svou normální pracovní činnost“*.

### 3. Shrnutí

Zástupce veřejné ochránkyně práv provedl výzkum s cílem prověřit, do jaké míry ministerstva a další ústřední orgány státní správy dodržují lhůty pro vyřizování žádostí dle informačního zákona, a zjistit, v čem případně spočívají konkrétní příčiny prodlení. Současně zamýšlel prozkoumat praxi úřadů v oblasti poskytování informací o soudních řízeních a sporech řešených povinnými subjekty mimosoudně. Výzkumný soubor tvořilo 34 ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy. Sledovaným obdobím byl rok 2013.

**Lze konstatovat, že ministerstvům a dalším ústředním orgánům státní správy se daří dodržovat zákonné lhůty pro vyřízení žádostí o poskytnutí informace. Významnější obtíže s dodržováním zákonných lhůt pro vyřizování opravných prostředků byly zjištěny pouze u Ministerstva spravedlnosti ČR. Výzkum dále potvrdil nejednotnost správní praxe při poskytování informací z probíhajícího soudního (i mimosoudního) řízení.**

- Ministerstva a další ústřední orgány státní správy obdrželi za rok 2013 celkem **4.370** žádostí o poskytnutí informace (průměr je 129 na jeden úřad), **467** odvolání/rozkladů (průměr 14) a **461** stížností na postup při vyřízení žádosti o poskytnutí informace (průměr 14). Nejvíce žádostí eviduje Ministerstvo spravedlnosti ČR, Ministerstvo vnitra ČR a Ministerstvo dopravy ČR.
- Zákonné lhůty se u žádostí o poskytnutí informace daří dodržovat – v roce 2013 nebylo včas vyřízeno pouze **30** žádostí. Zřetelně větší problémy způsobuje dodržování zákonných lhůt u rozhodování o opravných prostředcích: na 408 odvolání/rozkladů vyřízených v roce 2013 připadá **148** odvolání/rozkladů nevyřízených v zákonné lhůtě. Z 369 stížností na postup při vyřízení žádosti o poskytnutí informace vyřízených v roce 2013 nebylo vyřízeno **202** ve lhůtě. K výraznému překračování zákonné lhůty dochází pouze při vyřizování opravných prostředků postoupených Ministerstvu spravedlnosti ČR jako nadřízenému orgánu.
- Více než dvě třetiny úřadů sdělily, že pokud dochází k prodlužování zákonné patnáctidenní lhůty pro poskytnutí informace, důvodem je zejména vyhledávání a sběr objemného množství informací požadovaných v žádosti. Více než třetina také jako důvod uvedla nutnost vyhledávat informace v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost.
- Postup úřadů při poskytování informací o probíhajícím soudním řízení, jehož je úřad účastníkem (žalovaným, nebo žalobcem), je značně roztříštěný. Zhruba třetina úřadů tyto informace poskytuje pro provedení testu proporcionality, zhruba pětina je poskytuje bez dalšího, a desetina je neposkytuje vůbec. Při poskytování informací týkajících se sporů řešených mimosoudně uplatňují úřady zpravidla stejný postup.
- Úřady také měly možnost vyjádřit k realizaci práva na informace své vlastní připomínky, komentáře nebo návrhy. Nejčastěji poukazovaly na to, že lhůta pro vyřízení žádosti o poskytnutí informace je u některých typů žádostí krátká, nebo se jí daří dodržovat, ale často je to nad rámec pracovní doby a za cenu značného vypětí zaměstnanců. Citlivým problémem se jeví být snahy o zneužití práva na informace.

## 4. Doporučení zástupce veřejné ochránkyně práv pro praxi

### 4.1 Délka lhůty pro vyřizování žádostí a opravných prostředků

Na adresu zaznívajících hlasů volajících po prodloužení lhůty pro vyřízení žádostí považuji za potřebné uvést, že **jakékoliv prodloužení lhůty by nezbytně šlo k tíži žadatelů a znamenalo by zhoršení přístupu k informacím, a proto tyto snahy nepodporuji**. Lze uznat, že požadavek rychlosti poskytování informací působí v některých případech obtíže. Zejména se domnívám, že tomu tak může být v praxi povinných subjektů rozhodujících v prvním stupni, jejichž úkolem je vyhledat mnohdy rozsáhlé soubory informací a zpracovat je do podoby předatelné žadateli, na rozdíl od nadřízených správních orgánů, které mají obvykle pouze za úkol provést právní hodnocení a vydat rozhodnutí.

Stávající potíže by se měly povinné subjekty pokusit řešit především přijetím odpovídajících personálních opatření (navýšením personálu a jeho odborným proškolením).

Nadto nelze pominout, že výzkum neprokázal, že by se v praxi plošně nedařilo zákonné lhůty dodržet. Významnější problém s nedodržením lhůt, a to toliko u opravných prostředků, jsem zjistil pouze u Ministerstva spravedlnosti ČR.

Příčiny prodlev<sup>10</sup> vysvětlila někdejší ministryně spravedlnosti prof. JUDr. Helena Válková, CSc., jednak tím, že ministerstvo je jediným nadřízeným orgánem všech okresních, krajských a vrchních soudů, jakož i resortních povinných subjektů (např. Vězeňské služby ČR, Probační a mediační služby ČR), což je v rámci veřejné správy pravděpodobně unikátní situace. Současně ministerstvo zaznamenává setrvalý nárůst nápadu druhostupňové agendy ve věcech vztahujících se k aplikaci informačního zákona v resortu justice, což snižuje pozitivní dopady setrvalého nárůstu výkonnosti samotného ministerstva. Ministryně současně naznačila, že se množí případy vykazující znaky abusu práva na informace. Stávající situaci zamýšlela ministryně řešit zřízením tzv. informačních specialistů působících na krajských soudech a přenesením části působnosti ministerstva v oblasti rozhodování o opravných prostředcích podaných dle informačního zákona vůči rozhodnutím okresních a obvodních soudů jako povinných subjektů z ministerstva na místně příslušné krajské soudy.

Situaci na ministerstvu spravedlnosti považuji dlouhodobě za znepokojivou, vyžadující přijetí okamžitých opatření, která povedou k zlepšení stávajícího stavu a garantují minimálně týž standard poskytování informací, který se snaží dodržovat ostatní povinné subjekty.

---

<sup>10</sup> Prodlevy dosahují v případě 5% odvolání délky delší než rok; v případě 10% stížností dochází k prodlevě delší než rok.

## 4.2 Poskytování informací o rozhodovací činnosti soudů a mimosoudních sporech

Právo na informace, zakotvené v článku 17 odst. 1, 2, 4 a 5 Listiny základních práv a svobod představuje ve vztahu k veřejné správě jednu ze záruk zákonnosti. Článek 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a článek 96 odst. 2 Ústavy<sup>11</sup> zajišťují zásadu veřejnosti soudního jednání jako práva každého jednotlivce na veřejné projednání jeho věci a veřejnost může být z ústavního hlediska vyloučena jen za podmínek stanovených zákonem, šetřícím podstatu a smysl uvedeného základního práva. Zásada veřejnosti soudního jednání je tedy další zárukou kontroly výkonu soudní moci ze strany veřejnosti. Úkony veřejné moci, včetně moci soudní, podléhají veřejné kontrole, a proto se i úkony orgánů veřejné správy (v rámci svěřené působnosti), jakož i samotných soudů, mohou stát předmětem informační povinnosti.

Na pomyslné druhé misce vah stojí princip nezávislého výkonu soudní moci garantovaný článkem 81 a 82 Ústavy a zpravidla právo na soukromí v širším slova smyslu chráněné článkem 10 Listiny základních práv a svobod, resp. zejména právo na informační sebeurčení jako jeho imanentní součást, případně jiné legitimní zájmy (srov. např. zákonné výluky § 7-11 informačního zákona). Ani právo na ochranu osobních údajů ani jiná „konkurující“ práva a zájmy by se ale neměla absolutizovat a principy otevřenosti (veřejnosti) soudní moci potlačovat.

Na zákonné úrovni byla uvedená ústavně-právní východiska vtělena do ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, dle něhož povinné subjekty „neposkytnou informace o rozhodovací činnosti soudů, s výjimkou rozsudků“<sup>12</sup>. Z citovaného ustanovení plyne, že **by nemělo být bráněno zpřístupňování výsledků rozhodovací činnosti soudů**, a to nejen samotnými soudy jako původci informace, ale i povinnými subjekty, které jednotlivými rozhodnutími disponují (zpravidla z titulu účastenství v konkrétním soudním řízení). Je nepochybné, že obecná možnost zpřístupnění a seznámení se s obsahem soudních rozhodnutí<sup>13</sup> se může stát cenným zdrojem relevantních informací o průběhu jednotlivých soudních řízení (např. o délce řízení, kvalitě rozhodování, rozdílech v soudních rozhodnutích, důvodech přípustnosti opravných prostředků)<sup>14</sup> využitelných jak při uplatňování individuálních zájmů, tak celospolečenských, kdy mohou být podrobeny veřejné debatě či kritice.

Příčinou rozdílného přístupu úřadů se jeví být zodpovězení otázky - jaké informace mají povahu „informace o rozhodovací činnosti soudu“, neboť tento pojem není v samotném zákoně blíže vymezen a jednoznačně nebyl ani prozatím interpretován judikaturou. Publikované odborné názory společně vychází z „Instrukce Ministerstva spravedlnosti“ ze dne 21. prosince 1999, č. j. M-1827/1999, dle níž **rozhodovací činnosti soudů je třeba rozumět i úkony účastníků, učiněné vůči soudu a ostatním účastníkům řízení**. Současně se však shodují, že nelze bez výhrady odmítnout poskytování informací v takto širokém rozsahu. Autoři dřívějšího

<sup>11</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>12</sup> Ke zrušení slova „pravomocných“ přistoupil Ústavní soud ČR svým nálesem ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, č. 68/2010 Sb. n. u. US., čímž podstatně změnil do té doby existující rozsah přístupu veřejnosti k soudním rozhodnutím a umožnil tak prostředí justice podrobit významnější veřejné kontrole.

<sup>13</sup> „Rozsudkem“ pro účely citovaného ustanovení je třeba rozumět veškerá soudní rozhodnutí obecně, bez ohledu na to, jak jsou procesně označena, např. usnesení, nález, rozkaz, příkaz apod., zejména, vyhlášují-li se veřejně.

<sup>14</sup> Obdobně Korbelt, F.: Spory v justici o svobodný přístup k informacím, Trestní právo, 2013, č. 5, str. 6, dostupné v ASPI (ASPI ID LIT44737CZ).

komentáře k právu na informace<sup>15</sup> hovoří s odvoláním na článek 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod o *teleologické redukci* ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, které dle jejich názoru má chránit *pouze rozhodovací „činnost“ soudu, resp. soudce, před eventuálními mimoprofesionálními žádostmi o informace o způsobu vedení sporu, hodnocení důkazů, o přípravě rozhodnutí*, nikoliv již výsledky této činnosti, např. v podobě písemného vyhotovení rozhodnutí jakožto zdroj konečných informací, jež nemohou zpětně rozhodovací činnost soudu ovlivnit. Dále autoři komentáře uvádí, že *povinný subjekt, který je nebo byl účastníkem soudního řízení, nemůže poskytnutí informace odepřít jen z toho důvodu, že se požadovaná informace stala předmětem rozhodování soudu*. Komentář dokonce pro názornost hovoří přímo o návrzích, předkládaných povinnými subjekty jako účastníky řízení soudu (např. návrhy důkazů), neboť tyto vypovídají o činnosti povinných subjektů v jejich působnosti. I autoři pozdějšího komentáře,<sup>16</sup> byť akceptují zmíněné extenzivní pojetí „rozhodovací činnosti soudů“, upozorňují na nutnost v konkrétním případě pečlivě zvažovat, zda odepření informace je nezbytné a nepředstavuje nepřipustně extenzivní interpretaci zákonného důvodu pro omezení.

Se zřetelem k článku 17 odst. 4 a článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod se **příklonění k restriktivnímu výkladu** „rozhodovací činnosti soudů“, a tedy k otevřenějšímu přístupu k informacím, jeví rozumnějším řešením. V situaci, kdy žadatelé požadují **informace, které vytvořil povinný subjekt nezávisle na následné rozhodovací činnosti soudu** (typicky žaloba povinného subjektu, nebo jeho vyjádření coby strany žalované k žalobě), je třeba takové informace považovat spíše za informace vypovídající o činnosti povinného subjektu (vztahující se k jeho působnosti), než o rozhodovací činnosti soudu, a z tohoto titulu je **a priori neodmítat**.

Co se týče poskytování informací týkajících se sporů povinných subjektů řešených **mimosoudně**, lze usuzovat, že poskytování těchto informací neklade informační zákon jiné (další) překážky odlišné od všeobecně platných zákonných výluk (srov. § 7-11 informačního zákona). Přístup k této skupině informací by tedy v zásadě neměl být omezován obdobným způsobem, jako u „informací týkajících se rozhodovací činnosti soudů“.

Závěrem stojí za připomenutí, že ve všech případech současně platí, že **pro odepření práva na informace v zásadě nestačí existence zákonného důvodu pro odepření požadované informace**. Omezení přístupu veřejnosti k informacím musí být provedeno ústavně konformním způsobem (provedením tzv. testu proporcionality), neboť povinný subjekt nesmí zákonné omezení vykládat extenzivně, a je tudíž **nutné posoudit nezbytnost omezení práva na informace s ohledem na ochranu jiných práv a svobod**.

---

<sup>15</sup> Korbela, F. a kol.: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 2. vydání. Linde Praha, a.s., 2005, str. 141 -143.

<sup>16</sup> FUREK, Adam a Lukáš ROTHANZL. Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, 1031 p. ISBN 978-807-2018-680, str. 445.

### 4.3 Zneužití práva na informace, šikanózní podání

Problematicke vyřizování šikanózních podání se ochránkyně věnovala již v rámci dotazníkového šetření v loňském roce, kdy prověřovala zejm. správní praxi ministerstev, krajských úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností.<sup>17</sup> Jak potvrzují oba výzkumy, vyřizování tzv. šikanózních podání či podnětů představuje pro veřejnou správu patrně velkou zátěž. Zatímco podání neslušná, či urážlivá (nicméně jednorázová), může úředník jako profesionál s trochou sebezapření vyřídit, nejvíce zatěžující pro úřední praxi se jeví právě podání šikanózní. V praxi jde nejčastěji o zahlcení úřadu opakovanými podáními, či podněty, přičemž elektronizace komunikace s veřejnou správou přinesla dosud nevídaný rozvoj těchto praktik.

Proto považuji za nutné připomenout, že **důsledné využívání zákonem stanovených opravných prostředků nelze v žádném případě označit za projev šikany, či kverulantství**. Pro označení určitého dokumentu jako šikanózního není rozhodující, o kolikáté podání (podnět) téhož nebo podobného obsahu v pořadí se jedná, byť četnost podání v téže věci je jistě prvotním ukazatelem. Zásadní je totiž **celkové posouzení všech dosud doručených podání** (podnětů) téhož stěžovatele v téže věci, a to **v jejich vzájemné souvislosti**. Formálně je dále nezbytné podřadit podání (podnět), o němž se domnívá, že je projevem šikany či kverulantství pod pojem "zneužití práva". Na ústavní úrovni vyplývá zákaz zneužití práva z koncepce právního demokratického státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Nejvyšší správní soud<sup>18</sup> definuje zneužití práva jako situaci, "kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někomu jinému nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se - zcela logicky - nejvíce střetává".

Za zneužití práva na informace lze považovat například opakované žádosti o informace za situace, kdy předchozí žádosti povinný subjekt procesně řádně a ze zákonných důvodů odmítl a svá rozhodnutí řádně odůvodnil, nicméně žadatel toto odmítá respektovat a pokouší se typově shodný druh informací znovu a znovu získat. Typickým příkladem zneužití práva je rovněž snaha řady žadatelů získávat obecné a dosud nevyjevené právní názory správního úřadu, či formou žádostí o informace pokračovat v právní polemice s konkrétním názorem správního úřadu, na němž je například postaveno určité správní rozhodnutí (či odložení podnětu) pro žadatele věcně nevýhodné. Ani k jednomu z těchto dvou účelů informační zákon neslouží. Existují-li dřívější odmítavá správní rozhodnutí s řádným odůvodněním, lze nově podávané žádosti obdobného charakteru odmítnout rozhodnutím s odůvodněním postaveným na zneužití práva na informace.<sup>19</sup>

JUDr. Stanislav K ř e č e k  
zástupce veřejné ochránkyně práv

<sup>17</sup> V podrobnostech viz zpráva o šetření ochránce ze dne 21. 8. 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP/DS, dostupná na: <http://kvopap:81/KVOPESoSearch/Nalezene/Edit/5823>

<sup>18</sup> Blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb.NSS, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>19</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-24, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz) (zejména bod 35).