



II. setkání starostů, tajemníků a vedoucích úředníků městských a obecních úřadů

**Poskytování informací o platech zaměstnanců obcí;
zákon o svobodném přístupu k informacím
(praktické poznatky a příklady)**

JUDr. Adam Furek
odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

**30. listopadu 2011, od 9:35 – 10:30
hotel GOLD, Linecká 55, Český Krumlov**



Obsah prezentace

1. Obecný zákonný rámec poskytování informací obcemi
2. Zveřejňování informací
3. Vyřizování žádostí o poskytnutí informací
4. Typické žádosti o poskytnutí informací a způsob jejich vyřizování
5. Informování o platech a odměnách volených funkcionářů obcí a pracovníků obcí

*Především praktické problémy: **Kdykoli pokládejte dotazy***



Právo na informace (povinnost poskytovat informace)

čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod

„Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

obecný procesní a hmotněprávní rámec pro realizaci povinnosti státu a samosprávy poskytovat informace o své činnosti



Kdo je v podmínkách územní samosprávy povinen poskytovat informace?

Obec a její orgány (§ 2 odst. 1 InfZ)

- V případě samostatné působnosti je **povinným subjektem** obec jako celek, jednající svými orgány (žádosti vyřizuje obecní úřad, byť by byla adresována např. radě obce)
- V případě přenesené působnosti jsou **povinnými subjekty** jednotlivé orgány, které danou přenesenou působnost vykonávají

Veřejné instituce (§ 2 odst. 1 InfZ)

- **Právnícké osoby zřízené nebo založené územním samosprávným celkem nebo jím ovládané**, splňují-li zákonné znaky (veřejný účel, zřízení samosprávou, dozor a kontrola samosprávy a ustavování jejích orgánů)
- **Samostatnými povinnými subjekty jsou** – příspěvkové organizace, organizační složky, obchodní společnosti, dobrovolné svazky obcí



Jaké informace jsou obce povinny poskytovat?

- Povinnost poskytovat informace se týká **informací vztahujících se k působnosti obce**
- **Informace (§ 3 odst. 3):** „Jakkoli zaznamenané údaje“ (odlišnost od *dokumentu*). Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací (§ 2 odst. 4).
- **Působnost obce (§ 2 odst. 4):** Nejedná se o pouze zákonem vymezené úkoly, ale o jakoukoli činnost realizovanou obcemi (a jejich orgány).

Nevztahuje-li se informace k působnosti obce, musí být žádost odložena.



Dva základní způsoby poskytování informací

→ Na základě **individuální žádosti o poskytnutí informace**

→ **Zveřejněním informace**

- *povinné* - § 5 odst. 1, 2 a 3
- *dobrovolné* - § 5 odst. 7

Povinný subjekt může dobrovolně zveřejnit jakoukoli informaci a v rozsahu, v jakém by byl oprávněn tuto informaci poskytnout na základě žádosti (tj. po odstranění všech zákonem chráněných údajů)



Povinné zveřejňování informací

§ 5 odst. 1 a 2 (základní informace vypořádající o obci)

- Musejí být zpřístupněny **v sídle a případně i v úřadovnách povinného subjektu a dále způsobem umožňujícím dálkový přístup** („na internetu“). V tomto případě ve struktuře předepsané vyhláškou č. 442/2006 Sb.
- § 103 odst. 4 písm. e) zákona o obcích: **Starosta obce odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce**

§ 5 odst. 3 (povinnost zveřejnit poskytnutou informaci)

- Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup (případně doprovodnou informaci – údaj o tom, že určitá informace byla poskytnuta).



Zveřejňování zápisů a usnesení z jednání zastupitelstva a rady obce

- Zákon o obcích (prozatím) **neukládá povinnost zveřejňovat zápisy z jednání zastupitelstva obce ani usnesení rady obce** (pouze umožňuje jejich zpřístupnění občanům obce a dalším osobám ve smyslu § 16 odst. 2 písm. e/)
- Obec může využít svého práva a tyto dokumenty **dobrovolně zveřejnit**, musí však zajistit plnou ochranu osobních údajů a ostatních zákonem chráněných informací (např. obchodní tajemství apod.)
- Tuto ochranu musí zabezpečit bez ohledu na to, že *zasedání zastupitelstva je veřejné* – „jednorázová veřejnost“ určité informace nečiní z dané informace informaci zveřejněnou ani informaci *pro futuro* kdykoli neomezeně zveřejnitelnou.



Zveřejňování záznamů z jednání zastupitelstva

- **Pořizování zvukových i obrazových záznamů obcí z jednání zastupitelstva obce** podléhá pravidlům daným § 11 a násl. občanského zákoníku – *bez souhlasu zaznamenávaných jen pro úřední účely (pro pořizování zápisu), jinak je nutný jejich souhlas (např. pro účely dalšího šíření na internetu)*

Pro následné **zveřejnění** takového záznamu (poskytnutí na žádost) jsou dva názory:

- a) první vychází z veřejnosti zasedání a nepovažuje zaznamenané údaje za projevy osobní povahy,
- b) druhý akcentuje fakt, že přítomná veřejnost (mimo zastupitelů) činí své projevy sice veřejně, ale stále se jedná o projevy osobní povahy, a proto pro zveřejnění je nutný souhlas zaznamenaných (postačí *konkludentně*). Bez tohoto souhlasu by bylo nutné provést nejen anonymizaci údajů, které v záznamu jsou, ale i ochranu projevů zaznamenaných osob (vyjma zastupitelů).



Zveřejňování údajů o výsledcích hlasování

- Zákon o obcích nepředpokládá (prozatím), že v zápise se u výsledků hlasování o usneseních uvádí i výsledek hlasování podle jednotlivých hlasujících (§ 95 odst. 1).
- Uvádění takového údaje v zápise může stanovit jednací řád zastupitelstva obce (§ 96 zákona o obcích).
- **Lze takový údaj následně zveřejnit?**
 - **ANO**
 - zákon o ochraně osobních údajů upravuje *poskytování osobních údajů o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení* - § 5 odst. 2 písm. f)
 - Údaj o hlasování zastupitele je zcela nepochybně takovým údajem
 - (podle § 4 odst. 1 je *poskytováním informace* sdělení na žádost i zveřejnění)



Zveřejňování smluv uzavřených obcí

- **Zveřejňování smluv uzavřených obcí**

- **povinnost mlčenlivosti** – zveřejnění nebrání (§ 19)
- **ochrana důvěrných informací (§ 271 ObchZ)** – zveřejnění nebrání (§ 19)
- **ochrana informací předaných výlučně druhou smluvní stranou** – zveřejnění brání za podmínek daných § 11 odst. 2 písm. a)
- **ochrana obchodního tajemství (§ 17 ObchZ)** – ano, příslušné části se nezveřejní (§ 9)
- **ochrana osobních údajů** – ano, příslušné části se nezveřejní (§ 8a)
- ! Údaj o příjemci, výši a podmínkách čerpání veřejných prostředků není vyloučen z poskytnutí ani jako obchodní tajemství (§ 9 odst. 2), ani jako osobní údaj (§ 8b)



Vyřizování žádostí o poskytnutí informací

- **Žádost může podat kdokoli** (jakákoli právnická nebo fyzická osoba)
- **Žádost lze podat ústně:** Není-li ihned vyřízena nebo není-li žadatel spokojen s jejím vyřízením, musí ji podat písemně (nápravné prostředky se uplatní jen u ústně podaných žádostí)
- **Žádost lze podat písemně:** jak v listinné podobě, tak v elektronické podobě. Není nutné ji podávat se zaručeným elektronickým podpisem, ale je nutné ji zaslat na adresu elektronické podatelny

(Problém s okamžikem doručení žádosti na elektronickou podatelnu – dle judikatury již okamžikem přijetí a nikoli až zobrazením v poštovním klientovi e-podatelny)



Vyřizování žádostí o poskytnutí informací

1. Má-li žádost vady

- Lze vyzvat k **doplnění** žádosti chybějícími údaji [§ 14 odst. 5 písm. a)] nebo k **upřesnění** žádosti, resp. k upřesnění požadovaných informací [§ 14 odst. 5 písm. b)]

2. Věcné vyřízení žádosti

- Informace se **poskytne** [§ 14 odst. 5 písm. d)], a to do 15 dnů ode dne doručení žádosti (lhůtu lze prodloužit až o 10 dní a počítá se dle pravidel správního řádu)
- Žádost se rozhodnutím zcela nebo zčásti **odmítne** (§ 15), pokud informaci nelze ze zákonného důvodu poskytnout
- **odkaz** na zveřejněnou informaci (§ 6)
- **odložení** žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu [§ 14 odst. 5 písm. c)] a do 7 dnů je nutné o odložení informovat žadatele.



Úhrada nákladů za poskytnutí informace

- **Obec může žádat za poskytnutí informací úhradu nákladů vymezených v § 17 odst. 1 InfZ a nařízení vlády č. 173/2006 Sb.** (kopie, technické nosiče dat, odeslání informací žadateli a mimořádně rozsáhlé vyhledání informací)
- **Podmínkou je předchozí vydání a zveřejnění *sazebníku úhrad za poskytování informací* - § 5 odst. 1 písm. f) InfZ**
- Úhrada musí být vyčíslena před poskytnutím informace a před uplynutím lhůty pro vyřízení žádosti musí být též odůvodněným způsobem oznámena žadateli
- Proti výši úhrady může žadatel podat stížnost, o níž rozhoduje nadřízený orgán (v případě obcí krajský úřad).



Nápravné prostředky proti postupu obce při vyřizování žádosti o poskytnutí informace

- **Odvolání proti rozhodnutí obce o odmítnutí žádosti - § 16**
 - 15 dní ode dne oznámení rozhodnutí
 - Nadřízený orgán rozhoduje do 15 dní ode dne předložení odvolání (to musí být předloženo do 15 dní)
- **Stížnost na postup obce při vyřizování žádosti o poskytnutí informace - § 16a**
 - Proti jakémukoli jinému vyřízení žádosti (včetně úhrady nákladů)
 - Musí být podána do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty nebo ode dne doručení sdělení o odložení žádosti či oznámení o výši úhrady
 - Musí být předána nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne doručení, ten musí rozhodnout do 15 dnů ode dne jejího předložení



Důvody pro neposkytnutí informace

- **Ochrana utajovaných informací (§ 7)**
- **Ochrana soukromí, projevů osobní povahy a osobních údajů (§ 8a)**
(výjimky jsou dány především § 5 odst. 2 ZOUÚ, § 12 OZ, § 8b InfZ)
- **Ochrana obchodního tajemství (§ 9)**
- **Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů (§ 10)**
- **Ochrana ve specifických případech (§ 11), mj.**
 - ochrana vnitřních poměrů povinného subjektu - § 11 odst. 1 písm. a)
 - ochrana nových (podkladových) informací - § 11 odst. 1 písm. b)
 - ochrana informací předaných třetí osobou - § 11 odst. 2 písm. a)
 - ochrana autorských práv - § 11 odst. 2 písm. c) (+ § 14a)
 - ochrana rozhodovací činnosti soudů - § 11 odst. 4 písm. b)
 - ochrana trestního řízení a policejního vyšetřování - § 11 odst. 4 písm. a) + § 11 odst. 6
 - ochrana kontrolní činnosti povinného subjektu - § 11 odst. 3



Dokladování názorů představitelů povinných subjektů

- *Příklad: Žádám o poskytnutí všech podkladů, na jejichž základě formuloval starosta obce v novinách své tvrzení o tom, že obec nebude podporovat změnu územního plánu*
 - Jedná se o přípustnou žádost o poskytnutí informace
 - Obec musí poskytnout ty informace, které před tím „vydala“ svému představiteli k formulaci veřejného prohlášení
 - Při vyřizování takové žádosti je nutné do spisu doložit prověrování, zda takové informace skutečně existují (např. prohlášeními věcně příslušných odborů, prohlášením starosty apod.)
 - Pokud žádné informace nejsou, je nutné žádost odmítnout rozhodnutím
 - Nejedná se o zdůvodňování stanoviska (politického) představitele povinného subjektu
 - **NSS 4 As 23/2010-61**



Poskytování informací o veřejných zakázkách

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. června 2010, č. j. 1 As 28/2010 – 86, publikovaný pod č. 2128 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 10/2010:

- I. Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost (§ 19 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), lze poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací (např. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, další omezení dle § 11 téhož zákona).
- II. Ustanovení § 80 odst. 3 zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, nepředstavuje zvláštní důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, nýbrž pouze zaručuje uchazečům o veřejnou zakázku okamžitý přístup k úplnému znění zprávy o posouzení a hodnocení nabídek.



Poskytování kopií zápisů z jednání zastupitelstva a rady obce, podkladové materiály

- **Zápisy z jednání zastupitelstva obce (včetně usnesení), usnesení ze schůzí rady obce**
 - bez omezení se poskytnou občanům obce a dalším osobám, které mají přímý a neomezený přístup podle § 16 odst. 2 písm. e)
 - ostatním s omezeními danými InfZ
- **Zápisy ze schůze rady obce**
 - Všem jen za podmínek daných InfZ, tedy včetně příslušných omezení
 - Neveřejnost schůze rady obce není důvodem pro odmítnutí informace
- **Podkladové materiály pro jednání zastupitelstva a rady obce**
 - **Před projednáním – možno odmítnout za podmínek § 11/1b)** (v případě zastupitelstva jen výjimečně, v případě rady může převážit neveřejnost jako legitimní důvod pro neposkytnutí informace)
 - **Po projednání** - § 11 odst. 1 písm. b) uplatnit nelze, takže se jedná o obecně vydatelný dokument po odstranění všech zákonem chráněných specifických částí



Informace ze správních spisů – obecně ke vztahu InfZ a správního řádu

- **Ve zcela zobecněné rovině se uplatní následující pravidla:**
 - Směřuje-li žádost přímo k nahlédnutí do správního spisu, vyřizuje se přímo v režimu § 38 správního řádu a InfZ se neuplatní (správní řád je v této části speciální)
 - Směřuj-li žádost k jinému způsobu získání konkrétní informace ze správního spisu, pak se neuplatní § 38 správního řádu (ani subsidiárně pro požadavek právního zájmu), ale žádost se vyřizuje plně v režimu InfZ, včetně důvodů pro neposkytnutí informace



Informace ze správních spisů - pravidla

- **Dosud neukončená řízení:**

§ 11 odst. 1 písm. b) vůči úkonům správního orgánu

§ 11 odst. 2 písm. a) a další důvody vůči podáním a dokumentům účastníků.

- **Ukončená řízení:**

§ 11 odst. 2 písm. a) a další důvody vůči podáním a dokumentům účastníků.

Ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) vůči úkonům správního orgánu aplikovat nelze, je ale nutné zvažovat jiné zákonné důvody (např. § 11 odst. 3 apod.).

Specifikum představují *přestupková řízení*. U nich lze uvažovat i o aplikaci § 8a InfZ na veškeré vypovídající informace [analogická aplikace ochrany probíhajícího trestního řízení dle § 11 odst. 4 písm. a/ však nikoli]



Poskytování kopií smluv uzavřených obcí (obchodní tajemství)

- Za stejných podmínek, jako jejich zveřejnění
- Jestliže požadavek zní na poskytnutí *kopie smlouvy*, pak žádosti prakticky nelze vyhovět jinak než vydáním kopie (nestačí tedy jen výpis či souhrnná informace o obsahu smlouvy)



Poskytování informací o platech a odměnách

§ 8b InfZ

(1) Povinný subjekt poskytne **základní osobní údaje^{4b)}** o osobě, které poskytl **veřejné prostředky**.

(3) Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

Pojem „veřejné prostředky“

- Vymezuje jej v § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě jako **veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v § 2 písm. a), tj. mj. i územnímu samosprávnému celku.**
- (veřejnými financemi veřejné příjmy a veřejné výdaje, veřejnými výdaji mj. výdaje vynaložené ze státního rozpočtu, z rozpočtů územních samosprávných celků)



Poskytování informací o platech a odměnách – zaměstnanci

- Podle **rozsudku NSS ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79** je informace o platu či odměně konkrétního zaměstnance povinného subjektu informací poskytnutelnou na základě § 8b InfZ (v soudem řešené věci se jednalo o „mimořádné“ odměny vedoucího odboru informatiky Magistrátu města Zlína).
- V daném případě dochází ke střetu dvou ústavních práv (práva na informace a práva na ochranu osobních údajů). V takovém případě dovodila judikatura povinnost tzv. *testu veřejného zájmu (proportionality)*, při němž se zjednodušeně řečeno zkoumá, zda veřejný zájem na poskytnutí informace převáží nad ochranou daného osobního údaje (**PI. ÚS 3/02 – kritérium vhodnosti, kritérium potřeby a kritérium přiměřenosti v užším slova smyslu**)
- **MV + ÚOOÚ k této otázce vydaly metodické doporučení**, jak žádosti vyřizovat (<http://www.mvcr.cz/odk>). Toto doporučení rozděluje zaměstnance do tří kategorií ve vazbě na zákon o střetu zájmů...



Poskytování informací o platech a odměnách – zaměstnanci

- Veřejné funkcionáře s klíčovou odpovědností a rozsáhlou řídicí a rozhodovací pravomocí. Údaje o jejich příjmech mohou být bez zásadních omezení poskytovány a následně předmětem kontroly a veřejné diskuse (analogicky k § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů).
- Další vysoce postavené úředníky vybavené podstatným oprávněním nebo vlivem ve spojitosti s nakládáním s veřejnými prostředky (analogicky § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů ve spojení s odst. 3 cit. ustanovení), v jejichž případě je potřebné provádět test proporcionality. – **tajemník, vedoucí odborů**
- Nižší úředníky, u nichž není vůbec dán zákonný důvod poskytovat údaje bez jejich souhlasu, neboť ke kontrole veřejných procesů, na nichž se tito úředníci podílejí, v zásadě postačí souhrnné informace (vč. souhrnu částek vynaložených na odměňování) a nikoliv osobní údaje. – **řadoví referenti, pomocný personál**



Poskytování informací o platech a odměnách – zaměstnanci

Dvě vhodná kritéria pro test veřejného zájmu (pro kategorii č. 2):

- 1. Výše prostředků, s nimiž zaměstnanec disponuje** (je-li např. sám oprávněn zadávat určité veřejné zakázky nebo uzavírat smlouvy o určité hodnotě)
- 2. Oprávnění jednat navenek za povinný subjekt např. v souvislosti se správními řízeními určitého „závažnějšího“ charakteru** apod.



Poskytování informací o platech a odměnách – volení představitelé ÚSC (odměny za výkon funkce)

- **Uvolnění členové zastupitelstev obcí:** V jejich případě má údaj o odměně povahu *zveřejněného údaje* (to, že je uvolněný, je nepochybně údaj vypovídající o jeho veřejné činnosti dle § 5 odst. 2 písm. f/ zákona o ochraně osobních údajů a přesná výše odměny pak vyplývá z nařízení vlády č. 37/2003 Sb., takže se jedná o údaj zveřejněný ve smyslu § 5 odst. 2 písm. c/ zákona o ochraně osobních údajů)
- **Neuvolnění členové zastupitelstev obcí:** U nich se nejedná o zveřejněný údaj (zastupitelstvo musí v příslušném usnesení stanovit – byť v zákonném rozmezí – přesnou výši měsíční odměny), nicméně *veřejný zájem* v jejich případě zcela nepochybně převažuje (výkon veřejné volené funkce, údaj je přístupný podle § 16 odst. 2 písm. e/ občanům obce bez dalšího apod.).



Opakované žádosti a žádosti o poskytnutí neexistujících informací

- **Opakované žádosti**

- Lze ji rozhodnutím odmítnout, pokud již informace byla žadateli poskytnuta (pokud nikoli, např. z důvodu ochrany stanovené zákonem, je nutné žádost věcně vyřídit a s ohledem na § 12 InfZ prověřit, zda trvá důvod pro neposkytnutí informace); judikatura hovoří o tzv. **faktickém důvodu pro odmítnutí žádosti** (**NSS 3 As 13/2007** a **5 A 65/2002–33**)
- Teoreticky se uvažuje též o možnosti **odkazu na poskytnutou informaci**

- **Neexistence požadované informace**

- Podle NSS se jedná o **důvod pro odmítnutí žádosti** (faktický důvod)



Ochrana před zneužíváním zákona žadateli

- Modelové situace:

- opakované žádosti o totožné informace
- velké množství požadovaných informací
- velké množství podávaných žádostí

Samo o sobě nestačí, 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)



Ochrana před zneužíváním zákona žadateli

- **Jedná-li se (prokazatelně) o zneužití InfZ:**
 - To představuje specifický důvod pro odmítnutí žádosti o informace (faktický důvod), takže takovou žádost lze odmítnout dle § 15 InfZ (popřípadě pouze dle správního řádu).
- **Nejedná-li se o zneužití InfZ:**
 - **Opakovaná žádost** – Dle judikatury lze odmítnout rozhodnutím (praxe řešení i odkazem na poskytnutou informaci)
 - **Velké množství žádostí nebo požadovaných informací:** je nutné řešit skrze úhradu nákladů (včetně možnosti spojovat individuálně podané žádosti)



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Děkuji za pozornost...

Kontakt

Ministerstvo vnitra

odbor dozoru a kontroly veřejné správy

e-mail: odbordk@mvcz.cz; tel. 974 816 429

[event. furek@mvcz.cz; tel. 974 816 421]

Internetová stránka – <http://www.mvcz.cz>

*metodická pomoc – metodiky k zákonům
o územních samosprávných celcích a k zákonu
o svobodném přístupu k informacím, výkladová
stanoviska apod.*

