

Zpráva o šetření

podnětu RNDr. M. M. M., CSc., bytem
ve věci poskytování informace - konečné zprávy správce konkursní podstaty podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

A - Obsah podnětu

RNDr. M. M. M., CSc., bytem (dále „stěžovatel“), se na veřejného ochránce práv obrátil podnětem k zahájení šetření ve věci rozhodnutí Ministerstva spravedlnosti čj. OSV 88/2006-ODV, ze dne 12. 1. 2007, jímž bylo zamítnuto stěžovatelovo odvolání proti rozhodnutí Městského soudu v Praze Spr 3445/2006-8, ze dne 21. 11. 2006. Napadeným rozhodnutím Městský soud v Praze jako povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), odmítl stěžovateli poskytnout informaci - kopii konečné zprávy správce konkursní podstaty Ing. J. K. ze dne 2. 9. 2004 předloženou v řízení vedeném u Městského soudu v Praze pod sp. zn. 59K 23/2003 poté, co tato informace byla od 13. 9. do 27. 9. 2006 vyvěšena na úřední desce Městského soudu v Praze.

Ve věci postupu Ministerstva spravedlnosti při vyřízení žádosti stěžovatele zahájil veřejný ochránce práv v souladu s ustanovením § 9 písm. a) a § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochrání práv, ve znění pozdějších předpisů, šetření a vyžádal si od Ministerstva spravedlnosti příslušnou spisovou dokumentaci. Následně jsem se této záležitosti ujala já jako jeho zástupkyně, neboť veřejný ochránce práv využil své možnosti dané mu zákonem o veřejném ochrání práv přenést na mě některé oblasti své činnosti.

B - Skutková zjištění

Stěžovatel svou žádostí ze dne 10. 10. 2006 (Městskému soudu v Praze doručenu dne 13. 10. 2006) žádal soudkyni JUDr. Zuzanu Svobodovou (čítuji ze žádosti) „podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Vaším prostřednictvím Městský soud v Praze jako povinný subjekt o kopii konečné zprávy

správce konkursní podstaty Ing. J. K. ze dne 2. 9. 2004 v konkursu na společnost GHT Motol, spol. s r. o., v likvidaci.“

Požadované informace stěžovateli soudkyně odmítla poskytnout přípisem ze dne 13. 10. 2006 s odvoláním na ustanovení § 44 odst. 2 občanského soudního řádu (dále „o. s. ř.“) a opakovaně také po odvolání stěžovatele ze dne 1. 11. 2006 přípisem ze dne 10. 11. 2006. Teprve poté, dne 20. 10. 2006, předložila soudkyně žádost stěžovatele osobě oprávněné jednat za povinný subjekt - předsedovi Městského soudu v Praze, který obratem - dne 21. 11. 2006 - vydal ve věci stěžovateli žádosti rozhodnutí Spr 3445/2006-8, jímž žádost zamítl s odůvodněním, že požadovaná konečná zpráva správce konkursní podstaty je tzv. rozhodovací činností soudu, tj. informací, která se podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. neposkytuje; její vyvěšení na úřední desce z této zprávy nečiní informaci zveřejněnou ve smyslu ustanovení § 5 zákona č. 106/1999 Sb., ale jedná se o způsob doručení zprávy konkursním věřitelům a úpady za účelem podání námitek do konečné zprávy. Nadto však předseda Městského soudu konstatoval pochybení soudkyně JUDr. Svobodové při vyřizování žádosti stěžovatele s tím, že bylo přijato odpovídající opatření.

Odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Městského soudu v Praze bylo odvolacím orgánem (Ministerstvem spravedlnosti) zamítnuto rozhodnutím čj. OSV 88/2006-ODV, ze dne 12. 1. 2007, s tímž odůvodněním (na něj prakticky Ministerstvo spravedlnosti jen odkázalo). Nadto je stěžovatel vytkáno, že svou žádostí řádně nespínil náležitosti vyžadované ustanovením § 14 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., podle něhož musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je žádost určena a že je požadována informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Z tohoto důvodu byla jeho žádost posuzována podle svého obsahu, který nasvědčoval tomu, že se jednalo o žádost podle ustanovení § 44 o. s. ř.

B - Právní zhodnocení

Úkolem veřejného ochránce práv je posuzovat jednání úřadů z pohledu práva (nikoliv pouze zákona), principů demokratického právního státu a také principů dobré správy. Podobné správní úřady jsou povinny postupovat podle zákona a ten uplatňovat v kontextu zákonů ústavních, především Ústavy ČR a normy, která má charakter ústavního zákona, tzn. Listiny základních práv a svobod, jež je součástí ústavního pořádku. Přičemž platí-li obecná vázanost správních orgánů celým právním řádem, neznamená to mechanickou a formalistickou aplikaci jednotlivých právních norem. Naopak při interpretaci a aplikaci je nutné přihlížet k celkovému kontextu právního řádu, hodnotám a zájmům, na nichž je založen, a které vyplývají zejména z Ústavy, Listiny základních práv a svobod, ale i mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.¹

¹ To vyplývá i z judikatury Ústavního soudu, Srov. např. III. ÚS 277/96, náleží Pl. ÚS 2/196, náleží Pl. ÚS 33/97.

Nahližím-li na předložený problém zmíněnou perspektivou, musím zdůvodnění Ministerstva spravedlnosti a Městského soudu v Praze opírající se pouze o zákonné ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. odmítnout.

Podle ustanovení § 29 zákona č. 328/1991 Sb., o konkursu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů, správce konkursní podstaty podává soudu a věřitelskému výboru zprávy o zpeněžování majetku z podstaty. Konečnou zprávu spolu s vyúčtováním své odměny a vydávají předloží soudu po zpeněžení majetku z podstaty. Soud přezkoumá konečnou zprávu o zpeněžení majetku z podstaty a o vyúčtování odměny a vydají, odstraní po slyšení správce shledané chyby anebo nejasnosti a uvědomí o konečné zprávě a vyúčtování úpadce a konkursní věřitele. Úpозorní přitom, že do 15 dnů ode dne, kdy konečná zpráva a vyúčtování byly vyvěšeny na úřední desce soudu, mohou proti nim podat námítky. Konečnou zprávu a vyúčtování projedná soud při jednání, ke kterému obešle správce, úpadce a konkursní věřitele, kteří podali námítky, a věřitelský výbor, a rozhodne o ní usnesením, které jim doručí a vyvěsí na úřední desce soudu.

Z uvedeného, podle mého názoru, plyne tolik: konečná zpráva je zveřejňována na úřední desce primárně pro úpadce a konkursní věřitele, konečná zpráva je listinou, která vzniká v rámci rozhodovací činnosti soudu, kdy slouží jako podklad pro zpeněžení konkursní podstaty, tj. majetku podléhajícího konkursu.

Informace o rozhodovací činnosti soudu nemožno podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. povinné subjekty poskytnout. Tomu je třeba rozumět tak, že nikoliv každá informace, jež se stane předmětem rozhodovacího procesu, do tohoto okamžiku běžná a nechráněná, nebude moci být poskytnuta, nýbrž pouze ty informace, které vypovídají přímo o rozhodovacím procesu nebo v něm vznikají a vyskytují se.² Konečná zpráva správce informací o rozhodovací činnosti soudu je.

Až dosud lze s odůvodněním dotčených úřadů souhlasit, dále je však třeba ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. interpretovat v souladu s článkem 1 odst. 1 Ústavy ČR „ústavně konformním“ způsobem, tj. způsobem, který je v souladu zejména s ustanoveními Ústavy a Listiny základních práv a svobod i s jejich smyslem. Považuji za vhodné připomenout také zásadu zákonnosti, resp. právnosti, zakotvenou v ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění zákona č. 413/2005 Sb.³ a princip dobré správy „Soulad s právem“.⁴

² Kužilek, O., Žantovský, M.: Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Líně Praha, a. s., Právnícké a ekonomické nakladatelství, 2002, s. 68.
³ Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen „právní předpisy“). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.
⁴ Úřad postupuje v souladu s právním řádem České republiky jako celkem. Právní předpisy aplikuje v jejich vzájemné souvislosti. Tam, kde je výklad určitého právního ustanovení nejednoznačný, vykládá jej úřad podle jeho smyslu, přičemž respektuje zejména stanoviska nadřízeného úřadu a konstantní judikaturu soudu. Nadřízený úřad na žádost podřízeného úřadu poskytne své jednoznačné a srozumitelné právní stanovisko k řešení určitého právního problému. Nadřízený úřad také sám v důležitých právních otázkách aktivně sjednocuje postup podřízených úřadů vydáváním závazných právních stanovisek.

Shrnuji, povinný subjekt je povinen postupovat podle zákona a ten uplatňovat v kontextu zákonů ústavních, především Ústavy ČR a normy, která má charakter ústavního zákona, tzn. Listiny základních práv a svobod, jež je součástí ústavního pořádku. Přičemž platí-li obecná vázanost správních orgánů celým právním řádem, neznamená to mechanickou a formalistickou aplikaci jednotlivých právních norem. Naopak při interpretaci a aplikaci je nutné přihlížet k celkovému kontextu právního řádu, hodnotám a zájmům, na nichž je založen, a které vyplývají zejména z Ústavy, Listiny základních práv a svobod, ale i mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách.⁵

K omezení práva na informace, které je zaručeno článkem 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), může dojít jen pouze při splnění stanovených ústavních předpokladů, případně z důvodů plynoucích z mezinárodních smluv o základních právech a svobodách, jimiž je Česká republika vázána. Podle článku 17 odst. 4 Listiny musí být takové omezení obsaženo v zákoně (formální požadavek) a každý takový zákon musí splňovat další (materiální aspekt), tj. musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnost.

Z uvedeného plyne, že neposkytnutí informace nestačí odůvodnit odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., ale je třeba dále se ptát, zda takové omezení je v souladu s článkem 17 odst. 4 Listiny, tj. zda je nezbytným pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnost.

Smyslem neposkytování informací o rozhodovací činnosti soudu je, po mém soudu, zájem na ochraně řádného výkonu soudní moci. Soudní moc musí být v souladu s článkem 81 Ústavy ČR vykonávána nezávislými soudy a podle článku 82 odst. 1 Ústavy ČR nestrannými soudci (podobně srov. čl. 36 odst. 1 Listiny).

Otázka, která zůstává k zodpovězení, zní: Je informace - konečná zpráva konkursního správce - způsobilá zmíněného zásahu?

S přihlédnutím ke skutečnosti, že stěžovatel požadoval informaci, která je běžně po určitou dobu zveřejněna na úřední desce soudu, kde se s ní de facto může každý seznámit; s vědomím toho, že zákonodárce sám zvolil tento veřejný způsob jejího doručení konkursním věřitelům a úpadci za účelem podání námitek do konečné zprávy (srov. ustanovení § 29 zákona o konkursu a vyrovnání), jsem nucena vyslovit závěr, že není opodstatněné odepření této informace, po eventuelním vyloučení informací, které nelze poskytnout z jiných legitimních důvodů,⁶ s odvoláním na nezbytnost takového opatření ve smyslu článku 17 odst. 4 Listiny.

⁵ To vyplývá i z judikatury Ústavního soudu. Srov. např. III. ÚS 277/96, náleží Pl. ÚS 21/96, náleží Pl. ÚS 33/97.
⁶ Zde mám na mysli zejména ochranu osobních údajů ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb.

Současné považují za nutné zdůraznit, zejména se zřetelem k některým námitkám stěžovatele, že nelze paušálně tvrdit, že jakákoliv zveřejněná informace, tj. zpřístupněná veřejnosti (bez přihlídnutí k povaze samotné informace a tomu, zda se jedná o informaci zveřejněnou oprávněně), by měla být poskytována i dalším žadatelům. Samotný fakt, že konečná zpráva správce byla vyvěšena na úřední desce soudu, z ní rovněž nečiní „zveřejněnou informaci“ ve smyslu ustanovení § 5 zákona č. 106/1999 Sb. Zveřejněnou informaci v naznačeném smyslu se rozumí tvale zveřejňované informace charakterizující povinný subjekt či postup při vyřizování podání občanů výslovně vyžadované v ustanovení § 5 zák. č. 106/1999 Sb. jako povinné zveřejňované informace.⁷

Kromě tedy vlastního zdůvodnění neposkytnutí informace dále nemohu souhlasit se způsobem, jakým Ministerstvo spravedlnosti posoudilo náležitosti žádosti stěžovatele ve smyslu ustanovení § 14 zákona č. 106/1999 Sb.

Tvrzení Ministerstva spravedlnosti, že z žádosti stěžovatele není zřejmé, kterému povinnému subjektu je žádost určena a že je požadována informace podle zákona č. 106/1999 Sb. považují za chybné. Podle mého soudu je třeba přihlídnout k tomu, že stěžovatel výslovně v žádosti, byť adresované soudkyni Městského soudu v Praze, uvádí „podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, si dovoluji Vaším prostřednictvím požádat Městský soud v Praze jako povinný subjekt o kopii konečné zprávy konkurzní podstaty...“.

Z uvedeného důvodu pak nemohu akceptovat ani následující vysvětlení Ministerstva spravedlnosti, proč soudkyně Městského soudu v Praze posuzovala žádost podle ustanovení § 44 o. s. ř. jako žádost o nahlídnutí do soudního spisu.

Odůvodnění, že soudkyně posuzovala žádost podle jejího obsahu, zde, po mém soudu, neobstojí. Právě z obsahu žádosti je totiž patrné, že stěžovatel jde o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., nikoliv o nahlízení do soudního spisu podle ustanovení § 44 o. s. ř. Tomu svědčí také to, že stěžovatel mj. žádá o zaslání informace, je-li přístupná v elektronické podobě, na svou e-mailovou adresu.

Postupu soudkyně, po mém soudu, nesevědí ani skutečnost, jak namítá, po mém soudu opět chybně, Ministerstvo spravedlnosti, že stěžovatel svou žádost odůvodnil, ač podle zákona č. 106/1999 Sb. se důvody žádosti neuvádějí. Stěžovatel

⁷ a) důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost, b) popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí, c) místo, inuho a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutí povinného subjektu, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kládeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, které je třeba dodržovat při těchto činnostech, a název příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat, d) postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat, e) přehled nejdůležitějších předpisů, podle nichž povinný subjekt zejména jedná a rozhoduje, které stanovují právo žádat informace a povinnost poskytovat informace a které upravují další práva občanů ve vztahu k povinnému subjektu, a to včetně informace, kde a kdy jsou tyto předpisy poskytnuty k nahlídnutí, f) sazebník úhrad za poskytování informací, g) výroční zpráva za předcházející kalendářní rok o své činnosti v oblasti poskytování informací.

v žádosti dává zřetelně najevo, že si je vědom, že zákon č. 106/1999 Sb. neukládá žadateli, aby svou žádost odůvodňoval, nicméně tak čini s úmyslem docílit brzkého vyřízení své žádosti. Připomínám, že stěžovatel o informace žádal v souvislosti s volbami do obecní samosprávy, v nichž se úpadečně ucházel o funkci starosty obce.

D - Závěr

Šetření ve věci postupu Ministerstva spravedlnosti při vyřízení žádosti stěžovatele o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb. uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky ze šetření, které budou po vyjádření Ministerstva spravedlnosti podkladem pro závěrečné stanovisko ochránce ve věci. V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv konstatuji pochybení Ministerstva spravedlnosti.

Vytýkám mu, že nedostatečně zhodnotilo vlastní obsah žádosti stěžovatele, v důsledku čehož přispělo k tomu, že dosud nebyla v rozporu s článkem 17 odst. 4 Listiny stěžovatelé poskytnuta jim požadovaná informace. Nadto klade Ministerstvo spravedlnosti nedůvodně za vinu stěžovatelé pochybení, jehož se dopustila soudkyně Městského soudu v Praze při vyřízení žádosti stěžovatele, a které bylo mj. uznáno a napraveno již předsedou Městského soudu v Praze.

Zprávu obdrží stěžovatel a ministr spravedlnosti, aby se k jejímu obsahu v zákonné lhůtě 30 dnů vyjádřil.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv