



Zpráva o šetření ve věci zneužití práva na informace

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan A., bytem xxx (dále uváděn jako „stěžovatel“ či „žadatel“), se stížností na rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce o jeho odvoláních proti odmítnutí žádostí o poskytnutí informací oblastními inspektoráty práce. Namítl také nečinnost Státního úřadu inspekce práce při změně či zrušení těchto rozhodnutí o odvoláních.

Na základě podnětu stěžovatele zahájila moje zástupkyně šetření¹ postupu Státního úřadu inspekce práce při rozhodování o odvoláních stěžovatele proti rozhodnutí oblastních inspektorátů práce o odmítnutí jeho žádostí o poskytnutí informací ze dne 1. 6. 2020.

Ode dne 1. července 2022 jsem převzal vyřizování uvedeného podnětu.

A. Shrnutí závěrů

Státní úřad inspekce práce **pochybil** tím, že **nesprávně vyhodnotil, že stěžovatel zneužívá právo na informace, a odmítl jeho žádosti o poskytnutí informací.**

B. Skutková zjištění

V **červnu 2020** požádal stěžovatel o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím² (dále také „informační zákon“) jednotlivé oblastní inspektoráty práce jako povinné subjekty a Státní úřad inspekce práce jako povinný subjekt za účelem zjištění, zda v letech 2016–2019 byly prováděny kontroly dodržování nových povinností odborně způsobilé osoby v oblasti bezpečnosti a ochrany zdraví při práci³ a zda s odborně způsobilými osobami byla v těchto letech vedena správní (přestupková) řízení. Aby dle svého sdělení povinné subjekty co nejméně zatížil, uvedl v žádostech mj. **odkaz na vnitřní informační systém** (intranet) Státního úřadu inspekce práce, kde lze požadované informace vyhledat. V žádostech dále uvedl, že je přesvědčen, že odpovědi budou jednoduché, neboť dle jeho informací ani jeden protokol o kontrole vyhotovený inspektory služebně zařazenými u Státního úřadu inspekce práce či u oblastních inspektorátů práce neobsahuje v seznamu dokladů předložených ke kontrole požadované informace týkající se odborně způsobilých fyzických osob. K tomu doplnil, že z obsahu jak ročních programů kontrolních akcí pro rok 2016–2020, tak ročních souhrnných zpráv o výsledcích kontrolních akcí provedených inspekcí práce a zpráv o činnosti Státního úřadu inspekce práce za rok 2016–2018 vyplývá, že uvedené nové povinnosti nejsou žádným způsobem kontrolovány.

Všechny oblastní inspektoráty práce včetně Státního úřadu inspekce práce žádosti o poskytnutí informací v červnu 2020 **odmítly**. Státní úřad inspekce práce v rozhodnutí o odmítnutí žádosti uvedl, že žadatel je zaměstnancem Státního úřadu inspekce práce

1 Podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

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

3 Zákon č. 88/2016 Sb.



na pozici inspektor bezpečnosti a ochrany zdraví při práci (elektrická zařízení), působící při Oblastním inspektorátu práce pro Středočeský kraj (jeho služební poměr vznikl k 1. 1. 2017). Požadované informace tak může **v informačním systému v plném rozsahu dohledat**. Státní úřad inspekce práce přihlédl k judikatuře soudů v oblasti přístupu k informacím v kontextu **institutu zneužití práva** a odkázal na Nejvyšší správní soud⁴, podle kterého právo na informace podle informačního zákona neslouží k podávání šikanózních žádostí. Tento způsob výkonu práva nemůže požívat ochrany, neboť šikanující jej nevykonává s úmyslem kontrolovat veřejnou správu, nýbrž jej zneužívá k jinému účelu, jenž není v souladu se zamýšleným smyslem práva na informace. Státní úřad inspekce práce shledal v jednání žadatele prvky popsané v uvedených rozsudcích Nejvyššího správního soudu a považuje žadatele za osobu, která se **pouze formálně dovolává práva na informace**, avšak tato žádost nemá povahu materiálního uplatnění daného práva, nýbrž je výrazem **zneužití práva na informace**. Státní úřad inspekce práce dospěl k závěru, že když inspektor vykonávající kontroly se zaměřením právě na oblast bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, jemuž jsou údaje z hlediska výkonu jeho státní služby dostupné a známé v elektronické podobě přístupem do informačního systému inspekce práce, takto ryze formálně v rozsáhlém objemu žádá o informace, je nutno na něj pohlížet jako na **osobu, jež dané právo na informace nevykonává v souladu se smyslem a účelem zákona**. Shodně svá rozhodnutí o odmítnutí žádostí odůvodnily i oblastní inspektoráty práce s tím, že každý inspektorát práce by musel **nejen použít vyhledávací nástroje, ale též otevřít jednotlivé kontrolní spisy a požadované informace vyhledat**.

Proti odmítnutí žádostí oblastními inspektoráty práce podal stěžovatel v červenci 2020 **odvolání** Státnímu úřadu inspekce práce jakožto nadřízenému orgánu a proti odmítnutí žádosti Státním úřadem inspekce práce podal **odvolání** Ministerstvu práce a sociálních věcí (dále také „ministerstvo“) jakožto nadřízenému orgánu. V odvoláních uvedl, že po dobu jeho dlouhodobé pracovní neschopnosti trvající od prosince 2019 mu **zaměstnavatel v březnu 2020 odebral uživatelská práva k vnitřnímu informačnímu systému**.

Státní úřad inspekce práce v srpnu 2020 rozhodl o odvoláních stěžovatele tak, že všechna rozhodnutí oblastních inspektorátů práce o odmítnutí žádostí stěžovatele **potvrdil a odvolání stěžovatele zamítl**. Uvedl, že skutečnost, že stěžovateli byla odňata uživatelská práva, nebyla Státnímu úřadu inspekce práce a oblastním inspektorátům práce (vyjma „kmenového“ Oblastního inspektorátu práce pro Středočeský kraj) v době rozhodování o žádostech známa. Státní úřad inspekce práce se v rozhodnutích o zamítnutí odvolání blíže vyjádřil k důvodům odebrání uživatelských práv, což je podle něj zcela výjimečný a ojedinělý postup, ke kterému došlo, neboť v době své dlouhodobé pracovní neschopnosti stěžovatel bez vědomí a pokynů nadřízených začal v informačním systému dokončovat kontroly zahájené před vznikem pracovní neschopnosti. Státní úřad inspekce práce dal **pokyn⁵ k obnovení přístupu** stěžovatele do systému. V době rozhodování o odvoláních v srpnu 2020 tak měl stěžovatel podle Státního úřadu inspekce práce běžný přístup ke všem potřebným datům, a (stejně jako v minulosti) disponoval tudíž

4 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 5 As 193/2018-48, dostupné na www.nssoud.cz.

5 Ode dne 24. 7. 2020, jak upřesnil generální inspektor Státního úřadu inspekce práce ve vyjádření k zahájenému šetření.



informacemi ve smyslu napadených rozhodnutí a mohl požadované informace v interním informačním systému vyhledat. Státní úřad inspekce práce doplnil, že stěžovatelem požadované informace jsou integrální součástí agendy, kterou jako inspektor sám vykonává, a svou žádostí o informace využívá nástroj, který má být podle Státního úřadu inspekce práce k dispozici subjektům stojícím mimo veřejnou správu, subjektům nemajícím přímý přístup k požadovaným informacím.

Ministerstvo práce a sociálních věcí v rozhodnutí ze dne 28. 8. 2020 naopak uvedlo, že **nejde o zneužití práva na informace**, a přihlédlo k tomu, že stěžovatel byl od prosince 2019 v dočasné pracovní neschopnosti a informace nemohl vyhledat v interním vyhledávacím systému, protože mu zaměstnavatel odebral uživatelská práva. V rozhodnutí by muselo být řádně odůvodněno a prokázáno, že právní jednání žadatele je zdánlivé a jeho skutečnou motivací a úmyslem je znemožnit efektivní výkon veřejné správy a narušit její chod. Tento úmysl musí být prokázán bez jakýchkoliv pochybností. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce o odmítnutí žádosti stěžovatele to však podle ministerstva nesplňuje a **Státnímu úřadu inspekce práce se nepovedlo prokázat ani řádně odůvodnit jedinou ze skutečností, na kterých odmítnutí žádosti zakládá**. Podle ministerstva je třeba na žadatele nahlížet jako na kteréhokoliv jiného občana. Jiná situace by nastala, pokud by žádosti podával ve větší kvantitě, co do rozsahu požadovaných informací nebo co do počtu žádostí. Ministerstvo práce a sociálních věcí proto rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce o odmítnutí žádosti stěžovatele ze dne 19. 6. 2020 **zrušilo, řízení zastavilo a přikázalo Státnímu úřadu inspekce práce požadované informace poskytnout** do 15 dnů od doručení rozhodnutí o odvolání. To Státní úřad inspekce práce dne 14. 9. 2020 učinil a stěžovatele informoval, že od roku 2016 nebyla provedena žádná kontrola v předmětné oblasti, proto ani nebylo vedeno správní (přestupkové) řízení.

V srpnu 2021 podal stěžovatel **podnět k provedení přezkumného řízení** Úřadu pro ochranu osobních údajů. Krátce po podání podnětu však uplynula objektivní jednoroční lhůta pro zahájení přezkumného řízení, přezkumné řízení tedy nebylo možné zahájit. Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce o odvolání stěžovatele tak nebyla zrušena ani změněna a stěžovatel podle svého sdělení do dnešního dne neobdržel požadované informace od oblastních inspektorátů práce.

Generální inspektor Státního úřadu inspekce práce Mgr. Ing. Rudolf Hahn ve vyjádření k zahájenému šetření zopakoval skutková zjištění a sdělil, že Státní úřad inspekce práce nadále setrvává na svém hodnocení, že jeho postup nebyl a není nezákonný či v rozporu se zásadami správního řádu. Právě v souladu se zásadou legitimního očekávání orgány inspekce práce Státní úřad inspekce práce postupoval a dostál zásadám zakotveným ve správním řádu, včetně zásady zákonnosti a materiální pravdy. Státní úřad inspekce práce se neshoduje s názorem Ministerstva práce a sociálních věcí, nemohl však proti jeho příkazu informace poskytnout brojit, neboť proti příkazu nejsou přípustné žádné opravné prostředky.

Skutečnost, že rozhodnutí odvolacích orgánů, tzn. Ministerstva práce a sociálních věcí a Státního úřadu inspekce práce se liší, neznamená podle generálního inspektora bez dalšího nezákonnost rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce o odvolání. Jelikož se Státní úřad inspekce práce neztotožnil s názorem ministerstva, přičemž neměl důvodné



pochybnosti o zákonnosti svých rozhodnutí, neinicioval Státní úřad inspekce práce ani přezkumné řízení u Úřadu pro ochranu osobních údajů. Generální inspektor doplnil, že ani stěžovatel nepodal v této věci Státnímu úřadu inspekce práce podnět k přezkumnému řízení. Učinil tak až u Úřadu pro ochranu osobních údajů rok poté, co mu byla rozhodnutí o odvoláních doručena.

Generální inspektor má za to, že podání žadatele **nelze považovat za podání běžného občana**. Je třeba přihlídnout k dané situaci a hodnotit žádost, v rámci které byl žadatelem kvalifikovaný inspektor s přístupem k datům zaměstnavatele z kontrol oblastního inspektorátu práce, který uměl ovládat informační systém zaměstnavatele a měl možnost si potřebné údaje vyhledat. Nelze proto na žadatele nahlížet jako na běžnou fyzickou osobu žádající o informace ve veřejném zájmu, která k těmto informacím nemá ze své úrovně přístup. I zákon o svobodném přístupu k informacím podle generálního inspektora předpokládá, že je-li informace známa, lze vyřídit žádost tak, že na ni povinný subjekt odkáže. V tomto ustanovení lze shledat jistou analogii, když žadatel přístup k požadovaným informacím měl (byť v určité době omezený, jak generální inspektor připustil), nepochybně však v **době rozhodování o všech odvoláních až do skončení jeho služebního poměru** (v lednu 2021), a tudíž podle generálního inspektora nebylo třeba tyto informace poskytovat.

Generální inspektor dále upřesnil, že stěžovatel byl v dočasné pracovní neschopnosti od 3. 12. 2019 do 10. 1. 2021 a uživatelská práva neměl v období od 9. 3. 2020 do 23. 7. 2020. Následně od 24. 7. 2020 mu byl obnoven přístup v plném rozsahu ke všem datům obsaženým v informačním systému.

Generální inspektor doplnil, že žadatel měl možnost bránit se rozhodnutím Státního úřadu inspekce práce o odvoláních správní žalobou u soudu, ale neučinil tak. Nevyužil svých práv a ani včas nepodal podnět k přezkumnému řízení. Stejně tak žadatel až do ukončení svého služebního poměru na vlastní žádost v lednu 2021 nepodal žádnou další žádost o informace či urgenci vyřízení svých žádostí z roku 2020.

C. Právní hodnocení

Možnosti pro omezení poskytnutí požadovaných informací jsou taxativně vyjmenovány v ustanoveních §§ 7–11 informačního zákona. Jako korektiv pro výjimečné situace pak slouží obecná právní **zásada zákazu zneužití práva**.⁶ Zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.⁷ Při porušení zásady zákazu zneužití práva jde o pouhý zdánlivý výkon práva, kterému se nepřiznávají právní účinky – který nepožívá právní ochrany. Povinné subjekty pak mohou **odmítnout** žádost o informace s odůvodněním, že žadatel zneužívá právo. Jde však o výjimku z pravidla, proto by k takovému rozhodnutí měly povinné subjekty přistupovat zcela výjimečně a uplatňovat ho jako **ultima ratio** nanejvýš restriktivně, jen

6 Ta by mohla pro futuro najít i konkrétní odraz v informačním zákoně, a to prostřednictvím aktuálně projednávané novely, kterou v červenci 2022 schválila Poslanecká sněmovna. Novela by měla umožnit odmítnout žádost o informace, pokud lze dovést, že cílem žadatele je způsobit nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované informace, nebo nepřiměřenou zátěž povinného subjektu.

7 Výslovně je tak stanoveno v ustanovení § 8 občanského zákoníku; jde ale o nepsaný obecný princip právní, jehož význam a smysl je prakticky stejný napříč všemi právními odvětvími.



pokud v jednotlivém případě zjistí, že osoba vykonávající své právo na informace je dle konkrétních okolností dané žádosti zneužívá.

Zneužití práva na informace není v informačním zákoně výslovně definováno, není ani přímo uvedeným důvodem pro odmítnutí žádosti. Možnost odmítnout žádost o informace z důvodu zneužití nicméně připustila judikatura⁸, podle níž je zneužití práva dalším **faktickým důvodem** pro neposkytnutí informace.

Nejvyšší správní soud 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.“⁹ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu hovoří o povaze „materiálního právního státu založeného na určitých vúdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem.“¹⁰

Tématu zneužití práva na informace se podrobněji věnovala má zástupkyně. Na její závěry zohledňující aktuální praxi krajských úřadů a ministerstev v kontextu stávající judikatury proto dále odkazují.¹¹

S ohledem na rozmanitost životních situací není možné uvést výčet všech situací, kdy půjde automaticky o zneužití práva na informace.¹² Stanovením přesných pravidel by byl popřen smysl a samotná podstata institutu zákazu zneužití subjektivních práv, neboť tento institut se musí vyznačovat jistou obsahovou pružností, aby mohl reagovat na nekonečné množství životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.¹³ Každou žádost povinný subjekt **posuzuje individuálně** s ohledem na další konkrétní okolnosti případu, např. osobu žadatele, předmět žádosti, kontext/charakter žádosti, jednání předcházející podání žádosti, sledovaný účel žádosti, využití poskytnutých informací, opakování stejných otázek, časový sled žádosti atd.

Za zneužití je možné považovat to jednání, které **sleduje jiný účel, než je získání vyžádaných informací**. Poskytování informací na základě informačního zákona primárně směřuje ke kontrole veřejné správy. Pokud žadatel žádostí sleduje jiný cíl, než je **poskytnutí informací** od povinného subjektu (jiný než legitimní účel), jde o zneužití práva

8 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 2. 2012, č. j. 5 Afs 58/2011-85, který popisuje jednání zneužívající právo jako chování „zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jinému újmu“.

9 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2015, č. j. 1 Afs 107/2004-48, dostupný na www.nssoud.cz.

10 Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, dostupné na www.nssoud.cz.

11 Srov. zpráva o šetření veřejného ochránce práv z vlastní iniciativy ve věci zneužití práva na informace ze dne 3. 8. 2021, sp. zn. 4579/2020/VOP/VBG, dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9706>.

12 Jak příležitostně poznamenává Nejvyšší správní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48) *právo není matematika – nelze předem a obecně stanovit s matematickou přesností, kdy se zákazu zneužití – jakožto výjimky z pravidla – použije a kdy nikoliv. Vše záleží na okolnostech konkrétního případu a soudcovském uvážení a rozmyslu.*

13 Tamtéž a dále též např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21; www.nssoud.cz.



na informace. Tzv. **šikanózní žádosti**¹⁴ nemají za cíl kontrolovat veřejnou správu. Jde o výkon práva na informace, který nesměřuje ke kontrole výkonu veřejné moci, nýbrž je taková žádost zneužívána k jinému účelu, jenž není v souladu se zamýšleným smyslem práva na informace.¹⁵ Zneužívání tedy nevede k právem předvídanému cíli, kterým je uplatnění hmotného práva na informace.

V soudní praxi se ustálil názor, že zneužití práva ze strany žadatele o informace lze při poskytování informací řešit jejich výjimečným odepřením. Ústavní soud uzavřel, že z hlediska požadavků čl. 17 odst. 5 a čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod je přípustné, pokud povinný subjekt odepře poskytnutí (vyhledání) informací v případech šikanózního výkonu práva na přístup k nim.¹⁶

Povinností povinného subjektu (a potažmo odvolacího orgánu) je do spisu řádně prověřit a doložit veškeré skutkové závěry, o něž opírá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.¹⁷ Motiv žadatele a důvody vedoucí k podání žádosti povinný subjekt nezkoumá, vyjma zmíněného motivu svědčícího zneužití práva. Povinný subjekt musí tento úmysl doložit ve spisové dokumentaci a zdůvodnit v rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Závěr, že dochází ke zneužití práva, musí vycházet z vyhodnocení kontextu/charakteru žádosti a jednání žadatele (včetně případného jednání dřívějšího). Povinnému subjektu se podaří prokázat zneužití práva na informace jen ve výjimečných případech, založených vždy na konkrétních skutkových okolnostech. Je zřejmé, že prokázat konkrétnímu žadateli, že v daném kontextu již své právo na informace zneužívá, bude značně komplikované a bude vyžadovat obsáhlou právní a především i skutkovou argumentaci. Požadavek na prokázání šikanózního a kverulantského pozadí žádosti, a tedy i na úmysl žadatele tohoto podáním žádosti docílit, je tak o to markantnější a tento úmysl musí být **prokázán bez jakýchkoli pochybností**. Pokud se však nepodaří zcela nepochybně dovodit, že žadatel svého práva skutečně zneužívá, je namístě postupovat ve **prospěch žadatele a právo na informace mu neupírat**.¹⁸

Shodně jako Ministerstvo práce a sociálních věcí mám za to, že se Státnímu úřadu inspekce práce (a rovněž oblastním inspektorátům práce) **nepodařilo prokázat zneužití práva** na informace stěžovatelem. Jak uvádím výše, úmysl musí být prokázán bez jakýchkoli pochybností, resp. musí být bez jakýchkoli pochybností prokázáno, že právní jednání žadatele je zdánlivé a jeho skutečnou motivací a úmyslem není výkon práva na informace. **Tomu povinné subjekty nedostály.**

Skutečnost, zda měl stěžovatel přístup k internímu informačnímu systému zaměstnavatele či ne, nepovažuji z hlediska posuzování, zda zneužívá právo na informace, ani v nejmenším za relevantní. Taková argumentační konstrukce je

14 Srov. zpráva o šetření veřejného ochránce práv z vlastní iniciativy ve věci zneužití práva na informace ze dne 3. 8. 2021, sp. zn. 4579/2020/VOP/VBG, dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9706>.

15 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21; www.nssoud.cz.

16 Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16, dostupný na www.nalus.usoud.cz.

17 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, č. j. 2 As 173/2017-27; www.nssoud.cz.

18 Srov. FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s.



neudržitelná. Dle tohoto schématu by každý žadatel, který měl někdy přístup k požadovaným informacím, již nikdy neměl právo žádat povinný subjekt o tyto informace, resp. učinil-li by tak, zneužíval by právo na informace. Ad absurdum by v důsledku každý zaměstnanec byl vyloučen z podání žádosti o informace vůči svému zaměstnavateli jako povinnému subjektu, neboť by většinu informací mohl dohledat sám ve vnitřním informačním systému. Informační zákon však nevylučuje zaměstnance z možnosti požádat o informace svého zaměstnavatele. **Každý, rozumějme kdokoliv, má právo na informace.**¹⁹ Žadatelem o informaci může být **jakákoli fyzická nebo právnická osoba.**²⁰ Veřejný zájem na zveřejnění určité informace není určen osobou žadatele, ale povahou informace samotné. Žadatel je jen prostředníkem, díky němuž je informace sdělena veřejnosti.²¹ Z toho plyne, že i zaměstnanec mající přístup k internímu informačnímu systému zaměstnavatele se bezpochyby může ptát na informace o činnosti svého zaměstnavatele, může se např. zajímat o to, zda u oblastních inspektorátů práce existuje jednotná praxe apod.

Pro posouzení zneužití práva není tedy podstatné, zda má žadatel přístup do vnitřního informačního systému. V důsledku to znamená, že i když ho má, nehraje to roli a může požádat o poskytnutí informací podle informačního zákona. Informační zákon ani judikatura nestanoví jako důvod odmítnutí žádosti o informaci skutečnost, že žadatel k ní má přístup. Či naopak nepodmiňují poskytnutí informace povinným subjektem skutečnost, že žadatel přístup nemá. Skutečnost, zda si žadatel může informaci obstarat sám jinak, není pro posouzení žádosti relevantní. Kontrola veřejné správy tak není určena jen adresátům vně systému, jak dovodil Státní úřad inspekce práce v rozhodnutích o odvoláních. Jak správně uvedlo Ministerstvo práce a sociálních věcí, na stěžovatele je třeba hledět jako na kteréhokoli jiného žadatele, který v souladu se zákonem žádá o poskytnutí informací.

Proto musím zcela **odmítnout** argumentaci generálního inspektora, že podání stěžovatele nelze považovat za podání běžného občana. Pokud stěžovatel žádal informace, které by povinné subjekty mohly poskytnout komukoliv jinému, kdo by o ně zvnějšku požádal, měly je poskytnout i jemu. Důležité je, že stěžovatel nežádal o informace, o které by nemohl žádat kdokoliv zvenčí.

Informační zákon v ustanovení § 6 hovoří toliko o **zveřejněné informaci a odkazu na ni**, kdy povinný subjekt může místo poskytnutí informace sdělit žadateli údaje umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace, zejména odkaz na internetovou stránku, kde se informace nachází. Co se rozumí zveřejněnou informací pro účely informačního zákona, definuje ustanovení § 3 odst. 5. Podstatou zveřejněné informace je možnost ji vždy znovu vyhledat a získat. Zveřejněnou informací je zejména informace vydaná tiskem nebo na jiném nosiči dat umožňujícím zápis a uchování informace, informace vystavená

19 GABRIŠOVÁ, Veronika, ed. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Informace. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, dostupný na https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Informace.pdf.

20 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2010, č. j. 1 As 54/2010-29, www.nssoud.cz.

21 GABRIŠOVÁ, Veronika, ed. Sborník stanovisek veřejného ochránce práv Informace. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2019, dostupný na https://www.ochrance.cz/vystupy/edice-stanoviska/Sbornik_Informace.pdf, kap. V. Základní zásady poskytování informací, zásada 1 – Každý se může ptát na informace vztahující se k působnosti povinných subjektů, s. 44.



na úřední desce, informace s možností dálkového přístupu nebo umístěná v knihovně poskytující veřejné knihovnické a informační služby. Kvalitativně tedy musí jít toliko o *zveřejněnou* informaci, což informace dohledatelná ve vnitřním informačním systému zaměstnavatele není.²² Informační zákon navíc v tomto případě předpokládá aktivní jednání povinného subjektu ve formě sdělení údajů, nikoliv negativní reakci v podobě odmítnutí žádosti. Tato generálním inspektorem použitá analogie tedy není zcela přiléhavá a lze ji označit za nepřipustné rozšiřování omezení práva na informace nad rámec zákona.

Nad rámec uvedeného podotýkám, že stěžovatel přístup k internímu informačnímu systému v rozhodné době neměl (zaměstnavatel stěžovateli odebral uživatelská práva v období od 9. 3. 2020 do 23. 7. 2020), což může vysvětlovat jeho **motivaci**, proč o informace žádal podle informačního zákona. Je třeba také upozornit, že rozhodnou dobou je doba vydání rozhodnutí o žádosti o informace. Podle správních soudů²³ je pro vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti směrodatný skutkový i právní stav v **době vydání rozhodnutí**, nikoliv v době přijetí žádosti o informace (či jindy). Zkoumání právních podmínek zpřístupnění informací, případně existence skutkových okolností, které by mohly způsobit odmítnutí žádosti, se činí ke dni vydání rozhodnutí.

Právě motivace, resp. **účel žádosti** je podstatný – to, zda stěžovatel vykonával své právo na informace a byl motivovaný informace získat, nebo zda žádal kvůli něčemu jinému a o informace mu vlastně nešlo. Zásadní z hlediska posuzování, zda stěžovatel zneužíval právo na informace, tedy je, proč žádosti podával a zda na jeho žádosti lze i přesto, že byl zaměstnancem povinného subjektu, nahlížet jako na výkon práva na informace. V tomto směru povinné subjekty **nade všechnu pochybnost neprokázaly**, že tomu tak není, že stěžovatel svými žádostmi skutečně sledoval jiný účel než získání informací a že jeho úmyslem nebyl výkon práva na informace. Oblastní inspektoráty práce a Státní úřad inspekce práce se tak ocitly v rovině neprokázaných spekulací. Ztotožňuji se proto s rozhodnutím ministerstva v odvolacím řízení.

Shrnuji, že i kdyby měl stěžovatel přístup k vnitřnímu informačnímu systému v rozhodné době, považuji za diskutabilní z toho dovozovat zneužití práva. Nadto neušlo mé pozornosti, že některé oblastní inspektoráty práce odůvodnily odmítnutí žádostí stěžovatele tím, že každý inspektorát práce by musel nejen použít vyhledávací nástroje, ale **též otevřít jednotlivé kontrolní spisy a požadované informace vyhledat**. Z toho usuzuji, že pouhý přístup do vnitřního informačního systému by stěžovateli pro získání informace nepostačoval. Předpokládám totiž, že interní informační systém neumožňoval stěžovateli přístup do všech kontrolních spisů za jednotlivá období. Jednotlivá rozhodnutí oblastních inspektorátů práce považuji za vnitřně rozporná, neboť uvádí, že stěžovatel mohl požadované informace vyhledat sám, na jiném místě se však zmiňují o nutnosti též otevřít jednotlivé kontrolní spisy a požadované informace vyhledat. S touto skutečností se Státní úřad inspekce práce vůbec nevypořádal.

22 Ze zprávy o šetření veřejného ochránce práv z vlastní iniciativy ve věci zneužití práva na informace ze dne 3. 8. 2021, sp. zn. 4579/2020/VOP/VBG, dostupné na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9706>, mimo jiné vyplývá, že „na zneužití lze usuzovat také tehdy, pokud žadatel žádá o poskytnutí informace veřejně dohledatelné, ačkoliv jí, kde může informace najít.“

23 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 8. 2014, č. j. 8 As 114/2013-36, www.nssoud.cz.



Zneužití práva bez dalšího nesignalizuje ani skutečnost, že žadatel stejnou žádost adresoval i dalším povinným subjektům.²⁴ Skutečnost, že žadatel podal více totožných žádostí ke všem oblastním inspektorátům práce, neznámá, že by měl v úmyslu zneužít právo na informace. Žadatel tak může činit proto, že například chce získat širší představu o daném problému, zjišťuje, zda povinné subjekty rozhodují o stejných otázkách stejně atd., což opět může být vnímáno jako signál, že motivem žádosti přece jen je kontrola výkonu veřejné správy.

V tomto směru dodávám, že žadatel znovu o poskytnutí informací nežádal, na což ostatně upozornil i generální inspektor. Právě skutečnost, že znovu o informace nežádal, svědčí spíše nezneužívání práva. **Četnost žádostí v kombinaci se stereotypností žádostí²⁵ projevující se opakovaným podáváním žádostí obdobných či zcela identických (shodných) totiž signalizuje zneužití práva.**²⁶

Oblastní inspektoráty práce a Státní úřad inspekce práce tedy nesprávně vyhodnotily, že žadatel zneužívá právo a že jsou naplněny důvody pro odmítnutí jeho žádosti. Tím pochybily.

Státní úřad inspekce práce jakožto odvolací orgán měl rozhodnutí oblastních inspektorátů práce o odmítnutí žádosti stěžovatele zrušit a přikázat jim informace poskytnout. Namísto toho rozhodnutí oblastních inspektorátů práce potvrdil. V případě Státního úřadu inspekce práce jako prvoinstančního orgánu uvedené pochybení následně napravilo Ministerstvo práce a sociálních věcí v odvolacím řízení. Po obdržení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání měl Státní úřad inspekce práce podat Úřadu pro ochranu osobních údajů²⁷ **podnět k přezkumu** svých rozhodnutí o zamítnutí odvolání stěžovatele a potvrzení rozhodnutí oblastních inspektorátů práce.²⁸ To však neučinil.

Procesní vztah mezi informačním zákonem a správním řádem²⁹ je řešen v ustanovení § 20 odst. 4 informačního zákona. Podle tohoto ustanovení se při jakémkoli postupu podle informačního zákona, tedy i při poskytnutí informace, použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178 správního řádu o určení nadřízeného správního orgánu. I při běžném

24 Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 10. 3. 2016, sp. zn. 30 A 34/2013; www.nssoud.cz. „Rovněž ani tvrzené zneužití práva na svobodný přístup k informacím, které žalovaná i osoba zúčastněná spatřovaly v opakovaných žádostech žalobce na různých veřejných vysokých školách, nemá charakter takové okolnosti, která by vylučovala povinnost žalované bez dalšího poskytnout informace. Nelze totiž vyloučit studijní zájem žalobce či jen prostou lidskou zvědavost, která je v přiměřeném rozsahu veřejným subjektivním právem na svobodný přístup k informacím rovněž chráněna tam, kde se jedná o povinné poskytované informace o činnosti povinného subjektu.“

25 Srov. zpráva o šetření veřejného ochránce práv z vlastní iniciativy ve věci zneužití práva na informace ze dne 3. 8. 2021, sp. zn. 4579/2020/VOP/VBG, dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/9706>.

26 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014, č. j. 10 As 226/201-16; www.nssoud.cz. Sériovost a stereotypnost podání zakládá zneužití práva podat návrh soudu též dle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (srov. rozhodnutí Anibal Vieira & Filhos LDA a Maria Rosa Ferreira da Costa LDA proti Portugalsku, č. 980/12 and 18385/12, 13. 11. 2012; respektive shodně již rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva M. proti Spojenému království, č. 13284/87, 15. 10. 1987, a Philips proti Řecku, 17. 10. 1996, č. 28970/95).

27 Ustanovení § 16b informačního zákona.

28 Sám přezkumné řízení nemohl zahájit a svá rozhodnutí zrušit, neboť mu stěžovatel nepodal podnět.

29 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.



vyřizování žádosti o poskytnutí informace je tedy nutné aplikovat **základní zásady činnosti správních orgánů**.

Podle základních zásad činnosti správních orgánů je třeba **dbát na to, aby při rozhodování skutkově shodných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly (zásada legitimního očekávání** v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu). Zásada legitimního očekávání ukládá správnímu orgánu brát na zřetel, aby při rozhodování skutkově shodných anebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, čímž jsou vytvářeny předpoklady pro **předvídatelnost** činnosti veřejné správy. Tato zásada je promítnutím zákonodárcovy rady správnímu orgánu sledovat svá předchozí rozhodnutí ve skutkově si blízkých situacích. Jde však o odkaz na rozhodovací praxi nejen daného správního orgánu, ale i **správních orgánů obecně**.³⁰

Podle ustanovení § 8 odst. 1 správního řádu dále správní orgány **dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby**. Minimálně mnou šetřený Státní úřad inspekce práce věděl, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů (odvolací řízení u Ministerstva práce a sociálních věcí a odvolací řízení u Státního úřadu inspekce práce). Třebaže veřejná správa jako celek může v konkrétním případě působit vůči dotčeným osobám prostřednictvím různých správních orgánů, měla by zároveň vystupovat jednotně jako reprezentant určitého obecného veřejného zájmu.

Je tedy třeba přisvědčit stěžovateli, že Státní úřad inspekce práce **nedbal na to, aby při rozhodování skutkově shodných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly, a na vzájemný soulad postupů správních orgánů, čímž pochybil. Postupoval tak i v rozporu s principy dobré správy, zejména předvídatelností, která znamená, že úřad naplňuje legitimní očekávání osob a rozhoduje shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti nebo jak rozhoduje obdobné případy nadřízený úřad. Podle principu efektivnosti dále úřady zjišťují vzájemně informace o svém postupu, předávají si je a společně tento postup koordinují**.³¹

Uvedená pochybení již nelze v současné době napravit, protože proti žádnému z rozhodnutí již nelze podat řádný ani mimořádný opravný prostředek a rovněž ani správní žalobu.³² Rozhodnutí Státního úřadu inspekce práce o odvoláních stěžovatele nebyla zrušena ani změněna a stěžovatel v souladu s tím do dnešního dne neobdržel požadované informace od oblastních inspektorátů práce.

Nová žádost v téže věci, ať již byla žadateli informace poskytnuta, anebo bylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí této žádosti, je obecně právně přípustná. Podle judikatury nic nebrání žadateli, aby **podal žádost novou**, byť i obsahově shodnou. Rozhodnutí

30 HRABÁK, J., NAHODIL, T.: Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 452 s.

31 <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/>

32 Jestliže nadřízený orgán nevyhoví odvolání žadatele proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, může žadatel podat do dvou měsíců od jeho doručení žalobu ke správnímu soudu podle § 65 soudního řádu správního. Soud může o žalobě rozhodnout v zásadě dvěma způsoby – rozhodnutí může potvrdit, nebo rozhodnutí o odvolání i rozhodnutí o odmítnutí žádosti zruší a povinnému subjektu přikáže informace poskytnout (srov. § 16 odst. 5 informačního zákona).



o odmítnutí žádosti o poskytnutí konkrétních informací **nezakládá překážku věci rozhodnuté**, takže stěžovateli případně nic nebrání v podání nové žádosti o identické informace.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám generálnímu inspektorovi Státního úřadu inspekce práce Mgr. Ing. Rudolfu Hahnovi a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 16. srpna 2022

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
veřejný ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)