



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci zneužití práva na informace

Protože mám poznatky o tom, že v praxi činí zejména malým obcím problém vypořádat se s šikanózními žádostmi o informace, zahájila jsem šetření z vlastní iniciativy a obrátila se na krajské úřady a ministerstva, abych zjistila, v jaké míře a ve kterých případech se jako odvolací (nadřízené) orgány setkávají se zneužíváním práva na informace.

Předmětem mého šetření nebyl postup povinných subjektů (obcí) už proto, že v řadě případů je vyřizování žádostí o informace výkonem jejich samostatné působnosti (výkonem samosprávy), do níž je ochránci zapovězeno zasahovat. Zajímalo mě postup krajských úřadů coby nadřízených orgánů, neboť ten je vždy výkonem přenesené působnosti krajů a postup ministerstev.

Krajské úřady a ministerstva jsem požádala o předložení anonymizovaných kopií všech rozhodnutí o odmítnutí žádostí o informace z důvodu zneužití práva na informace, které obdržely k vyřízení v odvolacím řízení v období **od 1. ledna 2019 do 30. června 2020**, společně s rozhodnutím o odvolání. Současně jsem jim nabídla, aby k tématu zneužití práva na informace sdělily cokoliv z poznatků ze své praxe.

Cílem mého šetření nebylo ukázat na jednotlivá pochybení ministerstev či krajských úřadů, ale zjistit, jak se s tématem zneužití práva na informace vyrovnává současná praxe, a poskytnout (vedle dosud vydané odborné literatury, judikatury a metodických materiálů) vlastní doporučení k vyřizování žádostí o informace dle informačního zákona.¹

A. Shrnutí závěrů

- Povinné subjekty 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, jen pokud v jednotlivém případě zjistí, že osoba vykonávající své právo na informace je dle konkrétních okolností dané žádosti zneužívá (C.1).
- Odmítnout žádost o informace, protože je projevem zneužití práva na informace, může povinný subjekt pouze rozhodnutím (C.1).
- Okolnosti svědčící o zneužití práva povinný subjekt v rozhodnutí vždy pečlivě zdůvodní (C.1).
- Množství nebo četnost podaných žádostí k doložení zneužití práva na informace nestačí. Je nezbytné nalézt další skutečnosti prokazující zneužití práva na informace (C.2).

Své závěry podrobně rozvádím níže a člením je do kapitol podle jednotlivých důvodů, jimiž krajské úřady a ministerstva argumentovaly při odmítání informací z důvodu zneužití práva na informace.

1 Nad rámec toho, co jsme k tématu zneužití práva na informace sdělili již prostřednictvím naší publikace sborník stanovisek ochránce Informace, srov. GABRIŠOVÁ, Veronika, ed. Informace. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, [2019]. Stanoviska (Kancelář veřejného ochránce práv). ISBN 978-80-7631-020-9., kapitola XIX. s. 149–153; dostupná zde https://www.ochrance.cz/vystupy/publikace/stanoviska/Sbornik_Informace.pdf.



B. Skutková zjištění

Z vyjádření krajských úřadů vyplývá, že obcím především doporučují informace poskytnout nebo žádosti odmítnout z jiných důvodů než z důvodu zneužití práva na informace, a to zejména kvůli procesní složitosti argumentace zneužití práva na informace. Obce volají po jasné a finančně dostupné metodice, jak dané žádosti vyřizovat, a ohledně postupu při vyřízení žádosti se často obrací na krajské úřady.

Některé krajské úřady by uvítaly změnu právní úpravy v podobě přidání zneužití práva na informace jakožto samostatného odmítacího důvodu, protože v současné době je tento důvod blíže zpracován pouze judikaturou. I to je možná příčina toho, že obce při odmítnutí žádosti z důvodu zneužití práva na informace rozhodnutí náležitě neodůvodní, a následně tato rozhodnutí krajské úřady v rámci odvolacího řízení ruší.

Část povinných subjektů se snaží případy, které naznačují, že jde o účelové podávání žádosti, řešit cestou zpoplatnění informací tak, jak jim to zákon umožňuje, neboť stávající zkušenost potvrzuje, že ve většině případů žadatel požadované náklady za poskytnutí informace neuhradí a povinný subjekt žádost odloží dle § 17 odst. 5 informačního zákona.

Už z počtu dodaných rozhodnutí za rozhodné období (viz tabulky níže) je zřejmé, že zkušenosti úřadů se liší; některé se se zneužitím práva na informace nesetkávají prakticky vůbec.

Většina ministerstev i krajských úřadů projevila zájem o výsledky šetření a zobecnění doporučení pro praxi.

Počty rozhodnutí vydaných krajskými úřady v rozhodném období

Hlavní město Praha	3	Královéhradecký kraj	3
Středočeský kraj	5	Pardubický kraj	0
Jihočeský kraj	0	Kraj Vysočina	1
Plzeňský kraj	7	Jihomoravský kraj	2
Karlovarský kraj	0	Olomoucký kraj	3
Ústecký kraj	2	Zlínský kraj	1
Liberecký kraj	0	Moravskoslezský kraj	1



Počty rozhodnutí vydaných ministerstvy v rozhodném období

Ministerstvo zahraničních věcí	1	Ministerstvo průmyslu a obchodu	3
Ministerstvo obrany	0	Ministerstvo dopravy	0
Ministerstvo financí	0	Ministerstvo zemědělství	0
Ministerstvo práce a sociálních věcí	2	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy	1
Ministerstvo vnitra	1	Ministerstvo kultury	11
Ministerstvo životního prostředí	0	Ministerstvo zdravotnictví	0
Ministerstvo pro místní rozvoj	0	Ministerstvo spravedlnost	0

Z předložených rozhodnutí vyplynulo, že povinné subjekty argumentovaly zneužitím v případech, kdy žadatel:

- podává opakovaně vysoké množství žádostí se stejným či podobným obsahem,
- podává opakovaně žádosti, ač v minulosti odmítl uhradit jejich zpoplatnění,
- polemizuje s úřadem v žádostech o způsobu vyřízení svých předchozích žádostí,
- přiznává, že smyslem jeho žádostí je úřad zahltit,
- požaduje informace pro soukromý spor s povinným subjektem,
- podává žádost s cílem šikanovat a paralyzovat úřad,
- podává žádost o informace vyplývající ze správního řízení, kterého byl účastníkem,
- požaduje informace, které povinný subjekt považuje za obchodní tajemství,
- žádá o informace v soukromém zájmu,
- osobně útočí na osobu povinného subjektu,
- žádá o informace týkající se vnitřního chodu povinného subjektu,
- požaduje informace o konkrétní osobě s jasným úmyslem ji poškodit,
- žádá informace o osobách povinného subjektu včetně platu,
- žádá informace pro třetí osobu,
- podává žádosti i vůči jiným orgánům,
- podává žádost, na kterou je náročné odpovědět,
- žádá informace pro svou diplomovou či studentskou práci,
- požaduje poskytnutí informace, kterou je nutné vytvořit,
- je zastupitelem povinného subjektu a požaduje informace pro politický boj či šikanu povinného subjektu.



Jednotlivým situacím se budu věnovat dále a zhodnotím, zda a za jakých okolností mohou být považovány za zneužití práva na informace.

C. Právní hodnocení

Z předložených rozhodnutí je **zřejmá snaha krajských úřadů i ministerstev vypořádat se náležitě s předloženými argumenty povinných subjektů**, o něž opírají zneužití práva na informace. **Pochybení jsem zjistila v postupu tří ministerstev a jednoho krajského úřadu. Zjištěná pochybení spočívají v nedodržení lhůty pro vyřízení stížností žadatele² i věcném posouzení zneužití práva na informace; absentuje přesvědčivé odůvodnění zneužití práva.**

Z tohoto důvodu jsem přistoupila k zobecnění svých zjištění a závěrů, které opírám o obsah konkrétních rozhodnutí, s nimiž jsem měla možnost se v rámci šetření podrobně seznámit. Věřím, že i přes zvolenou míru zobecnění naleznou oslovené úřady v předloženém materiálu odpověď na to, zda jsem v jejich postupu shledala pochybení, či nikoliv, a moje hodnocení bude dostačující pro to, aby v budoucí praxi postupovaly v souladu s mými doporučeními.

C.1 Zneužití práva na informace

Zneužití práva na informace není v informačním zákoně³ výslovně definováno; není ani přímo uvedeným důvodem pro odmítnutí žádosti.⁴ Možnost odmítnout žádost o informace z důvodu zneužití připustila judikatura.⁵ Protože však je zákaz zneužití práva v jistém smyslu ultima ratio, musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, s nimiž se může střetnout.⁶

S ohledem na rozmanitost životních situací není možné uvést výčet všech situací, kdy půjde automaticky o zneužití práva na informace.⁷ 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

2 Za extrémní považuji situaci, kdy ministerstvo o stížnostech žadatele rozhodlo s takřka tříměsíčním, čtyřměsíčním a pětíměsíčním odstupem, ačkoliv zákonná lhůta pro vyřízení stížnosti dle § 16a odst. 8 informačního zákona činí 15 dnů, od kdy mu byla věc předložena.

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

4 Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky nicméně v současnosti projednává vládní návrh změny zákona o svobodném přístupu k informacím (sněmovní tisk č. 633 8. volebního období), jejímž hlavním cílem je poskytnout povinným subjektům přiměřenou možnost obrany proti zjevně obstrukčním žádostem o informace. Předkládaná novela výslovně upravuje možnost povinného subjektu odmítnout žádost z důvodu zneužití práva na informace za účelem nátlaku nebo nepřiměřeného zatížení; srov. <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&T=633>.

5 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“. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, ve kterém Nejvyšší správní soud definuje zneužití práva jako situaci, kdy **někdo vykonává své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti**; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. Takové chování není výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184–185).

6 Srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, a v něm uvedená judikatura; www.nssoud.cz.

7 Jak poznamenává přílehlavě Nejvyšší právní soud (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS) *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.*



životních situací, na něž nemůže ve své obecnosti právní norma pamatovat.⁸ 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,⁹ využití poskytnutých informací, opakování stejných otázek, časový sled žádosti atd.

Zjevné zneužití práva nepožívá právní ochrany.¹⁰ To ale neznamená, že povinný subjekt může žádost ignorovat. Povinnost povinných subjektů „konat“ a postupovat v řízení bez zbytečných průtahů je jednou ze základních zásad správního řízení (viz § 6 odst. 1 správního řádu), vyplývající z čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Této základní povinnosti se tedy povinné subjekty nemohou zprostit, a to ani s ohledem na případné excesivní žádosti. V opačném případě se povinné subjekty dopouštějí nezákonné nečinnosti. Skutečnost, že je žádost projevem zneužití práva na informace, může předurčit pouze samotné vyřízení žádosti.¹¹

Povinný subjekt v takovém případě věcně nehodnotí, zda žadateli má informace poskytnout, či nikoliv. **O žádosti rozhodne tak, že ji odmítne s odůvodněním, že je projevem zneužití práva** (zneužití práva představuje faktický důvod pro neposkytnutí informace) **a řádně ji odůvodní**¹² s přihlédnutím k celkovému kontextu dané věci, obsahu žádosti a dlouhodobému přístupu žadatelů k uplatňování svých práv.¹³

Jasně, určité a srozumitelné odůvodnění je elementárním předpokladem přesvědčivosti každého správního rozhodnutí. Přílehlavá argumentace a odůvodnění výroku o zneužití práva na informace má svůj význam, jak pro porozumění rozhodnutí žadatelem, tak z pohledu následného přezkoumání rozhodnutí, kdy nadřízený orgán zjišťuje, podle kterých skutečností povinný subjekt rozhodl tak, jak stanoví výrok jeho rozhodnutí.

Z rozhodnutí povinného subjektu musí být patrné, proč odmítá žádost o informace, a ze kterých podkladů vycházel¹⁴ – z čeho dovozuje zneužití práva na informace. Nestačí pouze uvést odkaz na relevantní judikaturu. Doporučuji vyvarovat se obecných formulací typu „z předchozího jednání žadatele je zřejmé, že žadatel zneužívá právo“, aniž povinný subjekt specifikoval povahu předchozího jednání nebo odůvodnění „z okolností a povahy žádosti žadatele, jakož i jeho jednání samostatně a vzájemných souvislostí zcela jasně vyplývá“, jestliže povinný subjekt nespecifikuje okolnosti a povahu žádosti a vzájemné

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

9 Za zneužití je možné považovat to jednání, které sleduje jiný účel, než je získání vyžádaných informací (viz dále).

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

11 Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2019, č. j. 14 A 80/2019, a tam citovaná judikatura.

12 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, č. j. 5As 193/2018-48; www.nssoud.cz. *Pokud správní orgány spatřovaly v žádosti žalobkyně šikanózní jednání, mohly odmítnout poskytnutí informace na základě závěru, že se jedná o zneužití práva, které představuje faktický důvod pro neposkytnutí informace. (...) měly to výslovně do svých rozhodnutí uvést a takové závěry řádně zdůvodnit.*

13 Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 28. 2. 2013, č. j. 8 As 130/2012-10, 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, či 15. 8. 2019, č. j. 10 As 36/2019-33.

14 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2004, č. j. 4 As 55/2003-51; www.nssoud.cz. „Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.“



souvislosti, o něž se opírá.¹⁵ Pokud povinný subjekt v odůvodnění uvede, že na zneužití práva poukazuje „celá řada skutečností“, je nezbytné, aby tyto skutečnosti v odůvodnění rovněž zmínil a blíže popsal. V opačném případě je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Při odůvodnění povinný subjekt dbá na to, aby okolnosti, které dle jeho názoru svědčí pro konstatování zneužití práv, na sebe logicky navazovaly a ve svém souhrnu dostatečně prokazovaly závěr o zneužití. **Důvody pro odmítnutí by neměly být ve vzájemném rozporu.** Příkladem takového vnitřního rozporu je odůvodnění rozhodnutí, kdy ministerstvo na jedné straně argumentuje důvodnou obavou, že žadatel tím, že počtvrté žádá typově shodné informace, požaduje informace nikoliv proto, že by o ně měl zájem, ale chce část pracovníků ministerstva zaměstnat (paralyzovat činnost na dotčeném úseku státní správy). Na druhé straně ministerstvo argumentuje důvodným podezřením, že s ohledem na specifický charakter požadovaných informací (technických údajů) žadatel informace zneužije k protiprávním zásahům do objednávacího systému. Pominu-li, že oba argumenty bez dalšího odůvodnění působí nepřesvědčivě,¹⁶ vedle sebe neobstojí. Jeden vyvrací druhý. Buď platí, že žadateli o informace nejde, anebo platí, že mu naopak o informace jde, chce je však zneužít k protiprávnímu účelu, jak usuzuje ministerstvo.

Rozumím, že i vydání rozhodnutí v této podobě představuje pro povinný subjekt časovou zátěž, nicméně jiný postup, např. nereagovat na žádost vůbec, zákon ani judikatura nepřipouští. Z tohoto důvodu také rozumím, proč povinné subjekty upřednostní poskytnutí informace či odmítnutí žádosti z jiných (zákonem daných) důvodů, i když jsou přesvědčeni o tom, že žadatel zneužívá právo. Hledání snazší cesty vyřízení žádosti se jeví pochopitelné.

Jednou zneužití, navždy zneužití?

A priori nelze všechny případné další žádosti žadatele označit za zneužití práva na informace,¹⁷ každou žádost je třeba posuzovat zvlášť. Pokud je ale povinný subjekt přesvědčen, že žadatel systematicky zneužívá právo na přístup k informacím, např. z každé další žádosti žadatele je na první pohled patrné, že jejím cílem je pouze šikana povinného subjektu (co je, a není šikana, popisují dále) a zatížení povinného subjektu, může bez dalšího

15 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 12. 2016, č. j. 9 As 134/2016-29, www.nssoud.cz, kdy soud obavy povinného subjektu z hrozby zneužití práva na informace označil za „ničím nepodložené spekulace bez jakékoliv souvislosti s projednávanou věcí“. Soud připomněl, že „úkolem kasačního soudu není zabývat se abstraktními úvahami stěžovatele. Pokud se námitky netýkají souzeného případu, ale popisují situace, které mohou teoreticky nastat, pak není předmětem kasačního řízení tyto námitky hodnotit, a soud se jimi proto z věcného hlediska nemůže zabývat. Soud navíc považuje tyto námitky za účelové“.

16 Žadatel žádá sice počtvrté typově shodné údaje, ty se však váží vždy k jinému dni – ke zpracování žádostí v různých termínech; může být tedy motivován právě porovnáním funkcí objednávacího systému v čase. Žádosti posílá minimálně s dvacetidenním odstupem. Jak funguje vlastní objednávací systém, není z rozhodnutí zřejmé. Nemohu tudíž posoudit, jak významné jsou technické údaje, o které žadatel žádá, a zda jejich zveřejnění je způsobilé ohrozit systém – protiprávně do něj zasáhnout. Protože rozhodnutí neobsahuje žádné další argumenty, mohu stěžít posoudit, do jaké míry lze přisvědčit i třetímu argumentu ministerstva, že účelem žádosti není účel sledovaný informačním zákonem. To, že jde o údaje technické povahy, nevylučuje soulad žádosti s účelem poskytování informací. I s přihlédnutím k tomu, že žadatel požaduje i informace o úspěšnosti podaných žádostí, nemohu vyloučit, že dotazy na technické nastavení komunikace úřadu s adresáty (žadateli) jsou vedeny zájmem žadatele ověřit, zda stávající objednávací systém je funkční, e-mailové žádosti odbavuje úřad v pořadí, v jakém napadly, nikdo „nepředbílá“.

17 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21; www.nssoud.cz. V posuzované věci se rada obce usnesla (do budoucna) neposkytovat konkrétnímu žadateli žádné informace s odůvodněním, že počet žádostí, které doposud podal, překračuje obvyklý rámec. Dle soudu tímto postupem zcela popřela institut zákazu zneužití práva, neboť ten má být užít zcela výjimečně, a to, pokud povinný subjekt-obec v konkrétním případě, tedy v případě konkrétní žádosti o poskytnutí informace, zjistí, že osoba vykonávající své právo na informace jej dle konkrétních okolností dané žádosti zneužívá.



takové žádosti odmítat dle § 15 informačního zákona se zdůvodněním, že jsou projevem zneužití práva na informace.¹⁸

C.2 Kdy může jít o zneužití práva na informace, a kdy ne

1. Četnost žádostí ani množství požadovaných informací nestačí

Šetření ukázalo, že prvotním signálem zneužití práva zpravidla bývá množství žádostí (množství požadovaných informací). Dobrá zpráva je, že většina povinných subjektů si uvědomuje, že **vyšší četnost žádostí či vyšší množství požadovaných informací však sama o sobě pro konstatování, že jde o projev zneužití práva, nestačí.**¹⁹ Je tomu tak proto, že informační zákon množství informací ani počet podávaných žádostí nelimituje, naopak s větším množstvím mlčky počítá, když umožňuje prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti²⁰ i požadování úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání.²¹

Argumentuje-li povinný subjekt četností žádostí či množstvím požadovaných informací, **v rozhodnutí konkretizuje intenzitu aktivity žadatele**, tj. nestačí např. uvést, že žadatel podal „celou řadu“ žádostí, jak se opakovaně objevuje v rozhodnutích povinných subjektů, s nimiž jsem měla příležitost se v rámci šetření seznámit. Je nezbytné uvést konkrétní počet či specifikovat množství informací (např. v rozsahu x stránek), které žadatel požaduje.²² Argumentuje-li povinný subjekt kvantitou požadovaných informací, rovněž posoudí, zda žadateli musí být zřejmé, že požaduje velké množství informací. Pripustíme-li, že žadatel nemusí mít reálnou představu o rozsahu požadovaných informací,²³ nelze mu přisuzovat ani úmysl vykonávat právo na informace za účelem zatížení či ke škodě povinného subjektu.

O zneužití práva půjde až tehdy, když k množstevnímu aspektu podaných žádostí přistoupí další faktor, jenž bude s jistotou nepochybně identifikovat zneužití tohoto práva.²⁴

Mezi „další“ faktory, které signalizují zneužití práva na informace, odborná literatura²⁵ řadí příkladmo následující skutečnosti:

- Žadatel žádá různorodé informace, které spolu obsahově nesouvisejí.
- Snaha „paralyzovat“ povinný subjekt.
- Neúčelné podávání stížností dle § 16a informačního zákona v situaci, kdy žadatel informaci získal (byť po lhůtě).

18 Tuto možnost připustil Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 13. 2. 2015, č. j. 52 A 76/2014-987; www.nssoud.cz.

19 Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014 č. j. 8 As 78/2014-12; obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 As 112/2015-54; www.nssoud.cz www.nssoud.cz.

20 Srov. § 14 odst. 7 informačního zákona.

21 Srov. § 17 informačního zákona.

22 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2020 č. j. 4 As 985/2019-57; www.nssoud.cz.

23 Např. žadatel žádá o kopie rozhodnutí vydaných v určitém období a nemusí přesně vědět, zda povinný subjekt vydal jednotky nebo stovky rozhodnutí, tj. jakou časovou zátěž jeho žádost pro povinný subjekt představuje.

24 Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dnů 12. 3. 2015, č. j. 2 As 24/2015-52, 25. 6. 2014, č. j. 6 As 68/2014-21, 12. 4. 2012, č. j. 9 As 11/2011-30, 28. 3. 2012, č. j. 1 As 59/2012-33, a 26. 2. 2020 č. j. 4 As 985/2019-57; www.nssoud.cz. V posledním zmíněném rozsudku soud mj. poznamenává, že zneužití není bez dalšího založeno tím, že žadatel požaduje informace o rozsahu 68 zápisů rady obce v rozsahu 300 stran textu.

25 Srov. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. C. H. Beck, Praha, 2016, s. 751–835.



- Opakované nezaplacení zjevně oprávněné úhrady nákladů.
- Nesmyslné trvání na zaslání informací elektronicky, když byly poskytnuty v listinné podobě (nejde o situaci, když žadatel potřebuje s informacemi dále elektronicky „pracovat“).
- Bezdůvodné trvání na přímém poskytnutí informací.²⁶
- Tematicky zcela zjevně nesmyslné otázky.²⁷

Kromě posouzení intenzity výkonu práva na informace (četnosti žádostí a množství požadovaných informací) povinný subjekt posoudí **způsob výkonu práva na informace**, tj. zda žadatel sleduje legitimní cíl (zjednodušeně „zda žadateli jde o informace“), jaký je skutečný účel podávání žádostí o informace.

2. Žadatel sleduje jiný účel než poskytnutí informací

Poskytování informací na základě informačního zákona primárně směřuje ke kontrole veřejné správy.²⁸ **Pokud žadatel** požaduje informace a zároveň přímo, či nepřímo uvede, že mu o obsah poskytnutých informací nejde, že **žádostí sleduje jiný cíl**, například chce dosáhnout toho, aby věc žadatele z jednání rady města projednalo zastupitelstvo města, aby mu obec nabídla volné místo v domově pro seniory, volný byt atd.,²⁹ **jde o zneužití práva na informace.**

Samostatným druhem žádostí, které sledují jiný než legitimní účel, jsou **šikanózní žádosti**. Šikanózní žádosti nemají za cíl kontrolovat veřejnou správu. Taková žádost je zneužívána k jinému účelu, jenž není v souladu se zamýšleným smyslem práva na informace.³⁰ Šikanou myslíme cílené útoky žadatele na konkrétní osoby či úřad jako celek.³¹ *„Svévolné uplatňování práva nesměřuje k právem stanoveným legitimním cílům, naopak je zaměřeno na znepríjemňování života druhých, způsobování škody, vyvíjení nedovoleného nátlaku, realizaci msty a jiné zavrženíhodné motivy. Pokud by byla přiznávána ochrana jakémukoli výkonu práva bez ohledu na případné pohnutky, soudy by ad absurdum vynucovaly právo, které by škodilo, bylo by nástrojem msty, zdrojem napětí a soudní rozhodnutí by v očích společnosti začala postrádat legitimitu; takový závěr je v demokratickém právním státě založeném na úctě k lidským právům nemyslitelný.“³²*

26 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, č. j. 1 As 162/2014-63 (3276/2015 Sb. NSS), bod 54 odůvodnění, www.nssoud.cz „(...) Ipění na požadavku přímého poskytnutí úplného znění technických norem ve stavebnictví, zveřejněných na webových stránkách povinného subjektu nebo jinak volně dostupných, by bylo možné v určitých případech shledat zneužití práva. Například pokud by bylo zřejmé, že tento požadavek směřuje k jiným cílům, než ke kterým je předmětné ustanovení určeno“.

27 K tomu dodávám: označí-li povinný subjekt podání žadatele za nesmyslné, měl by vysvětlit, proč je za nesmyslné považuje. Neopodstatněné či nedůvodné podání ještě není podáním nesmyslným. Nesourodé dotazy samy o sobě nezakládají šikanózní povahu žádosti.

28 Srov. [Sborník Informace](#) kapitola IV. Význam a účel práva na informace, s. 40–43.

29 V konkrétním případě žadatelé např. uváděli (cituji): „... jde mi o to přidat orgánům práci, vysmát se jim, uškodit jim – i za cenu zvýšeného úsilí a nákladů z mé strany,“, „vic práce pro úřednického parazita“ nebo (cituji): „Aby se osoby pracující na tomto úřadě nenudily, učiním nějaká podání, aby měl úřad na čem pracovat. Nyní lze začít zpracováním této stížnosti a žádosti dle 106/1999 Sb. Je evidentní, že na tomto úřadě není něco v pořádku, proto svá podání rozšířím, abych se dostal k požadovaným informacím.“

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

31 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2018, č. j. 5A 40/2015-68; www.nssoud.cz.

32 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2014, č. j. 4 As 31/2014-12; www.nssoud.cz.



Výkon práva, který je kverulační, zjevně šikanózní nebo cíleně paralyzuje pracovní kapacitu povinného subjektu, může mít významné negativní důsledky, které za určitých okolností mohou popřít dokonce i smysl a účel práva na svobodný přístup k informacím.³³

Zatímco podání neslušná či urážlivá (nicméně jednorázová) může úředník jako profesionál s trochou sebezapření vyřídit, nejvíce zatěžující pro úřední praxi jsou právě podání šikanózní. V praxi jde nejčastěji o zahlcení úřadu opakovanými podáními, podněty či žádostmi, přičemž elektronizace komunikace s veřejnou správou přinesla rozvoj těchto praktik.³⁴

Návod, jak se s těmito podáními vypořádat, poskytl veřejný ochránce práv již ve své zprávě o šetření z vlastní iniciativy týkající se vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností,³⁵ proto na něj na tomto místě odkazují a navazují.

V případě, že je z žádosti a okolností případu patrný záměr žadatele šikanovat a poškozovat povinný subjekt, zaměstnance povinného subjektu či třetí osobu, o níž zamýšlí získat podáním žádosti informace (např. vydíráním, vyprovokováním), je namístej odmítnout žádost pro zneužití práva.

Za šikanózní jednání je možné považovat žádosti podané s cílem vyvolat spor pro spor,³⁶ typicky žádosti, které směřují k polemice úřadu nad jeho postupem,³⁷ právním názorem atd. Jde o situace, kdy žadatel názor/postup úřadu v dané věci zná (nejde mu tedy o poskytnutí informací jako takových, těmi už disponuje). Skrze žádosti o informace se snaží s povinným subjektem polemizovat, neboť se mu rozhodnutí úřadu/jeho postup nelíbí.^{38,39}

3. Informace o osobách povinného subjektu včetně informace o platu

Věcí veřejnou nejsou jen veškeré agendy povinných subjektů, ale i činnost osob tyto agendy v povinných subjektech vykonávajících. Přitom platí v zásadě pravidlo, že čím významnější pozici daná osoba v hierarchii povinného subjektu zastává, tím vyšší lze předpokládat zájem

33 Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 10. 2011, č. j. 7 As 101/2011-66; www.nssoud.cz.

34 Sepsání e-mailu může řada osob psychologicky vnímat jako méně zavazující než zaslání téhož obsahu fyzicky sepsaným či vtištěným dopisem skrze poskytovatele poštovních služeb, což ale není hlavní problém. Zejména totiž nutno poukázat na snadnost opakování a řetězení nejrůznějších sepisovaných dokumentů prostřednictvím funkcí textových editorů (funkce „kopíruj“ a „vložit“), což ve spojení s masivním rozvojem elektronické komunikace (dostupnost e-mailu) vede k možnostem každého zahltit úřad opakovanými e-maily, ať už totožného, či drobně obměňovaného obsahu. Je přitom nerozhodné, zda k takovému chování vede osoby zášť, msta, či pouhá neschopnost respektovat konečný stav určité vyřešené záležitosti.

35 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. 8. 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP; dostupná na <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>.

36 Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, č. j. 8 As 78/2014-12; www.nssoud.cz. Obdobně Krajský soud v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích v rozsudku ze dne 13. 2. 2015, č. j. 52 A 76/2014-987, www.nssoud.cz, konstatuje zneužití práva žadatelem, který „postupuje způsobem, který nasvědčuje tomu, že mu ve skutečnosti nejde o rychlé a efektivní meritorní vyřešení věci (poskytnutí informace), ale právě a jen o samotné vedení předmětného řízení (zatížení, resp. šikanu povinného subjektu)...“

37 Žadatel se typicky dotazuje, proč povinný subjekt postupoval tak, jak postupoval, proč do daného úkonu napsal právě to, co napsal atd.

38 Na zneužití lze usuzovat např. v situaci, kdy se žadatel dotazuje na odměny úředníků, přitom z žádosti je zřejmé, že ví, jaké částky byly na odměny vyplaceny a nesouhlasí s jejich výší, zpochybňuje zdůvodnění a rozporuje kritéria jejich poskytnutí.

39 Ochránce však neshledal „obstrukčním“, „nepřiměřeně zatěžujícím“ ani vedoucím „k neúnosnému a cílenému přetěžování správního orgánu“ počínání žadatele, který podal městskému úřadu žádost o poskytnutí informací o vyřízení svého oznámení o přestupku a následně – po odložení jím oznámeného přestupku – se obrátil na městský úřad s (novým) oznámením o přestupku, a vyjádřil tak nesouhlas s předchozím odložením a žádal přehodnocení (odstranění nečinnosti spočívající v nezařazení řízení o přestupku).



veřejnosti o informace týkající se její činnosti.⁴⁰ Podle judikatury Ústavního soudu⁴¹ profesionální sféra a informace o ní, včetně údaje o profesní minulosti osob působících ve veřejném životě, obecně náleží do sféry veřejné, a to bez ohledu na konkrétní okolnosti posuzované věci.⁴² Ústavní soud tedy připustil, že jednotlivci i veřejnost mohou mít legitimní zájem v zásadě na všem, co může souviset s fungováním moci ve státě. Veřejná diskuse může totiž působit i jako veřejná kontrola činnosti státu. Na druhou stranu i ústavní soud uznává, že **legitimitu zveřejnění informace nelze dovodit, pokud byla dominantně motivována touhou poškodit a difamovat osobu.**⁴³

Zda žádost předchází osobnímu útoku na zaměstnance povinného subjektu, nebo sleduje legitimní cíl, lze usuzovat z jednání žadatele předcházející podání žádosti ve spojení s obsahem žádosti.⁴⁴

Možnost odmítnout informace o platech na základě principu zákazu zneužití práva připustil Nejvyšší správní soud,⁴⁵ „pokud by se ukázalo, že žádost o informace (...) má v konkrétním případě za cíl poškodit jej (např. jej šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči němu nenávisť apod.).“^{46,47}

Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud následně připustil⁴⁸ i možnost odmítnout v konkrétním případě žádost o informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy. Dále ale zdůraznil, že „nelze jen na základě toho, že někdo podal žádost o informace z důvodu jím „provedené kontroly činnosti určité osoby“ dovozovat, že se jedná o zneužití práva. Pokud totiž poskytování těchto informací má vést ke kontrole činnosti orgánů veřejné moci a jejich pracovníků, nelze tento účel a cíl popřít tím, že je zneužitím práva na informace, pokud je motivací žadatele jeho názor o nekompetentnosti určité úřední osoby, což si následně hodlá ověřit právě předmětnou žádostí o informace. Jestliže by Nejvyšší správní soud akceptoval argumentaci stěžovatele, a priori by tím vyloučil žádosti o informace podané poté, co úřední osoba jednala vůči žadateli způsobem, který žadatel považoval za nesprávný či neprofesionální, čímž by vlastně vyprázdnil výše citované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j.

40 Srov. Sborník stanovisek ochránce Informace kapitola XI. 4 – Osobní údaje veřejných funkcionářů a úředních osob, s. 113–115.

41 Srov. náleze ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, nebo náleze sp. zn. I. ÚS 517/10.

42 Za informaci spadající do profesní sféry bezpochyby patří informace o dosaženém vzdělání, nikoliv však již informace typu, zda je úřednice svobodná, jakou má velikost podprsenky.

43 Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I ÚS 453/03.

44 Žádost například obsahuje urážlivé, vulgární výrazy na adresu konkrétní osoby.

45 Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62; www.nssoud.cz.

46 Povinný subjekt může odmítnout poskytnout informace s poukazem na zneužití práva na informace v situaci, kdy se žadatel snažil získat informace o úředníkovi poté, kdy na svém webu uvedl hanlivé označení a urážky na tohoto úředníka (za což dříve dostal pokutu).

47 Za šikanózní však soud nepovažoval žádost, již se žadatel domáhal poskytnutí výplatních pásek vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Soud to vysvětlil tím, že „kancléř je osobou velkého veřejného zájmu a na informaci o jeho příjmech je velký veřejný zájem. To, že žalobce žádá informaci ve formě kopií výplatních pásek, není šikanózní. Tímto žalobce získá praktickou jistotu, že požadovaná informace je správná. Zároveň soud vzal v potaz, že to byl sám žalovaný, který u žalobce vytvořil určitý stav nedůvěry tím, že původně odmítal vůbec příjem kancléře sdělit. I v tomto ohledu nelze tedy žádost žalobce o kopie platebních pásek považovat za šikanózní.“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 10. 2018, č. j. 5A 40/2015-68; www.nssoud.cz.

48 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 12/2015-4; www.nssoud.cz.



*8 As 12/2015-46, jelikož akceptovatelnou žádostí by byla pouze taková, která by byla podána teprve předtím, než žadatel vstoupil do kontaktu s příslušnou osobou. Nejvyšší správní soud proto souhlasí se žalobcem, že **samotná skutečnost, že žadatel o informace nesouhlasí s výsledky činnosti úřední osoby v jiné věci, nezakládá důvod pro konstatování zneužití práva v případě, kdy žadatel o takové úřední osobě žádá informace o jejím vzdělání a odborné praxi.** Nelze rovněž tvrdit, že jen samotný fakt podání žádosti o údaje určité úřední osoby dokládá, že by zde automaticky existovala snaha ovlivnit jednání takové úřední osoby, resp. ji za její předchozí jednání sankcionovat. Jestliže má být veřejná správa a její zaměstnanci předmětem kontroly, musejí tuto „běžnou“ kontrolu ustát, a to i když je jim tato kontrola subjektivně nepříjemná, případně pokud probíhá v době, kdy je vedeno jiné řízení, tj. tato kontrola a zvýšený zájem ze strany veřejnosti nemůže znamenat, že bude veřejná správa paralyzována, resp. že bude rozhodovat v rozporu se zákonem jen z toho důvodu, že je o její činnost „zájem ze strany veřejnosti“.“⁴⁹*

4. Obava z paralyzování

O odmítnutí žádosti z důvodu zneužití práva nemůže povinný subjekt mechanicky rozhodnout v situaci, kdy se z důvodu nadměrného počtu žádostí žadatele obává, že jej vyřízení jednotlivých žádostí paralyzuje. Připouštím však, že v extrémních situacích, kdy např. žadatel podává žádosti tzv. jak na běžícím pásu, tj. soustavně i několik žádostí denně tak, že zahlť povinný subjekt stovkami žádostí během půl roku,⁵⁰ lze takovou enormní procesní aktivitu žadatele označit za snahu „paralyzovat“ povinný subjekt, neboť je zřejmé, že takové množství žádostí objektivně vyřizování běžné agendy povinného subjektu ochromí a že si toho žadatel musí být vědom.

Uznávám, že není v reálných silách povinných subjektů, aby reagovaly na desítky podání či podnětů měsíčně od jediného podatele. Obzvláště pak ne v situaci, kdy se žadatel na úřad neobrací pouze žádostmi, ale i dalšími podáními, které však dostatečně neidentifikuje, například písemnosti je možno přiřazovat ke konkrétním řízením jen na základě data, čímž neúměrně prodlužují vyřizování svých žádostí a podání. Takovou mimořádnou procesní aktivitu žadatele lze hodnotit jako zneužití.

Na druhou stranu se domnívám, že nejde odmítnout zvýšený počet žádostí z důvodu zneužití práva pouze na základě toho, že žadatel o informace požádal v období, kdy provoz úřadů byl z důvodu epidemiologické situace způsobené onemocněním covid-19 omezen, tj. riziko „paralyzování“ úřadu bylo vyšší.

K zahlcení povinného subjektu může dojít nejen vlastní aktivitou žadatele, ale i koordinovaným podáváním žádostí více žadateli.

⁴⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 1. 2018, č. j. 6 As 189/2017-32; www.nssoud.cz.

⁵⁰ Osm žádostí o informace zaslané povinnému subjektu od července 2016 do května 2017 nepovažuje Krajský soud v Brně za intenzitu způsobitou zahltit povinný subjekt. Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2019, č. j. 62 A 213/2017-43; www.nssoud.cz. Naopak 432 žádostí o informace požadované v období od května do prosince 2019 lze označit za aktivitu způsobitou povinný subjekt paralyzovat, když celkový počet žádostí obdržených v roce 2019 městem činil 468 žádostí.



5. Opakující se žádosti

Četnost žádostí v kombinaci se stereotypností⁵¹ žádostí projevující se opakovaným podáváním žádostí obdobných či zcela identických (shodných) signalizuje zneužití práva.⁵²

Obdobně pokud žadatel opakovaně požaduje informace i poté, kdy povinný subjekt jeho předchozí žádost o stejné informace řádně procesně a ze zákonných důvodů odmítl a své rozhodnutí náležitě odůvodnil, **může jeho jednání povinný subjekt vyhodnotit jako zneužití práva na informace.⁵³**

Pokud má povinný subjekt za to, že požadovaná informace již byla poskytnuta a je zřejmé, že žadatel informací již disponuje, resp. z nové (další) žádosti nevyplývá, že by se žadatel dotazoval na totéž jen proto, že již informací nedisponuje, může novou žádost z tohoto důvodu zamítnout. Takový důvod odepření poskytnutí informace zákon o svobodném přístupu k informacím sice výslovně nezmiňuje, vyplývá však z jeho smyslu a účelu, neboť účelem zákona skutečně není opakované poskytování informací, které má žadatel již k dispozici. To platí samozřejmě za předpokladu, že žadateli již byly požadované informace poskytnuty v písemné formě nebo v jiné formě, která umožňuje jejich trvalé zaznamenání, takovým případem tedy není ústní sdělení těchto informací.⁵⁴

Na zneužití lze usuzovat také tehdy, pokud žadatel žádá o poskytnutí informace veřejně dohledatelné, ačkoliv ví, kde může informace najít, či dokonce v žádosti na zveřejněnou informaci odkazuje (její obsah je mu tudíž znám).

Na druhou stranu nelze dovodit zneužití práva už z toho, že žadatel žádá předložení dokumentů, které sám vytvořil,⁵⁵ a tudíž jimi musí disponovat. Tato domněnka je však sama o sobě nezpůsobilá zdůvodnit zneužití práva na informace, neboť bezpochyby lze připustit situace, v nichž je takový požadavek žadatele zcela legitimní, např. ztráta či zničení informace, potřeba ověřit obsah předané informace.

6. Soukromý spor

Dovozuje-li povinný subjekt, že účelem podání žádosti není kontrola výkonu státní moci, nýbrž soukromé zájmy žadatele, musí přesvědčivě zdůvodnit okolnosti, z nichž takový závěr vyplývá. Předpoklad, že žádost sleduje veřejný zájem (legitimní cíl), nelze vyvrátit jen poukazem na to, že žadatel vede soukromý (pracovně právní) spor s povinným subjektem⁵⁶

51 Stereotypností rozumím žádosti obsahově totožné či obdobné, ať už srozumitelné, či nesrozumitelné, zmatečné. Řadím sem i opakující se žádosti osob, které z důvodu svého duševního onemocnění činí, aniž byly vedeny snahou povinný subjekt zatížit či poškodit.

52 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 Philis proti Řecku, 17. 10. 1996, č. 28970/95).

53 Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 21. srpna 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP/DS; dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>.

54 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As3/2007-75. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, č. j. 5 A 65/2002-33, publikovaný pod č. 450/2006 Sb. NSS; www.nssoud.cz.

55 V konkrétním případě šlo o cenovou nabídku k veřejné zakázce včetně příloh, podpis statutárního orgánu, fotokopie obalu a pečeti cenové nabídky.

56 Srov. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 11. 2. 2015, č. j. 57 A 109/2013-47; www.nssoud.cz. Krajský soud na adresu zamýšleného odepření informací o vyplacených mzdách a odměnách zaměstnanců obce poznamenává, že: „není zde žádný prostor takovou informací odepřít proto, že je povinný subjekt s žadatelem ve sporu majetkového



či třetí osobou, již se poskytnutí informace dotýká (tzv. dotčená osoba). Takový argument sám o sobě nestačí.

Povinný subjekt dále uváží, zda by požadovanou informaci neposkytl i v případě, když by o ni požádal jiný žadatel. Veřejný zájem na zveřejnění určité informace není určen osobou žadatele, ale povahou informace samotné. Žadatel je jen prostředníkem, díky němuž je informace sdělena veřejnosti.⁵⁷

7. Politický boj (nejen) zastupitelů

Pokud je o poskytnutých informacích vedena v rámci politické soutěže veřejná diskuze, je zřejmé, že informace jsou vyžadovány za účelem přispění k diskusi o věcech veřejného zájmu. Žádost o informace nemůže být tedy odmítnuta pro zneužití práva, aniž zde panoval jiný důvod svědčící o zneužití práva.⁵⁸ Jinými slovy, **zdůvodňovat odmítnutí informace tím, že žadatel chce poskytnuté informace využít či zneužít pro své osobní občanské či politické aktivity, není namístě.**

Jak vyplývá z usnesení Ústavního soudu,⁵⁹ právo na informace je v Listině základních práv a svobod systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. Právo na informace je politickým právem a požadovaná informace je chápána velmi široce, tj. taková, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.

Uznávám, že aktivity žadatelů směřující k veřejné kritice vedení obce na základě informací poskytnutých prostřednictvím žádostí dle informačního zákona či zákona o obcích mohou být pro vedení obce nepříjemné, neboť často jsou zatíženy neutěšenými osobními vztahy, animozitou zainteresovaných stran. Povinné subjekty a veřejně činné osoby (zástupci vedení obce) musí ale počítat s různou mírou kritiky zvenčí a umět se s ní vypořádat,⁶⁰ např. odpovídající reakcí v médiích či diskusí s občany.⁶¹

Prokazování zneužití práva zejména u zastupitelů obce/kraje činí v praxi nemalé potíže. Je třeba si uvědomit, že člen zastupitelstva obce/kraje má při výkonu své funkce poměrně

charakteru, či proto, že mezi subjekty údajů jsou blízcí příbuzní žadatele, že má povinný subjekt za to, že je hodnotově významnější ochrana práva soukromí subjektů údajů. Argumentem pro neposkytnutí požadované informace není ani tvrzení povinného subjektu ohledně následků poskytnutí požadovaných informací, které mohou být pro subjekty údajů fatální, nezhojitelné s ohledem na příbuzenské vztahy mezi žadatelem a některými subjekty údajů.“

57 Srov. [sborník Informace](#), kap. V. Základní zásady poskytování informací, zásada 1 – Každý se může ptát na informace vztahující se k působnosti povinných subjektů, s. 44.

58 Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 28. 1. 2019, sp. zn. 2544/2018/VOP/PL, dostupná z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7050>, a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 13. 8. 2019, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7288>.

59 Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. 156/02.

60 Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 3. října 2019, č. j. 62 A 213/2017; www.nssoud.cz.

61 „Veřejná debata o veřejných věcech by měla podléhat, pokud jde o subjektivní názory v ní prezentované, pouze minimální míře zásahů ze strany veřejné moci (soudů). Je věcí příjemců informací (čtenářů, diváků), aby si o aktérech veřejné diskuse sami učinili obrázek, a to jak na základě formy, tak obsahu jimi prezentovaných názorů. Je-li kritizovanou osobou osoba veřejně činná, je minimalizace zásahu veřejné moci do svobodné debaty zdůvodněna též snazším přístupem veřejně činných osob do médií, než je tomu u osob soukromých, tedy také snazší možností na jakoukoli kritiku reagovat.“ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 20. 5. 2014, sp. zn. IV. ÚS 1511/13, č. 100/2014 Sb. ÚS.



široké právo na informace, neboť zákon⁶² mu umožňuje požadovat informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce.⁶³

Tyto informace může žadatel využívat ke kritickému hodnocení obce a učiní-li tak, nelze to s ohledem na okolnosti případu považovat za šikanózní jednání. Pokud o poskytnutých informacích vedl zastupitel v rámci politické soutěže veřejnou diskusi, přispívá tím k diskusi o věcech veřejného zájmu a plní poslání dozoru veřejnosti. Nic na tom nemění ani skutečnost, že se jedná o člena politické opozice.

Zastupitelé by primárně měli žádat informace na základě zákona o obcích a zákona o krajích. Nelze jim však bránit v podávání žádosti i podle informačního zákona už proto, že informační zákon jim „garantuje“ poskytnutí informací v polovičním čase. Podání žádosti dle informačního zákona je pak zcela namístě v případě, kdy bude zastupitel žádat poskytnutí informací mimo rozsah stanovený zákonem o obcích. Že podává žádost jako zastupitel, v takovém případě nehraje roli.⁶⁴

8. Nová žádost po neuhrazení poplatku za vyhledání informace

Zneužitím práva na informace může být případ, kdy žadatel (záměrně) neuhradí náklady spojené s vyhledáním informace, které požaduje (zejména jedná-li se o částky marginální v řádu desetikorun), a aniž proti požadavku na úhradu nákladů brojil, o informaci požádá znovu poté, kdy povinný subjekt informaci již „vyhledal“, v očekávání, že po něm nebude požadovat znovu náklady spojené s vyhledáním. O zneužití práva může jít také v situaci, kdy žadatel opakovaně žádá o takové množství informací, u nichž musí být zjevné, že půjde o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací spojené s požadavkem na úhradu nákladů za jejich vyhledání, ty však odmítá uhradit.

Takové počínání žadatele lze hodnotit buď tak, že žadateli reálně vůbec o poskytnutí informací nejde, právo na informace uplatňuje za jiným účelem, a jde tedy o případ zneužití práva na informace. Stejně tak ale lze na jednání žadatele nahlížet tak, že žadatel svými žádostmi sleduje legitimní cíl (jde mu o poskytnutí informace), pouze za ně „nechce platit“. Počíná si tak ke škodě povinného subjektu, jemuž mohou vznikat náklady za vyhledání informací (nejde-li o situaci, kdy výši nákladů může určit kvalifikovaným odhadem a informace vyhledat až po úhradě nákladů na jejich vyhledání žadatelem), které žadatel nezamýšlí uhradit. I v takovém případě povinný subjekt zbytečně zatěžuje, maří čas zaměstnanců povinného subjektu, který by mohli využít k plnění jiných úkolů. I tedy takové počínání lze podřadit pod zneužití práva na informace.

Akceptujeme-li názor doktríny,⁶⁵ že informace je vyhledána až jejím uhrazením, povinný subjekt neztrácí právo na úhradu nákladů. Opakovaným podáváním žádostí (bez úmyslu

62 Srov. § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, obdobně § 34 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

63 K požadavku zastupitelky obce na poskytnutí zápisů z usnesení rady obce se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 2. 2020, č. j. 4 As 385/2019; www.nssoud.cz. „Informace odpovídající § 82 písm. c) musejí být členovi zastupitelstva obce poskytnuty v zásadě vždy bez omezení (včetně případných zaznamenaných osobních údajů a obchodního tajemství). Komplexní znalost těchto informací je totiž faktickou podmínkou, aby se zastupitel mohl účinně podílet (nebo alespoň potenciálně podílet) na konkrétním rozhodování zastupitelstva obce“ (viz Potěšil, L., Furek, A., Hejč, D., Chmelík, V., Rigel, F., Škop, J. Zákon o obcích. Komentář. C. H. Beck, Praha, 2019, s. 488–503).

64 Více [Sborník Informace](#), kap. X. Realizace práva na informace v prostředí územních samospráv, s. 100–107.

65 Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s.



uhradit požadované náklady za vyhledání) by tedy žadatel neměl dosáhnout zamýšleného poskytnutí informací „zadarmo“. Jakkoliv takový názor považuji za sporný – informace je, dle mého názoru, vyhledána v okamžiku, kdy je fakticky vyhledána, zcela tedy nezávisle na (ne)uhrazení nákladů spojených s jejím vyhledáním, ústavní soud neodmítl názor doktríny⁶⁶ – **opakované nezaplacení zjevně oprávněné úhrady nákladů je považováno za jeden z typických případů pro neposkytnutí informace.**⁶⁷

C.3 Kdy je zneužití práva na informace vyloučeno

Projevem zneužití práva (neexistují-li další relevantní argumenty) není, pokud žadatel žádá o informace, které informační zákon neumožňuje povinnému subjektu poskytnout (zákonná omezení dle § 7–11 informačního zákona), např. obchodní tajemství, informace o vnitřním chodu povinného subjektu⁶⁸ nebo se domáhá vytvoření nové informace.⁶⁹

Není namístě zamýšlet se ani nad přínosností informací pro žadatele,⁷⁰ pokud žadatel požaduje informace vztahující se k působnosti povinného subjektu, a nejedná se o kategorii tzv. absurdních dotazů typu, kolik vánočních balíčků bylo rozdáno nebo kdo zametal nádvoří.

Irelevantními považuji i následující důvody, které se v předložených rozhodnutích vyskytly.

9. Informace o správním řízení

Dokladem o zneužití práva není situace, kdy žadatel využívá podání žádosti ve smyslu informačního zákona k získání informací, jejichž poskytování informační zákon neupravuje, ale řídí se zvláštní právní úpravou – typicky jde o nahlížení do spisu. O zneužití se může jednat až v situaci, kdy povinný subjekt žádost o informace stěžovateli odmítl s odůvodněním dle § 2 odst. 3 informačního zákona (s odkazem na lex specialis – § 38 správního řádu),⁷¹ ale stěžovatel dál polemizuje s aplikací jiného právního předpisu, a znovu se dožaduje poskytnutí informací (kompletního spisu) prostřednictvím informačního zákona.

66 Je to žadatel, kdo procesní rozměr práva na informace obchází, a takovému zneužití práva tedy nemůže být poskytována ochrana.

67 Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2019, I. ÚS 1083/16. V projednávaném případě vedlejší účastník žádal o informace třikrát. Náklady na první vyhledání nezaplatil, avšak nelze dovodit jeho úmysl zneužít právo. Druhou žádostí se vedlejší účastník domáhal poskytnutí informací vyhledaných podle žádosti první, stěžovateli tak nevznikly žádné další náklady s vyhledáváním. Třetí žádostí se vedlejší účastník domáhal poskytnutí ještě většího rozsahu informací, ač věděl, že žádané informace musejí být vyhledány, a neměl v úmyslu uhradit náklady na jejich mimořádně rozsáhlé vyhledání. S ohledem na tyto a další zjištěné skutečnosti okresní soud dovodil, že vedlejší účastník jednal šikanózně – hlavním účelem výkonu jeho práva bylo poškození jiného ve smyslu § 2909 občanského zákoníku. Krajský soud v Brně coby odvolací soud uznal, že žadatel jednal šikanózně a právo zneužívajícím způsobem, jediným následkem neuhrazení nákladů za vyhledávání informací je však jejich neposkytnutí, vymahatelný nárok na jejich zaplacení informační zákon nezakládá. Z hlediska soukromého práva nelze mzdové náklady na zaměstnance určené k mimořádně rozsáhlému vyhledávání informací považovat za škodu, neboť tyto náklady by byly vynaloženy tak jako tak, a nedošlo tedy ke snížení jmění stěžovatele. Ústavní soud názor krajského soudu potvrdil.

68 I informace týkající se pracovních (služebních) vztahů, státní služby, oborů služby, výběrových řízení, kvalifikačních i jiných předpokladů na obsazení služebního místa, platebních poměrů jsou informacemi o činnosti povinného subjektu. Poskytování informací nepodléhají jen činnostem, které povinné subjekty činí navenek vůči adresátům svého působení, ale i ty, které činí dovnitř. Žadateli je možné odepřít přístup k vnitřním a personálním předpisům, je-li to v konkrétním případě nezbytné; srov. [sborník Informace](#), str. 131 a násl.

69 Ohledně vyřizování těchto žádostí odkazuji na [sborník Informace](#).

70 Motivy žadatele a důvody vedoucí k podání žádosti povinný subjekt nezkontroluje (vyjma zmíněného motivu svědčícího o zneužití práva); k tomu podrobněji [sborník Informace](#), str. 52.

71 K vztahu informačního zákona a § 38 správního řádu více [sborník Informace](#), str. 19 a násl.



Zneužitím práva není bez dalšího ani situace, kdy žadatel nevyužije možnosti nahlížet do spisu, ač by jako účastník správního řízení takto činit mohl, a k získávání potřebných informací ze spisu využije žádosti dle informačního zákona. Je pouze věcí volby žadatele, který procesní nástroj k získání informací zvolí.

10. Získávání informace pro třetí osobu

Nelze bránit tomu, aby místo účastníka jednala třetí osoba (ať už v jeho zastoupení, či sám o sobě). Do určité míry je toto jednání zákonem předvídané, jelikož získané informace mají sloužit zejména veřejnosti (osoba žadatele není až tak důležitá). Taková situace klade na povinný subjekt toliko nároky ohledně případné anonymizace, která by u účastníka (pokud by požádal sám) nebyla nezbytná, ale zapovězena není.

Nesouhlasím ani s tím, že za obstrukční jednání lze považovat jednání žadatele, který podá dvě totožné žádosti, přičemž jednu učiní jako účastník řízení (fyzická osoba, již je jediným jednatelem a společníkem) a jednu jako právnická osoba. Ačkoliv rozumím, že takové počínání žadatele postrádá zřejmou logiku, neboť pokud povinný subjekt může informace poskytnout, pak je pravděpodobněji poskytne účastníkovi řízení než třetí osobě, jakkoliv je zřejmé, že jde o tutěž osobu. Na druhé straně zatížení úřadu spojené s vyřízením jedné žádosti navíc, nadto týkající se poskytnutí kompletního spisu, je, z mého pohledu, marginální, nedosahuje (při absenci dalších „vodítek“) intenzity zneužití práva na informace.

11. Žádosti vůči jiným povinným subjektům

Zneužití práva bez dalšího nesignalizuje skutečnost, že žadatel stejnou žádost adresoval i dalšímu povinnému subjektu.⁷² Skutečnost, že žadatel podal více podobných či totožných žádostí k různým orgánům, neznamená, že by měl v úmyslu zneužít právo na informace. Žadatel tak může činit proto, že například neví, zda se obrací na správný povinný subjekt, nebo naopak chce získat širší představu o daném problému, zjišťuje, zda povinné subjekty rozhodují o stejných otázkách stejně atd.

12. Náročná odpověď

Samotný fakt, že zpracování odpovědi na žádost se jeví být při prvotním posouzení náročné, nelze považovat za zneužití práva na informace. Zákon s rozsáhlou žádostí o informace mlčky počítá, když umožňuje povinnému orgánu, aby podmínil poskytnutí informací, které si vyžádaly mimořádně rozsáhlé vyhledávání, uhrazením nákladů s tím spojených,⁷³ a současně tímto úkonem pozastavit lhůty k vyřízení žádosti.⁷⁴

13. Diplomové a studentské práce

Získávání informací pro diplomovou či jinou kvalifikační práci je legitimní důvod pro poskytnutí informací. Judikatura Nejvyššího správního soudu⁷⁵ dovodila ve vztahu

72 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 povinně poskytované informace o činnosti povinného subjektu.“

73 Srov. § 17 informačního zákona.

74 Srov. nálezný Ústavního soudu I. ÚS 1083/16, ze dne 21. 5. 2019.

75 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 10 As 112/2015-54, ze dne 24. 9. 2015, dostupný na www.nssoud.cz „pokud je žalobcovou motivací (která nadto není z hlediska zákona o svobodném přístupu



ke kvalifikačním studentským pracím, že zneužitím práva na informace a důvodem pro neposkytnutí požadovaných informací není, když informace slouží právě k tomuto účelu.

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám na vědomí všem krajským úřadům a ministerstvům a ponechávám na jejich uvážení, zda se k mým závěrům vyjádří.

Brno 3. srpna 2021

Mgr. Monika Šimůnková v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

k informacím přímo relevantní) zpracování těchto údajů v diplomové práci, resp. jejich jiné další zveřejnění, není to samo o sobě důvodem pro neposkytnutí požadovaných informací.“ Ve vztahu k vědeckým pracím z tohoto názoru vychází pak Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 29. 4. 2020, č. j. 51 A 19/2019-39; www.nssoud.cz.