

SBORNÍK STANOVISEK VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

21

Informace



ombudsman
veřejný ochránce práv



Informace

Editor: JUDr. Veronika Gabrišová

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

INFORMACE

Editor: JUDr. Veronika Gabrišová

Autorský kolektiv:

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., JUDr. Veronika Gabrišová, Mgr. David Vávra, Mgr. Petr Lesa, Mgr. et Mgr. Martin Šaroch, Mgr. Jitka Večeřová, Ph.D.

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2019

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: podatelna@ochrance.cz

www.ochrance.cz

Tisk a redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer ČR, a. s., U nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3.

Sazba: CADIS. Tisk: Sowa Sp. z o. o., Poland.

Odpovědná redaktorka Marie Novotná.

Tel. 246 040 417, 246 040 444, email: knihy@wolterskluwer.cz

ISBN 978-80-7631-020-9 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv)

ISBN 978-80-7631-021-6 (pdf., Kancelář veřejného ochránce práv)

ISBN 978-80-7598-611-5 (brož., Wolters Kluwer ČR)

ISBN 978-80-7598-612-2 (pdf., Wolters Kluwer ČR)

OBSAH

Úvod	11
I. Otázky a odpovědi	12
1. Na co se můžete ptát?	12
2. Jak se můžete zeptat?	12
3. Jak má vypadat žádost o informace?	12
4. Musí úřad odpovědět?	13
5. Existují informace, které poskytnout nelze?	13
6. Co dělat, když informaci nedostanete?	13
7. Může povinný subjekt chtít za poskytnutí informací zaplatit?	13
8. Jak může pomoci ochránce?	13
II. Právní úprava	14
1. Listina základních práv a svobod – článek 17	14
2. Informační zákon	15
3. Správní řád	15
4. Směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru	16
5. Speciální právní předpisy	18
6. Ustanovení § 38 správního řádu – poskytování informací ze spisu	18
6.1 Rozhodující je, oč žadatel žádá, nikoliv jak	20
6.2 Postup dle informačního zákona	21
6.3 Nahlížení do spisu podle správního řádu	22
6.4 Shrnutí	24
7. Zákon o právu na informace o životním prostředí	24
7.1 Informace o životním prostředí	25
7.2 Když se žádost týká i (nejen) informací o životním prostředí	26
7.3 Procesní odlišnosti vyřizování žádostí	26
7.4 Prostředky obrany proti neposkytnutí informace o životním prostředí	27
7.5 Aktivní zpřístupňování informací o životním prostředí	27
8. Katastrální zákon	27
9. Zákon o obcích a zákon o krajích	28
10. Živnostenský zákon	28

11. Zákon o silniční dopravě	29
12. Stavební zákon	29
13. Shrnutí	30
III. POVINNÉ SUBJEKTY	31
1. Kdo má povinnost poskytovat informace o své činnosti	31
1.1 Státní orgány	31
1.2 Orgány územní samosprávy	32
1.3 Veřejné instituce	32
1.4 Subjekty rozhodující o právech, právem chráněných zájmech nebo o povinnostech	35
2. Nadřízený orgán	35
3. Kdy může pomoci veřejný ochránce práv?	39
4. Shrnutí	39
IV. VÝZNAM A ÚČEL PRÁVA NA INFORMACE	40
1. Povaha práva na informace	40
2. Význam a účel práva na informace	41
V. ZÁKLADNÍ ZÁSADY POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ	44
Zásada č. 1	44
Zásada č. 2	46
Zásada č. 3	47
Zásada č. 4	47
Zásada č. 5	48
Zásada č. 6	48
Zásada č. 7	48
Zásada č. 8	49
Zásada č. 9	49
Zásada č. 10	49
VI. PROCES VYŘÍZOVÁNÍ ŽÁDOSTI O INFORMACE	50
1. Jak požádat o informace?	50
1.1 Co musí žadatel v žádosti uvést	50
1.2 Doručování e-žádostí	52
2. Jak vyřídit žádost?	54
3. Poskytnutí informace	54
3.1 Způsoby poskytování informací	55
3.2 Doručování informací	55
4. Kdy lze žádost odložit a kdy odmítnout	57

4.1	Odložení žádosti	57
4.2	Nedostatky žádosti o informace	57
4.3	Kdy nedostatek údajů o žadateli brání vyřízení žádosti?	57
4.4	Nesrozumitelná žádost	58
4.5	Požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu	58
4.6	Poskytnutí informace je podmíněno úhradou, kterou žadatel neuhradí	59
5.	Rozhodnutí o odmítnutí žádosti.	59
5.1	Rozhodnout o odmítnutí žádosti by měl povinný subjekt tehdy, když se podle jeho názoru nejedná o informaci, ale o dotaz na názor.	59
5.2	Rozhodnout o odmítnutí žádosti by měl povinný subjekt také tehdy, když se žadatel dožaduje vytvoření nové informace.. . . .	61
5.3	Rozhodnout o odmítnutí žádosti by měl povinný subjekt také tehdy, když požadovanou informaci nemá.. . . .	63
5.4	Rozhodnout o odmítnutí žádosti by měl povinný subjekt tehdy, když je přesvědčen, že podle informačního zákona ani postupovat nemusí.	64
5.5	Náležitosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti	64
6.	Lhůta pro vyřízení žádosti a možnosti jejího prodloužení	65
7.	Zveřejňování poskytnutých informací	65
VII.	OPRAVNÉ PROSTŘEDKY	68
1.	Odvolání	68
1.1	Jak podat odvolání	68
1.2	Postup při vyřizování odvolání	69
2.	Stížnost	71
2.1	Kdy lze podat stížnost	71
2.2	Jak podat stížnost	72
2.3	Postup povinného subjektu při vyřizování stížnosti	73
2.4	Postup nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti	73
3.	Přezkum rozhodnutí o odmítnutí žádosti	73
4.	Nečinnost nadřízeného orgánu	74
5.	Soudní přezkum rozhodnutí o odvolání.	75
6.	Soudní přezkum vyřízení stížnosti	75
7.	Shrnutí	75
	Proces vyřizování opravných prostředků	76
VIII.	ÚHRADA ZA POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ	77
1.	Jaké náklady povinného subjektu lze žadateli účtovat	77

2. Náklady na pořízení kopií a technických nosičů	77
3. Náklady na odeslání informací žadateli	78
4. Mimořádně rozsáhlé vyhledání informací	78
4.1 Co je a není „mimořádně rozsáhlé vyhledávání“	78
4.2 Úhrada za anonymizaci a přijetí opatření k zajištění ochrany právům a právem chráněným zájmům	81
4.3 Kvalifikovaný odhad nákladů	82
5. Oznámení požadavku na úhradu nákladů	83
5.1 Lhůta ke vznesení požadavku na úhradu nákladů	83
5.2 Poučení o stížnosti	85
5.3 Vyřízení stížnosti a uhrazení nákladů	85
6. Shrnutí	88
IX. KDY LZE INFORMACI ODMÍTNOUT	89
1. Ústavní a zákonné limity práva na informace	89
2. Test proporcionality	91
2.1 Jak se provádí test proporcionality	92
2.2 Anonymizace jako výsledek testu proporcionality	93
2.3 Test proporcionality v judikatuře	94
3. Shrnutí	99
X. REALIZACE PŘÁVA NA INFORMACE V PROSTŘEDÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV	100
1. Jak získat informace o činnosti orgánů územních samosprávných celků	100
2. Privilegovaní a neprivilegovaní žadatelé o informace	102
3. Procesní komfort informačního zákona platí i pro privilegované žadatele o informace	104
4. Bezplatné poskytnutí informací privilegovaným žadatelům	105
5. Případy z praxe	106
6. Shrnutí	107
XI. POSKYTOVÁNÍ OSOBNÍCH ÚDAJŮ	108
1. Právní ochrana soukromí a osobních údajů	108
2. Osobní údaje (nejen) v judikatuře	109
3. Kdy lze osobní údaje poskytnout	112
4. Osobní údaje veřejných funkcionářů a úředních osob	113
5. Shrnutí	115
XII. POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ O PLATECH	116
1. Veřejné prostředky a jejich příjemci	116

2. Shrnutí vývoje judikatury	117
3. Procedurální aspekty poskytnutí informací – dotčené osoby	121
4. Shrnutí	123
XIII. OCHRANA OBCHODNÍHO TAJEMSTVÍ	124
1. Definiční znaky obchodního tajemství	124
2. Obchodní tajemství v praxi ochránce	126
3. Obchodní tajemství v judikatuře	126
4. Shrnutí	127
XIV. OCHRANA DŮVĚRNÝCH MAJETKOVÝCH POMĚRŮ	128
1. Co jsou „majetkové poměry“	128
2. Shrnutí	130
XV. VNITŘNÍ PŘEDPISY	131
1. Vnitřní předpisy v praxi ochránce	131
2. Vnitřní předpisy v judikatuře	132
3. Shrnutí	134
XVI. POSKYTOVÁNÍ DOBROVOLNĚ POSKYTNUTÝCH INFORMACÍ	135
1. Kdy lze informaci odepřít	135
1.1 Informace vznikla bez veřejných prostředků	135
1.2 Dobrovolné poskytnutí informace	136
1.3 Poskytovatel informace se zveřejněním souhlasí	137
2. Shrnutí	139
XVII. OCHRANA AUTORSKÝCH PRÁV	140
1. Autorské dílo	140
2. Úřední licence	140
3. Shrnutí	144
XVIII. POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ O KONTROLNÍ ČINNOSTI	145
1. Jaké informace o kontrolní činnosti se poskytují	145
2. Vztah práva na informace a povinnosti mlčenlivosti	147
3. Shrnutí	148
XIX. ZNEUŽITÍ PRÁVA NA INFORMACE	149
1. Co je zneužití práva	149
2. Co není zneužití práva na informace	151

INFORMACE

3. Jak vyřídit žádost o informace, kterou žadatel zneužívá právo na informace	152
4. Shrnutí	153
XX. VYBRANÁ SOUDNÍ ROZHODNUTÍ	154
XXI. VYBRANÁ STANOVISKA OCHRÁNCE	169
Rejstřík	302

ÚVOD

Veřejný ochránce práv prošetřuje činnost úřadů a dalších institucí uvedených v zákoně o veřejném ochránci práv v souvislosti s poskytováním informací o jejich činnosti. Současně je veřejný ochránce práv sám povinen poskytovat informace o své činnosti. Je tomu jednak proto, že mu zákon ukládá soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly. A dále proto, že stejně jako úřady a instituce, jejichž činností se zabývá, je veřejný ochránce práv podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), povinen poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. Tatáž povinnost se rovněž váže i ke Kanceláři veřejného ochránce práv, která byla založena k organizačnímu, odbornému a technickému zabezpečení činnosti veřejného ochránce práv.

Právě z poznatků, které ochránce získal při šetření individuálních podnětů osob, které se na něj obrací domáhající se ochrany před nezákonným či nesprávným jednáním úřadů nebo nečinností, jakož i z vlastní praktické zkušenosti vyřizování jednotlivých žádostí o informace čerpá tento sborník.

Naleznete v něm příklady „dobré“ a „špatné“ správní praxe, na nichž chceme demonstrovat optimální způsoby realizace práva na informace, které povedou k ob-
sahově podobným (z pohledu žadatelů o informace předvídatelným) postupům. Sborník by měl nabídnout návod žadatelům o informace, jak postupovat, zejména, jsou-li jim informace odepírány, tak samotným povinným subjektům, tj. těm, jimž zákon ukládá povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti.

Sborník je koncipován tak, aby vyzdvihl podstatu práva na informace a základní principy jeho realizace. Současně naznačuje limity práva na informace. Snaží se nalézt odpověď na otázku, které informace je možné po povinných subjektech oprávněně žádat a které informace mají zůstat před veřejností skryté z důvodu nezbytné ochrany jiných legitimních zájmů. Závěry a doporučení ochránce jsou zpravidla odrazem jeho úsilí nalézt rozumnou rovnováhu mezi snahou o maximální transparentnost veřejné správy a veřejným zájmem na ochraně soukromí osob či jiných oprávněných zájmů.

Jakkoliv si uvědomujeme, že názory ochránce nejsou závazné, jsou výsledkem jeho snahy působit k ochraně osob před jednáním úřadů, které je v rozporu s právem, a kultivovat výkon veřejné moci v souladu s principy dobré správy, které by měl ctít každý demokratický právní stát. Nelze přitom pominout, že nejednou k závěrům, k nimž ochránce dospěl, dospěly posléze i soudy. Věříme tedy, že formulovaná doporučení poslouží jako vodítko pro aplikační praxi nejen úřadů.

Sborník obsahuje obecnou část, která sestává z kapitol zaměřených na základní otázky související s tématem poskytování informací, především ale vybrané problémy související s aplikací zákona o svobodném přístupu k informacím, doplněné o doporučení ochránce pro praxi povinných subjektů. Zobecněné poznatky ochránce doplňují vybraná stanoviska a přehled nejvýznamnější soudní judikatury.

V Brně leden 2020

I.

Otázky a odpovědi

1. NA CO SE MŮŽETE PTÁT?

Žádat můžete jakékoliv informace vztahující se k působnosti (rozhodovací činnosti) povinných subjektů.

Informací se rozumí obsah nebo jeho část zaznamenané jako text (psaný, tištěný, na papíře nebo v elektronické formě) nebo zvuková, vizuální či audiovizuální nahrávka.

Povinnými subjekty jsou především státní orgány, obce, kraje a jejich orgány a veřejné instituce.

Působností rozumějme „činnost“, to znamená, že žádat lze jakékoliv informace o činnosti povinných subjektů. V případě územně samosprávných celků (obcí a krajů) je možné žádat informace týkající se jak výkonu přenesené působnosti (státní správy), tak i samostatné (samosprávy). Od povinných subjektů, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy, lze žádat pouze informace v rozsahu jejich rozhodovací činnosti.

Bližší kapitola V [Základní zásady poskytování informací](#) a kapitola III [Povinné subjekty](#).

2. JAK SE MŮŽETE ZEPTAT?

Informace můžete žádat ústně, písemně – poštou, datovou schránkou, e-mailem. Není nutný elektronicky zaručený podpis. Žádost e-mailem je však potřeba poslat na elektronickou adresu podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil a zveřejnil.

Bližší kapitola VI [Proces vyřizování žádostí o informace](#).

3. JAK MÁ VYPADAT ŽÁDOST O INFORMACE?

Do žádosti uveďte, že žádáte o informace podle informačního zákona, jaké informace žádáte, koho – který povinný subjekt (úřad), a na jakou adresu chcete informace doručit.

Bližší kapitola VI [Proces vyřizování žádostí o informace](#).

4. MUSÍ ÚŘAD ODPOVĚDĚT?

Ano. Pokud vás úřad nevyzve k doplnění či upřesnění žádosti do 7 dnů od doručení žádosti, měli byste do 15 dnů od přijetí žádosti obdržet požadované informace nebo rozhodnutí o odmítnutí žádosti, pokud povinný subjekt nazná, že informace poskytnout nemůže.

Blíže kapitola VI [Proces vyřizování žádostí o informace](#).

5. EXISTUJÍ INFORMACE, KTERÉ POSKYTNOUT NELZE?

Ano. Některé informace nelze poskytnout, např. osobní údaje, obchodní tajemství, informace o majetkových poměrech osoby, vnitřní předpisy, informace získané od třetích osob, které vznikly bez použití veřejných prostředků atd. Některé informace mohou získat pouze osoby, o nichž to stanoví zákon, např. účastníci řízení, občané obce (tzv. privilegovaní žadatelé).

Blíže kapitola IX [Kdy lze informaci odmítnout](#).

6. CO DĚLAT, KDYŽ INFORMACI NEDOSTANETE?

Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti se můžete bránit odvoláním. Pokud od podání žádosti uplynulo 15 dní a povinný subjekt zatím na žádost nijak nezareagoval, podejte stížnost.

Blíže kapitola VII [Opravné prostředky](#).

7. MŮŽE POVINNÝ SUBJEKT CHTÍT ZA POSKYTNUTÍ INFORMACÍ ZAPLATIT?

Může. Povinné subjekty mohou žádat úhradu nákladů za pořízení kopií, opatření technických nosičů dat a odeslání informací (poštovné) nebo úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.

Pokud s výší úhrady nesouhlasíte, podejte stížnost.

Blíže kapitola VIII [Úhrada za poskytování informací](#).

8. JAK MŮŽE POMOCI OCHRÁNCE?

Ochránce působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v § 1 odst. 1 až 9 zákona o veřejném ochránci práv. Pokud tyto povinné subjekty nepostupují při vyřizování žádosti o informace v souladu s právem, může jejich postup ochránce prošetřit. Zjistí-li ochránce nesprávný postup, vyzve úřad k přijetí opatření k nápravě. Pokud úřad opatření nepřijme nebo ochránce shledá přijatá opatření nedostatečnými, vyzoomí nadřízený úřad nebo o svých zjištěních informuje veřejnost.

Blíže kapitola III [Povinné subjekty](#).

Výchozí právní rámec poskytování informací o činnosti povinných subjektů tvoří článek 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod¹, dle něhož jsou „správní orgány povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon“. Na zákonné úrovni stanoví obecné podmínky poskytování informací vztahujících se k působnosti povinných subjektů **zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“)**. Není však jediným právním předpisem, který poskytování informací upravuje.

Cílem této kapitoly není prezentovat všechny platné a účinné právní předpisy, které upravují poskytování informací o činnosti veřejné správy, nýbrž vymezit vztah vybraných předpisů vůči informačnímu zákonu, a to zejména těch právních předpisů, k jejichž aplikaci se ochránce již měl možnost vyjádřit nebo tak učinila judikatura. Především se pokusíme vyjasnit, zda a kdy tyto předpisy mají přednost před informačním zákonem, kdy jsou tzv. *lex specialis*, tj. způsobilé informační zákon zcela vyloučit.

1. LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD – ČLÁNEK 17

Článek 17 Listiny Právo na informace společně se svobodou projevu zakotvuje na ústavní rovině článek 17 Listiny. Spojení obou práv do jednoho článku je odrazem jejich smyslu, kterým je kontrola výkonu veřejné moci; pouze člověk se zajištěným přístupem k informacím si může vytvořit kvalifikovaný názor, který může před ostatními lidmi přednést a konfrontovat s ním představitele veřejné moci. Blíže kapitola IV Význam a účel práva na informace.

Přiměřené informování

Pro právo na informace jsou rozhodující zejména odstavce 4 a 5 článku 17. Pátý odstavec státním orgánům a orgánům územně samosprávných celků ukládá přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti; podmínky, za kterých se tak děje, stanoví zákon. Je třeba dodat, že sousloví „*přiměřeným způsobem*“ se nevztahuje k obsahu, nýbrž pouze k formě. Omezení pro obsah poskytovaných informací obsahuje čtvrtý odstavec, který dovoluje omezit právo vyhledávat a šířit informace zákonem. Omezení však nemůže být samoučelné; může se tak stát jen tehdy, „*jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*“. Z výčtu je patrné, že se jedná o buď o jiná práva jednotlivých osob,

¹ Usnesení předsednictva České národní rady č. 23/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku České republiky, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb (dále též jen „Listina“)

nebo zásadní zájmy celospolečenského významu. Jeden americký právní filosof uvedené vystihl lapidárně – člověk má právo na svobodu projevu, ale to neznamená, že může v divadle z ničeho nic a bezdůvodně začít křičet „Hoří!“² V případě práva na přístup k informacím obdobně nelze předpokládat, že všechny informace musí být veřejné a budou tak komukoli přístupné.

2. INFORMAČNÍ ZÁKON

Konkrétním obsahem naplňuje článek 17 Listiny informační zákon. Článek 17 totiž v zásadě stanoví povinnost poskytovat informace, vymezuje okruh institucí, na které tato povinnost dopadá, a nastiňuje případy, kdy lze právo omezit. Informační zákon konkretizuje okruh povinných osob, a dokonce jej rozšiřuje o veřejné instituce a subjekty rozhodující o právech a povinnostech v oblasti veřejné správy (blíže dále kapitola III **Povinné subjekty**). Dále definuje i okruh informací, které se poskytují. Okruh poskytovaných informací vymezuje pozitivně i negativně. V pozitivní definici říká, že se informace musí vztahovat k působnosti povinného subjektu nebo jeho rozhodovací činnosti. V negativní části vymezení informační zákon určuje případy, na které se nevztahuje a dále vymezuje, kdy povinný subjekt informace poskytnout nesmí, nebo jejich poskytnutí může omezit.

Informační
zákon

Zásadní přínos informačního zákona představuje úprava procesu, kterým je možné informace získat. Článek 17 Listiny k uvedenému zcela mlčí, a je proto na informačním zákonu, aby popsal, jaké náležitosti má mít žádost, jak se informace poskytují nebo jak se může žadatel bránit, pokud povinný subjekt informaci odepře. V neposlední řadě informační zákona obsahuje i ustanovení, které řeší úhradu spojenou s poskytnutím informací.

3. SPRÁVNÍ ŘÁD

Zákonná úprava procesu vyřizování žádosti o informace je minimálně svázána procesními pravidly zakotvenými ve správním řádu.³ Vybraná ustanovení správního řádu se podpůrně použijí na postup vyřizování žádosti o informace jen v rozsahu vymezeném v § 20 odst. 4 informačního zákona a jen v rozsahu, v jakém informační zákon nestanoví pravidla odlišně.⁴

Podpůrné
použití
správního řádu

V praxi to znamená, že na všechny postupy povinného subjektu dopadají **základní zásady činnosti správních orgánů**⁵. Projevem jejich respektování v praxi povinných subjektů je srozumitelnost a odůvodněnost jednotlivých úkonů povinných subjektů, např. výzev k doplnění/upřesnění žádosti, oznámení o úhradě či

Základní
zásady

² DWORKIN, Ronald M. *Když se práva berou vážně*. 1. vydání Praha: OIKOYMENH, 2001. ISBN 80-7298-022-X.

³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁴ Povinnost vést spisy dále vyplývá ze zákona o archivnictví a spisové službě a vyhlášky o podrobnostech výkonu spisové služby, nikoliv z § 17 odst. 1 správního řádu. Takovýto extenzivní výklad § 20 odst. 4 informačního zákona, směřující k aplikaci § 17 odst. 1 správního řádu, označil ochránce za nepřípustný. Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 12. 7. 2016, sp. zn. 4432/16/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4974>

⁵ Srov. § 2 až 8 správního řádu.

Dotčené osoby vyzrozumění o odložení žádosti. Příkladem uplatnění zásady umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy⁶ může být např. to, že povinný subjekt umožní všem osobám dotčeným poskytnutím konkrétní informace, aby se k žádosti mohly vyjádřit. (Blíže kapitola XII **Poskytování informací o platech / procesní aspekty**.) Odvozeně ze základních zásad vyplývá i všeobecná aplikovatelnost ustanovení o ochraně proti nečinnosti.⁷

Kdy se použije správní řád Univerzální aplikovatelnost platí i pro ustanovení § 178 správního řádu pro určení nadřízeného orgánu. Nelze-li určit nadřízený orgán dle toho ustanovení, je nadřízeným orgánem Úřad pro ochranu osobních údajů. K určení nadřízeného orgánu blíže kapitola III **Povinné subjekty**.

Při rozhodnutí o odmítnutí žádosti se použijí ustanovení správního řádu týkající se formy rozhodnutí a jeho doručování.⁸ Pro vykonatelnost příkazu poskytnout informace se použijí ustanovení správního řádu upravující formu rozhodnutí⁹ a jeho vykonatelnost.¹⁰ Pro odvolací řízení se použijí ustanovení správního řádu upravující odvolací řízení¹¹ a obdobně obecná ustanovení správního řádu¹². V řízení o stížnosti se aplikují ustanovení správního řádu pro počítání lhůt¹³, doručování¹⁴ a náklady řízení¹⁵. S účinností od 1. 1. 2020 se v rozsahu § 16b informačního zákona použijí ustanovení o přezkumném řízení.¹⁶

4. SMĚRNICE 2003/98/ES O OPAKOVANÉM POUŽITÍ INFORMACÍ VEŘEJNÉHO SEKTORU

S právem na poskytování informací úzce souvisí právo na využití dalších informací veřejného sektoru. Tuto problematiku na evropské úrovni upravuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Opakované použití informací

Nelze pominout, že povinné subjekty při plnění svých úkolů shromažďují, vytváří a šíří široké spektrum informací z mnoha oblastí, např. sociální, hospodářské, zeměpisné, meteorologické, turistické informace, informace o podnikání, patentech a vzdělávání. Jedním ze základních cílů vytváření vnitřního trhu je vytvoření podmínek, které přispívají k rozvoji služeb v celém evropském společenství. Informace veřejného sektoru jsou tedy důležitým výchozím zdrojem. Využívání těchto informací k jiným účelům než k plnění úkolů svěřených subjektům veřejného sektoru znamená jejich opakované použití. Možnost opakovaného použití informací veřejného sektoru by měla umožnit využívat jejich potenciálu a přispívat k hospodářskému růstu a vytváření pracovních míst. Protože přístupy jednotlivých států

⁶ Srov. § 4 odst. 4 správního řádu.

⁷ Srov. § 80 správního řádu.

⁸ Srov. § 67 a násl. správního řádu.

⁹ Tamtéž.

¹⁰ Srov. § 73 správního řádu.

¹¹ Srov. § 81 a násl. správního řádu.

¹² Za podmínky § 93 správního řádu.

¹³ Srov. § 39 a 40, 71 správního řádu.

¹⁴ Srov. § 19 správního řádu.

¹⁵ Srov. § 79 správního řádu.

¹⁶ Srov. § 94 a násl. správního řádu.

k opakovanému použití těchto informací jsou rozdílné, směrnice 2003/98/ES stanoví obecný rámec (minimální standard) podmínek opakovaného použití dokumentů veřejného sektoru, aby byly zajištěny spravedlivé, přiměřené a nediskriminační podmínky opakovaného použití takových informací. Směrnice sama nezavazuje členské státy umožnit opakované použití dokumentů. Rozhodnutí o povolení opakovaného použití závisí na členských státech nebo příslušném subjektu veřejného sektoru.

Český zákonodárce promítl¹⁷ závazek opakovaného použití informací veřejného sektoru do ustanovení § 4b odst. 2 informačního zákona. Podle tohoto ustanovení „[p]ovinné subjekty zveřejňují informace obsažené v jimi vedených nebo spravovaných registrech, evidencích, seznamech nebo rejstřících, které jsou na základě zákona každému přístupné a které lze využít při podnikání nebo jiné výdělečné činnosti, ke studijním nebo vědeckým účelům anebo při veřejné kontrole povinných subjektů, jako otevřená data“. Nutným předpokladem umožnění opakovaného použití informací je jejich zveřejnění v jednoduše zpracovatelné formě, použitelné pro další potřeby.¹⁸

Informace, které povinné subjekty zveřejňují jako otevřená data (nutno zdůraznit, že takovou kvalitu mají pouze informace zaevidované v národním katalogu otevřených dat),¹⁹ **může každý neomezeně využívat.**²⁰ U ostatních zveřejněných informací veřejného sektoru je nutné při jejich dalším použití respektovat pravidla pro zpracování osobních údajů²¹ (blíže kapitola XI **Poskytování osobních údajů**), případně omezení vyplývající ze stávající vnitrostátní úpravy využití informací veřejného sektoru. Směrnice 2003/98/ES totiž počítá s možností, že členské státy mohou přijmout pravidla omezující či vylučující další využití některých informací zveřejňovaných veřejným sektorem.

Pro posuzování přípustnosti dalšího využití informací z veřejných registrů je tedy nezbytné zkoumat, zda předpisy, jež vedení daných evidencí a veřejných rejstříků upravují, neomezují využití dat v nich shromážděných, viz dále **účelové omezení využití dat obsažených v katastru nemovitostí** (kapitola V Význam a účel práva na informace, s. 43).

Typickým příkladem veřejného rejstříku je katastr nemovitostí. Nemalá část informací, které obsahuje, je zdarma dostupná v internetové aplikaci Nahlížení do katastru nemovitostí provozované Českým úřadem zeměměřickým a katastrálním.²²

Otevřená data

Katastr nemovitostí

¹⁷ Zákonem č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, s účinností od 10. 9. 2015.

¹⁸ Srov. Důvodová zpráva k zákonu č. 222/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Seznam informací zveřejňovaných jako otevřená data tvoří přílohu nařízení vlády č. 425/2016 Sb., o seznamu informací zveřejňovaných jako otevřená data.

²⁰ Srov. § 4b informačního zákona poslední věta: „Má se za to, že před dalším zpracováním otevřených dat nemají přednost oprávněné zájmy nebo práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů.“

²¹ Srov. názor Úřadu pro ochranu osobních údajů, <https://www.uouu.cz/nesouhlasim-se-zpusobem-jakym-jsou-zpracovavany-me-osobni-udaje-ziskane-z-verejneho-rejstriku-v-soukromych-databazich-na-internetu-jak-se-mohu-branit/ds-5314/archiv=0&p1=3942>, a odborné veřejnosti NONEMANN, F. Zpracování veřejně dostupných osobních údajů a GDPR. *Právní rozhledy*. 2018, č. 5, s. 167.

²² Aplikace je dostupná z: <https://nahliznidokn.cuzk.cz/>.

V aplikaci je možné dohledat informace o vlastnících, druhu pozemku, způsobu využití budov, rozsahu věcných břemen a cenových údajích.

Důsledkem opakovaného užití informací veřejného sektoru je např. v případě katastru využití údajů jinými aplikacemi, které je mohou spojovat s dalšími informacemi (např. jinými veřejnými rejstříky), nebo je nabídnou v jiné formě. Vhodným příkladem je aplikace iKatastr,²³ která čerpá údaje právě z Nahlížení do katastru nemovitostí, aby je zobrazila jinou formou. Současně obsahuje i informace z jiných zdrojů například o záplavových zónách, nebo odkazy za územní plány jednotlivých obcí.

5. SPECIÁLNÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY

Zvláštní právní předpisy Informační zákon představuje obecnou právní úpravu pro poskytování informací. Zvláštní předpisy zmíněné dále představují speciální právní úpravu pro poskytování vybraných informací. Obrazně řečeno – informační zákon představuje hlavní bránu do hradu, zvláštní právní úpravy můžeme připodobnit k bočnímu vchodu pro situace, kdy je hlavní brána zavřená.

Pro posouzení vzájemného vztahu informačního zákona a dalších právních předpisů lze jako obecné východisko přijmout názor vyjádřený např. v rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2001, čj. 22 Ca 551/2000-21, podle nějž musí zvláštní právní předpis k tomu, aby se uplatnil místo informačního zákona, splňovat určité obsahové náležitosti; musí zejména upravovat poskytování informací komplexně.²⁴

Identickým způsobem argumentoval v minulosti i Ústavní soud.²⁵ Tomu odpovídá i současné znění ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona, podle něhož se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Jinými slovy, aby se při poskytování informací nepostupovalo vůbec podle informačního zákona, musí zvláštní zákon upravovat „komplexně“ poskytování informací obdobně jako informační zákon.

6. USTANOVENÍ § 38 SPRÁVNÍHO ŘÁDU – POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ ZE SPISU

Nahlížení do spisu vs. právo na informace

Povinné subjekty se nezdíka mohou setkat se žádostmi o poskytnutí informací ze spisů, pořízení kopií spisu či jeho částí, vybraných dokumentů, rozhodnutí apod. V těchto situacích by měl mít povinný subjekt na paměti, že zákonné podmínky, za nichž je možné nahlížet do spisu a pořizovat si z něj výpisy a kopie, upravuje § 38 správního řádu. Jak vysvětlíme dále, správně aplikovat toto ustanovení není

²³ Aplikace je dostupná z: <https://www.ikatastr.cz/>.

²⁴ *Soudní rozhledy*. 2001, č. 8, s. 278. In: Beck – online [online]. Nakladatelství C. H. Beck. Copyright © 2019 [cit. 2019-8-12].

²⁵ Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, , dostupné na <http://nalus.usoud.cz>.

úkol jednoduchý. Přesto se pokusíme poskytnout návod, jak přistupovat k řešení konkrétních situací, se kterými se mohou povinné subjekty v praxi setkat.

Institut nahlížení do spisu dle ustanovení § 38 správního řádu představuje, řečeno s jistým zjednodušením, **specifický** způsob, jak získat **vybrané** informace (nejen) o činnosti správního orgánu.

Vztah práva na informace (jejich poskytování) a nahlížení do správního spisu lze s jistou mírou nadsázky označit za nucené manželství zákonodárcem zřejmě nezamýšlené, avšak rozhodovací praxí správních soudů přesto uzavřené, a to na podkladě ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona. Uvedené je pak zjevně i příčinou značných a vleklých vztahových problémů, s jejichž jednoznačným vyřešením si dosud neví rady ani „oddávající“ správní soudy.²⁶

Příčinou výkladových potíží je dle našeho názoru primární rozdíl mezi oběma právními instituty. Nahlížení do správního spisu je realizací procesního práva, v první řadě účastníka řízení (a při naplnění podmínek daných ustanovením § 38 odst. 2 správního řádu i jiných osob). Je odrazem ústavně zaručeného práva každého vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny.²⁷ Naproti tomu právo na informace podle informačního zákona představuje realizaci ústavního hmotného práva garantovaného každému čl. 17 Listiny.²⁸ Důsledkem je neschopnost obou institutů se vzájemně doplňovat, namísto toho si neustále konkurují a svádějí tu kladné, tu záporné kompetenční spory.

Názor soudů i odborné veřejnosti na to, do jaké míry je institut nahlížení do spisu dle ustanovení § 38 speciální úpravou k informačnímu zákonu,²⁹ se neustále vyvíjí. Lze zaznamenat závěry jak o výhradní přednosti správního řádu³⁰, tak o omezení aplikace § 38 správního řádu pouze na (fyzické) nahlížení,³¹ i názory, že

²⁶ K problematice vztahu nahlížení do správního spisu a žádosti o informace podle informačního zákona, jak jej chápou samy správní orgány, lze pro zajímavost nahlédnout do vybraných dílčích závěrů z výzkumu a navazujícího šetření veřejné ochránčyné práv (vůči Ministerstvu vnitra jako gestoru správního řádu a ostatně i informačního) ohledně možnosti dálkového (korespondenčního) nahlížení do správního spisu – především viz Výzkumná zpráva; sp. zn. 2600/2018/VOP; zpráva o šetření ze dne 25. dubna 2018, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5964>, a závěrečné stanovisko ze dne 10. srpna 2018, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6476>. Též viz Doporučení veřejné ochránčyné práv ze dne 3. prosince 2018, dostupné z <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/6478>

²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2009, čj. 9 As 42/2009-124, č. 1996/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz

²⁸ Srov. rozsudek ze dne 13. prosince 2006, čj. 5 As 3/2006-70; www.nssoud.cz. Příp. FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1, s. 51. (dále jen „FUREK, 2016“).

²⁹ Srov. rozsudek NSS čj. 2 As 38/2007-78, s. 7 nahoře: „... nahlížení do spisu je zvláštním právním institutem vůči obecné úpravě poskytování informací“; či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. prosince 2010, čj. 1 As 44/2010-103, bod 24; dostupný z: <http://nssoud.cz>

³⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2004, čj. 6 A 83/2001-39, č. 651/2005 Sb. NSS; www.nssoud.cz

³¹ FUREK, 2016, s. 51-52 či rozsudek čj. 5 As 3/2006-70. Shodně též *Metodické doporučení k postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. 1 – Vyřizování žádostí o informace ze správních spisů, podle právního stavu k 1. říjnu 2009*, s. 8. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné

pro aplikaci § 38 správního řádu je rozhodující, jakou část spisu (informace) žadatel požaduje.³² K posledně zmíněnému názoru se, byť s určitou výhradou, přikláníme.

Bez ohledu na to, jak se vztah obou institutů jeví sporný, platí, že procesní úprava nahlížení do spisu ve správním řádu **obecně nevyklučuje** realizaci hmotného práva na informace ze správního spisu prostřednictvím žádosti podle informačního zákona.³³ Jinými slovy, informace ze spisu lze při splnění dále stanovených podmínek získat podle správního řádu i informačního zákona.

Současně ale platí, že zákaz nahlížet do správního spisu zakotvený ve zvláštním právním předpise nelze obcházet tím, že žadatel formálně podřadí svou žádost režimu informačního zákona. Žádosti o informace podle informačního zákona nemohou popírat výslovné zákonné výluky dle zvláštních zákonů, nemohou tedy ani obcházet či nahrazovat výluky z nahlížení do spisu.³⁴

6.1 Rozhodující je, oč žadatel žádá, nikoliv jak

Pro **určení režimu** (rozumějme, podle jakého právního předpisu bude povinný subjekt žádost vyřizovat) **není rozhodující forma**, v níž žadatel žádá informace zpřístupnit (zda žádá fyzické nahlédnutí do správního spisu, nebo zaslání kopií vybraných dokumentů ze spisu).³⁵ Význam nemá ani označení podání jako žádosti o informace podle informačního zákona. Každé podání se v souladu s ustanovením § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno – materiální posouzení.³⁶

Zásadní je rozsah požadovaných informací, tj. zda žadatel žádá celý spis či téměř celý spis (jeho podstatnou část) nebo část spisu – jednotlivé informace v něm obsažené. Rozsah požadovaných informací **určuje hranici** mezi nahlížením do spisu dle správního řádu a poskytováním informací dle informačního zákona.³⁷

Žadatel tak nezakládá **režim** vyřizování své žádosti jejím formálním označením či vyjádřením způsobu, jímž se chce s informacemi seznámit, nýbrž **věcným vymezením rozsahu** informací, který požaduje. V době podání žádosti však nemusí mít dostatečné povědomí o obsahu správního spisu. Nemůže s jistotou vědět, jaký režim vlastně může založit, neboť ten nakonec určí až povinný subjekt³⁸ na základě

Rozsah žádosti
o informace

Podstatná
část spisu

správy. [cit. 2019-05-07]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-green-01.aspx>

³² Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, čj. 2 As 38/2007-78, ze dne 13. prosince 2012, čj. 7 Ans 18/2012-23 či z poslední doby rozsudek ze dne 28. listopadu 2018, čj. 10 As 118/2018-53, bod 18; www.nssoud.cz

³³ FUREK, 2016, s. 51–52 a 56, bod 30; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2009, čj. 1 As 51/2009-106, s. 5; www.nssoud.cz

³⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 As 118/2018-53, dostupný na www.nssoud.cz

³⁵ Jak uvádí např. FUREK, 2016, s. 51–52.

³⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 As 118/2018-53, bod 26, www.nssoud.cz

³⁷ Tamtéž, s. 52, bod 18.

³⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 02. 2013, čj. 8 Aps 5/2012.47, www.nssoud.cz: „Povinností žadatele o informaci není právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se domáhá informace na povinném subjektu. Je naopak úkolem povinného

provedené úvahy právě ve vztahu k rozsahu spisu.³⁹ Stěžejní pro řešení každého jednotlivého případu je tedy **úvaha** povinného subjektu, co přesně žadatel žádá a především **co přesně je podstatná (či převážná) část** správního spisu.

Pravděpodobně nebude v praxi vyvolávat pochybnosti, jak postupovat v případě žádostí o jeden konkrétní dokument či písemnost ze správního spisu, nejčastěji např. konečné rozhodnutí. Lze předpokládat, že požadovaný dokument nebude tvořit ani podstatnou část spisu. V těchto případech povinný subjekt postupuje v režimu informačního zákona⁴⁰ – viz dále 6.2 Postup dle informačního zákona. Pokud žadatel požaduje kopii celého spisu, lze mu vyhovět jedině při splnění podmínek daných správním řádem – povinný subjekt postupuje dle návodu popsáního dále 6.3 – Nahlížení do spisu podle správního řádu.

6.2 Postup dle informačního zákona

Vyhodnotí-li povinný subjekt, že je třeba žádost o informace ze správního spisu vyřídit podle informačního zákona, postupuje při vyřizování žádosti dle tohoto zákona (viz dále kapitola VI Proces vyřizování žádosti o informace).

Je-li žadatelem o informace ze spisu účastník řízení, včetně již pravomocně skončeného řízení,⁴¹ jedná se o tzv. **privilegovaného žadatele s přímým přístupem** do správního spisu. To znamená, že má právo seznámit se (formou nahlédnutí do spisu a ve spojení s ním i pořízením výpisů či kopií) s celým obsahem spisu (s výjimkami podle ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu).⁴² Povinný subjekt proto při vyřizování jeho žádosti v režimu informačního zákona neaplikuje zákonné důvody omezení práva na informace.⁴³ To ale již neplatí při zveřejňování poskytnuté

Privilegovaní
žadatelé

subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření.“

³⁹ Srov. tamtéž, bod 25: „Ostatně právě § 2 odst. 3 informačního zákona vede k závěru, že si žadatel nemůže dle své libosti vybírat zákonný režim, v němž se seznámí s informacemi. Je-li žádost o informace svou povahou žádostí o nahlížení do spisu, typicky proto, že žadatel chce získat kopie celého spisu či jeho podstatné části, musí žadatel věc řešit cestou žádosti podle § 38 správního řádu, nikoliv cestou žádosti dle informačního zákona.“

⁴⁰ Srov. tamtéž, bod 18.

⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 13. 12. 2006, čj. 5 As 3/2006-70, www.nssoud.cz, podle něhož „právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb. je možno označit za prostředek realizace hmotného práva, přičemž z ničeho nelze dovodit, že jej nemůže využít i účastník řízení, z něhož má být informace poskytnuta“. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2009, čj. 9 As 15/2009-79, www.nssoud.cz

⁴² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2005, čj. 6 As 40/2004-62, č. 711/2005 Sb. NSS, s. 6 a 7; dostupný z: <http://nssoud.cz>; Metodické doporučení k postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. 1 – Vyřizování žádostí o informace ze správních spisů, podle právního stavu k 1. říjnu 2009, s. 12.

⁴³ Srov. FUREK, 2016, s. 55, bod 28. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005 čj. 6 As 40/2004-62, publ. pod č. 711 Sb. NSS, www.nssoud.cz. „Povinný subjekt poskytující informace ze zápisu ze schůze rady obce jiné osobě než členu zastupitelstva obce je povinen zajistit zákonem stanovenou ochranu práv a svobod jiných osob způsobu předvídanými v § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím; to ovšem neplatí, pokud občan obce požaduje informace z usnesení rady, k nimž má podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, zaručen přímý přístup formou nahlédnutí a pořízení výpisů.“

informace dle § 5 odst. 3 informačního zákona. K tomu blíže dále kapitola VI [Proces vyřizování žádosti o informace](#).

6.3 Nahlížení do spisu podle správního řádu

Nahlížení do spisu Bude-li (bývalý) účastník či jiná osoba prokazující svůj právní zájem **výslovně a jednoznačně** žádat povinný subjekt o nahlédnutí do spisu podle ustanovení § 38 správního řádu, byť případně formou zaslání kopií, a bude se jednat i materiálně o nahlížení do správního spisu podle správního řádu (obsahem a rozsahem požadovaných informací – viz [výše](#)), postupuje správní orgán čistě dle správního řádu. Informační zákon není vůbec „ve hře“.

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti

Pokud ale žadatel o nahlédnutí do spisu či zaslání kopií celého spisu nebo jeho podstatné části požádá s odvoláním na informační zákon (ať již je tak formálně žádost označená, či to plyne z kontextu žádosti) a povinný subjekt dospěje k závěru, že je třeba žádost vyřídit v režimu správního řádu nikoliv informačního zákona (informační zákon je dle § 2 odst. 3 vyloučen zvláštní úpravou ve správním řádu), povinný subjekt nejprve rozhodne o odmítnutí žádosti dle ustanovení § 15 informačního zákona ve spojení s ustanovením § 2 odst. 3 informačního zákona⁴⁴ a následně žádost vyřídí dle správního řádu. K postupu při vydání rozhodnutí blíže kapitola VI [Proces vyřizování žádosti](#).

Správní orgán

Nicméně z pragmatického hlediska lze souhlasit, že se jedná o (nadbytečně vydávané) formálně-procesní rozhodnutí. Ochrana práv žadatele by byla naplněna i při „pouhém“ neformálním vyrozumění o tom, že se informační zákon na žádost nevztahuje⁴⁵ a že se uplatní § 38 správního řádu, podle něhož správní orgán žádost vyřídí.⁴⁶

⁴⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, čj. 9 As 78/2013-26, s. 7: „Ve vztahu k výše uvedenému je vhodné také připomenout, že i v případech, kdy je povinný subjekt přesvědčen, že požadovaná informace nespadá pod režim informačního zákona, je povinen vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Této povinnosti musí povinný subjekt dostát i v řízení o opravném prostředku tak, aby takové rozhodnutí obstálo v případném následném soudním přezkumu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008-72).“ V uvedeném případě šlo o situaci, **kdy žadatel výslovně žádal poskytnutí informací podle informačního zákona (dostal ho „do hry“)** akciovou společnost, jejímž většinovým akcionářem, a tedy ovládajícím subjektem, je veřejnoprávní subjekt – Statutární město České Budějovice. Společnost se však domnívala, že vůbec není povinným subjektem, protože žadatelé odpověděla pouhým neformálním písemem, že se nejedná o žádost podle informačního zákona, nýbrž žádost akcionáře o vysvětlení podle obchodního zákoníku.

⁴⁵ Žadatel by se mohl bránit prostřednictvím stížnosti podle ustanovení § 16a informačního zákona; srov. FUREK, 2016, s. 755, bod 5.

⁴⁶ Srov. FUREK, 2016, s. 755–756, bod 5. Uvedený názor lze vysledovat i z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 As 118/2018-53, www.nssoud.cz: „[26] V nyníjší věci **tudíž materiálně nešlo o žádost o informace podle informačního zákona, ale o žádost o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu**. Žalobkyně totiž požadovala v kopii v podstatě všechny listiny, které se ve spisu nacházely. Jak již NSS uvedl ve shora cit. věci 2 As 38/2007, v takové situaci **nebylo potřeba výzvy k upřesnění žádosti ani jiných postupů předpovídaných informačním zákonem**, ... [zvýraznění doplněno].“ „[29] Použití právního předpisu, který na věc nedopadá, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí, neboť mělo za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících

Nebude-li žadatel souhlasit se samotným „překlopením“ své žádosti do režimu správního řádu, může se proti postupu správního orgánu / povinného subjektu bránit opravnými prostředky, které informační zákon nabízí – buď odvoláním proti vydanému rozhodnutí o odmítnutí žádosti z důvodu aplikace ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona, nebo stížností podle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona. Pokud povinný subjekt / správní orgán uplatněnému opravnému prostředku sám nevyhoví, formální posouzení režimu žádosti se přesune na nadřízený orgán. Nadřízený orgán buď zruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a přikáže mu požadovanou informaci žadateli poskytnout (§ 16 odst. 4), nebo přikáže povinnému subjektu žádost vyřídit v režimu informačního zákona [§ 16a odst. 6 písm. b)], nebo usnesením věc převezme a informaci poskytne sám, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti [§ 16a odst. 6 písm. c)]. Jinak postup „nepovinného subjektu“ potvrdí [§ 16a odst. 6 písm. c)].⁴⁷

Bude-li žadatel souhlasit s „překlopením“ do režimu správního řádu, nikoli již však se způsobem vyřízení – správní orgán mu odepře nahlížení do spisu, o čemž vydá usnesení podle ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu, může se bránit odvoláním proti tomuto usnesení v souladu s ustanovením § 76 odst. 5 správního řádu.⁴⁸

Případné omezení přístupu k požadovaným informacím povinný subjekt zváží podle toho, v režimu kterého zákona bude žádost vyřizovat.

V režimu správního řádu nelze aplikovat zákonné důvody omezení práva na informace dle informačního zákona (§ 7 až 12 informačního zákona). V režimu informačního zákona povinný subjekt není oprávněn od neúčastníka vyžadovat prokázání právního zájmu ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu. V případě privilegovaného žadatele – (bývalého) účastníka (již skončeného) řízení či jiné osoby, která prokáže právní zájem, se i v režimu informačního zákona aplikují pouze důvody omezující právo nahlížet do spisu, nikoli důvody omezení dle informačního zákona (k tomu viz výše, s. 21).

Režim, v němž povinný subjekt žádost vyřídí, také určí míru **zpoplatnění poskytováných informací** ze spisu⁴⁹:

1. v režimu **správního řádu** mohou povinné subjekty vybírat správní poplatky dle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů;

právních otázek obsažených v kasačních námitkách (usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007-87, č. 1926/2009 Sb. NSS, věc NATO HQ).“

⁴⁷ Podle autorů komentáře (FUREK, 2016, s. 755, bod 5) by v druhém případě vyloučení informačního zákona pouze „neformálně potvrdil“. Vzhledem k možnosti případného soudního přezkumu vyloučení aplikace informačního zákona považujeme za správné vydat formální správní rozhodnutí. **Potvrzení postupu povinného subjektu** podle § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona, vydané na základě stížnosti podané podle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona, **není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace a žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinností žalobou podle § 79 odst. 1 soudního řádu správního** (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2018, čj. 5 As 18/2017-40, bod 59; dostupné z: <http://nssoud.cz>).

⁴⁸ K možností podání žaloby proti zamítnutí odvolání viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2010, čj. 5 As 75/2009-78; dostupný z: <http://nssoud.cz>

⁴⁹ Srov. s. 13 *Metodického doporučení k postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, č. 1 – Vyřizování žádostí o informace ze správních spisů, podle právního stavu k 1. říjnu 2009.*

Procesní
obranu proti
vyloučení
informačního
zákona

Omezení
a limity
přístupu
k informacím

Zpoplatnění
poskytování
informací

2. v režimu **informačního zákona** má povinný subjekt právo „pouze“ na úhradu určitých nákladů spojených s poskytováním informací ve smyslu ustanovení § 17 informačního zákona (blíže kapitola VIII **Úhrada za poskytování informací**), a nemůže proto požadovat zaplacení správního poplatku.

Vzhledem k velkému rozdílu mezi dosti vysokými částkami správních poplatků a mnohem nižší úhradou nákladů spojených s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací bude pro žadatele zpravidla vždy výhodnější režim informačního zákona.

6.4 Shrnutí

Pro posouzení, kdy žádost o informace ze spisu povinný subjekt vyřizuje podle informačního zákona a kdy je jeho použití z důvodu existence speciální právní úpravy v § 38 správního řádu vyloučeno dle § 2 odst. 3 informačního zákona, je rozhodující o jaký rozsah informací žadatel žádá. Žádá-li o informace, které představují celý spis nebo jeho podstatnou část, postupuje povinný subjekt dle § 38 správního řádu.

S ohledem na složitost řešení vztahu informačního zákona a nahlížení do správního spisu nesdílíme přístup prosazovaný správními soudy a jsme přesvědčeni, že nejelegantnějším řešením by bylo, pokud by institut nahlížení do spisu podle správního řádu nebyl chápán jako komplexní a nebyl zvláštní úpravou k informačnímu zákonu na základě jeho ustanovení § 2 odst. 3.

7. ZÁKON O PRÁVU NA INFORMACE O ŽIVOTNÍM PROSTŘEDÍ

Zákon o právu
na informace
o životním
prostředí

Zákon o právu na informace o životním prostředí⁵⁰ představuje **ucelenou (komplexní) úpravu práva na informace vztahující se k životnímu prostředí**.⁵¹ To znamená, že pokud někdo žádá o informace vztahující se k životnímu prostředí (o jaké informace jde, ozřejmíme hned vzápětí), postupuje povinný subjekt dle zákona o právu na informace o životním prostředí a podpůrně podle správního řádu. **Informační zákon se vůbec nepoužije**.⁵²

Prostorová
data

Výjimkou je **poskytování tzv. prostorových dat**⁵³. V případě žádosti o poskytnutí prostorových dat není zákon o právu na informace o životním prostředí

⁵⁰ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁵¹ Výslovně to konstatoval Nejvyšší správní soud např. ve svém rozsudku ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86 : „Je třeba důsledně odlišovat případy, kdy se při poskytování informací vůbec nepostupuje dle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 2 odst. 3 tohoto zákona), a případy, kdy se postupuje podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zvláštní zákon obsahuje pouze některé zvláštní normy. První okruh případů představuje poskytování informací o životním prostředí (postupuje se dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí).“

⁵² Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2001, čj. 22 Ca 551/2000-21 či usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>

⁵³ Prostorová data zákon definuje jako data v elektronické podobě, která přímo nebo nepřímo odkazují na určitou polohu nebo zeměpisnou oblast na území České republiky a v případě dohody s jiným členským státem Evropské unie i v rámci jeho území.

zvláštním právním předpisem dle § 2 odst. 3 informačního zákona, který by byl způsobilý zcela vyloučit aplikaci informačního zákona. V případě poskytování prostorových dat totiž sám zákon o právu na informace o životním prostředí v § 11b odst. 1 vylučuje použití svých ustanovení o poskytování informací na žádost, avšak již zvláštní pravidla pro vyřízení žádosti o poskytnutí prostorových dat včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt či opravných prostředků neupravuje. **Informační zákon se proto v tomto případě použije podpůrně.**⁵⁴

7.1 Informace o životním prostředí

Ústavní základ práva na informace o životním prostředí představuje zmíněný čl. 17 Listiny a **čl. 35 odst. 2 Listiny**. Ten výslovně zakotvuje právo každého na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Každý má právo na to vědět, v jakém prostředí žije, ať už jde o stav ovzduší, zatížení hlukem, nebo např. o existenci záplavového území v jeho okolí. Na mezinárodní úrovni je toto právo zakotveno v tzv. Aarhuské úmluvě⁵⁵.

Informace o životním prostředí definuje zmíněný zákon v § 2 velmi široce. Kromě informací o stavu životního prostředí⁵⁶, o němž hovoří Listina, sem zahrnuje např. i informace o činnostech a opatřeních, které mají nebo by mohly mít vliv na životní prostředí, informace o vlivech staveb na životní prostředí, o stavu veřejného zdraví, stavu kulturních památek, pokud mohou být ovlivněny stavem složek životního prostředí, apod.^{57, 58}

Informace
o životním
prostředí

⁵⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2018, čj. 9 A 71/2015-43, www.nssoud.cz: V daném případě se jednalo o poskytnutí digitálního modelu reliéfu České republiky 5. generace („DMR 5G“) v rozsahu celé České republiky, a to ve strojově čitelném formátu (například ve formátu *.xyz). Soud dospěl k závěru, že v dané věci šlo primárně o stanovení výše úplaty podle § 11c odst. 3 zákona o poskytování informací o životním prostředí. „Bude tedy na správních orgánech, aby ve věci rozhodly podle § 14a odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého odměna za oprávnění informaci užít nesmí být vyšší než úhrada podle § 17, nestanovi-li jinak zvláštní právní předpis. V dané věci tímto jiným právním předpisem je výše citovaný § 11c odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb. Pokud s výší úplaty nebude žalobce poté souhlasit, bude mít možnost se bránit postupem podle § 16a odst. 1 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb.“

⁵⁵ Úmluva o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí, publikovaná pod č. 124/2004 Sb. m. s.

⁵⁶ Životním prostředím je vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie (§ 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů).

⁵⁷ Podle rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 24. 11. 2005, čj. 22 Ca 442/2003-30 jsou informací o životním prostředí údaje o stavech spárkaté zvěře v jednotlivých honitbách. Naopak informací o životním prostředí není rozhodnutí Ministerstva zemědělství o přidělení finančních prostředků (ze státního rozpočtu) státnímu podniku Povodí Moravy na určité, v žádosti specifikované akce. Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39, www.nssoud.cz

⁵⁸ Územní prognózu lze považovat za tzv. „environmentální informaci“ (§ 2 zákona o právu na informace o životním prostředí). II. Územní prognóza (§ 3 odst. 2 písm. c/ stavebního zákona z roku 1976) představuje územně plánovací podklad, který může, ale nemusí být následně v činnosti orgánu územního plánování využit. Přesto neexistuje žádný rozumný důvod, proč by takovýto, byť nehotový a rozpracovaný dokument, nemohl být žadateli

Povahu informací požadovaných žadatelem (o jaké informace se vlastně jedná a podle kterého právního předpisu postupovat) musí v každém konkrétním případě **posoudit povinný subjekt**.⁵⁹ Žadatel nemá povinnost ve své žádosti o informace uvést, dle jakého zákona (v jakém procesním režimu) se požadovaných informací domáhá. Rozhodující je obsah samotného podání (žádosti o informace), nikoliv jeho, případně nesprávné, označení (např. odkaz na nesprávný zákon, dle kterého žadatel požaduje poskytnutí informací).⁶⁰

7.2 Když se žádost týká i (nejen) informací o životním prostředí

Smíšená
žádost

Povinné subjekty dle zákona o právu na informace o životním prostředí jsou v řadě případů shodné s povinnými subjekty dle informačního zákona, a proto se může stát, že povinný subjekt obdrží **žádost o více druhů informací**. Některé se týkají životního prostředí (spadají pod diskutovaný zákon) a jiné nikoli. V takovém případě se nejvhodnější jeví žádost rozdělit a poskytnutí každé informace posuzovat zvlášť v procesním režimu toho kterého zákona. O rozdělení žádosti by se měl žadatel dozvědět bez zbytečného odkladu. Nevylučujeme však, že je možné žádost vyřizovat jako celek. V takovém případě je však nezbytné respektovat odlišné lhůty pro vyřízení žádosti dané oběma předpisy. Informace spadající pod informační zákon je třeba poskytnout do 15 dní od doručení žádosti, zatímco lhůta pro poskytnutí informace o životním prostředí je delší, konkrétně 30, ev. 60 dnů. Pokud se povinný subjekt rozhodne poskytnout všechny požadované informace najednou, měl by tak učinit v zákonné lhůtě pro poskytování informací dle informačního zákona (tj. do 15 dnů od doručení žádosti). Současně považujeme za vhodné žadateli sdělit, které informace povinný subjekt poskytl dle informačního zákona a které dle zákona o právu na informace o životním prostředí.

7.3 Procesní odlišnosti vyřizování žádostí

Zákon o právu na informace o životním prostředí a informační zákon mají některé společné rysy, ale v mnoha aspektech se liší, což v aplikační praxi může činit potíže. Kromě již zmíněných odlišně upravených lhůt pro poskytnutí informace lze vysledovat rozdíly např. v důvodech pro odepření poskytnutí informace, ve způsobu ochrany před nečinností povinného subjektu či v úhradách za poskytnutí informace. Není účelem tohoto sborníku popisovat všechny odlišnosti obou zákonů a rozebírat jednotlivá ustanovení zákona o právu na informace o životním prostředí, pouze na ně upozornit.

poskytnut – a to i v elektronické podobě – s poučením, že nejde o definitivní řešení území. Srov. závěrečné stanovisko ochránce ve věci neposkytnutí CD-ROM Územní prognózy B. ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 2949/2005/VOP/MH, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1630>

⁵⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz

⁶⁰ Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, čj. 9 Ca 270/2004-39, dostupný z: www.nssoud.cz

7.4 Prostředky obrany proti neposkytnutí informace o životním prostředí

Pokud povinný subjekt odmítne informaci o životním prostředí poskytnout (např. z toho důvodu, že by zpřístupnění takové informace mohlo mít nepříznivý vliv na ochranu životního prostředí v místech, kterých se informace týká), vydá tzv. **rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace**. Pokud žadatel s takovým rozhodnutím nesouhlasí, může proti němu podat odvolání a následně eventuálně žalobu v režimu správního soudnictví. Vydání rozhodnutí se řídí podpůrně správním řádem, rozhodnutí musí mít náležitosti rozhodnutí dle správního řádu. **Rovněž odvolání se řídí správním řádem**, na který ostatně zákon o právu na informace o životním prostředí sám v § 14 odkazuje. V případě, že povinný subjekt ve lhůtě pro zpřístupnění informace požadované informace neposkytne, ani nevydá rozhodnutí o odepření (tj. je nečinný), má se za to, že rozhodl informace odepřít. Proti takové nečinnosti se může žadatel bránit odvoláním proti fiktivnímu rozhodnutí dle správního řádu, eventuálně může podat novou žádost. Odvolání je třeba podat do 15 dnů od marného uplynutí 30denní lhůty od doručení žádosti.

Procesní
obrana

7.5 Aktivní zpřístupňování informací o životním prostředí

Za pozornost stojí, že zákon o právu na informace o životním prostředí upravuje rovněž tzv. **aktivní zpřístupňování informací**, tj. bez žádosti pro neomezený okruh subjektů. Právě tyto informace, představované mimo jiné různými informačními systémy či registry (vedenými v elektronické podobě), tvoří spolu s mapovými servery **těžiště** zpřístupňování informací o životním prostředí. Konkrétním příkladem může být Vodohospodářský informační portál, kde lze najít informace o stavech a průtocích na vodních tocích, o jakosti vody v nádržích, o srážkách apod. Zajímavé jsou např. i hlukové mapy, z nichž lze zjistit zatížení konkrétní lokality na území České republiky hlukem z různých zdrojů hluku.

8. KATASTRÁLNÍ ZÁKON

Informační zákon zmiňuje katastrální zákon v poznámce pod čarou jako speciální právní úpravu pro poskytování informací.⁶¹ Komentář k informačnímu zákonu jej rovněž považuje za komplexní speciální právní úpravu.⁶² Obdobně se v minulosti několikrát vyslovily i soudy.⁶³

Informace
z katastru
nemovitostí

⁶¹ Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁶² FUREK, 2016, s. 48.

⁶³ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 8. 2016, čj. 11 A 94/2015-27, dostupný z: www.nssoud.cz: „Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, lze bez větších pochybností považovat ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, za komplexní a speciální právní úpravu, na kterou cílí § 2 odst. 3 tohoto zákona. Katastr nemovitostí je vymezen jako zdroj informací, které slouží k ochraně práv k nemovitostem, pro daňové a poplatkové účely, k ochraně životního prostředí, zemědělského a lesního půdního fondu, nerostného bohatství, kulturních památek, pro rozvoj území, k oceňování nemovitostí, pro účely vědecké, hospodářské a statistické a pro tvorbu

Uvedené by mohlo vést k závěru, že informační zákon na poskytování informací z katastru nemovitostí nelze vůbec vztáhnout. Tak tomu ale není. Katastrální zákon představuje zvláštní právní úpravu jen pro poskytování informací, jejichž poskytování upravuje (poskytování výpisů z katastru, kopie katastrálních map nebo nahlížení do sbírky listin). Z toho ale nelze dovozovat, že by poskytnutí jiných – v katastrálním zákoně výslovně neupravených – informací zakazoval. Informace, jejichž poskytování katastrální zákon neupravuje, je možné získat právě prostřednictvím žádosti podle informačního zákona. Typově může jít o různé statistické údaje – kolik je v katastrálním území bytových jednotek, u kolika nemovitostí figuruje jako nabývací titul směnná smlouva, kolik nemovitostí je spoluvlastnictví atd.

9. ZÁKON O OBCÍCH A ZÁKON O KRAJÍCH

Informace o činnosti územních samospráv

Zákon o obcích⁶⁴ i zákon o krajích⁶⁵ přímo přiznává občanům obce a zastupitelům **právo na vybrané informace o činnosti územních samospráv**. Oba zákony však blíže (komplexně) neupravují podmínky jejich poskytnutí. Proto pro vyřízení žádosti dle zákona o obcích nebo zákona o krajích se subsidiárně použijí procesní ustanovení informačního zákona (zejména ustanovení § 13 až 16a). Vztahu zákona o obcích a informačního zákona věnujeme samostatnou kapitolu X **Realizace práva v prostředí územních samospráv**.

10. ŽIVNOSTENSKÝ ZÁKON

Informace o živnostenském podnikání

V případě živnostenského rejstříku je situace podobná jako u katastru nemovitostí. Živnostenský rejstřík je však na rozdíl od katastru zčásti veřejným seznamem a zčásti seznamem neveřejným. Veřejnou část živnostenského rejstříku představuje většina údajů obsažených v ustanovení § 60 odst. 2 živnostenského zákona, neveřejnou část živnostenského rejstříku vymezuje ustanovení § 60 odst. 3.

Z veřejné části je možné získávat informace v souladu s ustanovením § 60 odst. 6 živnostenského zákona; živnostenský úřad na základě žádosti vydá sestavu, která obsahuje základní identifikační údaje o podnikateli nebo obchodní firmě, předmětu podnikání a umístění provozovny. Současně živnostenský zákon stanoví lhůtu, ve které se musí sestava poskytnout, a opravný prostředek proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti. **Živnostenský zákon představuje zvláštní právní úpravu vůči informačnímu zákonu, jen pokud se jedná o vydávání sestav.**⁶⁶

Informační zákon lze použít v případě, kdy žadatel žádá informace z veřejné části živnostenského rejstříku, která nemá formu sestavy – např. seznam osob mající stejný předmět podnikání v konkrétním městě.

dalších informačních systémů. Zákon o katastru nemovitostí upravuje podrobněji poskytování údajů z katastru nemovitostí, přičemž podmínky pro poskytování údajů z katastru nemovitostí, formy poskytování údajů z katastru včetně podmínek dálkového přístupu a úplaty za poskytování údajů z katastru jsou dále upraveny prováděcí vyhláškou.“

⁶⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

⁶⁶ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 11. 2016, čj. 3A 105/2014, dostupný z: www.nssoud.cz

11. ZÁKON O SILNIČNÍ DOPRAVĚ

Zákon o silniční dopravě⁶⁷ vymezuje poskytování údajů z rejstříku podnikatelů v silniční dopravě. V rejstříku se vedou např. údaje o trvání, rozsahu a ztrátě finanční a odborné způsobilosti a dobré pověsti.

Zákon o silniční dopravě není „zvláštním předpisem“ podle § 2 odst. 3 informačního zákona způsobilým zcela vyloučit aplikaci informačního zákona. V rozsahu, v jakém ustanovení § 34d odst. 4 zákona o silniční dopravě⁶⁸ upravuje poskytování údajů z rejstříku podnikatelů v silniční dopravě, doplňuje informační zákon a použije se jako zvláštní, tj. přednostně. **Informační zákon se použije podpůrně na všechny zbývající aspekty přístupu k informacím, které zákon o silniční dopravě neřeší.**⁶⁹

Údaje o trvání, rozsahu a ztrátě finanční způsobilosti podnikatele v silniční dopravě, jakož i informace, z nichž lze tyto údaje zprostředkovaně zjistit, nelze třetí osobě poskytnout bez souhlasu podnikatele v silniční dopravě, jehož se tyto údaje týkají (subjektu údajů). Bez tohoto souhlasu je třeba žádost o poskytnutí informace odmítnout dle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím; neboť ustanovení § 34d odst. 4 zákona o silniční dopravě představuje další omezení práva na informace

Poskytování údajů o podnikání v silniční dopravě

12. STAVEBNÍ ZÁKON

Stavební zákon⁷⁰ představuje speciální právní úpravu jen zčásti. Nenaplnuje totiž definici speciální úpravy vymezené v informačním zákoně. To znamená, že stavební úřady se při poskytování informací řídí právě informačním zákonem.

Speciální postup je ale dán ustanovením § 168 odst. 2 stavebního zákona, podle něhož je poskytnutí kopie dokumentace stavby podmíněno souhlasem pořizovatele dokumentace (projektanta) nebo vlastníka stavby.

Ochránce v minulosti předmětné ustanovení označil za absurdní a navrhol jeho změnu.⁷¹ Podle ochránce by stavební úřady měly poskytnutí kopie projektové dokumentace podmiňovat souhlasem pořizovatele dokumentace nebo vlastníka

Poskytování kopií dokumentace staveb

⁶⁷ Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o silniční dopravě“).

⁶⁸ (4) Dopravní úřad na žádost poskytne údaje z rejstříku podnikatelů v silniční dopravě
a) správním orgánům v rozsahu potřebném k výkonu jejich působnosti,
b) soudům,
c) orgánům činným v trestním řízení,
d) fyzickým nebo právnickým osobám, pokud jde o údaje o nich vedené,
e) jiným fyzickým nebo právnickým osobám na základě písemného souhlasu osoby, o jejíž údaje fyzická nebo právnická osoba žádá, s jejím vlastnoručním podpisem ověřeným příslušným orgánem.

⁶⁹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 27. března 2014, sp. zn. 5695/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1932>

⁷⁰ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 15. srpna 2008, sp. zn.: 4584/2006/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1680>

stavby jen tehdy, pokud by vydání kopie mohlo vést k zásahu do ústavně zaručených práv těchto osob. Tak je tomu například tehdy, pokud je dokumentace zcela inovativním autorským dílem nebo naopak obsahuje informace o čistě soukromé sféře vlastníka stavby. Nesouhlas vlastníka stavby či projektanta brání pouze tomu, aby kopii dokumentace stavby pořídil žadateli přímo stavební úřad. Žadatel se ale může s dokumentací stavby seznámit při nahlížení do spisu a v této souvislosti si také sám dokumentaci stavby „okopírovat“ např. mobilním telefonem.

Ochránci nakonec přisvědčil i Nejvyšší správní soud, když konstatoval, že stavební úřad nemůže automaticky odepřít pořízení kopie dokumentace, pokud žadatel nepředloží souhlas vlastníka stavby či projektanta. Stavební úřad provede tzv. test proporcionality mezi právy žadatele na straně jedné a právy vlastníka stavby či projektanta na straně druhé.⁷²

13. SHRNUÍ

Informační zákon představuje nejobecnější nástroj, jehož pomocí může žadatel získat informace. Nejedná se však o nástroj univerzální, kterým lze nahradit konkrétní postupy obsažené ve zvláštních předpisech. S jistou dávkou zjednodušení lze říci, že je tomu přesně naopak. Informační zákon umožňuje získat ty informace, jejichž poskytování neupravují zvláštní předpisy. Pro pořádek je nutné dodat, že se tak děje v mezích informačního zákona; právo na informace není bezbřehé a neumožňuje získat jakoukoli informaci.

⁷² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2019, čj. 2 As 256/2017-48, dostupný z: www.nssoud.cz

III.

POVINNÉ SUBJEKTY

V této kapitole se věnujeme těm, kdo jsou povinni poskytovat informace o své činnosti. V souhrnu je nazýváme „povinnými subjekty“ a rozumíme jimi všechny státní orgány a orgány územní samosprávy (obcí a krajů), veřejné instituce a další subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.

Vzhledem k tomu, že ochránce může působit k ochraně osob pouze před jednáním úřadů a institucí uvedených v zákoně o veřejném ochránci práv, věnujeme pozornost především této kategorii povinných subjektů a vysvětlíme, postupem kterých povinných subjektů a za jakých podmínek se ochránce může zabývat.

K tomu, koho lze a nelze považovat za veřejnou instituci, se průběžně vyjadřují soudy. Proto se pokusíme pouze o přehledné shrnutí vývoje judikatury.

V rámci této kapitoly též vysvětlíme, jak se určuje nadřízený subjekt.

1. KDO MÁ POVINNOST POSKYTOVAT INFORMACE O SVÉ ČINNOSTI

Okruh povinných subjektů na ústavní rovině vymezuje čl. 17 odst. 5 Listiny, podle kterého státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Informační zákon v ustanovení § 2 odst. 1 a 2 rozšiřuje okruh povinných subjektů o veřejné instituce a subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.

Povinné subjekty

1.1 Státní orgány

V obecné rovině nepředstavuje zásadní problém identifikovat státní orgány, které mají informační povinnost. Státními orgány jsou jednotlivé orgány moci výkonné, zákonodárné a soudní. Státními orgány jsou i Nejvyšší kontrolní úřad jako nezávislý kontrolní orgán a Česká národní banka. Obě instituce zmiňuje Ústava.⁷³

Státní orgány

U některých institucí však v minulosti nastaly pochybnosti, zda jsou státními orgány či nikoliv. Konkrétně se jednalo právě o veřejného ochránce práv nebo

⁷³ Srov. články 97 a 98 Ústavy.

prezidenta republiky. V obou případech dospěl Nejvyšší správní soud^{74,75} k závěru, že se o státní orgány jedná a současně konstatoval, že žádosti nevyřizuje přímo ochránce nebo prezident, ale činí tak za ně Kancelář veřejného ochránce práv, resp. Kancelář prezidenta republiky.

Státní orgány sui generis představují též bezpečnostní sbory, tedy policie, armáda, hasiči aj. Povinným subjektem naopak není soudní exekutor.⁷⁶

1.2 Orgány územní samospráv

Orgány územních samospráv

Povinnými subjekty podle Listiny i informačního zákona jsou obce, kraje a jejich orgány. Při vyřizování žádostí o poskytování informací je podstatné, zda žadatel požaduje informaci ze samostatné nebo přenesené působnosti. V případě samostatné působnosti je jediným povinným subjektem územní samosprávný celek, nikoli jeho jednotlivé orgány.⁷⁷ V případě přenesené působnosti je povinným subjektem ten orgán obce či kraje, který přenesenou působnost vykonává.⁷⁸ Blíže kapitola X *Realizace práva na informace v prostředí územních samospráv*.

1.3 Veřejné instituce

Veřejné instituce

Informační zákon mezi povinné subjekty zařazuje též veřejné instituce. Bohužel veřejnou institucí nijak nedefinuje, ani nepopisuje její znaky. Jelikož definici veřejné instituce neobsahují ani jiné právní předpisy, musely výklad tohoto pojmu provést soudy.

Podle nálezu Ústavního soudu⁷⁹ se při hledání odpovědi na otázku, zda určitý subjekt je nebo není veřejnou institucí, posuzují tyto znaky:

⁷⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2008, čj. 2 As 58/2007-52, dostupný z: www.nssoud.cz: „Veřejný ochránce práv jako specifický kontrolní státní orgán je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Rozhodování o žádostech o poskytnutí informací však není přímo na něm, nýbrž spadá mezi úkoly, které pro veřejného ochránce práv plní jeho kancelář.“

⁷⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, čj. 2 Ans 8/2010-68, dostupný z: www.nssoud.cz: „I. Žadatelé o poskytnutí informace týkající se výkonu „správní agendy“ prezidenta republiky se mohou se svými žádostmi o poskytnutí informace obracet jak na Kancelář prezidenta, tak i na prezidenta samotného, který v těchto případech (kdy nevystupuje v pozici ústavního činitele) je povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

II. I žádosti o poskytnutí informace směřující přímo k prezidentovi republiky vyřizuje Kancelář prezidenta republiky, jakožto jeho servisní orgán, neboť jde o úkol nezbytný k zabezpečení jeho činnosti, který však prezident nemusí nutně vykonávat osobně.“

⁷⁶ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. března 2019, čj. Komp 2/2018-49, dostupný z: www.nssoud.cz: Soudní exekutor není povinným subjektem podle § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

⁷⁷ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. In: ASPI verze 20192015 [právní informační systém]. © 2000–2019 Wolters Kluwer ČR, a. s. [cit. 12. 7. 2019]. ISBN 978-80-7552-859-9 ASPI ID: K0106_1999CZ. (dále jen JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M., 2019), komentář k § 2 bod III.

⁷⁸ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M., 2019, komentář k § 2 bod III.

⁷⁹ Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, dostupný z: www.usoud.cz

- způsob vzniku či zániku instituce; z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu,
- hledisko osoby zřizovatele; z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli,
- subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli),
- existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce a
- veřejný nebo soukromý účel instituce.

Uvedené znaky nemusí subjekt splňovat všechny. Pro zařazení subjektu mezi veřejné instituce postačí, pokud zásadní znaky převažují.⁸⁰

Vedle obecné definice existuje řada soudních rozhodnutí a stanovisek ochránce, které o konkrétních subjektech stanoví, že veřejnou institucí jsou:

- Všeobecná zdravotní pojišťovna,⁸¹
- Zdravotní pojišťovny provádějící veřejné zdravotní pojištění,⁸²
- státní podnik Letiště Praha,⁸³
- Ředitelství silnic a dálnic,⁸⁴
- Národní památkový ústav,⁸⁵
- České dráhy, a. s.,⁸⁶

⁸⁰ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M., 2019, komentář k § 2 bod IV.

⁸¹ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, dostupný z: www.usoud.cz: „Ze srovnání znění ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 39/2001 Sb., a důvodové zprávy k zákonu č. 39/2001 Sb. lze jazykovou, systematickou a teleologickou výkladovou metodou dovodit toliko ten závěr, že bylo účelem zákonodárce mezi subjekty povinné poskytovat informace, a označené termínem ‚veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky‘, podřadit rovněž Českou televizi a Český rozhlas; jelikož ale předmětné ustanovení nebylo doplněno výslovně o subjekty ‚Českou televizi a Český rozhlas‘, nýbrž o obecně vymezenou množinu ‚veřejných institucí hospodařících s veřejnými prostředky‘, z této skutečnosti pak plyne závěr, dle něhož do této množiny subjektů, kromě České televize a Českého rozhlasu patří všechny subjekty, naplňující definiční znaky pojmu ‚veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky‘.“

⁸² Srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 18. května 2015, sp. zn. 7250/2014/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4664>

⁸³ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 24. ledna 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, dostupný z: www.usoud.cz: „V případě státního podniku Letiště Praha se jedná o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, jde tedy o povinný subjekt dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Takový interpretační závěr Ústavního soudu přitom přispívá k žádoucímu širšímu pojetí práva na informace a důsledněji tak směřuje k realizaci smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím.“

⁸⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2007, čj. 9 Ca 186/2005-40, dostupný z: www.nssoud.cz: „Ředitelství silnic a dálnic ČR bylo jakožto veřejná instituce hospodařící s veřejnými prostředky povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006, jehož stihala povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti.“

⁸⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, čj. 9 As 28/2007-77, dostupný z: www.nssoud.cz: „Národní památkový ústav je jakožto odborná organizace státní památkové péče zřízená dle zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, veřejnou institucí povinnou k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“

⁸⁶ Srov. rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 8. září 2011, čj. 9 As 48/2011-129, dostupný z: www.nssoud.cz

- Fakultní nemocnice Motol,⁸⁷
- Dopravní podnik hlavního města Prahy, a. s.⁸⁸

Mezi veřejné instituce se řadí i veškeré veřejnoprávní korporace zájmového typu, tedy profesní komory, k jejichž zřízení dochází zákonem (např. Česká advokátní komora), veřejné výzkumné instituce, veřejná nezisková ústavní zdravotnická zařízení, státní podniky.⁸⁹

Rozsáhlá diskuse se týkala otázky, **zda lze za veřejnou instituci považovat obchodní společnost**, kterou stát nebo územní samosprávný celek vlastní, spoluvlastní nebo ovládá. Nejvyšší správní soud⁹⁰ dospěl k závěru, že veřejnou institucí jsou i ty právnické osoby soukromého práva, které jsou ovládané státem nebo územním samosprávným celkem, případně jinou veřejnou institucí, nebo u nichž stát, územní samosprávný celek nebo jiná veřejná instituce fakticky nebo právně vykonávají přímo nebo nepřímo rozhodující vliv na řízení nebo činnost této právnické osoby.

Významné rozhodnutí v tomto ohledu znamenal **rozsudek týkající se společnosti ČEZ, a. s. Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se jedná o veřejnou instituci**, protože majetkový podíl ve výši cca 70 % dává státu dominantní vliv.⁹¹

Ústavní soud uvedený názor korigoval, když konstatoval, že **povahu veřejné instituce v žádném případě nelze přiznat obchodní společnosti, pokud by stát, územně samosprávný celek nebo jiný povinný subjekt podle informačního zákona nebyly jejími jedinými společníky**, případně pokud by všichni její společníci nesestávali z těchto subjektů.⁹² Ve světle uvedeného názoru se společnost

⁸⁷ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2011, čj. 10 Ca 402/2009-38, dostupný z: www.nssoud.cz; „Fakultní nemocnice jsou veřejnými institucemi, a tedy povinnými subjekty, ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“

⁸⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. října 2011, čj. 1 As 114/2011-121, dostupný z: www.nssoud.cz; „Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost, je veřejnou institucí ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“

⁸⁹ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M., 2019, komentář k § 2 bod IV.

⁹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, dostupný z: www.nssoud.cz; „U akciové společnosti založené územním samosprávným celkem, jejíž orgány jsou vytvářeny tímto územním samosprávným celkem jako jediným akcionářem společnosti, který zároveň zákonem stanovenými prostředky vykonává dohled nad činností akciové společnosti plnící veřejný účel (provozování fotbalu v dané obci), převažují znaky svědčící o její veřejné povaze, a jedná se tedy o veřejnou instituci ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“

⁹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 10. 2009, čj. 2 Ans 4/2009-93, dostupný z: www.nssoud.cz:

„Jak uvádí samotný žalovaný, podíl státu na hlasovacích právech pak činí dokonce 70,43 %. Je proto zjevné, že majetkový podíl České republiky umožňuje přímé ovládnutí ČEZ, a. s. Z této perspektivy nazíráno má Nejvyšší správní soud za to, že je splněn i další z citovaných znaků veřejné instituce: k vytváření orgánů žalovaného dochází pod dominantním vlivem státu.“

⁹² Srov. náleznost Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, dostupný z: www.usoud.cz; „Rozšířením výčtu povinných subjektů dle § 2 odst. 1 Svlínf o veřejnou instituci byl tento zákon doplněn o neurčitý pojem, jehož smyslem je umožnit, aby se povinnost poskytovat informace vztahovala na co nejširší okruh veřejnoprávních subjektů, a to bez

ČEZ, a. s., stane povinným subjektem v případě, pokud stát bude jejím jediným, výlučným vlastníkem. Tento svůj názor Ústavní soud následně potvrdil,⁹³ a lze proto očekávat, že jej bude zastávat i do budoucna.

1.4 Subjekty rozhodující o právech, právem chráněných zájmech nebo o povinnostech

Poslední skupinu představují subjekty rozhodující o právech, právem chráněných zájmech nebo o povinnostech. Na první pohled se můžeme domnívat, že se jedná o širokou skupinu subjektů. Reálně tomu tak není. Oba komentáře k informačnímu zákonu⁹⁴ do této skupiny řadí pouze tzv. veřejné strážce – stráž přírody, lesní stráž, mysliveckou stráž, rybářská stráž.

Pro pořádek je třeba dodat, že informační povinnost omezuje zákon u těchto subjektů pouze na jejich rozhodovací činnost.

Subjekty rozhodující o právech a povinnostech

2. NADŘÍZENÝ ORGÁN

S problematikou povinných subjektů souvisí i otázka určení nadřízeného orgánu. Řízení podle informačního zákona totiž předpokládá existenci dvou instancí – první, ke které směřují žádosti o informace, druhá, která vyřizuje opravné prostředky – odvolání a stížnost. Nalezení nadřízeného orgánu nemusí být v praxi vždy jednoduché, jak si ukážeme.

K určení nadřízeného orgánu dochází ve čtyřech krocích, které odpovídají ustanovení § 178 správního řádu a ustanovení § 20 odst. 5 informačního zákona.

1. Nadřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví **zvláštní zákon**.⁹⁵

Například podle ustanovení § 1 odst. 3 zákona o Celní správě České republiky⁹⁶ je Generální ředitelství cel podřízeno Ministerstvu financí a celní úřady jsou podřízeny Generálnímu ředitelství cel. To znamená, že nadřízeným orgánem celních úřadů je Generální ředitelství cel. Nadřízeným orgánem ředitelství je Ministerstvo financí.

2. Neurčuje-li nadřízený orgán zvláštní zákon, je jím správní **orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání**, popřípadě **vykonává dozor**.⁹⁷

Například nadřízeným orgánem katastrálních úřadů není Český úřad zeměměřičký a katastrální, který je řídí, ale zeměměřičský a katastrální inspektorát, který

Jak určit nadřízený orgán

ohledu na jejich právní formu nebo to, zda je jimi vykonávána veřejná správa vrchnostenským či nevchnostenským způsobem. Tento pojem však nelze vztáhnout na subjekty soukromého práva. Je totiž natolik neurčitý, že žádný z těchto subjektů nemůže ze SvInf zjistit, zda má postavení povinného subjektu. Přiznání postavení veřejné instituce některé z osob soukromého práva znamená uložení povinnosti v rozporu s čl. 4 odst. 1 LPS.“

⁹³ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18, dostupný z: www.usoud.cz; „Veřejnou institucí podle SvInf je jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.“

⁹⁴ FUREK, 2016, s. 45, JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M., 2019, komentář k § 2 bod V.

⁹⁵ Srov. § 178 odst. 1 první věta správního řádu.

⁹⁶ Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky.

⁹⁷ Srov. § 178 odst. 1 druhá věta správního řádu.

v souladu s ustanovením § 4 písm. d) zákona o zeměměřických a katastrálních orgánech⁹⁸ rozhoduje o odvolání.

3. Nelze-li nadřízený správní orgán určit podle předchozích dvou kroků, **stanoví nadřízený orgán výslovně (kasuisticky) správní řád**. Nadřízeným správním orgánem
- orgánu obce (starosta, rada, zastupitelstvo, obecní úřad, obecní policie) se rozumí krajský úřad⁹⁹;
 - orgánu kraje (zejména hejtman, rada, zastupitelstvo, krajský úřad) se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti (např. krajský stavební nebo živnostenský úřad) věcně příslušný ústřední správní úřad;
 - jiné veřejnoprávní korporace (např. vysoká škola, pokud rozhoduje v přenesené působnosti)¹⁰⁰ se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru;
 - právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Například v případě rybářské stráže se jedná o obecní úřad obce s rozšířenou působností;¹⁰¹
 - ústředního správního úřadu (např. Český úřad zeměměřický katastrální, Český báňský úřad, Úřad průmyslového vlastnictví, Úřad pro ochranu hospodářské soutěže)¹⁰² se rozumí ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu.¹⁰³ Od ústředních správních úřadů je třeba odlišovat správní úřady s celostátní působností, kterými jsou např. Státní pozemkový úřad nebo Úřad práce. Ty se na první pohled mohou jevit jako ústřední správní úřady, ale nejsou jimi. Jejich nadřízenými orgány budou povětšinou ministerstva.
4. **Není-li možné určit nadřízený orgán podle předchozích tří kroků**, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti **Úřad pro ochranu osobních údajů**.¹⁰⁴

⁹⁸ Zákon č. 359/1992 Sb., o zeměměřických a katastrálních orgánech, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁹ Krajský úřad podle ustanovení § 67 odst. 1 písm. a) zákona o krajích přezkoumává rozhodnutí vydaná orgány obce.

¹⁰⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 66/2015-33, dostupný z: www.nssoud.cz: „Při výkonu státní správy rozhoduje veřejná vysoká škola jako orgán instančně podřízený státním orgánům, a je tedy namístě, aby rozhodnutí školy mohlo být během správního řízení revidováno státními orgány stojícími mimo její strukturu. Oproti tomu při rozhodování ve věcech samosprávy tato instanční podřízenost neplatí a rozhodování musí ve všech stupních správního řízení zůstat v oblasti veřejné vysoké školy.“

¹⁰¹ Srov. § 14 zákona č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰² Úplný seznam ministerstev a ústředních orgánů státní správy obsahuje v ustanovení § 1 a 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰³ Srov. § 178 odst. 2 správního řádu.

¹⁰⁴ Srov. § 20 odst. 5 informačního zákona.

Určení nadřízeného orgánu je snadné v případě prvních dvou kategorií povinných subjektů, tedy státních orgánů a územně samosprávných celků. Jejich struktura předpokládá existenci dvou instancí. Výjimku z pravidla představují monokratické orgány, kde odborná literatura dovozuje, že odvolání či podání stížnosti není možné a proti vyřízení žádosti o poskytnutí informací je třeba se obrátit rovnou na soud.¹⁰⁵

Na druhou stranu v případě veřejného ochránce práv nebo prezidenta republiky Nejvyšší správní soud^{106,107} dospěl k závěru, že o žádostech nerozhoduje přímo ochránce nebo prezident, ale jejich kancelář. Roli nadřízeného orgánu dosud plnili vedoucí těchto kancelářů. S účinností od 1. 1. 2020 jejich roli převezme Úřad pro ochranu osobních údajů.

Určité nejasnosti se pojí se třetí kategorií povinného subjektu – veřejnou institucí. Shoda panuje v případě obchodních korporací¹⁰⁸ a státních podniků.¹⁰⁹ V jejich případě soudy aplikovaly ustanovení § 20 odst. 5 informačního zákona. To znamená, že o opravném prostředku dosud rozhodoval ten, kdo stojí v čele obchodní korporace nebo státního podniku. S ohledem na změnu daného ustanovení (účinnou od 1. 1. 2020) už není nadřízeným orgánem ten, kdo sedí v čele povinného subjektu, ale Úřad pro ochranu osobních údajů.

Jednoznačný pohled nepanuje v případě **příspěvkových organizací zřizovaných územně samosprávnými celky**. Autoři komentáře vyslovili názor, že odvolacím orgánem by měl být zřizovatel.¹¹⁰ Za zřizovatele pak může rozhodnout buď obecní, resp. krajský úřad, nebo rada obce/starosta, resp. rada kraje/hejtman. Autoři komentáře se přiklonili k první variantě.¹¹¹ Současně upozornili, že Nejvyšší

¹⁰⁵ FUREK, 2016, s. 1114.

¹⁰⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, čj. 2 As 58/2007-52, dostupný z: www.nssoud.cz: „Veřejný ochránce práv jako specifický kontrolní státní orgán je povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Rozhodování o žádostech o poskytnutí informací však není přímo na něm, nýbrž spadá mezi úkoly, které pro veřejného ochránce práv plní jeho kancelář.“

¹⁰⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. dubna 2011, čj. 2 Ans 8/2010-68, dostupný z: www.nssoud.cz: „I. Žadatelé o poskytnutí informace týkající se výkonu ‚správní agendy‘ prezidenta republiky se mohou se svými žádostmi o poskytnutí informace obracet jak na Kancelář prezidenta, tak i na prezidenta samotného, který v těchto případech (kdy nevystupuje v pozici ústavního činitele) je povinnou osobou ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

II. I žádosti o poskytnutí informace směřující přímo k prezidentovi republiky využívaje Kancelář prezidenta republiky, jakožto jeho servisní orgán, neboť jde o úkol nezbytný k zabezpečení jeho činnosti, který však prezident nemusí nutně vykonávat osobně.“

¹⁰⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, čj. 9 As 82/2013-22, dostupný z: www.nssoud.cz

¹⁰⁹ Srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 1. 4. 2008, čj. 30 Ca 162/2007-56: „Z uvedeného je zřejmé, že ustanovení § 178 SpŘ na Lesy ČR nedopadá, a to z toho prostého důvodu, že nejsou správním orgánem ve smyslu předpokládaném tímto ustanovením, ale veřejnou institucí, jak bylo shora uvedeno. V takovém případě ovšem dle názoru krajského soudu nezbytvá, než aplikovat právě zmíněný § 20 odst. 5 Svlínf, který s takovou situací počítá. Tím, kdo tedy v odvolacím řízení je oprávněn a současně povinen rozhodovat, je v přezkoumávané věci generální ředitel LČR, jakožto osoba, která stojí v jejich čele.“

¹¹⁰ FUREK, 2016, s. 1116.

¹¹¹ Tamtéž.

správní soud akceptoval jako nadřízený orgán příspěvkové organizace (konkrétně školy) radu obce.¹¹² Následně ale jiný senát Nejvyššího správního soudu v jiném případě, který se týkal též školy, konstatoval, že za odvolací orgán je třeba považovat toho, kdo základní školu pověřil výkonem veřejné správy. V případě základních škol se tedy jedná o orgán, který rozhodl o zápisu základní školy do příslušného rejstříku, čímž je krajský úřad a na území hlavního města Prahy Magistrát hlavního města Prahy. Nejvyšší správní soud současně odmítl předchozí rozsudek, ve kterém jako odvolací orgán akceptoval zřizovatele zastoupeného radou obce.¹¹³

Nejvíce nejasností se pojí se **státními příspěvkovými organizacemi**. Správní soudy při určování nadřízeného orgánu příspěvkových organizací zatím nevymezily obecné pravidlo. V některých případech dospěly k závěru, že nadřízeným orgánem je zřizovatel (Ministerstvo kultury v případě Národního památkového ústavu¹¹⁴ nebo Ministerstvo průmyslu a obchodu v případě Czechinvestu¹¹⁵), v jiných ale nikoli (v případě Národního zemědělského muzea Nejvyšší správní soud konstatoval, že nadřízeným orgánem je osoba stojící v čele).¹¹⁶

Při určení nadřízeného orgánu Správy železničních dopravních cest Městský soud v Praze¹¹⁷ konstatoval, že „podmínky pro určení nadřízeného orgánu u veřejných institucí [je] nutné zkoumat vždy ad hoc, tedy zda subjektem příslušným k rozhodnutí o odvolání je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, anebo zda existují tak úzké vztahy a vazby, jež dovolují vyslovit závěr o existenci subjektu nadřízeného, aniž by bylo možné dát obecně platnou odpověď pro všechny veřejné instituce. Judikatura v tomto ohledu vychází z úpravy vztahů dle právních předpisů, zřizovacích listin atd. Z uvedeného vyplývá, že při určení nadřízeného orgánu se zkoumá hierarchie a těsnost vazeb, tj. *„míra odsazení“* Pokud zde nejsou, resp. nebudou v dostatečné míře, nebude možné nadřízený orgán určit podle § 178 správního řádu a bude jím ten, kdo stojí v čele této organizační složky dle § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb.“. V daném případě soud konstatoval, že funkci zakladatele sice vykonává Ministerstvo dopravy. Funkce zakladatele však sama o sobě z hlediska těsnosti subordinačních vztahů není dostatečná.¹¹⁸

¹¹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 40/2010-60, dostupný z: www.nssoud.cz

¹¹³ Srov. rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 6. prosince 2018, čj. 7 As 235/2018-35, dostupný z: www.nssoud.cz

¹¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. září 2007, čj. 9 As 28/2007-77, dostupný z: www.nssoud.cz: „Subjektem povinným rozhodnout dle § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu o neposkytnutí informací je Ministerstvo kultury, které je dle § 25 odst. 2 zákona ČNR č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, Národnímu památkovému ústavu nadřízeno a žádný zvláštní zákon ohledně subordinačních vztahů mezi uvedenými subjekty nestanoví jinak.“

¹¹⁵ Srov. rozhodnutí Městského soudu v Praze čj. 8 Ca 206/2005-36.

¹¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 2. 2015, čj. 1 As 239/2014-39, dostupný z: www.nssoud.cz:

„Při rozhodovací činnosti Národního zemědělského muzea Praha týkající se poskytování údajů o movitých věcech v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není Ministerstvo zemědělství jemu nadřízeným orgánem.“

¹¹⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 3. 6. 2019, čj. 5 A 57/2015-46, dostupný z: www.nssoud.cz

¹¹⁸ Tamtéž.

3. KDY MŮŽE POMOCI VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV?

Ochránce se nemůže zabývat postupem všech povinných subjektů, ale pouze těch, které spadají do jeho působnosti vymezené v ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv.^{119, 120} V zásadě se jedná o státní orgány a výslovně uvedené instituce (např. veřejné zdravotní pojišťovny). V případě obcí a krajů je nutné důsledně rozlišovat, zda k vyřízení žádosti došlo v samostatné, nebo přenesené působnosti. Ochránce se může zabývat pouze činností v rámci přenesené působnosti. Nutno ale dodat, že i když obec rozhodne v prvním stupni v samostatné působnosti, o odvolání rozhoduje krajský úřad v přenesené působnosti. Ochránce proto může prošetřit, jak krajský úřad s odvoláním naložil. Tím nepřímo posoudí i postup obce při vyřizování žádosti.

Kdy pomůže
ochránce

Do působnosti ochránce nespadá činnost obchodních společností, státních podniků nebo příspěvkových organizací. Jejich postupem při vyřizování žádostí se ochránce zabývat nemůže.

Poslední novela informačního zákona účinná od 1. ledna 2020 ale pravděpodobně umožní ochránci seznámit se s postupy některých povinných subjektů, které jinak do jeho působnosti nespádají. V případě subjektů, u kterých nedošlo k určení nadřízený orgánu podle ustanovení § 178 správního řádu (např. státní podniky), přestane být nadřízeným orgánem osoba sedící v čele a bude jím Úřad pro ochranu osobních údajů. Zatímco postupem osoby sedící v čele subjektu, který není úřadem, se ochránce zabývat nemůže, činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů do působnosti ochránce spadá. Můžeme očekávat, že někteří žadatelé, kteří se svými oprávněnými prostředky neuspějí u Úřadu pro ochranu osobních údajů, se budou obracet na ochránce svými podněty k prošetření jeho postupu, potažmo povinných subjektů.

4. SHRNUTÍ

Informační zákon vymezuje celkem čtyři okruhy povinných subjektů. Státní orgány, orgány územní samosprávy, veřejné instituce a subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy. V zásadě lze říci, že nepanuje spor o to, kdo povinným subjektem je a kdo není. Jedinou výjimku představovaly v nedávné době obchodní společnosti s majetkovým podílem státu, územně samosprávného celku nebo jiného povinného subjektu. Nebylo jasné, kdy takovou společnost lze považovat za veřejnou instituci ve smyslu informačního zákona. Ústavní soud však opakovaně konstatoval, že nutnou podmínkou, aby bylo možné obchodní společnost považovat za veřejnou instituci, je výlučné vlastnictví státu, územně samosprávného celku nebo jiného povinného subjektu. Tento závěr se jeví být prozatím definitivní. Minimálně dokud se zákonodárce nerozhodne termín veřejné instituce vymezit odlišně (šířeji než Ústavní soud).

¹¹⁹ Bližší informace k působnosti veřejného ochránce práv můžete zjistit v informačním letáku **Ombudsman**. Leták je dostupný na internetových stránkách veřejného ochránce práv v sekci Životní situace.

¹²⁰ https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Ombudsman.pdf

IV.

VÝZNAM A ÚČEL PRÁVA NA INFORMACE

Předtím než se budeme věnovat samotnému procesu vyřizování žádostí o informace, považujeme za vhodné alespoň stručně ozřejmit povahu, význam a účel práva na informace. Činíme tak proto, že se domníváme, že řada pochybení, jichž se povinné subjekty při vyřizování žádostí o informace dopouští, pramení právě z nepochopení smyslu práva na informace. Říkáme to s vědomím, že nezdůvodněně jsou povinné subjekty konfrontovány žádostmi, které legitimní účel práva na informace nesledují.

Smyslem této kapitoly je vysvětlit, k čemu vlastně má podávání žádosti o informace sloužit. Proč tuto možnost máme a jak bychom tohoto nástroje měli využívat, aby co nejlépe naplnil svůj účel a naopak nesloužil jako prostředek šikany, vydírání či jiných nešvarů, které nelze považovat za výkon práva, ale spíš projev jeho zneužití.

1. POVAHA PRÁVA NA INFORMACE

Veřejné
subjektivní
právo

Článek 17 odst. 1 Listiny¹²¹ zakládá právo každého na pozitivní plnění (poskytování informací) ze strany státu a orgánů veřejné moci (v souhrnu hovoříme o „**po-
vinných subjektech**“ – viz předchozí kapitola). Právo na informace je zařazeno mezi práva politická, je prostředkem účasti na politickém životě státu. Právo na informace je tzv. **veřejné subjektivní právo**, tj. právo, kterým disponují osoby vůči státu a orgánům veřejné moci. Právu na informace koresponduje povinnost povinných subjektů poskytovat informace o své činnosti (v rozsahu své působnosti). Výraz „přiměřené“ užitý v článku 17 odst. 5 Listiny¹²² neznamená, že rozsah poskytovaných informací se odvíjí od volné úvahy povinného subjektu, ale je proporcionální k principům a hodnotám (chráněným zájmům), které jsou vyjmenovány v článku 17 odst. 4 Listiny¹²³, tj. k ochraně práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti, ochraně veřejného zdraví a mravnosti.

¹²¹ „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“

¹²² „Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

¹²³ „Svoboda projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“

2. VÝZNAM A ÚČEL PRÁVA NA INFORMACE

Smyslem a účelem práva na informace je participace občanské společnosti na věcech veřejných.¹²⁴ Vychází z významu, jaký má pro veřejnost **přiměřená informovanost o veřejných záležitostech**. Čím více subjektů realizuje právo na informace, tím více se naplňuje jeho význam.

Žádost o informaci je jedním z prostředků kontroly veřejné moci, neboť umožňuje veřejnosti přístup k informacím týkajícím se činnosti povinných subjektů.

Prostřednictvím práva na přístup k informacím se na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. „Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na ‚my‘ a ‚oni‘ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem sama o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.“¹²⁵

Profesionální sféra a informace o osobách působících ve veřejném životě spadá do sféry veřejné; jednotlivci a veřejnost mohou mít legitimní zájem o informace týkající se fungování veřejné moci ve státě, tj. o činnosti těch, již tuto moc reprezentují (vykonávají). Veřejná diskuse vyvolaná získanými informacemi může následně působit jako veřejná kontrola činnosti státu a jeho reprezentantů. Veřejná kontrola je jedním z instrumentů, který by měl bránit možnému zneužití veřejné moci.¹²⁶ „Věci veřejnou jsou veškeré agendy státních institucí, jakož i činnost politiků místních i celostátních, úředníků, soudců, advokátů, popř. kandidátů či čekatelů na tyto funkce. Tyto veřejné záležitosti, resp. veřejná činnost jednotlivých osob, mohou být veřejně posuzovány.“¹²⁷

Cílem kontroly veřejné správy je zjistit skutečnosti rozhodné pro posouzení dodržování zákonnosti při jejím výkonu, porovnat je v konkrétním případě se zákonem stanovenými standardy činnosti správního úřadu, vyhodnotit případné odchylky od těchto standardů a při zjištění porušení zákonnosti navrhnout nebo přijmout odpovídající prostředky nápravy.¹²⁸

Je-li právo na informace realizováno, může být ve vztahu k veřejné správě **jednou z právních záruk zákonnosti**.¹²⁹ „Nejen reálné poskytování informací, ale již pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti při výkonu veřejné moci, ke

Veřejná kontrola

Záruka zákonnosti

¹²⁴ Srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 517/10-2 ze dne 15. 11. 2010 dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>

¹²⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017 čj. 1 As 120/2017-37, [3584/2017 Sb. NSS], dostupný z: www.nssoud.cz

¹²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015 čj. 8 As 12/2015-46, dostupný z: www.nssoud.cz

¹²⁷ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03 dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>

¹²⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 5. 2009, čj. 5 As 68/2008-67, dostupný z: www.nssoud.cz

¹²⁹ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, dostupný z: www.nssoud.cz

zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejdůležitější) preventivní prvek předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě (...) Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má rovněž příznivý vliv na důvěru občanů v demokratické instituce a na jejich ochotu podílet se na veřejném životě (...) Naopak situace, kdy již samotné získávání podkladových informací z veřejné správy činí občanům potíže (...) vedou k poklesu ztotožňování se veřejnosti s politickým systémem, k izolacionismu a postupné rezignaci na veřejné dění.¹³⁰

Ochrana ústavnosti

Právo na informace je současně **prostředkem ochrany ústavnosti**, neboť slouží k naplňování ústavního příkazu čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož má státní moc sloužit všem občanům a může být uplatňována jen v případech, v mezích a způsobu, které stanoví zákon. Jinak řečeno, právo na svobodný přístup k informacím je jedním z prostředků, kterým je možné kontrolovat, zda platí zmíněné ústavní východisko, že stát je tu pro občany, nikoliv občané pro stát.¹³¹

Důvěra ve veřejnou správu

Přístup k informacím současně **posiluje důvěru veřejnosti ve veřejnou správu jako celek**. Uzavřenost veřejné správy obecně vyvolává spíše podezření na nezákonné počínání, zatímco transparentnost omezuje pocit rozdělení společnosti na „my“ a „oni“, tj. ti, co mají „moc“. Otevřené poskytování informací a transparentnost veřejné správy je jedním z principů dobré správy (otevřenost)¹³².

Otevřenost veřejné správy

Na druhé straně právo na informace nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti.¹³³

Komerční účel

Konečně připomínáme komerční hodnotu některých informací, jimiž veřejný sektor disponuje. I informace mohou být cennou obchodní komoditou. Proto je třeba mít na zřeteli i možnost jejich **opakovaného použití pro komerční i nekomerční účely**. Jak už jsme zmínili, na evropské úrovni stanoví základní rámec pro další použití informací veřejného sektoru směrnice 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru.

Neomezené využívání informací zveřejněných povinnými subjekty typicky prostřednictvím veřejných rejstříků či webových stránek povinných subjektů pro ryze komerční účely, např. vytváření nových uživatelsky přijatelnějších databází, nabídky služeb a produktů, je možné v případě tzv. otevřených dat.¹³⁴ U ostatních zveřejněných informací veřejného sektoru je nutné respektovat pravidla pro zpracování osobních údajů¹³⁵ – blíže kapitola XI **Poskytování osobních údajů**, případně další omezení vyplývající z vnitrostátní úpravy zpřístupňování jednotlivých rejstříků a databází. Pro posuzování přípustnosti dalšího využití informací z veřejných registrů je

¹²⁷ KORBEL, F. *Právo na informace: zákon o svobodném přístupu k informacím: zákon o právu na informace o životním prostředí: komentář*. Praha: Linde, 2005, ISBN 80-7201-532-x, s. 48.

¹³¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 11. 2012, čj. 2 Ans 13/2012-14, dostupný z: www.nssoud.cz

¹³² <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>

¹³³ Srov. usnesení Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 156/02 ze dne 18. prosince 2002 dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>

¹³⁴ Srov. § 4b informačního zákona poslední věta: „Má se za to, že před dalším zpracováním otevřených dat nemají přednost oprávněné zájmy nebo práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů.“

¹³⁵ <https://www.uouu.cz/nesouhlasim-se-zpusobem-jakym-jsou-zpracovavany-me-osobni-udaje-ziskane-z-verejneho-rejstriku-v-soukromych-databazich-na-internetu-jak-se-mo-hu-branit/ds-5314/archiv=0&p1=3942>

tedy nezbytné mj. zkoumat, zda předpisy, jež vedení daných evidencí a veřejných rejstříků upravují, neomezují využití dat v nich shromážděných.

Názornou ukázkou zákonného omezení využití dat z veřejného rejstříku je například již zmíněný katastrální zákon. Využití dat obsažených v katastru nemovitostí účelově váže tím, že umožňuje jejich další využití jenom k účelům uvedeným v § 1 odst. 2 katastrálního zákona. Bez ohledu na skutečnost, že některé účely bude v praxi možné vykládat poměrně široce, např. „hospodářské účely“¹³⁶, je z textu zákona zřejmý nepopiratelný úmysl zákonodárce omezit další využití dat obsažených v katastru nemovitostí.

**Účelové
omezení**

¹³⁶ Výkladu rozsahu omezení využití katastru nemovitostí pro mj. „hospodářské účely“ se ochránce věnuje v rámci šetření sp. zn. 8021/2018/VOP/DV.

V.

ZÁKLADNÍ ZÁSADY POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ

Cílem této kapitoly je formulovat a vysvětlit desatero základních zásad, které by měly povinné subjekty při vyřizování žádosti o informace dodržovat. Obsah těchto zásad je pak naplněn dílčími pravidly, jimž se věnujeme postupně v následujících kapitolách. Jedná se o tyto zásady:

- Zásada č. 1: Každý se může ptát na informace vztahující se k působnosti povinných subjektů.
- Zásada č. 2: Povinné subjekty poskytují informace na žádost nebo zveřejněním.
- Zásada č. 3: Poskytování informací vychází z principu neformálního přístupu k informacím.
- Zásada č. 4: Informace se poskytují zásadně bezplatně.
- Zásada č. 5: Povinný subjekt poskytne informaci, pokud o ni žadatel řádně požádal (podal žádost ve smyslu informačního zákona), je zřejmé, jakou informaci požaduje, informace se vztahuje k působnosti povinného subjektu a poskytnutí informace nic nebrání.
- Zásada č. 6: Co povinný subjekt poskytne, to zpravidla zveřejní.
- Zásada č. 7: Informaci lze neposkytnout pouze, existuje-li zákonný důvod pro její odepření a je-li to nezbytné k ochraně jiných práv a svobod či chráněných zájmů (test poměrování zájmů).
- Zásada č. 8: Kdykoliv povinný subjekt neposkytne požadované informace (byť i jen zčásti), aniž by zároveň žádost odložil, vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti.
- Zásada č. 9: Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti je možné se bránit odvoláním. Proti ostatním nesprávným postupům povinného subjektu včetně nečinnosti je v zásadě možné se bránit stížností.
- Zásada č. 10: Rozhodnutí o odvolání je přezkoumatelné soudem a Úřadem pro ochranu osobních údajů.

ZÁSADA Č. 1

Každý se může ptát na informace vztahující se k působnosti povinných subjektů.

V prvé řadě platí, že každý – kdokoliv – může žádat po povinném subjektu informace. Pro poskytnutí informace není v zásadě relevantní, kdo o informace žádá. Žádat může kdokoliv, fyzická osoba či právnická osoba, jedna i více osob současně. Neurčí-li si žadatelé mezi sebou svého zástupce, povinný subjekt jedná se všemi žadateli stejně.¹³⁷ Bližší informace o tom, jaké údaje musí žadatel o sobě v žádosti uvést, najdete v kapitole VI [Proces vyřizování žádosti o informace](#).

¹³⁷ Srov. § 3 odst. 1 informačního zákona.

Informací se rozumí obsah nebo jeho část zaznamenané jako text (psaný, tištěný, na papíře nebo v elektronické formě) nebo zvuková, vizuální či audiovizuální nahrávka¹³⁸. Po povinném subjektu lze žádat konkrétní informaci (obsah dokumentu), např. informaci, kdo vydal rozhodnutí, kdy, čeho se týkalo, jak úředník rozhodl. Žádat lze i dokument obsahující informaci, např. konkrétní rozhodnutí, usnesení apod.¹³⁹ Pokud žadatel žádá celý dokument, povinný subjekt posoudí, zda jej jako celek může žadateli poskytnout. Postupuje přitom dle návodu popsáno v kapitole IX **Kdy lze informace odmítnout**.

Povinné subjekty jsou povinny poskytovat **existující informace**, tj. zaznamenané informace, které mohou v okamžiku podání žádosti přečíst, poslechnout, shlédnout, vyhledat.

Pokud požadované informace neexistují, tj. nejsou ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím zaznamenány, **není povinný subjekt povinen je vytvářet, vyhledávat a poskytnout**. Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že „Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací“. Smyslem poskytování informací dle informačního zákona není obhajovat či vysvětlovat stanoviska a postup povinného subjektu, motivy, úvahy či důvody postupu povinného subjektu (nejsou-li dohledatelné z informací, kterými povinný subjekt reálně disponuje, např. z odůvodnění rozhodnutí, metodického doporučení, stanovisek a doporučení atd.).¹⁴⁰ Blíže kapitola VI **Proces vyřizování žádosti o informace**.

Na druhé straně ale zákon nezakazuje povinnému subjektu, aby požadovanou informaci nově vytvořil, navzdory tomu, že takovou povinnost nemá (např. pokud uzná potřebnost takové informace), a poskytl ji. Podobně zákon nebrání povinným subjektům sdělit na dotaz právní názor, zejména pokud jej hodlá uplatnit ve své rozhodovací praxi.

Vedle toho z rozhodovací praxe soudů¹⁴¹ vyplývá, že žadatel a povinný subjekt spolu nemají hrát „hru na slepou bábu“. Pokud povinný subjekt informaci požadovanou nemá, „ale má informaci obdobnou té, kterou žadatel požaduje a která by

Informace

Neexistující informace

¹³⁸ K pojmu „informace“ srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 9. 2016, čj. 9 A 117/2013-34, dostupný z: www.nssoud.cz: Vzorek policejní polokošile nelze považovat za informaci dle § 3 odst. 3 informačního zákona.

¹³⁹ V rozsudku ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 162/2014-63 Nejvyšší správní soud vyslovil následující: „Lze tedy říci, že záměrem zákonodárce jednoznačně bylo, aby ‚informace‘ v pojetí zákona o svobodném přístupu k informacím byla totožná s pojmem ‚dokument‘ v transponované směrnici 2003/98/ES (...). Dokument je v čl. 2 odst. 3 směrnice 2003/98/ES definován jako ‚a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka); b) jakákoli část takového obsahu.“ Obdobně např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2008, čj. 1 As 17/2008-67, všechny dostupné z: www.nssoud.cz

¹⁴⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2009, čj. 6 As 18/2009 (1957/2009 Sb. NSS), dostupný z: www.nssoud.cz. „Vnitřní motivy, které vedly žalovaného k tomu, aby určitým způsobem nekonal, však ze své povahy nemohou být zaznamenány v žádné podobě a žádným způsobem, a proto se nejedná o informace ve smyslu § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.“

¹⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 As 257/2017-46, dostupný z: www.nssoud.cz

zjevně mohla sloužit ke splnění cíle podané žádosti“, má mu to sdělit. Je následně na žadateli samém, zda novou žádost přílehlavě upraví.

V praxi mohou nastat situace, kdy může být sporné, zda žadatel „ještě“ žádá o existující informace, které je povinný subjekt povinen vyhledat, nebo zda už (např. vzhledem k rozsahu žádaných informací) žádá o „vytvoření“ nové informace. Tomuto problému se věnujeme v kapitole VI [Proces vyřizování žádosti](#).

Působnost

Působnost rozumějme „činnost“. To znamená, že kdokoliv může žádat **jakékoliv informace o činnosti povinných subjektů**. Pojem „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“¹⁴² je třeba vykládat tak, že k působnosti povinného subjektu se vztahují zpravidla všechny informace, které má povinný subjekt objektivně k dispozici.¹⁴³ Takový závěr vyplývá logicky ze zásady zákonnosti výkonu veřejné moci. Vycházíme-li z předpokladu, že povinný subjekt je povinen vykonávat svou činnost pouze v mezích a způsoby stanovenými zákonem, měl by v rámci své činnosti fyzicky disponovat jen informacemi, které získal v souvislosti s výkonem své zákonné působnosti.

Informací vztahující se k působnosti povinného subjektu je **i rozhodnutí jiného povinného subjektu, opírá-li se o něj právní názor povinného subjektu** (např. pouhou formou odkazu). Odkazem dává povinný subjekt dostatečně najevo, že danou informaci považoval za relevantní pro rozhodování v dané věci a že má (měl) tuto informaci přinejmenším v době svého rozhodování k dispozici.¹⁴⁴

Povinné subjekty

Kdo je povinným subjektem, jsme blíže vysvětlili v kapitole III. Povinnými subjekty jsou především státní orgány, obce, kraje a jejich orgány a veřejné instituce. V případě územně samosprávných celků (obcí a krajů) je možné žádat o informace týkající se výkonu jak přenesené působnosti (státní správy), tak i samostatné (samosprávy).¹⁴⁵ [Realizaci práva na informace v prostředí územních samospráv](#) se věnujeme v kapitole X.

ZÁSADA Č. 2

Povinné subjekty poskytují informace na žádost nebo zveřejněním

Informační zákon počítá s tím, že povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti nebo zveřejněním.¹⁴⁶ K poskytování informací zpravidla dochází v návaznosti na obdrženou žádost o informace. Informační zákon dále povinnému subjektu

¹⁴² Srov. § 2 odst. 1 informačního zákona.

¹⁴³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.05.2009, čj. 1 As 29/2009-59, dostupný z: www.nssoud.cz. Jak připouští i soud v tomto rozsudku „ lze si představit i situace, kdy by povinný subjekt určitou informací disponoval a ta by se přitom vůbec netýkala jeho působnosti. Např. kdyby žadatel po Státním úřadu pro jadernou bezpečnost či po Českém báňském úřadu žádal poskytnutí informací obsažených v knize Krakatit od Karla Čapka, pak by samozřejmě bylo na místě takovou žádost odložit podle § 14 odst. 5 písm. c) citovaného zákona, byť by se tato kniha fyzicky nacházela v knihovnách uvedených správních orgánů“.

¹⁴⁴ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 21. července 2015, sp. zn.: 808/2015/VOP/VBG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3562>

¹⁴⁵ Co je státní správa a co samospráva, blíže vysvětlujeme např. v letáku Obce. Leták najdete na stránkách ombudsmana www.ochrance.cz, v sekci „životní situace“.

¹⁴⁶ Srov. § 4 odst. 1 ve spojení s § 5 informačního zákona.

ukládá zveřejňovat určité informace (tzv. povinně zveřejňované informace).¹⁴⁷ Současně umožňuje povinnému subjektu zveřejnit i další informace o své činnosti, aniž by jejich publikací předcházela konkrétní žádost o informace. Stačí přitom jen respektovat další zákonné limity, tj. nezveřejnit informace, které by zveřejněny být neměly.¹⁴⁸ Neplatí tedy, že nelze poskytnout jiné informace než ty, které některý žadatel požaduje nebo o nichž to stanoví zákon. Na druhé straně žádná snaha o transparentnost úřadu není neomezená. Blíže kapitola IX **Kdy lze informaci odmítnout.**

**Zveřejňování
informací**

ZÁSADA Č. 3

Neformální přístup k informacím

Aby bylo právo na informace co nejnáze realizovatelné, vychází z principu neformálního přístupu k informacím. Tento princip se v praxi projevuje především v minimálních zákonných požadavcích na podání žádosti o informace (žádost není podáním dle § 37 správního řádu, lze ji podat ústně i písemně – prostým e-mailem, není ji třeba odůvodňovat) – blíže se náležitostí žádosti věnujeme v kapitole VI Proces vyřizování žádostí o informace.

**Neformální
přístup
k informacím**

Neformálnost poskytování informací se projevuje také tím, že při poskytování informací se správní rozhodnutí nevydává – povinný subjekt informace poskytuje prostým sdělením (zasláním požadovaných informací v dopise či příloze dopisu) – blíže kapitola VI Proces vyřizování žádostí o informace.

Proces vyřizování žádosti je minimálně svázán procesními pravidly zakotvenými ve správním řádu. Ustanovení správního řádu se jako subsidiární právní předpis použije na postup vyřizování žádosti o informace jen v omezeném rozsahu.¹⁴⁹

ZÁSADA Č. 4

Informace se poskytují zásadně bezplatně.

Poskytování informací není v zásadě spojeno s žádnou finanční úhradou. Žadatel neplatí ani za podání žádosti, ani za poskytnutí informace. Povinný subjekt může žadateli účtovat pouze náklady za pořízení kopií, opatření technických nosičů dat, odeslání informací (poštovné) a za tzv. mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.¹⁵⁰ Blíže kapitola VIII **Úhrada za poskytování informací.**

**Bezplatné
poskytování
informací**

¹⁴⁷ Které to jsou, najdete v § 5 odst. 1 a 2 informačního zákona.

¹⁴⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. listopadu 2014 čj. 4 As 90/2013-44, dostupný z: www.nssoud.cz

¹⁴⁹ Srov. § 20 odst. 4 informačního zákona a blíže kapitola II Právní úprava.

¹⁵⁰ Srov. § 17 informačního zákona.

ZÁSADA Č. 5

Povinný subjekt poskytnete informaci, pokud o ni žadatel řádně požádal (podal žádost ve smyslu informačního zákona), je zřejmé, jakou informaci požaduje, informace se vztahuje k působnosti povinného subjektu a poskytnutí informace nic nebrání.

Povinný subjekt je povinen žádost vyřídit tím, že informaci poskytne, jsou-li splněny následující podmínky – řádně podaná žádost, z obsahu žádosti nebo jejího doplnění je zřejmé, jakou informaci žadatel žádá, informace se týká činnosti povinného subjektu a poskytnutí informace nebrání žádné právní překážky (zákonný důvod pro odepření, nezbytnost chránit jiné oprávněné zájmy, práva a svobody) ani faktické překážky (nejčastěji absence informace). Blíže kapitola VI [Proces vyřizování žádosti o informace](#).

ZÁSADA Č. 6

Co povinný subjekt poskytne, to zpravidla zveřejní.

Zveřejňování poskytnutých informací

Informační zákon povinným subjektům ukládá, aby do 15 dnů od poskytnutí informace informaci zveřejnily způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. na webových stránkách povinného subjektu). I toto obecné pravidlo má své limity dané především tím, že některé informace nelze poskytnout každému, ale jen někomu (např. účastníkům řízení, osobám, jichž se týkají, atd.). Zveřejnění některých informací by mohlo představovat nepřiměřený zásah do soukromí dotčených osob. Někdy je zveřejnění technicky vyloučeno či by byl takový požadavek vůči povinnému subjektu nepřiměřeně zatěžující. Za určitých podmínek povinný subjekt zveřejní namísto poskytnuté informace tzv. doprovodnou informaci. Podrobněji se tomu problému věnujeme v kapitole VI [Proces vyřizování žádostí o informace/zveřejňování poskytnutých informací](#).

ZÁSADA Č. 7

Informaci lze neposkytnout pouze tehdy, existuje-li zákoný důvod pro její odepření a je-li to nezbytné k ochraně jiných práv a svobod či chráněných zájmů.

Odepření informace

Jakékoliv omezení práva na informace musí splňovat dvě podmínky – formální (existuje konkrétní ustanovení zákona, které umožňuje/ukládá povinnému subjektu informaci neposkytnout) a materiální (právo na informace je nezbytné omezit pro některý z účelů vyjmenovaných v článku 17 odst. 4 Listiny). Všechna zákonná omezení je třeba vykládat restriktivně. V každém individuálním případě je nutné poměřit právo na informace s jiným kolidujícím právem či chráněným zájmem – provést test proporcionality. Blíže kapitola IX [Kdy lze informaci odmítnout](#).

ZÁSADA Č. 8

Kdykoliv povinný subjekt neposkytne požadované informace (byť i jen zčásti), aniž by zároveň žádost odložil, vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti.

Informační zákon zná jen tři způsoby vyřízení žádosti – poskytnutí informace, odložení žádosti a zamítnutí (celé či části) žádosti. Blíže kapitola VI [Proces vyřizování žádosti o informace](#).

ZÁSADA Č. 9

Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti je možné se bránit odvoláním. Proti ostatním nesprávným postupům povinného subjektu včetně nečinnosti je v zásadě možné se bránit stížností.

Informační zákon zná dva prostředky nápravy vůči nesprávnému postupu povinného subjektu – stížnost a odvolání. Pokud žadatel nesouhlasí s rozhodnutím povinného subjektu o odmítnutí žádosti, může se bránit odvoláním. Ostatní situace chybného postupu povinného subjektu lze zásadně řešit prostřednictvím stížnosti. Jak podat opravné prostředky a jak postupuje povinný subjekt při jejich vyřizování, vysvětlujeme v kapitole VII [Opravné prostředky](#).

Procesní
obrana

ZÁSADA Č. 10

Rozhodnutí o odvolání je přezkoumatelné soudem a Úřadem pro ochranu osobních údajů.

Proti rozhodnutí o odvolání je možné se bránit správní žalobou. Rozhodnutí o odvolání může přezkoumat v přezkumném řízení Úřad pro ochranu osobních údajů.

Blíže kapitola VII [Opravné prostředky](#).

Přezkum

VI.

PROCES VYŘIZOVÁNÍ ŽÁDOSTI O INFORMACE

V této kapitole si podrobněji řekneme od A do Z, jak vyřizovat žádosti o informace. Začneme tím, jak má žádost vypadat, tj. co musí obsahovat a jak je možné žádost podat. Jak má postupovat povinný subjekt při jejím vyřizování, aby dodržel zákon.

1. JAK POŽÁDAT O INFORMACE?

Způsob podání
žádosti

O informace lze žádat ústně nebo písemně, poštou i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací (datovou schránkou, e-mailem). Pro ústně podanou žádost zákon žádné požadavky nestanoví, dovozujeme však, že i z ústně podané žádosti by mělo být minimálně zřejmé, jaké informace žadatel žádá. Pokud žadatel není s vyřízením své ústně podané žádosti spokojen, měl by podat žádost písemně.¹⁵¹

1.1 Co musí žadatel v žádosti uvést

Písemná žádost nemusí být zaslána povinnému subjektu na žádném zvláštním formuláři.

Náležitosti
žádosti

Z písemné žádosti musí být zřejmé především to, že žadatel žádá informace ve smyslu informačního zákona, komu je žádost určena (kterému povinnému subjektu), a adresa pro doručování poskytnuté informace.¹⁵² Pokud tyto údaje žádost neobsahuje, nejde o žádost ve smyslu informačního zákona. Každé podání je třeba posuzovat dle svého obsahu a dle něj s ním také naložit.

Žadatel by měl v žádosti uvést své jméno, příjmení, datum narození a adresu místa trvalého pobytu / bydliště (je-li žadatel fyzická osoba) anebo název, identifikační číslo, adresu sídla (je-li žadatel právnickou osobou). Neuvede-li ale tyto (identifikační) osobní údaje, nejedná se o vadu žádosti, která by zpravidla bránila poskytnutí informace. Kdy nedostatek údajů o žadateli brání vyřízení žádosti, vysvětlujeme dále v kapitole 4.3 Kdy nedostatek údajů o žadateli brání vyřízení žádosti?

Žádost není
podáním

Žádost o informace není podáním dle § 37 správního řádu. To znamená především to, že žádost nemusí být podepsána žadatelem. Elektronicky podaná žádost (např. e-mailem) i bez uznávaného elektronického podpisu je řádnou žádostí dle informačního zákona.¹⁵³

¹⁵¹ Srov. § 13 odst. 2 informačního zákona.

¹⁵² Srov. § 14 odst. 4 informačního zákona.

¹⁵³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 9. 2015, čj. 10 As 163/2015-53, dostupný z: www.nssoud.cz. Obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2013, čj. 8 Ans 15/2012-34; dostupný z: www.nssoud.cz

Pokud zákon říká, že ze žádosti má být zřejmé, že „se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu informačního zákona“, pak to znamená jen to, že **ze žádosti musí být zřejmé, že se žadatel žádostí domáhá „poskytnutí informace“**. Není nezbytné odvolávat se na informační zákon či jej přímo citovat. Takový požadavek jako projev přepjatého formalismu už judikatura zapověděla.¹⁵⁴ Z podané žádosti však musí být zřejmé, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu informačního zákona a že toliko nepožaduje prosté neformální sdělení, kterým povinný subjekt zodpoví jeho dotaz.

Dle názoru ochránce výslovným odkazem na svůj nárok na informaci uvedeným v žádosti o informaci žadatel dává dostatečně najevo, že žádá o poskytnutí informace podle informačního zákona.¹⁵⁵ Povinný subjekt vyřídí žádost o informaci podle informačního zákona i v případě pochybností o povaze žádosti, a to s ohledem na požadavek maximálního zjednodušení přístupu k informacím podle čl. 17 Listiny. Má-li povinný subjekt pochybnosti, zda žádost byla podána ve smyslu informačního zákona, může vyzvat žadatele o její upřesnění¹⁵⁶. Neupřesní-li žadatel do 30 dní od doručení výzvy svoji žádost, rozhodne povinný subjekt o odmítnutí žádosti.¹⁵⁷

Žádost o informaci není nutné vyřídít podle informačního zákona jen v případě, je-li zcela nepochybné, že žadatele neměl v úmyslu žádat o informace formálním způsobem dle informačního zákona.

Žádost nemusí být odůvodněna.

Jedním z projevů neformálnosti přístupu k informacím je uplatnění pravidla, že žadatel nemusí v žádosti uvést, za jakým účelem informace požaduje. Tato zásada sleduje zejména maximální možnou otevřenost veřejné moci. Má co nejvíce usnadnit výkon veřejné kontroly jakožto jednoho z účelů práva na informace. V případě požadavku na zdůvodnění či právní titul by bylo možno pochybovat o tom, že právě odůvodnění žádosti o informace je opatřením v demokratické společnosti

Odůvodnění
žádosti

¹⁵⁴ Srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011 čj. 8 As 57/2011-77, ze dne 19. 2. 2013 čj. 8 Aps 5/2012, ze dne 11. 6. 2009 čj. As 15/2009-79, www.nssoud.cz „Základním vodítkem pro rozlišení, zda má být určitá žádost o poskytnutí informace (mysleno nikoli pouze ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) posuzována formálním či neformálním postupem, je samotná formulace žádosti. Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Bylo by formalistickým a tedy nežádoucím požadavkem, aby žadatel o informaci musel ve své žádosti vždy zmínit název zákona o svobodném přístupu k informacím, či dokonce odkazovat na některá jeho ustanovení. Je však třeba trvat na požadavku, aby bylo z podané žádosti zřejmé, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona a musí z ní být patrná vůle o vyřízení této žádosti postupem a s náležitostmi podle tohoto zákona.“

¹⁵⁵ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 29. ledna 2013, sp. zn.: 2139/2012/VOP/JHO, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/394>. V posuzovaném případě stěžovatel elektronicky zaslal na Ministerstvo financí dotaz ohledně výše dlužné částky daně z přidané hodnoty při dovozu zboží, u které je evidentní, že je nevymahatelná. Konkrétně se tázal: „zda je možné sdělit celkovou dlužnou částku DPH při dovozu zboží v případech, kdy je evidentní, že tato daň je nevymahatelná, a to do doby, kdy správa DPH při dovozu byla vyňata z kompetence celní správy“. Dále uvádí, že na tuto informaci by měl mít jako daňový poplatník nárok.

¹⁵⁶ Srov. § 14 odst. 5 písm. b) informačního zákona.

¹⁵⁷ Srov. tamtéž.

nezbytným pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví či mravnosti.¹⁵⁸

Informační zákon proto nevyžaduje a ani nemůže vyžadovat, aby byla žádost zdůvodněna či podložena nějakým „právním titulem“. Povinný subjekt tudíž nezkoumá důvody podání žádosti.

**Motivace
žadatele**

Motivace žadatele k podání žádosti není pro posouzení věci podstatná. Je jedno, zda byl stěžovatel při podání žádosti o informace veden pouhou zvědavostí, zda hodlal uplatňovat svá občanská práva či zda byl veden obchodním nebo jiným zájmem, nehraje při posouzení roli.¹⁵⁹

Skutečnost, že žadatelé o informace nejsou povinni odůvodnit svou žádost, pochopitelně nezbavuje povinné subjekty úkolu vyřešit kolize práva na informace s jinými právy. Povinné subjekty si musí vystačit s obecným vymezením účelu práva na přístup k informacím a obecně úvahy aplikovat také do jednotlivých kroků testu proporcionality (viz kapitola IX **Kdy lze informace odmítnout**).¹⁶⁰

Zda povinný subjekt požadovanou informaci poskytne nebo nikoliv, musí rozhodnout výhradně jen na základě povahy samotné informace – buď se jedná o informaci, u které je zákonný důvod, pro který ji nelze poskytnout (např. obchodní tajemství, osobní údaje fyzické osoby apod.), nebo jde naopak o informaci, kde takový důvod neexistuje. V tom případě je povinností povinného subjektu ji poskytnout komukoliv, kdo o ni požádá. V obou případech by zkoumání, k čemu žadatel informaci potřebuje nebo zda může daná informace sloužit k ochraně jeho zájmů, bylo zbytečné, ba dokonce protizákonné.¹⁶¹

To však zcela neplatí v případě poskytování informací o platech (příjemcích veřejných prostředků dle § 8b informačního zákona), kde postavení žadatele (přínejmenším dle názoru Ústavního soudu) může být rozhodující. **Poskytování informací o platech** se věnujeme v kapitole XII.

Za podání žádosti se nehradí žádné poplatky.

Dalším projevem neformálního přístupu k informacím je skutečnost, že podání žádosti o informace není zpoplatněno.

1.2 Doručování e-žádosti

**Doručování
žádosti
e-mailem**

Pokud žadatel podává žádost elektronicky, musí tak činit prostřednictvím elektronické podatelny povinného subjektu zveřejněné na jeho úřední desce, resp. jeho internetových stránkách,¹⁶² nebo prostřednictvím datové schránky. **Den doručení na podatelnu určuje počátek běhu lhůty pro vyřízení žádosti.**

¹⁵⁸ Srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 18. května 2007, sp. zn. 3589/2006/VOP/KČ, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1674>

¹⁵⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2008, čj. 8 As 57/2006-67, dostupný z: www.nssoud.cz

¹⁶⁰ Srov. JANTOŠ, M. Odůvodnění žádosti o informace při kolizi základních práv. *Právní rozhledy*. 2019, č. 7, s. 248.

¹⁶¹ Srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 11. srpna 2011, sp. zn. 5137/2010/VOP/KČ, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2528>

¹⁶² Srov. § 14 odst. 3 a 4 informačního zákona.

Je-li žádost doručena na jinou adresu, než je adresa podatelny, je úředník povinen bezodkladně zabezpečit předání žádosti na elektronickou adresu podatelny.¹⁶³ Tím mohou podle názoru ochránce¹⁶⁴ **úřední osoby zhojit vadu žádosti** – elektronická žádost (původně zasláná na adresu elektronické pošty zaměstnance) se stává žádostí ve smyslu informačního zákona. Okamžikem předání do elektronické podatelny začínají běžet lhůty dle ustanovení § 14 informačního zákona pro vyřízení žádosti.

Popsaný názor ochránce ale nesdílí např. Ministerstvo vnitra.¹⁶⁵ Dle jeho názoru je nutné podání zaevidovat v systému spisové služby. Tím se ale z tohoto podání nestává žádost podle informačního zákona, neboť žadatel svou povinnost, aby sám žádost podal prostřednictvím elektronické adresy podatelny, nesplnil, a „sankce“ předpokládaná § 14 odst. 4 informačního zákona tudíž nastala. Jím zastávaný názor, kdy žadatel musí nést následky „sankce“ za zaslání žádosti na nesprávnou adresu, nicméně neznamená, že by povinné subjekty nebyly povinny se takto „nesprávně doručenými žádostmi“ vůbec zabývat. Opak je pravdou. **Každé podání je třeba posuzovat dle obsahu.** Nejde-li v daném případě o žádost ve smyslu informačního zákona, protože obsahově jinak bezvadná žádost o informace nebyla doručena, jak vyžaduje zákon, povinný subjekt posoudí její obsah a postupuje tak, že žadatele upozorní, že jeho žádost není žádostí ve smyslu informačního zákona, neboť nebyla řádně doručena a poučí ho o adrese e-podatelny, na niž je třeba žádost poslat. Takový postup v praxi povede zpravidla k tomu, že žadatel vzápětí odešle tutéž žádost tam, kam má, ale neodpustí si (minimálně pro sebe) poznámky o „zbytečné úřednické byrokracii“.

Takový postup namísto vyřizování žádosti „rovnou“ se jeví ochránci neefektivní a v nesouladu s principy dobré správy (zejména principem vstřícnosti). Zvláště v situaci, kdy poskytnutí informace nic nebrání. Protože povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti i „z vlastní iniciativy“ zveřejněním, nepovažujeme za nezbytné „čekat“ na novou žádost řádně doručenou, ale doporučujeme rovnou vyřizovat i „špatně doručené žádosti“ prostřednictvím shora popsaného „zhojení“ vady žádosti. Ostatně samo ministerstvo ve zmíněném metodickém doporučení připouští možnost žádost vyřídit tím, že obec informaci poskytne či poskytne část informací

¹⁶³ Srov. § 5 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb. o podrobnostech výkonu spisové služby: „Pokud je v adrese na obálce doručené veřejnoprávnímu původci uvedeno nad názvem veřejnoprávního původce jméno, popřípadě jména, a příjmení fyzické osoby, předá veřejnoprávní původce obálku adresátovi, popřípadě jím určené fyzické osobě, neotevřenou. Zjistí-li adresát po otevření obálky, která mu byla předána, že obsahuje dokument úředního charakteru, zabezpečí bezodkladně jeho dodatečné označení a zaevidování. Pokud je v adrese na obálce doručené veřejnoprávnímu původci uvedeno jméno, popřípadě jména, a příjmení fyzické osoby pod názvem veřejnoprávního původce nebo vedle něj, veřejnoprávní původce postupuje podle ustanovení § 7 až 10. Pokud byl dokument v digitální podobě úředního charakteru zaslán na adresu elektronické pošty zřízenou veřejnoprávním původcem, která nebyla veřejnoprávním původcem zveřejněna podle ustanovení § 2 odst. 3 písm. c) jako elektronická adresa podatelny, postupuje adresát obdobně podle věty druhé.“

¹⁶⁴ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 14. února 2014, sp. zn.: 7140/2012/VOP/RK, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1382>

¹⁶⁵ Blíže metodické doporučení k postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podle stavu k 1. listopadu 2015, s. 43.

po vyloučení informací chráněných, aniž by vydávala rozhodnutí o odmítnutí žádosti. A uznává také, že někdy může jít o postup pro obec „časově výhodnější“.

2. JAK VYŘÍDIT ŽÁDOST?

Po posouzení, zda žádost splňuje zákonné požadavky, povinný subjekt žádost o informace vyřídí jedním ze zákonem předvídaných způsobů.¹⁶⁶

Informační zákon předpokládá, že povinný subjekt žádost vyřídí tak, že:

**Zákonné
způsoby
vyřízení
žádosti**

- žádost odloží,
- rozhodne o odmítnutí žádosti,
- informaci poskytne.

Proces vyřizování žádostí o informace graficky znázorňuje schéma na konci této kapitoly.

3. POSKYTNUTÍ INFORMACE

**Poskytnutí
informace**

Povinný subjekt informaci poskytne vždy, když žadatel o informaci řádně požádal (podal žádost ve smyslu informačního zákona), je zřejmé, jakou informaci požaduje, informace se vztahuje k působnosti povinného subjektu a poskytnutí informace nic nebrání.

Povinný subjekt poskytuje informace na žádost nebo zveřejněním (povinně či dobrovolně). Na žádost **poskytuje informace buď přímo, nebo odkazem na zveřejněnou informaci.**

Poskytnout informaci přímo znamená sdělit žadateli informaci – vtělením do textu sdělení či jako přílohu sdělení (v elektronické či listinné podobě), poskytnout kopii dokumentu nebo datový soubor obsahující požadovanou informaci, umožnit nahlédnout do dokumentu obsahujícího požadovanou informaci atd.¹⁶⁷ Rozhodnutí o poskytnutí informace povinný subjekt nevydává.

**Odkaz na
zveřejněnou
informaci**

Pokud se žádost o informace týká již zveřejněné informace, může povinný subjekt žadatele odkázat na tuto zveřejněnou informaci. To znamená, že žadateli informaci přímo nesdělí, ale sdělí mu, kde informaci najde. Nejčastěji prostřednictvím odkazu na konkrétní webovou stránku, kde se informace nachází.¹⁶⁸ Zákonná lhůta pro poskytnutí informace prostřednictvím odkazu činí 7 dní ode dne doručení žádosti. Nestihne-li povinný subjekt informaci v této době poskytnout odkazem na zveřejněnou informaci, sdělí informaci žadateli přímo.

**Přímé
poskytnutí
informace**

Pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí zveřejněné informace, povinný subjekt mu ji poskytne. To neplatí, pokud žadatel podal žádost o informaci elektronicky.¹⁶⁹ U něj se předpokládá, že pomocí odkazu na webovou stránku, kde

¹⁶⁶ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 24. 3. 2011, sp. zn. 5790/2010/VOP/DS, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1964> a zprávu o šetření ochránce ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. 5346/2912/VOP/VBG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3144>

¹⁶⁷ Srov. § 4a odst. 2 informačního zákona.

¹⁶⁸ Srov. § 6 odst. 1 informačního zákona.

¹⁶⁹ Srov. § 6 odst. 2 informačního zákona.

povinný subjekt informaci zveřejnil, je schopen si informaci vyhledat sám. Odkaz na zveřejněnou informaci je tedy pro zajištění přístupu k informaci dostačující.

3.1 Způsoby poskytování informací

Podle informačního zákona se informace poskytovaná na základě žádosti poskytuje ve formátech a jazycích podle obsahu žádosti o poskytnutí informace.¹⁷⁰ Pokud je to možné s přihlédnutím k povaze podané žádosti a způsobu záznamu požadované informace, poskytne povinný subjekt informaci v elektronické podobě.¹⁷¹

Volba, v jakém formátu má povinný subjekt informace poskytnout, je primárně na žadateli. **Neuveďte-li v žádosti způsob poskytnutí informace** a nebrání-li tomu okolnosti, **poskytne povinný subjekt informaci v takové podobě, jakou byla učiněna žádost.**¹⁷² Znamená to tedy, že zašle-li žadatel žádost elektronicky prostřednictvím e-mailu, poskytne ji povinný subjekt rovněž elektronicky prostřednictvím e-mailu žadatele, neuvedl-li žadatel jiný preferovaný způsob poskytnutí, je-li to možné a nepředstavuje-li takový postup pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěž.¹⁷³

Způsoby poskytování informací

3.2 Doručování informací

Informační zákon neupravuje, jak doručovat informace žadateli [s výjimkou rozhodnutí vydaného dle § 14 odst. 5 písm. b) informačního zákona]. Možnost aplikovat jednotlivá ustanovení správního řádu upravující doručování je vyloučena.¹⁷⁴ Povinný subjekt se proto řídí zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů – z něj vyplývá **povinnost zasílat písemnosti primárně do datové schránky žadatele.** Dále respektuje zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů. Podle něj se dokumenty, u nichž je nutno, aby doručení bylo doloženo, nebo je-li to stanoveno zvláštními právními předpisy, odesílají **do vlastních rukou adresáta.**¹⁷⁵ Z uvedeného proto dovozujeme, že povinné subjekty doručují informace primárně prostřednictvím datové schránky žadatele. Tam, kde to není možné (žadatel datovou schránku nemá), do vlastních rukou s využitím služby potvrzující doručení.

To však neplatí, pokud si žadatel „vymíní“ jiný způsob doručování, zpravidla na e-mailovou adresu žadatele. Postup povinného subjektu spočívající v tom, že informaci poskytoval výhradně zasláním na doručenkou, přestože žadatel požádal o informaci prostřednictvím e-mailu (e-mailovou adresu uvedl jako jednu z adres pro doručování), nemá zcela oporu v informačním zákoně.¹⁷⁶

Doručování informací

¹⁷⁰ Srov. § 4a odst. 1 a 3 informačního zákona

¹⁷¹ Tamtéž.

¹⁷² Srov. § 4a odst. 2 informačního zákona a způsoby poskytování informací tam uvedené.

¹⁷³ Srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 10. června 2019, sp. zn. 3159/2018/VOP/PLU, dostupné zde: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7046>.

¹⁷⁴ Srov. § 20 odst. 4 písm. a) informačního zákona.

¹⁷⁵ Srov. § 67 zákona o archivnictví.

¹⁷⁶ Srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 10. 6. 2019, sp. zn. 3159/2018/VOP, <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7046>. Podle ochránce soud pochybil, když stěžovateli na

Informační zákon jednak stanoví naroveň adrese pro doručování elektronickou adresou.¹⁷⁷ Současně jasně preferuje poskytování informací v elektronické podobě, je-li to možné s přihlédnutím k povaze podané žádosti a způsobu záznamu požadované informace¹⁷⁸. Požádá-li žadatel elektronicky (s uvedením elektronické adresy pro doručování) o informace, které má povinný subjekt v elektronické podobě či jejichž převedení do elektronické podoby nepředstavuje pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěž, je nepochybné, že povaha žádosti i povaha informace umožňují poskytnutí informace elektronicky. Není-li možné žadateli doručovat prostřednictvím datové schránky, je zaslání informace na e-mailovou adresu uvedenou v žádosti zcela namístě. Nutno rovněž dodat, že takový postup je v praxi povinných subjektů rozšířen, neboť se jedná o rychlejší a jednodušší způsob komunikace pro obě strany, a odpovídá tak „neformálnímu“ přístupu k informacím, na němž je mj. informační zákon založen.

Znovu připomínáme, že je to žadatel, kdo obsahem své žádosti určí, v jaké formě a jakým způsobem ji povinný subjekt poskytne – zvolený způsob povinný subjekt respektuje¹⁷⁹.

Pokud žadatel žádost o informace odeslal prostřednictvím elektronické pošty, v jejím závěru však požádal, aby následná komunikace probíhala listovními zásilkami, povinný subjekt nejprve prověří, zda má žadatel zřízenou datovou schránku, a informaci doručí touto cestou. Pokud zjistí, že žadatel není uživatelem datové schránky, informaci poskytne prostřednictvím poskytovatele poštovní služby.

Jiný způsob poskytnutí informace volí povinný subjekt, až není-li způsob určený žadatelem možný¹⁸⁰ nebo pokud by představoval nepřiměřenou zátěž¹⁸¹.

V neposlední řadě nelze odhlédnout od skutečnosti, že poskytnutí informací v elektronické podobě přináší i snížení nákladů spojených s odesláním informace. Snížení nákladů na vyřízení žádostí o informace by rovněž mělo být snahou povinných subjektů. K případné námitce „absence doručení“ informace již judikatura dovodila, že riziko ztráty při přenosu či nemožnost prokázání doručení jde k tíži žadatele, za předpokladu, že povinný subjekt doloží odeslání informace.¹⁸²

Pokud žadatel žádost o informace odeslal prostřednictvím elektronické pošty, v jejím závěru však požádal, aby následná komunikace probíhala listovními zásilkami, povinný subjekt nejprve prověří, zda má žadatel zřízenou datovou schránku, a informaci doručí touto cestou. Pokud zjistí, že žadatel není uživatelem datové schránky, informaci poskytne prostřednictvím poskytovatele poštovní služby.

základě jeho žádosti nezaslal požadované rozsudky na e-mailovou adresu, jejímž prostřednictvím žádost podal.

¹⁷⁷ Srov. § 14 odst. 2 poslední věta informačního zákona.

¹⁷⁸ Srov. § 4a odst. 1 poslední věta informačního zákona.

¹⁷⁹ Srov. § 4a věta první a § 4a odst. 2 informačního zákona.

¹⁸⁰ Jde typicky o situace, kdy povinný subjekt doručuje tzv. privilegovaným žadatelům a potřebuje ověřit jejich identitu (v případě, kdy nemá e-mailovou adresu žadatele už ověřenou z předchozí komunikace se žadatelem).

¹⁸¹ Srov. § 4a odst. 3 informačního zákona.

¹⁸² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 10. 2012 čj. 9 A 74/2011-39, dostupný z: www.nssoud.cz. „Skutečnost, že poskytovaná informace byla doručena žadateli do složky nevyžádaných emailů, tzv. SPAMu, není pochybením poskytovatele informací, který nemůže ovlivnit technické parametry přijímání e-mailové korespondence technickým zařízením žadatele.“

4. KDY LZE ŽÁDOST ODLOŽIT A KDY ODMÍTNOUT

Odložení či odmítnutí žádosti přichází v úvahu tehdy, pokud není splněná některá z výše uvedených podmínek pro poskytnutí informace. To, zda má povinný subjekt žádost odložit či odmítnout, se odvíjí od nedostatku či vady žádosti, která brání poskytnutí informace.

4.1 Odložení žádosti

Povinný subjekt žádost odloží, nastane-li některá z následujících tří situací:

Žadatel

- požaduje informace, které se nevztahují k působnosti povinného subjektu,
- nedoplnil identifikační údaje,
- nezaplatí úhradu za požadované informace.

Nyní se budeme věnovat jednotlivým překážkám, které brání povinnému subjektu informace poskytnout. Vysvětlíme, jak může popsané situace povinný subjekt řešit, které nedostatky lze zhojit a jakým způsobem.

4.2 Nedostatky žádosti o informace

Neobsahuje-li žádost zákonné náležitosti, není žádostí ve smyslu informačního zákona. To znamená, že ji povinný subjekt vyřídí z hlediska jejího obsahu. Každé podání se posuzuje z hlediska svého obsahu. Pokud jedinou vadou žádosti o informace je fakt, že žadatel žádost neposlal prostřednictvím elektronické podatelny, doporučujeme s žádostí zacházet, jako by byla bez vad – k tomu blíže postup při **doručování e-žádosti** popsáný na s. 53.

Odložení
žádosti

4.3 Kdy nedostatek údajů o žadateli brání vyřízení žádosti?

Nedostatek údajů o žadateli (např. neznalost jména, příjmení, data narození či adresy trvalého pobytu) zpravidla nebrání povinnému subjektu, aby poskytl žadateli informace, pokud jejich poskytnutí žadateli nic nebrání. Je-li možné informaci poskytnout, nezáleží na tom, komu ji povinný subjekt poskytuje – kdo o ni žádá. Každý, rozumějme kdokoliv, má právo na informace. Totožnost žadatele není pro poskytnutí informace rozhodující.¹⁸³

Identifikace
žadatele

Kdo o informaci žádá, je rozhodné, když informaci povinný subjekt poskytnout každému nemůže. Jde o situaci, kdy informaci lze poskytnout jen někomu (např. tomu, koho se týká, nebo tzv. privilegovaným žadatelům, např. občanům obce, účastníkům řízení, osobám, které prokážou právní zájem, atd.) nebo vůbec nikomu. V prvním případě potřebuje povinný subjekt znát totožnost osoby žadatele, aby mohl ověřit, zda se jedná o osobu, jíž je oprávněn informaci poskytnout. Nemůže-li informaci poskytnout konkrétnímu žadateli nebo nikomu, povinný subjekt

¹⁸³ Srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 10. června 2019, sp. zn. 3159/2018/VOP/PLU, dostupné zde: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7046>

rozhodne o odmítnutí žádosti. Žadatele coby účastníka řízení o žádosti povinný subjekt v rozhodnutí identifikuje. Podle § 68 odst. 2 správního řádu se účastníci řízení v rozhodnutí označují údaji umožňujícími jejich identifikaci. Těmito údaji jsou podle § 18 odst. 2 správního řádu i podle § 14 odst. 2 informačního zákona jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu.

Zastávaný výklad podporuje i komentářová literatura¹⁸⁴, podle níž „jestliže žadatel neuvede některý z údajů nutných pro svou identifikaci, nemá toto jeho porušení zákona za následek zánik povinnosti žádost vyřídit. Povinný subjekt musí obsah žádosti posoudit a podle toho, zda je nutná znalost takového údaje pro další vyřízení žádosti, buď k nedostatku nebude přihlížet, nebo žadatele vyzve podle § 14 odst. 5 písm. a) k doplnění žádosti“.

Podobně také plyne z judikatury¹⁸⁵, že dostatečné identifikační údaje žadatele o informaci jsou potřebné „především k tomu, aby povinný subjekt věděl, komu má požadované informace poskytnout, resp. s kým má komunikovat, pokud informace zcela nebo zčásti neposkytne“.

Odložení žádosti

V případě, že nedostatek údajů o žadateli brání vyřízení žádosti, vyzve žadatele ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení žádosti, aby ji doplnil, a současně jej poučí o následcích nedoplnění. Nevyhoví-li žadatel této výzvě do 30 dnů, povinný subjekt žádost odloží.¹⁸⁶ To znamená, že odložení poznačí do spisu. Žadatele není třeba o odložení vyrozumět, pokud jej povinný subjekt o následcích nedoplnění náležitosti poučí ve výzvě k doplnění žádosti. Jako vhodné se však jeví vyrozumět o odložení ty žadatele, kteří na výzvu k doplnění reagovali, reagovali však nesprávně, např. nedoplnili veškeré požadované údaje.

4.4 Nesrozumitelná žádost

Nesrozumitelná žádost

Když je žádost nesrozumitelná, to znamená, že z ní není zřejmé, jakou informaci žadatel požaduje, nebo je žádost formulována příliš obecně, vyzve povinný subjekt žadatele ve lhůtě 7 dnů ode dne doručení žádosti, aby ji upřesnil.

Odmítnutí žádosti

Neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, povinný subjekt rozhodne o odmítnutí žádosti.¹⁸⁷ To znamená, že povinný subjekt bezprostředně po uplynutí lhůty vydá správní rozhodnutí dle § 15 informačního zákona a příslušných ustanovení správního řádu, které doručí žadateli. K postupu při **vydávání rozhodnutí o odmítnutí žádosti** podrobněji dále v této kapitole.

4.5 Požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu

Působnost povinného subjektu

K působnosti povinného subjektu se vztahují zpravidla všechny informace, které má objektivně k dispozici.¹⁸⁸ Přesto však může disponovat informacemi, které se

¹⁸⁴ Srov. FUREK, 2016, s. 662.

¹⁸⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. května 2013, čj. 8 Ans 15/2012-34, dostupný z: www.nssoud.cz

¹⁸⁶ Srov. § 14 odst. 5 písm. a) informačního zákona.

¹⁸⁷ Srov. § 14 odst. 5 písm. b) informačního zákona.

¹⁸⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 07.05.2009, čj. 1 As 29/2009-59, dostupný z: www.nssoud.cz

vůbec netýkají jeho působnosti. Typickým případem takové informace jsou např. informace obsažené v knihovnách povinných subjektů. Například kdyby žadatel po ministerstvu dopravy žádal poskytnutí informací obsažených v knize Babička od Boženy Němcové.

V případě, že se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu, povinný subjekt žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí žadateli do 7 dnů ode dne doručení žádosti, tj. vysvětlí, proč se informace netýká působnosti povinného subjektu.

V souladu s obecnými zásadami postupu správního orgánu¹⁸⁹ povinný subjekt žadatele poučí o možnosti podat stížnost dle § 16 a informačního zákona.

Odložení
žádosti

4.6 Poskytnutí informace je podmíněno úhradou, kterou žadatel neuhradí

Tomu, kdy lze poskytnutí údajů podmínit zaplacením určitých nákladů, které s poskytováním informací povinný subjekt má, se věnujeme v kapitole VIII **Úhrada za poskytování informací**. Tam také najdete návod, jak postupovat, pokud žadatel požadovanou úhradu nezaplatí.

Úhrada za
poskytnutí
informace

5. ROZHODNUTÍ O ODMÍTNUTÍ ŽÁDOSTI

Kdykoliv povinný subjekt neposkytne žadateli požadované informace (byť i jen zčásti), aniž by zároveň žádost odložil, vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.¹⁹⁰

Tomu, **za jakých podmínek lze odmítnout poskytnout informaci**, se věnujeme v kapitole IX a v následujících kapitolách, kde rozebíráme nejčastější zákonné důvody odepření informace. Na tomto místě se věnujeme toliko těmto třem situacím:

1. Žadatel o informaci se dožaduje poskytnutí (budoucího) názoru povinného subjektu.
2. Žadatel se dožaduje vytvoření zcela nové informace.
3. Povinný subjekt požadovanou informací nemá.
4. Povinný subjekt je přesvědčen, že žadatel požaduje informaci, jejíž poskytnutí upravuje zvláštní zákon, tj. informační zákon se nepoužije.

Odmítnutí
žádosti

5.1 Rozhodnout o odmítnutí žádosti by měl povinný subjekt tehdy, když se podle jeho názoru nejedná o informaci, ale o dotaz na názor.

Povinný subjekt poskytuje pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti (případně jen rozhodovací činnosti) a které má nebo by měl mít k dispozici. Informační zákon nestanoví povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Ustanovení § 2 odst. 4 informačního

¹⁸⁹ Srov. § 20 odst. 4 informačního zákona a § 2 odst. 4 správního řádu.

¹⁹⁰ Srov. § 15 odst. 1 informačního zákona a zprávu o šetření ochránce ze dne 12. září 2007, sp. zn. 2401/2007/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2922>. Obdobně zpráva o šetření ochránce ze dne 24. března 2011, sp. zn. 5790/2010/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1964>

zákon¹⁹¹ nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.).¹⁹²

Vytváření nové informace

Na druhou stranu poskytování informací podle informačního zákona by nemělo být chápáno čistě mechanicky, tedy jen jako prosté okopírování listiny nebo vytisknutí elektronické verze dokumentu. Cokoli jdoucí za tuto hranici nepředstavuje automaticky **vytváření nové informace**. K výkladu tohoto pojmu viz dále 5.2.

V praxi je třeba rozlišovat dva, respektive tři druhy dotazů na názor povinného subjektu.¹⁹³ Prvním případem je **žádost o sdělení názoru povinného subjektu na určitou záležitost, který má povinný subjekt dle požadavku žadatele** (práve na základě obdržené žádosti o informace) **teprve zaujmout**, či vytvoření zcela nové informace. Požadavek žadatele směřuje do budoucna, tedy z něj výslovně nebo implicitně vyplývá nutnost nově formulovat názor či vytvořit novou informaci. Druhým případem je žádost o poskytnutí informace o názoru (stanovisku), který již povinný subjekt zaujal. Třetím případem je, jestliže vůle žadatele směřuje k vydání informace, která dle jeho mínění již existuje (žádost se zpravidla vztahuje k určité aktivitě povinného subjektu v minulosti), fakticky ale neexistuje (povinný subjekt informací nedisponuje).

Dotaz na názor

„Dotazem na názor“ ve smyslu § 2 odst. 4 informačního zákona o svobodném přístupu k informacím bude pouze první ze zmíněných případů. Druhá a třetí žádost směřuje na informaci, kterou povinný subjekt disponuje (např. názor vyslovil v některém svém rozhodnutí, usnesení zastupitelstva), či (dle přesvědčení žadatele) by disponovat měl, ale fakticky nedisponuje.

Nejvyšší správní soud¹⁹⁴ uvedl, že „[ú]čelem výluky dotazů na názor povinného subjektu z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím je zabránit tomu, aby se jednotlivci obraceli na povinné subjekty s žádostmi o právní rady, předběžné posouzení či hodnocení záměrů těchto osob apod. [...] Naopak, pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval (rozumějme názor vyjevil – pozn. aut.), a má tedy informace k dispozici, je povinen je poskytnout“. To znamená, že samotný fakt, že se žadatel domáhá sdělení názoru povinného subjektu, neznamená, že jej může povinný subjekt s odkazem na § 2 odst. 4 informačního zákona odmítnout. „Výluka z práva na informace obsažená v § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se týká pouze těch názorů povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Slovem formálně přítom není myšlen žádný formalizovaný

¹⁹¹ „Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.“

¹⁹² Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým bylo do informačního zákona (s účinností 23. 3. 2006) vloženo ustanovení § 2 odst. 4.

¹⁹³ Srov. FUREK, 2016, s. 64–65.

¹⁹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010-86, dostupný z: www.nssoud.cz

postup utváření názoru uvnitř povinného subjektu, nýbrž zachycení názoru (tedy informace) na jakýkoliv nosič.¹⁹⁵

5.2 Rozhodnout o odmítnutí žádosti by měl povinný subjekt také tehdy, když se žadatel dožaduje vytvoření nové informace.

Výkladem pojmu „**vytváření nových informací**“ podle § 2 odst. 4 informačního zákona se opakovaně zabýval Nejvyšší správní soud¹⁹⁶. Postup povinného subjektu (poskytnout nebo neposkytnout) se v konkrétním případě liší podle toho, zda povinný subjekt má povinnost požadovanou informaci disponovat či nikoliv.

Ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona sleduje (v souvislosti s podmínkami pro omezení práva na informace uvedené v čl. 17 odst. 5 Listiny) legitimní cíl, a to vyvážit právo jednotlivců na poskytování informací veřejným zájmem na ochraně povinných subjektů před nepřiměřenou zátěží, kterou by pro ně znamenalo vytváření zcela nových informací, k jejichž tvorbě či evidenci nejsou jinak povinny. „Při výkladu zákonné vyluky z povinnosti poskytovat informace, které by bylo nutno nově vytvářet, je nutno rozlišovat mezi situacemi, kdy výtahy z existujících dokumentů představují pouze jednoduchou operaci, a případy, kdy k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici, a je tak nezbytné s těmito údaji provádět další zpracování nad rámec prostého vtělení do odpovědi na žádost.“¹⁹⁷

V praxi povinný subjekt rozlišuje situace, „kdy se ještě jedná o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli a kdy již půjde o vytvoření nové informace“.¹⁹⁸

O **vyhledání** půjde v situaci, kdy povinný subjekt získá informaci sice rozsáhlým vyhledáváním, která má podobu procházení dokumentů obsažených ve spisech a vyhledávání dílčích informací uvedených v těchto dokumentech bez nutnosti jejich dalšího hodnocení či jiného zpracování. Takové vyhledávání lze zařadit do kategorie provádění řady dílčích jednoduchých úkonů.¹⁹⁹ Jinými slovy řečeno,

Vytváření nových informací

Vyhledávání vs. vytváření informací

¹⁹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 107/2011-70 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, čj. 4 As 37/2011-93, dostupný z: www.nssoud.cz

¹⁹⁶ Přehledně závěry shrnuje Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 12. ledna 2017, čj. 7 As 314/2016, body 17 až 23, dostupný z: www.nssoud.cz

¹⁹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011-67, publ. pod č. 2635/2012 Sb. NSS. Žadatel požadoval informace o tom, zda duševní způsobilost celníků daného úřadu je ověřována psychologem, kolik vydal v určitých letech rozhodnutí a jak byly posouzeny v odvolacích a soudních řízeních a jaké částky cla a daní nebyly vybrány pro uplynutí promlčecí lhůty. Nejvyšší správní soud konstatoval, že je sice pravda, že celní úřad těmito informacemi v předmětné době přímo nedisponoval a jejich vyhledání v 64 000 celních spisů za dané období by nebylo toliko jednoduchou operací. Šlo ovšem o statistické informace, které si měl celní úřad vytvářet na základě Organizačního řádu Celní správy, neboť byly nutné pro představu o stavu celní správy a jejím řízení, takže bylo namístě, aby celní úřad tyto informace vytvořil.

¹⁹⁸ Tamtéž.

¹⁹⁹ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 30. listopadu 2015, sp. zn. 2890/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3552>. Ochránce se zabýval případem žadatele, který požadoval informace, v kolika případech ve II. čtvrtletí 2014 vystupoval úřad

o vyhledávání se bude jednat, pokud lze požadovanou informaci získat na základě mechanického vyhledání a následného shromáždění nebo „prostřednictvím řady dílčích jednoduchých úkonů („kliknutí“) v databázi povinného subjektu“.²⁰⁰

Naopak o **vytváření nové informace** půjde v zásadě tehdy, kdy pro získání požadovaných informací bude nutné „použít složité analytické postupy, intelektuálně náročné myšlenkové postupy nebo výkladové metody“,²⁰¹ případně kdy bude nezbytné se shromážděnými údaji „provádět další zpracování, např. prostudování spisů a vyhodnocení informací v nich obsažených, nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost“.²⁰²

Časovou náročnost a kvantitativní stránku vyhledávání pak může povinný subjekt zohlednit v rámci mimořádně rozsáhlého vyhledávání informace podle § 17 odst. 1 informačního zákona.²⁰³ Dále kapitola VIII **Úhrada za poskytování informací**.

jako zástupce nezletilého dítěte v opatrovnickém soudním řízení ve věci výchovy, v kolika případech bylo nezletilé dítě svěřeno do výchovy matky, do výchovy otce a do střídavé výchovy obou rodičů. Dále žádal o sdělení, v kolika případech byl úřadem v těchto řízeních podán návrh na předběžné opatření, návrh na určení lhůty, návrh na výkon rozhodnutí, odvolání proti rozhodnutí soudu či podána ústavní stížnost. Úřad žádost odmítl s tím, že počet ustanovení opatrovníkem a počet návrhů na předběžné opatření je předmětem ročního výkazu o výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Poskytnutí těchto informací by mj. znamenalo vytváření nových informací. Ochránce názor úřadu odmítl; o vytváření nové informace se nejedná, je-li podstatou vyhledávání procházení dokumentů obsažených ve spisech a vyhledávání dílčích informací uvedených v těchto dokumentech, bez nutnosti jejich dalšího hodnocení či jiného zpracování.

²⁰⁰ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 14. září 2014, sp. zn. 2485/2014/VOP/VBG dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3006> a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 23. července 2015, sp. zn. 2485/2014/VOP/VBG, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3008>

Ochránce se zabýval případem, kdy stěžovatel žádal o sdělení, kolik znaleckých posudků zadal soud vyjmenovaným patnácti znalcům za období od jejich jmenování ke dni podání žádosti. Soud v reakci na žádost uvedl, že poskytnutí informace bude předcházet ruční hledání. Ochránce namítl, že informace je možné získat z informačního systému pomocí jednoduchých dílčích úkonů.

²⁰¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2019, čj. 2 As 126/2016-32, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁰² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 8 As 9/2013-30, dostupný z: www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud se zabýval případem, kdy žadatel o informace žádal po Útvaru organizovaného zločinu informace týkající se pobytu cizinců na území České republiky za účelem ochrany a pobytu cizinců na našem území. Útvar informace neposkytl s odůvodněním, že kvantitativní přehled použití předmětného ustanovení a požadované informace nepatří mezi statisticky sledované ukazatele a nejsou evidovány v žádné databázi. Útvar poukazoval na to, že nemá zákonem danou povinnost požadované informace evidovat a soud zde musel také rozhodnout, zda by poskytnutí informace znamenalo vytvoření nové informace. Soud dal v tomto případě Útvaru za pravdu, když rozhodl, že by se jednalo o vytváření nové informace, neboť by nešlo o pouhé mechanické vyhledávání informace, ale už o její zpracování (prostudování spisů, vyhodnocení informací v nich obsažených a následné sestavení evidence).

²⁰³ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 30. listopadu 2015, sp. zn. 2890/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3552> a zpráva o šetření ochránce ze dne 23. července 2015, sp. zn. 2485/2014/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3008>. K tomu srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 9. 2. 2012,

Povinnost disponovat informacemi může vyplývat nejen z právních předpisů, ale i obecných principů, kterými se povinný subjekt řídí.²⁰⁴

Lze shrnout – prvotním předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace s tím, že by šlo o dotaz na názor či o vytvoření nových informací dle § 2 odst. 4 informačního zákona, je logicky skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi nedisponuje. Dalším a neméně důležitým předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace je fakt, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat.²⁰⁵ Pokud povinný subjekt informací nedisponuje, ale měl by disponovat, pak si ji musí za účelem jejího poskytnutí žadateli obstarat, není-li to objektivně vyloučené (např. není možné doplnit zápis z určitého jednání, pokud není nikdo, kdo by si pamatoval podstatné informace o jednání).

Shrnutí

5.3 Rozhodnout o odmítnutí žádosti by měl povinný subjekt také tehdy, když požadovanou informaci nemá.

Rozhodnout o odmítnutí žádosti lze nejen z důvodů právních, které informační zákon vyjmenovává v § 7 až 11 a 14 odst. 5 písm. b), ale i **faktických**, o nichž mlčí.

Nejvyšší správní soud²⁰⁶ za takový faktický důvod označuje výše zmíněnou „třetí“ situaci, kdy povinný subjekt nedisponuje informací, kterou žadatel žádá. Současně dodává, že „Zprávu o tom, že informaci nelze poskytnout z faktických příčin, je ovšem nutno vnímat jako odmítnutí žádosti, nikoli jako vyhovění, jak to interpretuje stěžovatel. Jeho přístup, podle něž lze i poskytnutí informace o tom, že požadovanou informaci nelze poskytnout, pokládat za vyhovění žádosti, by ostatně vedl k tomu, že by žadatelé o informace byli fakticky zbaveni svého práva na odvolání, neboť odvolání lze podle § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím podat jedině proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti“.

V těchto situacích povinný subjekt neaplikuje ustanovení § 2 odst. 4, ale žádost odmítne dle § 15 informačního zákona s odůvodněním, že žadatel požaduje poskytnutí neexistující informace, tedy bez odkazu na dané ustanovení. Současně

čj. 1 As 141/2011-67, publ. pod č. 2635/2012 Sb. NSS. „Nelze přitom vycházet toliko z pracovní, či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 citovaného zákona).“

²⁰⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. ledna 2017, sp. zn. 7 As 314/2016, dostupný z: www.nssoud.cz: Ve sporu Hnutí Duha Olomouc s Lesy České republiky, kdy hnutí požádalo o poskytnutí informace o smluvních pokutách, které Lesy České republiky, s. p., udělily smluvním partnerům na provádění lesnických činností za to, že nezpracovali včas kůrovcem napadené stromy, dospěl soud k závěru, že povinný subjekt coby řádný hospodář hospodařící se státním majetkem by měl mít informace o ukládání smluvních pokut.

²⁰⁵ Nejvyšší správní soud například dospěl k závěru, že žádný právní předpis neukládá České televizi vést evidenci o tom, jakou finanční částku vynaložila na podporu evropské nezávislé tvorby, evidenci údajů o počtu a délce odvysílaných děl, o nákupu evropských děl, vyrobených nezávislými výrobci, včetně seznamu obsahujícího název díla, jeho tvůrce a vyšší kupní ceny pro každou z položek. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2015, čj. 3 As 115/2014-29, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁰⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. dubna 2008, čj. 2 As 71/2007-56, s. 6; dostupný z: www.nssoud.cz

povinný subjekt uvede i důvod, proč informací nedisponuje. I v této situaci platí, že **vedle neexistence požadované informace je předpokladem pro odmítnutí žádosti o informace fakt, že povinný subjekt nemá povinnost předemtnými informacemi disponovat**. Pokud povinný subjekt informací nedisponuje, ale měl by disponovat, obstará si ji, není-li to objektivně vyloučené (např. není možné doplnit zápis z určitého jednání, pokud není nikdo, kdo by si pamatoval podstatné informace o jednání).

5.4 Rozhodnout o odmítnutí žádosti by měl povinný subjekt tehdy, když je přesvědčen, že podle informačního zákona ani postupovat nemusí.²⁰⁷

Přesvědčení povinného subjektu o tom, že požadovaná informace nespadá pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím, jej nezavazuje povinností vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podané v režimu tohoto zákona.

Závěr o tom, že se jedná o informaci, jejíž poskytování upravuje zvláštní zákon (§ 2 odst. 3 informačního zákona), v sobě již zahrnuje věcné posouzení žádosti, jež musí být možné přezkoumat v odvolacím, případně v navazujícím soudním řízení (§ 16 informačního zákona).²⁰⁸

Pouze takový postup dává v konečném důsledku záruku soudní obrany proti nesprávnému posouzení situace povinným subjektem, což nelze nikdy zcela vyloučit.

5.5 Náležitosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti

Náležitosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti

Pro vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti se plně uplatní ustanovení § 68 správního řádu.²⁰⁹

Rozhodnutí musí obsahovat:

- **Výrok rozhodnutí** – měl by znít „kterým se **odmítá/částečně odmítá** žádost“.
- **Odůvodnění** – povinný subjekt uvede, podle jakého ustanovení vydává správní rozhodnutí (§ 15 odst. 1 informačního zákona zpravidla ve spojení s příslušným ustanovením informačního či jiného zákona, které obsahuje zákonný důvod, pro odepření informace, např. § 2 odst. 4, § 7 až 11, § 14 odst. 5 písm. b) informačního zákona). Vlastní odůvodnění rozhodnutí může být stručné. Mělo by zahrnovat obsah podané žádosti. Pokud důvodem odmítnutí je skutečnost, že povinný subjekt informace nemá, měl by uvést i důvod (např. že mu příslušný orgán požadované informace nepředal, případně na základě jakého ustanovení bylo od vytvoření požadované informace v souladu se zákonem upuštěno apod.). Současně by měl zdůvodnit i splnění podmínky, že nemá povinnost informací disponovat (takovou povinnost mu zákon neukládá).
- **Poučení o opravném prostředku** – odvolání. Více dále kapitola VII **Opravné prostředky**.

²⁰⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008-72 [Výběr NSS 1253/2009], dostupný z: www.nssoud.cz

²⁰⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, čj. 2 As 44/2008-72, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁰⁹ Srov. § 20 odst. 4 písm. a) informačního zákona.

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti je zpravidla prvním úkonem v řízení. Povinný subjekt žadatele o informace s podklady pro rozhodnutí neseznámí.

6. LHŮTA PRO VYŘÍZENÍ ŽÁDOSTI A MOŽNOSTI JEJÍHO PRODLOUŽENÍ

Neodloží-li povinný subjekt žádost z důvodu své nepůsobnosti do 7 dnů od doručení žádosti, ani v této lhůtě nevyzve žadatele k odstranění vad žádosti (nedostatků údajů, nesrozumitelnost, příliš obecně formulovaná žádost), může žadatel oprávněně očekávat, že se povinný subjekt žádostí věcně zabývá a vyřídí ji, tj. informaci poskytne, žádost odloží či odmítne. **Na vyřízení žádosti má povinný subjekt 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění.**

Lhůta pro vyřízení žádosti

Počátek lhůty pro vyřízení žádosti určuje okamžik doručení žádosti. Prvním dnem patnáctidenní lhůty tedy je den následující po dni, v němž byla žádost doručena povinnému subjektu. V případě, že poslední den lhůty pro poskytnutí informace připadne na sobotu, neděli či svátek, posouvá se konec lhůty na nejbližší pracovní den. Lhůta je zachována, vypraví-li povinný subjekt písemnost (odešle) aspoň poslední den lhůty.

Lhůtu pro vyřízení žádosti je možno prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o 10 dnů.

Prodloužení lhůty

Závažnými důvody jsou:

- vyhledání a sběr požadovaných informací v jiných úřadovnách, které jsou oddělené od úřadovny vyřizující žádost,
- vyhledání a sběr objemného množství oddělených a odlišných informací požadovaných v jedné žádosti,
- konzultace s jiným povinným subjektem, který má závažný zájem na rozhodnutí o žádosti, nebo mezi dvěma nebo více složkami povinného subjektu, které mají závažný zájem na předmětu žádosti.

Povinný subjekt žadatele o prodloužení lhůty i o jeho důvodech vždy prokazatelně informuje, a to včas před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

7. ZVEŘEJŇOVÁNÍ POSKYTNUTÝCH INFORMACÍ

Obecně by mělo platit, že informace, které povinný subjekt poskytne na žádost, do 15 dnů od poskytnutí informace zveřejní.²¹⁰

Zákon vyžaduje, aby poskytnuté informace zveřejnily povinné subjekty způsobem umožňující dálkový přístup (tj. na webových stránkách povinného subjektu). Nepostačí zveřejnění na úřední desce povinného subjektu nebo na informační tabuli obce.

Poskytnutá informace by měla být zveřejněna v otevřeném²¹¹ a strojově čitelném²¹² formátu.

²¹⁰ Srov. § 5 odst. 3 informačního zákona.

²¹¹ Srov. § 3 odst. 8 informačního zákona. Otevřený formát je např. TXT, HTML/XHTML, CSV, JPEG, RTF, PDF, RDF, XML ne DOC.

²¹² Srov. § 3 odst. 7 informačního zákona. Strojově čitelným formátem je např. RDF, CSV, XML a částečně HTML, ne PDF, TXT, RTF.

**Limity
zveřejnění**

Lze zveřejnit celé sdělení povinného subjektu obsahující poskytnuté informace (odpověď na žádost) nebo jen poskytnuté informace.

Upozorňujeme, že formulované pravidlo má své limity²¹³ dané především tím, že některé informace nelze poskytnout každému, ale jen někomu (např. účastníkům řízení, osobám, jichž se týkají, tzv. privilegovaným žadatelům). Následné zveřejnění takových informací není možné, neboť by mohlo představovat nepřiměřený zásah do soukromí dotčených osob či ohrozit jiné chráněné zájmy. Z tohoto důvodu **není možné ani sdělovat osobní údaje žadatelů** (je-li zveřejňován dopis s odpovědí na žádost, je nutné údaje umožňující identifikaci osoby žadatele odstranit či anonymizovat²¹⁴).²¹⁵ Poskytnuté údaje je možné zveřejnit pouze v rozsahu, v jakém k nim má přístup „běžný žadatel“.

**Doprovodná
informace**

Povinnost zveřejnit celou poskytnutou informaci nemá povinný subjekt v případě zveřejňování informací, které žadateli poskytl v jiné než elektronické podobě (např. listinné kopie, ústní sdělení apod.), v případě poskytování informací formou sdílení dat prostřednictvím rozhraní informačního systému nebo umožněním dálkového přístupu k informaci, která se v průběhu času mění, obnovuje nebo opakovaně vytváří nebo jejím pravidelným předáváním jiným způsobem.²¹⁶ Následnému zveřejnění mohou také reálně bránit technické možnosti, kapacita webových stránek, datový rozsah příslušného souboru. Proto v případě mimořádně rozsáhlých poskytnutých informací postačí, pokud povinný subjekt **zveřejní doprovodnou informaci**.²¹⁷ Jejím prostřednictvím vyjádří obsah informací poskytnutých na žádost. To znamená, že označí (věcně vymezí) informaci, která byla poskytnuta, a vlastní obsah informace již neposkytne.

Poskytnutí doprovodné informace se jeví být vhodným řešením i situací, kdy poskytnutou informaci z důvodů shora popsaných nejde běžnému žadateli poskytnout.

²¹³ Srov. stanovisko ODK MV 1/2012 dostupné z: https://www.uouu.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=12177

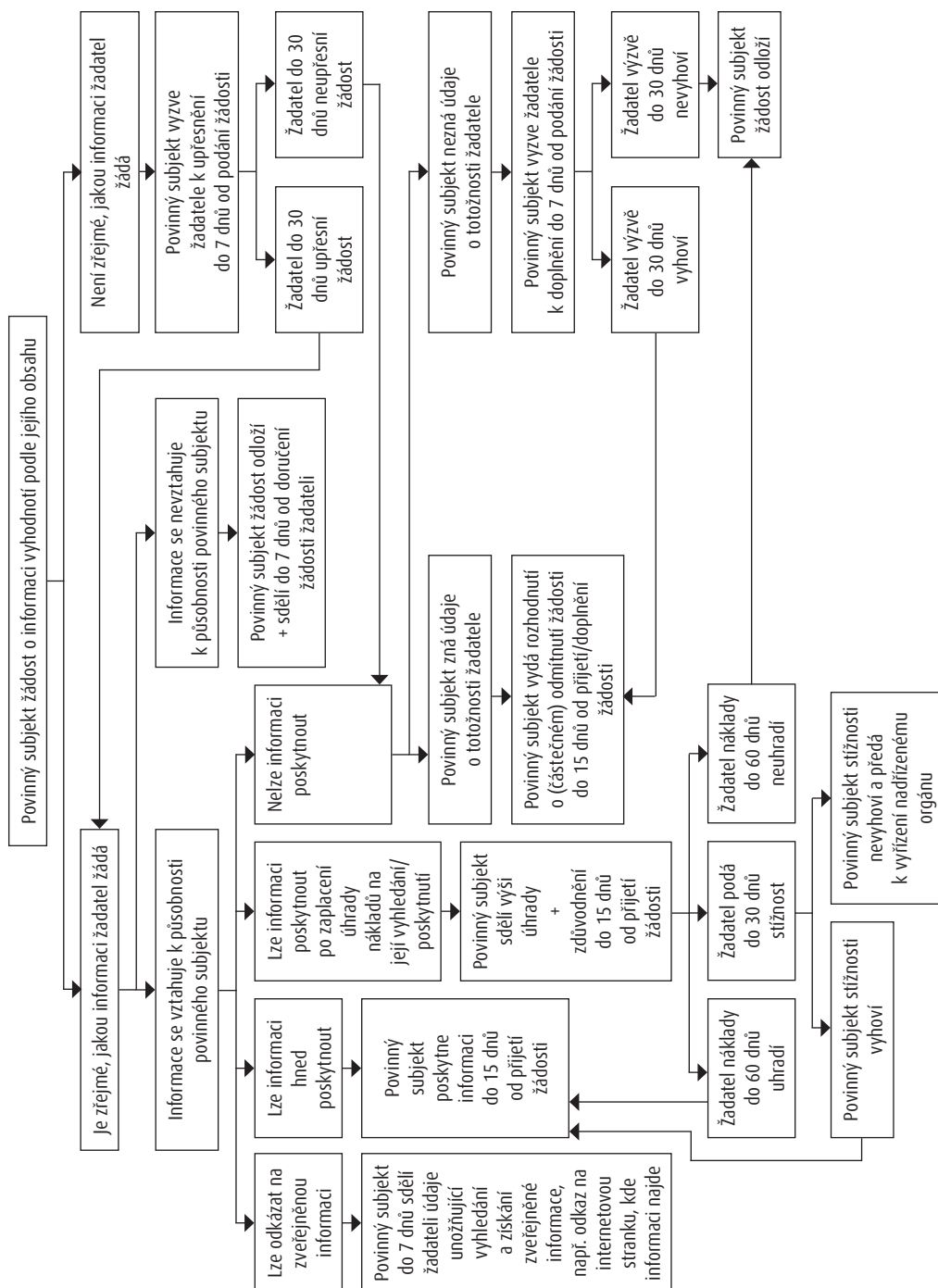
²¹⁴ K pojmu anonymizace blíže kapitola IX **Kdy lze informaci odmítnout** bod 2.2.

²¹⁵ Srov. zprávu o šetření ochránce k zveřejňování osobních údajů žadatelů o informace při doručování veřejnou vyhláškou, ze dne 21. července 2016, sp. zn.: 1490/2016/VOP/VBG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4652>

²¹⁶ Srov. § 5 odst. 3 věta druhá.

²¹⁷ Srov. § 3 odst. 6 informačního zákona.

PROCES VYŘIZOVÁNÍ ŽÁDOSTÍ O INFORMACE



VII.

OPRAVNÉ PROSTŘEDKY

Informační zákon zná dva opravné prostředky. Prvním je odvolání,²¹⁸ druhým stížnost.²¹⁹ V této kapitole vysvětlíme, jak a kdy oba opravné prostředky uplatnit, jak povinné subjekty postupují při jejich vyřizování. Krátce se budeme věnovat správnímu přezkumu rozhodnutí nadřízeného orgánu o odvolání a roli Úřadu pro ochranu osobních údajů, kterou bude nově plnit. Neopomeneme ani přezkum soudní.

Jak se bránit, když povinný subjekt...	opravný prostředek
... poskytnete jiné informace, než které žadatel žádal ... místo poskytnutí informace sdělíte žadateli nesprávné údaje (ne)umožňující vyhledání a získání zveřejněné informace ... poskytnete jen část informací, které žadatel žádal, aniž by o zbytku informací vydal rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti ... neposkytnete žádné informace ani nevydáte rozhodnutí o odmítnutí žádosti	stížnost
... rozhodnete o (částečném) odmítnutí žádosti	odvolání
... sdělíte požadavek na úhradu nákladů za poskytnutí informace, s nímž žadatel nesouhlasí	stížnost

1. ODVOLÁNÍ

Odvolání představuje opravný prostředek převzatý ze správního řádu, kterým se lze bránit proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti.

1.1 Jak podat odvolání

Náležitosti odvolání

Odvolání je podáním podle ustanovení § 37 správního řádu. Proto musí splňovat zákonem stanovenou formu a obsahovat stanovené náležitosti. Musí z něj být patrné:

- které věci se týká (z odvolání by mělo být patrné, proti kterému rozhodnutí směřuje, ideálně uvést čj., datum vydání, kdo rozhodnutí vydal – který povinný subjekt),

²¹⁸ Srov. § 16 informačního zákona.

²¹⁹ Srov. § 16a informačního zákona.

- b) co se navrhuje (s čím žadatel nesouhlasí, v čem vidí vady rozhodnutí či postupu povinného subjektu, zpravidla bude žadatel rozporovat, že mu informace povinný subjekt neposkytl, ač měl),
- c) komu je určeno (kterému povinného subjektu – odvolání se podává u povinného subjektu, který o žádosti rozhodl).

Oproti samotné žádosti je nezbytné, aby žadatel (odvolatel) uvedl své identifikační údaje. Podává-li odvolání **fyzická osoba**, uvede jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, popřípadě jinou adresu pro doručování. **Právnícká osoba** v odvolání uvede svůj název nebo obchodní firmu, identifikační číslo osob nebo obdobný údaj a adresu sídla, popřípadě jinou adresu pro doručování.

Odvolání nelze samo o sobě zaslat prostým e-mailem jako žádost o poskytnutí informace. Odvolání zasláné e-mailem musí obsahovat zaručený elektronický podpis, nebo jej odvolatel musí do 5 dnů potvrdit, popřípadě doplnit písemně, ústně do protokolu nebo elektronicky se zaručeným elektronickým podpisem. Pokud tak odvolatel neučiní, povinný subjekt odvolatele poučí v čase a způsobem (e-mailem, či telefonicky), který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formálně vadného podání stanovenou pro jeho řádné doplnění.²²⁰ Pokud tak ale povinný subjekt neučiní a odvolatel sám své odvolání předepsaným způsobem a včas nedoplní, povinný subjekt k němu nepřihlíží. To znamená, že s ním nebude jako s odvoláním zacházet, nikoliv že jej nevyřídí vůbec. Povinný subjekt by měl o této skutečnosti odvolatele vyrozumět.

Odvolání musí žadatel podat do 15 dnů od doručení rozhodnutí o odmítnutí žádosti.²²¹

Odvolání
e-mailem

1.2 Postup při vyřizování odvolání

V řízení o odvolání povinný subjekt postupuje podle správního řádu; informační zákon obsahuje drobné odchylky, na které upozorníme dále. Použití správního řádu znamená, že se celý proces přesouvá do formalizovanější roviny; ta se projevuje hned v několika ohledech.

Povinný subjekt, který obdrží odvolání, na prvním místě zkontroluje, zda odvolání došlo ve stanovené lhůtě a zda není nepřípustné. Nepřípustným odvoláním bude zejména takové, které podá jiná osoba než žadatel nebo dotčená osoba,²²² nebo odvolání, které směřuje pouze proti odůvodnění rozhodnutí.²²³ Je-li odvolání opožděné, povinný subjekt jej předá do deseti dnů nadřízenému orgánu a uvede důvody, proč se domnívá, že je opožděné.

Dále povinný subjekt zkoumá náležitosti odvolání jako podání. Nemá-li je, povinný subjekt musí odvolatele vyzvat, aby je doplnil, a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu.²²⁴ Při stanovení délky lhůty má povinný subjekt na paměti, že zaslání

Vyřizování
odvolání

²²⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 21. srpna 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>.

²²¹ Srov. § 83 správního řádu.

²²² Srov. § 81 správního řádu.

²²³ Srov. § 82 odst. 1 správního řádu.

²²⁴ Srov. § 37 odst. 3 správního řádu.

výzvy nemá vliv na běh lhůty, ve které má odvolání a spisový materiál předat odvolacímu orgánu.

Po přezkoumání včasnosti a přípustnosti odvolání a jeho náležitostí se povinný subjekt zabývá odvolacími důvody. Pokud odvolání odvolací důvody neobsahuje, zkoumá soulad s právními předpisy, vyžaduje-li to veřejný zájem.²²⁵

Postup
povinného
subjektu

Povinný subjekt po přezkoumání odvolání postupuje dvojím způsobem. Dospěje-li k závěru, že odvolání je důvodné, může mu autoremedurou vyhovět, rozhodnutí zrušit a požadovanou informaci poskytnout.²²⁶ Nevyhoví-li odvolání, předá spis společně se svým stanoviskem nadřízenému orgánu.

Lhůty

Informační zákon nepřebírá úpravu odvolání ze správního řádu beze zbytku. Zásadní změny se týkají lhůt. Povinný subjekt, pokud sám odvolání nevyhoví, předá spisový materiál nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů.²²⁷ Správní řád obsahuje lhůtu dvojnásobnou. Nadřízený orgán o odvolání rozhodne rovněž do 15 dnů (v případě rozkladu činí lhůta 15 pracovních dnů), přičemž lhůtu nelze prodloužit.²²⁸ Správní řád stanoví, že rozhodnutí musí správní orgán vydat bez zbytečného odkladu, případně do 30 dnů. Správní řád navíc předpokládá existenci skutečností, které mohou lhůtu pro vydání rozhodnutí dále prodloužit (např. místní šetření nebo doručování do zahraničí).

Postup
nadřízeného
orgánu
a informační
příkaz

Informační zákon dále zjednodušuje postup nadřízeného orgánu v odvolacím řízení. Nadřízený orgán má pouze dvě možnosti, jak postupovat.²²⁹ Bud' **rozhodnutí potvrdí a odvolání zamítne nebo** napadané **rozhodnutí zruší**, v předmětné části **řízení zastaví a rozhodnutím (tzv. informačním příkazem) uloží povinnému subjektu, aby požadovanou informaci poskytl. Takto nadřízený orgán postupuje vždy, když neshledá důvody pro odmítnutí žádosti.** Smyslem informačního příkazu je zabránit obstrukcím, kdy povinný subjekt nerespektuje právní názor nadřízeného orgánu a odmítá žádosti o informaci vyhovět.

Rozhodnutí o odvolání a informační příkaz představují z formálního hlediska dvě samostatná správní rozhodnutí.²³⁰ Informační příkaz je současně i exekučním titulem. Splnění informačního příkazu se proto lze domáhat výkonem rozhodnutí na nepeněžitě plnění. Exekučním správním orgánem je nadřízený orgán, který informační příkaz vydal. Lhůta pro poskytnutí informace, může být maximálně 15 dnů a začíná běžet ode dne oznámení rozhodnutí o odvolání povinnému subjektu (nikoli ode dne oznámení informačního příkazu).^{231, 232}

²²⁵ Srov. § 89 odst. 2 správního řádu.

²²⁶ Srov. § 87 správního řádu.

²²⁷ Srov. § 16 odst. 2 informačního zákona.

²²⁸ Srov. § 16 odst. 3 informačního zákona.

²²⁹ Srov. § 16 odst. 4 informačního zákona.

²³⁰ Srov. § 67 správního řádu

²³¹ Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. 5346/2012/VOP, dostupná <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3144>. Žadatel v předmětném případě vytýkal krajskému úřadu, že se nestará o vymáhání svého rozhodnutí, kterým obecnímu úřadu přikázal vyřízení jeho žádosti.

²³² Bližší informace lze nalézt v metodickém doporučení Ministerstva vnitra k informačnímu příkazu. Metodické doporučení je dostupné na stránkách ministerstva (Úvodní strana/O nás/Ministerstvo/Odbory/Dokumenty/Dokumenty ODK/Zákon o svobodném přístupu k informacím) nebo zde: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/text-metodiky-final-pdf.aspx>.

2. STÍŽNOST

Stížnost představuje druhý opravný prostředek obsažený v informačním zákoně. Jedná se o opravný prostředek speciální, který nemá nic společného se stížností upravenou v ustanovení § 175 správního řádu. Informační zákon ani aplikaci daného ustanovení neumožňuje.

2.1 Kdy lze podat stížnost

Žadatel může podat stížnost, pokud

- nesouhlasí s vyřízením žádosti;
- ve lhůtě 15 dní od doručení žádosti povinnému subjektu neobdržel ani informaci, ani rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Sem řadíme i případy, kdy povinný subjekt žádost odloží z důvodu své nepůsobnosti či nedostatků v identifikaci žadatele;
- obdržel jen částečnou informaci, aniž o zbytku žádosti povinný subjekt vydal rozhodnutí o odmítnutí;
- nesouhlasí s výší úhrady za poskytnutí informací.

Stížností se lze bránit především proti nečinnosti povinného subjektu. Nečinnost při vyřizování žádosti může být zjevná, kdy povinný subjekt neposkytl žádnou informaci, případně jen část, nebo skrytá, kdy žadatel sice informací obdrží, ale takovou, o kterou nežádal.

Za svého druhu „nečinnost“ lze považovat i odložení žádosti. Proto i proti odložení žádosti z důvodu nepůsobnosti či nedostatku identifikačních údajů žadatele se žadatel může bránit stížností.²³³ Vedle nečinnosti povinného subjektu si může žadatel stěžovat na výši úhrady, kterou povinný subjekt vyžaduje za poskytnuté informace.

Na samotné odložení žádosti z důvodu nezaplacení úhrady si však žadatel stěžovat nemůže. Odložení žádosti je rozhodnutím podle ustanovení § 65 soudního řádu správního, proti kterému lze podat správní žalobu (blíže viz kapitola VIII, s. 87).²³⁴

**Kdy podat
stížnost**

²³³ Srov. § 16a odst. 3 písm. b) informačního zákona. Odlišný názor, tj. že odložení žádosti lze napadat jakožto nezákonné pravomocné rozhodnutí přímo žalobou dle § 65 s. ř. s. však vyslovil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (bez odůvodnění) v usnesení ze dne 20. 11. 2018, čj. 5 As 18/2017-40, bod 49.

²³⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, dostupné z: www.nssoud.cz: „I. Sdělení požadavku na úhradu za poskytnutí informace a o výši této úhrady (§ 17 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), aniž rozhodnutí o stížnosti žadatele, který nesouhlasí s výší úhrady jemu sdělené (§ 16a odst. 7 téhož zákona), nejsou rozhodnutími ve smyslu § 65 s. ř. s., ani rozhodnutími správního orgánu ve věci soukromoprávní (§ 68 písm. b) s. ř. s.). II. Rozhodnutím podle § 65 s. ř. s. je však rozhodnutí, jímž povinný subjekt žádost o poskytnutí informace pro nezaplacení úhrady odložil (§ 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). III. Uhradil-li žadatel i přes zamítnutí své stížnosti do výše úhrady požadovanou částku, aby informaci získal, může se domáhat vydání bezdůvodného obohacení žalobou podle třetí části občanského soudního řádu proti státu nebo jinému povinnému subjektu.“

2.2 Jak podat stížnost

Jak podat stížnost Stížnost žadatel podává u povinného subjektu, na jehož postup si stěžuje. Může ji podat písemně nebo ústně. Pokud povinný subjekt nevyřídí ústní stížnost okamžitě, sepíše o ní písemný záznam.²³⁵ Stížnost obdobně jako žádost o poskytnutí informace není podáním podle ustanovení § 37 správního řádu.²³⁶ Je-li stížnost učiněna elektronicky prostřednictvím e-mailu, nemusí být učiněna se zaručeným elektronickým podpisem nebo do pěti dnů potvrzena písemně. Z obsahu stížnosti musí být patrné, kdo ji podává, čeho se týká a co se navrhuje (na co si žadatel stěžuje, v čem spatřuje nesprávný postup povinného subjektu).

Lhůty pro podání stížnosti Stížnost je nutné podat ve lhůtě 30 dnů,²³⁷ od okamžiku, kdy nastala situace, na niž si žadatel o informaci stěžuje. Lhůta počíná běžet ode dne, kdy žadatel obdržel²³⁸

- odkaz na zveřejněnou informaci, který ale neumožňuje vyhledání a získání požadované informace;
- vyrozumění o odložení žádosti, protože požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu;
- od povinného subjektu oznámení, aby uhradil náklady spojené s poskytnutím informace.

Ve zbývajících případech²³⁹ žadatel musí podat stížnost do 30 dnů od uplynutí standardní nebo prodloužené lhůty pro poskytnutí informace. To znamená, že pokud žadatel obdržel jen část požadovaných informací, částí žádosti se žádosti povinný subjekt vůbec nezabýval (ani neposkytl informaci, ani žádost neodmítl), musí žadatel podat stížnost do 30 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta, ve které měl povinný subjekt informaci poskytnout nebo rozhodnout o odmítnutí žádosti.²⁴⁰

²³⁵ Srov. § 16a odst. 2 informačního zákona.

²³⁶ Ač historicky Nejvyšší správní soud podřadil způsob podání stížnosti požadavkům § 37 správního řádu, srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ans 5/2010-172, považujeme tento rozsudek v praxi za ojedinělý a neaplikovatelný. Jednak proto, že z ustanovení § 20 odst. 4 informačního zákona nelze dovodit, že by bylo možné dané ustanovení správního řádu aplikovat. Současně se opíráme o nálezy Ústavního soudu ze dne 16. června 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14, www.usoud.cz: „Procesní předpisy určené k ochraně práv žadatele o informace je nutno vykládat takovým způsobem, aby byly účinné v praxi. Nelze je vykládat způsobem, který ochranu odepírá, aniž by pro to existovaly pádné důvody. Aplikace třicetidenní lhůty podle § 16a odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, pokud ve věci poskytnutí daných informací konkrétním povinným subjektem již jednou správní soud rozhodoval a pravomocně shledal, že dožadovaná osoba je povinný subjekt podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je nepřiměřeným omezením základních práv žadatele o informace, neboť je v rozporu s jeho právem na soudní ochranu a v rozporu s procesními závazky vyplývajícími z práva na informace podle čl. 17 Listiny. Při interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba zvolit ústavně konformní výklad. Je-li tedy k dispozici více výkladů, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace. Rovněž není možno judikatorně dotvářet další procedurální překážky přístupu k informacím.“

²³⁷ Srov. § 16a odst. 3 informačního zákona.

²³⁸ Srov. § 16a odst. 3 písm. a) informačního zákona.

²³⁹ Srov. § 16a odst. 3 písm. b) informačního zákona.

²⁴⁰ Ustanovení § 16a odst. 3 písm. b) informačního zákona.

2.3 Postup povinného subjektu při vyřizování stížnosti

Doručením stížnosti začíná běžet povinnému subjektu lhůta sedmi dnů pro vyřízení stížnosti. V ní stížnosti vyhoví tím, že žadateli poskytne požadovanou informaci (žadatel nesouhlasil s vyřízením žádosti nebo namítal nečinnost povinného subjektu nebo si stěžoval na výši úhrady za poskytnutí informace) nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti (žadatel namítal, že povinný subjekt informaci neposkytl nebo poskytl částečně a nerozhodl o /částečném/ odmítnutí žádosti). Neučiní-li tak, ve zmíněné sedmidenní lhůtě předá stížnost společně se spisovým materiálem nadřízenému orgánu.²⁴¹

Vyřízení
stížnosti

2.4 Postup nadřízeného orgánu při vyřizování stížnosti

Postup nadřízeného orgánu se liší podle toho, zda vyřizuje stížnost proti nečinnosti nebo stížnost proti výši úhrady.

V případě namítané nečinnosti nadřízený orgán:

- postup povinného subjektu potvrdí;²⁴²
- povinnému subjektu rozhodnutím přikáže žádost vyřídit (tj. informaci poskytnout nebo vydat rozhodnutí o zamítnutí žádosti, vč. částečného odmítnutí). Za tímto účelem povinnému subjektu stanoví lhůtu, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu. Povinný subjekt tak dostane „druhou šanci“ k vyřízení žádosti. Je přitom vázán právním názorem nadřízeného orgánu. Pro vykonatelnost příkazu poskytnout informace se použijí ustanovení správního řádu upravující formu rozhodnutí²⁴³ a jeho vykonatelnost.²⁴⁴
- Neshledá-li nadřízený orgán důvody pro odmítnutí žádosti (slovy zákona „dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnosti“ o zjištěném stavu věci a jeho právním hodnocením), postupuje obdobně jako v případě podaného odvolání.²⁴⁵ To znamená, že přikáže rozhodnutím povinnému subjektu informaci poskytnout. (Více o informačním příkazu s. 70)
- Usnesením věc převezme a informaci poskytne sám nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Tento postup nelze použít vůči orgánům územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti.²⁴⁶

Postup
nadřízeného
orgánu

3. PŘEZKUM ROZHODNUTÍ O ODMÍTNUTÍ ŽÁDOSTI

S účinností od 1. 1. 2020 již neplatí, že pravomocné rozhodnutí o zamítnutí odvolání proti odmítnutí žádosti o informace je možno změnit či zrušit jedině cestou správní žaloby.

Přezkumné
řízení

²⁴¹ Srov. § 16a odst. 5 informačního zákona.

²⁴² Srov. § 16a odst. 6 písm. a) informačního zákona.

²⁴³ Srov. § 67 a násl. správního řádu.

²⁴⁴ Srov. § 73 správního řádu.

²⁴⁵ Srov. § 16a odst. 6 písm. b) informačního zákona.

²⁴⁶ Srov. § 16a odst. 6 písm. c) informačního zákona.

Poslední novelou informačního zákona (zákonem č. 111/2019 Sb.) zákonodárce připustil i správní přezkum pravomocných rozhodnutí odvolání a určil, že přezkum všech rozhodnutí bude provádět jeden úřad – Úřad pro ochranu osobních údajů.²⁴⁷ Oproti obecné úpravě přezkumného řízení nebude možné přezkoumat pravomocná prvoinstanční rozhodnutí, ale jen rozhodnutí nadřízeného orgánu.²⁴⁸ Nepřipadá tak například v úvahu ani aplikace ustanovení § 92 odst. 1 správního řádu, kdy odvolací orgán s opožděným odvoláním naloží jako s podnětem k zahájení přezkumného řízení.

V přezkumném řízení Úřad pro ochranu osobních údajů postupuje obdobně jako nadřízený orgán při posuzování odvolání nebo stížnosti (dle § 16 odst. 4 informačního zákona). Dospěje-li k závěru, že povinný subjekt odepřel informace žadateli nezákonně („dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají pochybnosti“), zruší rozhodnutí nadřízeného orgánu o odvolání a řízení zastaví. Rozhodnutím současně přikáže povinnému subjektu požadovanou informaci poskytnout. (Více o informačním příkazu s. 70)

4. NEČINNOST NADŘÍZENÉHO ORGÁNU

Nečinnost nadřízeného orgánu

Zákonodárce rovněž zmíněnou novelou určil příslušnost Úřadu pro ochranu osobních údajů k přijímání opatření proti nečinnosti nadřízeného orgánu. Na rozdíl od nečinnosti povinného subjektu nebude Úřad pro ochranu osobních údajů postupovat podle informačního zákona, ale správního řádu.²⁴⁹ Namísto stížnosti musí žadatel podat žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 44 správního řádu (s náležitostmi vymezenými v § 45 správního řádu, způsoby předvídanými v § 37 odst. 4 správního řádu)²⁵⁰ přímo Úřadu pro ochranu osobních údajů. Úřad pro ochranu osobních údajů žadateli nevyhoví a žádost usnesením odmítne²⁵¹ nebo přijme některé z opatření obsažených v ustanovení § 80 odst. 4 správního řádu.²⁵²

²⁴⁷ Srov. § 16b informačního zákona.

²⁴⁸ Srov. § 16b odst. 1 a § 20 odst. 4 informačního zákona.

²⁴⁹ Srov. § 80 správního řádu.

²⁵⁰ Pro podání žádosti lze využít formulář Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Formular-OPATRENI_proti_NECINNOSTI-urad.doc

²⁵¹ Srov. § 80 odst. 6 správního řádu.

²⁵² Nadřízený správní orgán může

- a) přikázat nečinnému správnímu orgánu, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí,
- b) usnesením převzít věc a rozhodnout namísto nečinného správního orgánu,
- c) usnesením pověřit jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení, nebo
- d) usnesením přiměřeně prodloužit zákonnou lhůtu pro vydání rozhodnutí, lze-li důvodně předpokládat, že správní orgán v prodloužené lhůtě vydá rozhodnutí ve věci, a je-li takový postup pro účastníky výhodnější; přitom přihlíží ke lhůtám uvedeným v § 71 odst. 3.

5. SOUDNÍ PŘEZKUM ROZHODNUTÍ O ODVOLÁNÍ

Jestliže nadřízený orgán nevyhoví odvolání žadatele proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, může žadatel podat do dvou měsíců od jeho doručení žalobu ke správnímu soudu dle § 65 s. ř. s. (Městský soud v Praze, krajské soudy). 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.²⁵³

Soudní
přezkum
rozhodnutí
o odvolání

6. SOUDNÍ PŘEZKUM VYŘÍZENÍ STÍŽNOSTI

Proti rozhodnutí, kterým nadřízený orgán potvrdil postup povinného subjektu, **není možné podat správní žalobu dle § 65 s. ř. s.** Jedním dechem je ale třeba dodat, že žadatel má jiné možnosti, jak dosáhnout toho, aby o věci rozhodl soud. Pokud **nadřízený orgán rozhodl o stížnosti proti nečinnosti** povinného subjektu tak, že postup povinného subjektu potvrdil, může se žadatel bránit **žalobou na ochranu proti nečinnosti** dle § 79 odst. 1 s. ř. s.²⁵⁴ V takovém případě nebude žalobu směřovat proti nadřízenému orgánu, který vyřizoval stížnost, ale proti povinnému subjektu, který je nečinný.

Soudní
přezkum
vyřízení
stížnosti

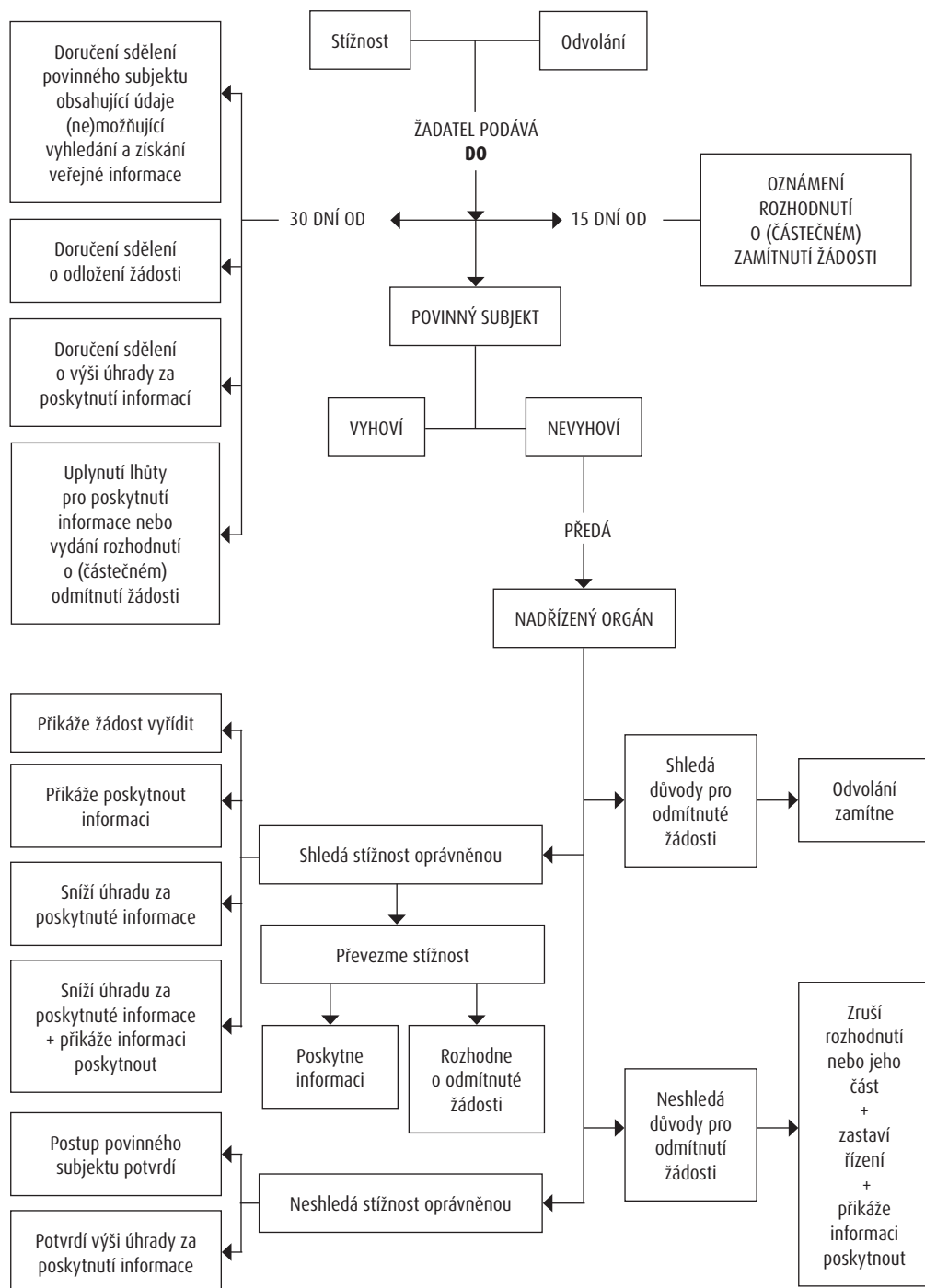
7. SHRNUTÍ

Informační zákon upravuje dva prostředky obrany – odvolání a stížnost. Odvoláním, které je podáním podle správního řádu, se žadatel může bránit rozhodnutí povinného subjektu. Stížností, která nemá zákonem stanovené náležitosti, se může domáhat odstranění nečinnosti nebo přezkoumání výše úhrady, kterou povinný subjekt požaduje za poskytnutí informace. Pokud povinný subjekt žádost odloží, protože žadatel neuhradil náklady za poskytnutí informace, nemůže se žadatel bránit odvoláním ani stížností, ale musí se obrátit přímo na soud. Soud následně posoudí, zda povinný subjekt vyčíslil úhradu v souladu s informačním zákonem.

²⁵³ Srov. ustanovení § 16 odst. 5 informačního zákona.

²⁵⁴ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. listopadu 2018, čj. 5 As 18/2017-40, dostupné z: www.nssoud.cz: „Potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace; žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinnostní žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.“

PROCES VYŘIZOVÁNÍ OPRAVNÝCH PROSTŘEDKŮ



VIII.

ÚHRADA ZA POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ

Stejně jako podání žádosti, tak i poskytnutí informace by v zásadě nemělo žadatele nic stát. Informační zákon však připouští, aby povinný subjekt některé své náklady žadateli naúčtoval, tj. podmiňoval jejich uhrazením poskytnutí informací.

V této kapitole si tedy vysvětlíme, které náklady spojené s vyřízením žádosti a poskytnutím informace mohou povinné subjekty po žadatelích o informace účtovat. Jak se může bránit žadatel, pokud s výší úhrady nesouhlasí.

1. JAKÉ NÁKLADY POVINNÉHO SUBJEKTU LZE ŽADATELI ÚČTOVAT

Podle § 17 informačního zákona mohou povinné subjekty žádat úhradu nákladů za:

- pořízení kopií,
- opatření technických nosičů dat,
- odeslání informací (poštovné),
- za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací.

Než se povinný subjekt rozhodne využít možnosti požadovat po žadateli úhradu vybraných nákladů, zpracuje si **Sazebník úhrad za poskytování informací** a zveřejní ho na místě, které je všeobecně přístupné (např. recepce, podatelna, úřední deska) a způsobem umožňujícím dálkový přístup (internetové stránky).²⁵⁵ Jedná se o povinně zveřejňovanou informaci.²⁵⁶ **Nevydání sazebníku jde na vrub povinného subjektu.**²⁵⁷ Povinný subjekt nemůže žádat úhradu nákladů, protože ji nemá podle čeho stanovit. Totéž platí u neaktualizovaného sazebníku.

Podrobnosti k sazebníku stanoví nařízení vlády č. 173/2006 Sb., o zásadách stanovení úhrad a licenčních odměn za poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle něj mají být sazby stanoveny na základě aktuálních nákladů a odhadu jejich vývoje v příslušném účetním období.

Jaké náklady lze účtovat

2. NÁKLADY NA POŘÍZENÍ KOPÍÍ A TECHNICKÝCH NOSIČŮ

„Kopíí“ se nemyslí pouze kopie dokumentu v listinné podobě. Za kopii lze označit i vytisknutí dokumentu, který má povinný subjekt v elektronické podobě, nebo

Kopie a technické nosiče

²⁵⁵ Povinnost zveřejnit povinně zveřejňované informace dálkovým způsobem nedopadá na povinné subjekty, které jsou pouze fyzickými osobami.

²⁵⁶ Srov. § 5 odst. 1 písm. f) informačního zákona.

²⁵⁷ FUREK, 2016, s. 1005 a JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M., 2019, komentář k ustanovení § 17 bod II.

naopak vytvoření elektronické verze dokumentu, který existuje pouze v listinné podobě.²⁵⁸

Náklady na pořízení kopie nebo technického nosiče²⁵⁹ by měly odrážet skutečné náklady. Bez bližšího zdůvodnění nelze žádat stejnou úhradu za listinnou a elektronickou kopii.²⁶⁰

Zejména v případě pořizování kopií se nabízí otázka, jaké všechny náklady vzniklé povinnému subjektu při pořizování kopie může žádat po žadateli uhradit. Mimo samotný papír lze zahrnout náklady na provoz technického zařízení (toner, údržba, ...) a na plat osoby, která bude kopie pořizovat. Mezi náklady na pořízení kopií lze zahrnout i proces nenáročné anonymizace a přijetí opatření k zajištění ochrany práv a právem chráněných zájmů (např. obchodního tajemství, bankovního tajemství, autorských práv). Anonymizací rozumíme proces, kdy povinný subjekt požadované informace zbavuje osobních údajů, tj. informací, které by mohly vést k zjištění totožnosti subjektu údajů (např. účastníků, jejich zástupců, svědků atd.).²⁶¹ Úhradu za rozsáhlou anonymizaci dokumentů lze požadovat v rámci uhrazení nákladů za rozsáhlé vyhledávání informací (viz dále).

3. NÁKLADY NA ODESLÁNÍ INFORMACÍ ŽADATELI

Náklady na odeslání

Úhrada nákladů na odeslání informací žadateli může zahrnovat balné a náklady na poštovní služby. Balné se stanoví paušální sazbou. Náklady na poštovní služby tvoří pouze cena za doručení uhrazená provozovateli poštovních služeb.²⁶²

4. MIMOŘÁDNĚ ROZSÁHLÉ VYHLEDÁNÍ INFORMACÍ

4.1 Co je a není „mimořádně rozsáhlé vyhledávání“

Mimořádně rozsáhlé vyhledávání informační zákon ani nařízení vlády č. 173/2006 Sb.²⁶³ nijak nedefinují. S ohledem na rozhodovací praxi soudů lze stanovit definiční znaky, které by měly být splněny současně, aby určité vyhledávání informací bylo „mimořádně rozsáhlé“:

²⁵⁸ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2008, čj. 5 Ca 353/2006-50.

²⁵⁹ Srov. § 4 a 5 nařízení vlády č. 173/2006 Sb.

²⁶⁰ JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M., 2019, komentář k § 17 bod II.

²⁶¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 7 As 20/2013-23, dostupný z: www.nssoud.cz: „Povinný subjekt je povinen poskytnout informaci v plném rozsahu v anonymizované podobě, tedy bez chráněných osobních údajů. **Pokud by poskytnutí informace bez chráněných osobních údajů nepředstavovalo pro povinný subjekt pouze jednoduchou operaci, lze od žadatele o poskytnutí informace žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopie** (§ 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). **V této souvislosti musí být pořízení kopie vykládáno jako pořízení kopie včetně provedení anonymizace.**“ (zvýraznění doplněno)

²⁶² Srov. § 6 nařízení vlády č. 173/2006 Sb.

²⁶³ Srov. § 17 odst. 1 informačního zákona a § 7 nařízení vlády č. 173/2006 Sb.

- **Časová náročnost vyhledávání** – zaměstnanec povinného subjektu kvůli vyhledávání odloží na určitou (významnou) dobu své běžné pracovní úkoly – musí být objektivní a odůvodněná.
- **Předmětem vyhledání je velké množství odlišných a odděleně uchovávaných informací.**²⁶⁴

Mimořádně rozsáhlé vyhledávání

Vyhledávání v délce 30 minut pokrývajících informace z několika neuzavřených spisů, které má aktuálně povinný subjekt k řešení, nelze považovat za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.²⁶⁵

Nezřídkou povinné subjekty automaticky odkazují na **vnitřní předpis Ministerstva spravedlnosti**.²⁶⁶ Podle něj lze za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací považovat každé vyhledávání trávající déle než hodinu. Takovýto postup označil jako nesprávný, zjednodušující, a proto nepřipustný Nejvyšší správní soud,²⁶⁷ protože nelze bez dalšího dovozovat, že vždy je povinný subjekt oprávněn poskytnutí informací, jejichž vyhledání přesáhlo 1 hodinu, podmínit úhradou nákladů. Určení, kdy se jedná o mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, opravňující požadovat úhradu, **se odvíjí od individuálních poměrů povinného subjektu**. Je rozdíl mezi správním orgánem s dostatečným materiálním a personálním vybavením a zabezpečením a obcí, například s neuvolněným starostou.

Časová náročnost vyhledávání

Po žadateli rovněž není možné žádat úhradu, pokud povinný subjekt zvolí např. **nehodný způsob vyhledání** informace.²⁶⁸

Samotná časová náročnost vyhledávání informací pro vyslovení závěru, že jde o mimořádně rozsáhlé vyhledávání, nestačí. Nejvyšší správní soud například uvedl, že „sama skutečnost, že podklady byly uloženy v archivu, nepředstavuje bez dalšího naplnění podmínky mimořádně rozsáhlosti. Kromě tvrzené časové náročnosti

²⁶⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, čj. 5 As 35/2016-16, dostupný z: www.nssoud.cz: „I. Mimořádnou rozsáhlost vyhledávání informací je třeba posuzovat např. z hlediska časové náročnosti vyhledávání (rozsáhlá vyhledávací aktivita), umístění informací na odloučeném pracovišti, povahy požadovaných informací a poměrů povinného subjektu (výraznější intelektuální činnost zaměstnanců). II. Pokud povinný subjekt zapojil do vyhledávání informací více osob, přestože mohl pověřit osobu jedinou a konkrétní, nemůže se odvolávat na mimořádnou rozsáhlost vyhledávání a případné zvýšené náklady přenášet na stěžovatele.“

²⁶⁵ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 29. června 2011, sp. zn. 2232/2011/VOP, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1682>

Stěžovatel se domáhal po stavebním úřadu informace o tom, jaká opatření úřad přijal vůči vlastníkovu bytového domu, v němž stěžovatel bydlí, zda úřad dodržuje zákonné lhůty a z jakého důvodu nepostupuje podle výzev veřejného ochránce práv. Stavební úřad stěžovateli sdělil, že mu informace poskytne po uhrazení nákladů. Část nákladů připadala na „náklady na vyhledání a zpracování informace 2 x 15 min. po 60,- Kč“.

²⁶⁶ Instrukce č. 286/2011-OT-OSV z 17. 7. 2011.

²⁶⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 10. 2016, čj. 5 As 35/2016-25, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁶⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2017, čj. 6 As 326/2016-32, dostupný z: www.nssoud.cz: „Pokud ovšem vyhledání informace trvalo nepoměrně déle, než bylo k vyhledání informace objektivně nutné, a to pouze z důvodů zjevně nevhodného postupu povinného subjektu, nelze tuto skutečnost klást k tíži žadatele o informaci. Jinými slovy, náklady na mimořádně rozsáhlé vyhledání informací musí být zároveň náklady účelně vynaloženými. Po žadateli nelze spravedlivě požadovat úhradu za činnost povinného subjektu, která zjevně přesahuje míru objektivně potřebnou k získání a poskytnutí informace.“

[v délce dvou hodin] neuveld žalovaný žádné další důvody (např. umístění archivu na odloučeném pracovišti), proč se vyhledávání v archivu odlišuje od běžného vyhledávání“.²⁶⁹

**Příklad
mimořádně
rozsáhlého
vyhledávání**

Příkladem mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací, s nímž se ochránce setkal v praxi, je naopak následující situace: *Žadatel požadoval poskytnout závěry z 323 kontrolních prohlídek staveb. Úřad městského obvodu požadoval uhradit 8 278,- Kč. Odůvodnil to tím, že „mimořádně rozsáhlé vyhledání“ mělo zaměstnanci úřadu městského obvodu trvat zhruba 44 hodin. Vynásobením tohoto čísla a hodinové sazby 187,- Kč, odvozené z ročních nákladů na platy zaměstnanců úřadu, byla vypočtena konečná výše úhrady.*²⁷⁰

Obdobně ochránce neshledal důvod pro zahájení šetření v situaci, kdy: *žadatelem vyžádaná usnesení Rady města město vyhledalo za 1 hodinu a 45 minut fulltextovým vyhledáváním z dokumentů – přehledu 1 066 usnesení uveřejněných na webových stránkách města a požádalo o úhradu 316,- Kč (79,- Kč za každou započatou půlhodinu). Za situace, kdy město tvrdí, že usnesení nemá tematicky seřazena (a takto ani mít dle názoru ochránce nemusí), se výběr konkrétních usnesení z celkového počtu 1 066 svým rozsahem vymyká standardnímu vyhledávání a je mimořádným vyhledáváním.*²⁷¹

Do nákladů za vyhledání informace nelze započíst náklady povinného subjektu na vytvoření samotné informace. Pokud povinný subjekt usoudí, že by požadovanou informací měl disponovat, je povinen informaci obstarat, a náklady související s jejím pořízením jsou náklady za vytváření informace nové. Jako takové musí jít na vrub povinnému subjektu. Neexistence informace je faktickým důvodem pro (částečné nebo úplné) odmítnutí žádosti za předpokladu, že povinný subjekt nemá povinnost informací disponovat.^{272,273}

**Souhrnné
informace**

V situaci, kdy se žadatel domáhá souhrnu dílčích informací nacházejících se v různých dokumentech, povinný subjekt zjišťuje, zda je povinen mít nejen dílčí informace, ale i souhrnnou. Nárok na úhradu nákladů spojených s mimořádným vyhledáváním souhrnné informace má povinný subjekt jen v případě, že souhrnnou informací nedisponuje a nemá povinnost jí disponovat (a skutečně ji musel vyhledat). Jestliže jí disponoval, nebo pokud jí měl disponovat, úhradu požadovat nemůže.²⁷⁴

²⁶⁹ Tamtéž.

²⁷⁰ Podnět ochránce odložil pod sp. zn. 6014/2015/VOP.

²⁷¹ Podnět ochránce odložil pod sp. zn. 179/2017/VOP.

²⁷² Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 3. 9. 2019, sp. zn. 4150/2019/VOP.

Stěžovatel žádal o informaci, zda je nadále možné v prostorách sídla městské části používat mobilní stěnu s ohledem na provedenou rekonstrukci, při níž došlo ke zvýšení podlahy. Mobilní stěnu po dobu jedné hodiny nejprve přeměřoval pracovník městské části. Do požadované úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací městská část započítala i následné tři hodinové konzultace o možnosti opětovné instalace mobilních stěn, které vedli její pracovníci s externími dodavatelskými firmami.

²⁷³ K tomu již dříve, kapitola VI *Proces vyřizování žádostí*, bod 5.3.

²⁷⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, čj. 9 As 257/2017-46, dostupný z: www.nssoud.cz: „[24] Je proto třeba rozlišit dvě možné situace v případě žádosti o souhrnnou informaci, která musí být získána zpracováním dílčích informací, ačkoliv zároveň povinný subjekt bude disponovat podkladovými informacemi (nebo má minimálně povinnost jimi disponovat), z nichž lze žadatelem požadovanou souhrnnou

4.2 Úhrada za anonymizaci a přijetí opatření k zajištění ochrany právům a právem chráněným zájmům

Mezi náklady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání lze zahrnout i náklady na rozsáhlejší anonymizaci poskytovaných informací. Dle judikatury²⁷⁵ jsou soudy oprávněny žádat úhradu „za anonymizaci rozhodnutí“, přesněji úhradu „za vyhledání ve všech požadovaných rozhodnutích případných informací, které nelze podle § 7, § 8a, § 9, § 10 a § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnout (zejména informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje, pokud by jejich poskytnutí bylo v rozporu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu – viz § 8a citovaného zákona)“.²⁷⁶

Proces anonymizace v tradičním pojetí praxe znamená, že povinný subjekt před vlastním poskytnutím informace (např. celého rozhodnutí, dokumentu, zápisu atd.) důkladně dokument projde a identifikuje informace, na základě kterých by mohl žadatel rozpoznat totožnost osoby, k níž se poskytovaná informace váže (např. účastníky řízení, jejich zástupce, svědky), pokud tyto informace žadateli poskytnuty být nemohou.²⁷⁷ U úředních osob se anonymizace neprovádí – publicita osobních údajů těchto osob je v souladu s ustanovením § 8a odst. 2 informačního zákona.²⁷⁸

Obdobně povinný subjekt vyhledá informace, jejichž poskytnutím by mohlo být dotčeno jiné právo (např. autorské) či právem chráněný zájem (např. ochrana důvěrnosti majetkových poměrů).

Vyhledané informace z poskytovaného dokumentu povinný subjekt odstraní či znečitelní. „Tuto činnost, která může být v případech delších soudních rozhodnutí čítajících desítky stran značně časově náročná, tedy musí pracovníci povinného subjektu vykonat v každém případě, i tehdy, pokud nakonec po této kontrole požadovaných soudních rozhodnutí vyjde najevo, že žádné takové údaje, které by měly být znečitelněny, neobsahují.“²⁷⁹

Nicméně je třeba zdůraznit, že povinné subjekty mohou žádat úhradu pouze v případě, že jde o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, tzn. nepředstavuje

informaci vytvořit pouhým mechanickým vyhledáním a shromážděním údajů, které má povinný subjekt k dispozici. Nepůjde tedy (...) o informaci novou, a povinný subjekt bude proto povinen ji poskytnout. **Pokud bude k vytvoření souhrnné informace třeba mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, bude moci povinný subjekt po žadateli o informace požadovat zpravidla úhradu podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. To však platí pouze tehdy, pokud povinný subjekt souhrnnou informací nedisponuje nebo nemá povinnost jí i bez žádosti disponovat.** Jestliže naopak souhrnnou informací disponuje nebo má povinnost jí i bez žádosti disponovat, nemůže po žadateli úhradu požadovat.“ (zvýraznění doplněno)

²⁷⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2014, čj. 5 As 76/2014-23. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 7 As 20/2013-23. Oba dostupné z: www.nssoud.cz

²⁷⁶ Tamtéž.

²⁷⁷ Blíže kapitola IX Kdy lze informaci odmítnout – Anonymizace jako výsledek testu proportionality, s. 93.

²⁷⁸ Blíže kapitola XI Poskytování osobních údajů – Osobní údaje veřejných funkcionářů a úředních osob, s. 113.

²⁷⁹ Tamtéž.

Úhrada za anonymizaci

Úhrada za přijetí opatření k zajištění ochrany práv a právem chráněných zájmů

jednoduchou operaci.²⁸⁰ Neměly by tak žádat o úhradu, pokud bude anonymizován např. pouze jeden krátký rozsudek nebo správní rozhodnutí. Pokud se ale žadatel obrátí na soud například s žádostí o poskytnutí všech rozsudků, jimiž došlo např. k odsouzení pachatele za trestný čin úplatkářství, lze očekávat, že náklady za vyhledání informací, které nesmějí být poskytnuty, bude možné podřadit pod „mimořádně rozsáhlého vyhledávání“. Úhrada ve výši nákladů za pořízení kopie se bude rovnat nákladům za pořízení kopie včetně anonymizace (tj. vyhledání informací, které žadateli poskytnout nelze, a jejich znečitelnění).²⁸¹

Do nákladů za vyhledání informace lze podle názoru Nejvyššího správního soudu započítat i náklady spojené se zpracováním informace. Pouhé vyhledání informace bez jejího přenosu např. v písemné podobě na žadatele by pro žadatele nemělo žádný praktický význam.²⁸²

4.3 Kvalifikovaný odhad nákladů

Obvyklá praxe při stanovení úhrady za mimořádné vyhledávání je taková, že povinný subjekt informace vyhledá a následně stanoví náklady. Mohou nastat situace, kdy žadatel požaduje velké množství informací a lze oprávněně předpokládat, že požadované náklady budou obrovské. Náklady mohou dosáhnout takové hodnoty, že není jisté, zda pro žadatele bude mít požadovaná informace takovou cenu. Lapidárně řečeno, povinný subjekt neví, zda žadatel náklady uhradí a zda úsilí vložené do vyhledávání informace nepřijde vniveč.

Popis kvalifikovaného odhadu nákladů

Pro tyto případy může povinný subjekt provést kvalifikovaný odhad nákladů. Provede ho tak, že vyhledá jenom poměrnou část informace a následně odhadne celkové náklady. Například žadatel požaduje informaci ze sta spisů. Povinný subjekt vyhledá informace pouze v deseti spisech a zjištěné náklady vynásobí deseti. Takto stanoví konečnou částku, kterou oznámí žadateli. Teprve po zaplacení úhrady povinný subjekt vyhledá zbytek informací a žadateli je poskytne.²⁸³

Popsaný postup nedávno potvrdil i Ústavní soud, který konstatoval, že „[z]ákon totiž nijak nevylučuje, že žádaná úhrada bude stanovena kvalifikovaným odhadem, např. vyhledáním části žádaných informací a odhadem potřebného času a nákladů na dokončení vyhledání“.²⁸⁴

²⁸⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 7 As 20/2013-23. Dostupný z: www.nssoud.cz

²⁸¹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 8. 2008 5 Ca 353/2006-50.

²⁸² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 10. 2004, čj. 6 A 83/2001-39, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁸³ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 30. listopadu 2015, sp. zn. 2890/2015/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3552>: Žadatel v předmětném případě požadoval informaci, která se týkala více jak 9 000 spisů. Ochránce upozornil úřad na možnost předem vypočítat částku, kterou by měl žadatel za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací uhradit. Úřad by takovou částku mohl vypočítat např. tím způsobem, že by u určitého vzorku jím vedených vybraných spisů (např. 5–10 spisů) změřil dobu potřebnou pro vyhledávání požadovaných informací. Na základě toho by mohl vypočítat průměrnou časovou dotaci, která by byla třeba pro vyhledávání informací v jednom spisu, a takto by mohl získat částku, kterou by mu měl žadatel za mimořádně rozsáhlé vyhledávání uhradit.

²⁸⁴ Nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1083/16 ze dne 21. května 2019, odstavec 21, dostupný z: <https://nalus.usoud.cz>

Ukázka kvalifikovaného odhadu nákladů z praxe Kanceláře veřejného ochránce práv

Výše úhrady byla stanovena následovně: z elektronické evidence odboru administrativních a spisových služeb Kanceláře veřejného ochránce práv bylo zjištěno, že počet podnětů doručených veřejnému ochránci práv v letech 2012–2016 je roven číslu 40 670, přičemž ke každému z těchto podnětů byl založen spis. Požadované informace se mohou nalézat v kterémkoliv uvedeném spise. Pro poskytnutí informace v požadovaném rozsahu je nezbytné fyzicky projít všechny spisy z uvedeného období. Kontrolou vybraného vzorku spisů bylo zjištěno, že tato činnost zabere v průměru 5 minut na jeden podnět (spis). Na základě výše uvedeného odhadu časové náročnosti na prohledání jednoho spisu byl celkový počet spisů za uvedené období vydělen číslem 12 (počtem spisů prohledaných 1 zaměstnancem během 1 hodiny práce) a výsledné číslo bylo zaokrouhleno dolů (3 389 hodin). Výsledný počet 3 389 hodin byl vynásoben částkou 200 Kč za každou celou hodinu mimořádně rozsáhlého vyhledávání, která vyplývá ze Sazebníku úhrad za poskytování informací Kanceláře veřejného ochránce práv. Poskytnutí požadovaných informací je vázáno na zaplacení úhrady ve výši 677 800 Kč stanovených podle § 17 odst. 1 zákona a Sazebníku úhrad za poskytování informací Kanceláře veřejného ochránce práv.

Ukázka kvalifikovaného odhadu nákladů

5. OZNÁMENÍ POŽADAVKU NA ÚHRADU NÁKLADŮ

Pro samotné oznámení informační zákon nestanoví žádnou formu. Sdělení povinného subjektu, že v souvislosti s poskytnutím informace vyžaduje úhradu nákladů, není uložení povinnosti.²⁸⁵ Úhrada v souvislosti s poskytnutím informací je občanskoprávním vztahem obligační povahy.²⁸⁶

Oznámení požadavku na úhradu nákladů

5.1 Lhůta ke vznesení požadavku na úhradu nákladů

Povinný subjekt musí svůj požadavek na uhrazení nákladů vznést před posledním dnem uplynutí standardní nebo prodloužené lhůty pro poskytnutí informace, tj. do patnácti (v případě prodloužení maximálně 25) dní od doručení žádosti o informace. Lhůta pro předepsání úhrady je lhůtou procesněprávní. Postačí tedy, pokud

Lhůta pro vznesení požadavku na úhradu nákladů

²⁸⁵ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008, dostupný z: www.nssoud.cz: „Sdělení výše požadované úhrady nákladů ale není uložení povinnosti, tím méně vykonatelným. Povinný subjekt tu sděluje, že opatření informací si vyžádá určité náklady, že povinný subjekt může po právu žádat jejich úhradu, a předkládá žadateli možnost tyto náklady akceptovat a uhradit, nebo neuhradit. Tímto sdělením – a ani vyřízením stížnosti proti tomuto sdělení – není právo na informace upřeno, právě naopak – jsou vymezeny podmínky, za nichž bude informace poskytnuta. Akceptuje-li žadatel sdělenou částku (...), informace se mu dostane, a jeho právo je tedy saturováno. Dohoda o „ceně“ informace (nákladech s jejím poskytnutím spojených) je dohodou z oboru práva soukromého, žadatel není nijak nucen částku akceptovat a úhrada sama ani její výše nejsou exekvovatelné. Teprve rozhodnutí o odložení žádosti při neuhradení sdělené částky je vrchnostenským aktem, jímž je žadateli jeho veřejné subjektivní právo na informaci upřeno, a je pak na správním soudu, aby na základě žaloby rozhodl, zda se tak stalo po právu.“

²⁸⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, čj. 6 As 12/2006-64, dostupný z: www.nssoud.cz

povinný subjekt svůj požadavek na úhradu nákladů za poskytnutí informace odešle poslední den lhůty pro poskytnutí informace.²⁸⁷

Následky
nedodržení
lhůty

Podle obecně přijímaného názoru povinný subjekt ztrácí nárok na náhradu nákladů, pokud oznámení neodešle ve stanovené lhůtě. Tento názor ale zpochybnil Nejvyšší správní soud. Podle něj povinný subjekt nárok na úhradu nákladů ztratí až tehdy, pokud svůj požadavek nezašle před samotným poskytnutím informace. Když tak neučiní ve stanovené lhůtě, nevádí.²⁸⁸

V jiné věci však Ústavní soud jednoznačně konstatoval, že výši úhrady musí povinný subjekt oznámit před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace, tedy do 15 nebo 25 dnů.²⁸⁹ V opačném případě povinný subjekt nárok na úhradu nákladů ztrácí.

K názoru Ústavního soudu se přikláníme.

²⁸⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2017 čj 7 As 300/2016-25, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁸⁸ Srov. rozsudek Nejvyšší správní soud ze dne 17. 7. 2017 čj. 5 As 181/2016-23, dostupný z: www.nssoud.cz: „[27] Podle § 17 informačního zákona povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. V případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výši úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena. Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli oznamovací povinnost podle odstavce 3, ztrácí nárok na úhradu nákladů; tak tomu bude v případech, kdy povinný subjekt informací poskytne, přitom předem nesdělí žadateli potřebu úhrady, potom nemá na uhrazení nákladů nárok.

[28] Z uvedeného vyplývá, že **pokud povinný subjekt hodlá vyžadovat s ohledem na povahu požadovaných informací úhradu, je povinen učinit ve vztahu k žadateli oznámení, a to před poskytnutím informace.** Jinými slovy, **poskytnutí informací je podmíněno zaplacením požadované úhrady.** Pokud žadatel do 60 dnů ode dne oznámení výše požadované úhrady úhradu nezaplatí, povinný subjekt žádost odloží (§ 17 odst. 5 informačního zákona). Po dobu vyřizování stížnosti proti výši požadované úhrady lhůta 60 dnů neběží. Pokud tedy stěžovatel požadovanou úhradu nezaplatil, neměl žalovaný žádnou jinou možnost, než žádost odložit.

[29] **Stěžovatelův názor, podle kterého marné uplynutí lhůty k oznámení zakládá jeho nárok na poskytnutí informací je mylný a nemá oporu v zákoně.** (zvýrazněni doplněno)

²⁸⁹ Srov. nález Ústavního soudu ze dne 21. května 2019, sp. zn. I. ÚS 1083/16, dostupný z: www.usoud.cz: „... z hlediska požadavků čl. 17 odst. 5 a čl. 4 odst. 4 Listiny je přípustné, pokud povinný subjekt odepře poskytnutí (vyhledání) informace v případech šikanózního výkonu práva na přístup k nim, případně stanoví žádanou úhradu (typicky za mimořádně rozsáhlé vyhledávání) kvalifikovaným odhadem, nikoliv na základě definitivního vyhledání žádané informace. **Výši úhrady však musí oznámit před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace, tj. nejpozději do 15 či 25 dnů ode dne přijetí žádosti** [§ 14 odst. 5 písm. d) a odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb.], **pozdější či dodatečné oznámení není možné...**“ (zvýrazněni doplněno)

5.2 Poučení o stížnosti

Součástí vyčíslení úhrady nákladů musí být i poučení žadatele o možnosti bránit se stížností. Podle názoru ochránce²⁹⁰ z textu informačního zákona²⁹¹ vyplývá, že součástí oznámení o úhradě musí být poučení:

- o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů za poskytnutí informace stížnost podle § 16a odst. 1 písm. d) informačního zákona,
- v jaké lhůtě lze stížnost podat,
- od kterého dne se tato lhůta počítá,
- který nadřízený orgán o stížnosti rozhoduje,
- u kterého povinného subjektu se podává.

Pokud oznámení o úhradě poučení zcela nebo zčásti neobsahuje (například chybí uvedení lhůty, ve které je nutné stížnost podat), ztrácí povinný subjekt nárok na náhradu nákladů.²⁹² K odlišnému závěru ale dospěly soudy²⁹³ „nikoli každý nedostatek v odůvodnění znamená, že by požadovaná výše úhrady měla být snížena, nebo že by nárok na ní zanikl. Takový výklad by byl nepřiměřeně formalistický. (...) Zcela zásadním obsahem zákonného ustanovení § 17 odst. 3 InfZ je krom informace o úhradě, poučení o možnosti podat stížnost. Absence či chybné uvedení dalších informací o opravném prostředku (lhůta, místo podání stížnosti, atd.) nemůže mít za následek to, že dojde ke ztrátě nároku na úhradu nákladů. Takový následek soud nepovažuje za přiměřený ani smysluplný. Zákonná ustanovení nelze vykládat pouze formálně a gramaticky. Je třeba volit výklad v souvislostech a nikoli výklad takový, že každé menší pochybení vede ke ztrátě oprávněného nároku povinné osoby“.

5.3 Vyřízení stížnosti a uhrazení nákladů

Doručením oznámení o úhradě nákladů počínají žadateli běžet dvě lhůty²⁹⁴ – první je patnáctidenní lhůta pro podání stížnosti, druhou šedesátidenní lhůta pro uhrazení nákladů. V případě, že žadatel podá stížnost, lhůta pro uhrazení nákladů po dobu vyřízení stížnosti neběží.

²⁹⁰ Zpráva o šetření ochránce ze dne 2. května 2017, sp. zn. 6956/2016/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7302>. Ochránce se zabýval případem, ve kterém povinný subjekt stěžovatele ve výzvě k uhrazení nákladů řádně nepoučil o možnosti podat stížnost. Poučení ve výzvě sice odkazovalo na možnost podat stížnost, avšak bez bližšího vysvětlení. Ochránce konstatoval, že v případě nedostatečného poučení ztrácí povinný subjekt nárok na úhradu nákladů. Ochránce tak aplikoval závěr, který platí pro případy, kdy poučení zcela chybí. Ministerstvo spravedlnosti se s názorem ochránce neztotožnilo. Jelikož žadatel napadl u soudu odložení žádosti podle ustanovení § 17 odst. 5 informačního zákona, rozhodl se ochránce ve věci dále nepostupovat a vyčkat na rozhodnutí soudu. Krajský soud v Hradci Králové, Pobočka Pardubice ve svém rozsudku ze dne 27. 9. 2017, čj. 52 A 14/2017, www.nssoud.cz, žalobu zamítl. Názor ochránce nepotvrdil.

²⁹¹ Srov. § 17 odst. 3 informačního zákona

²⁹² Srov. § 17 odst. 4 informačního zákona.

²⁹³ Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 27. 9. 2017, čj. , čj. 52 A 14/2017, obdobně rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 8. 8. 2017, čj. 62 Af 25/2016-46, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁹⁴ Srov. § 16a odst. 3 písm. a) a § 17 odst. 5 informačního zákona.

Obdrží-li povinný subjekt stížnost, začíná mu běžet sedmidenní lhůta pro její vyřízení.²⁹⁵ V ní vyhoví stížností tím, že poskytne požadovanou informaci, aniž by trval na úhradě nákladů.²⁹⁶ Nevyhoví-li povinný subjekt stížnosti, ve stejné lhůtě předá stížnost společně se spisovým materiálem nadřízenému orgánu.

Nadřízený orgán rozhodne o stížnosti tak, že:

- výši úhrady nebo odměny potvrdí;²⁹⁷
 - výši úhrady nebo odměny sníží (může až na nulu).
- Rozhodnutí o stížnosti není autoritativním rozhodnutím úřadu v oblasti veřejné správy, ale (stejně jako sdělení povinného subjektu o úhradě) je rozhodnutím o soukromoprávním nároku obligační povahy;²⁹⁸ není ani rozhodnutím dle § 65 s. ř. s. ani rozhodnutím správního orgánu ve věci soukromoprávní dle § 68 písm. b) s. ř. s.²⁹⁹ Důsledkem toho je, že správní soudnictví neposkytuje ochranu proti rozhodnutí nadřízeného orgánu – nelze se proti němu bránit žalobou.
- Pokud si je nadřízený orgán jist zjištěným skutkovým stavem a jeho právním hodnocením (slovy zákona „dostupné informace o právním a skutkovém stavu nevyvolávají důvodné pochybnosti“), povinnému subjektu rozhodnutím přikáže požadovanou informaci (tzv. informační příkaz)³⁰⁰ žadateli poskytnout. Za tímto účelem mu stanoví lhůtu, která nesmí být delší než 15 dnů ode dne zaplacení úhrady či odměny.³⁰¹ Nadřízený orgán tak fakticky povinný subjekt zavazuje svým právním názorem.

Pokud žadatel ve stanovené lhůtě náklady neuhradí, povinný subjekt žádost odloží.³⁰² Informační zákon neříká, zda je odložení rozhodnutím, proti kterému je možné podat odvolání, nebo zda je možné se bránit stížností. Praxe zastává názor³⁰³, že **odložení je fakticky konečným rozhodnutím**. Odložení žádosti pro neuhrazení sdělené částky „je vrchnostenským aktem, jímž je žadatel jeho veřejné subjektivní právo na informaci upřeno, a je pak na správním soudu, aby na základě žaloby rozhodl, zda se tak stalo po právu“.³⁰⁴

²⁹⁵ Srov. § 16a odst. 5 informačního zákona.

²⁹⁶ Srov. § 16a odst. 5 informačního zákona.

²⁹⁷ Srov. § 16a odst. 7 písm. a) informačního zákona.

²⁹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2007, čj. 6 As 12/2006-64, dostupný z: www.nssoud.cz

²⁹⁹ Srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁰⁰ *Více o informačním příkazu* Kapitola VII. Opravné prostředky, s. 70.

³⁰¹ Srov. § 16a odst. 7 písm. b) informačního zákona.

³⁰² Srov. § 17 odst. 5 informačního zákona.

³⁰³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, dostupný z: www.nssoud.cz; „Rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nemusí být vydáno formou usnesení podle správního řádu. Je možné samotné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím pouze poznamenat do spisu. Žadatel však musí být o vydání tohoto rozhodnutí povinným subjektem prokazatelným způsobem vyrozuměn, aby mohl efektivně využít svého práva na soudní ochranu podáním žaloby ve správním soudnictví.“

³⁰⁴ Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008, dostupný z: www.nssoud.cz

K odložení žádosti nedochází „fakticky“ uplynutím lhůty určené k úhradě nákladů podle § 17 odst. 5 informačního zákona, ale **povinný subjekt musí učinit „odkládací“ úkon (postačí záznamem do spisu) a vyzumět žadatele.**³⁰⁵

Proti odložení se nelze odvolat. Pokud žadatel s odložením (neposkytnutím informace z důvodu neuhrazení nákladů) nesouhlasí, může se rovnou obrátit se žalobou dle § 65 s. ř. s. ke správnímu soudu.³⁰⁶ Žadatel může náklady uhradit přestože s vyřízením stížnosti nesouhlasí (např. informaci potřebuje) **a následně se v civilním soudním řízení domáhat na povinném subjektu vydání bezdůvodného obohacení podle třetí části občanského soudního řádu**³⁰⁷ **proti státu nebo jinému povinnému subjektu.**³⁰⁸

³⁰⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2013, čj. 6 Ans 16/2012-62, dostupný z: www.nssoud.cz, „I. Rozhodnutí o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nemusí být vydáno formou usnesení podle správního řádu. Je možné samotné rozhodnutí o odložení žádosti podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím pouze poznamenat do spisu. Žadatel však musí být o vydání tohoto rozhodnutí povinným subjektem prokazatelným způsobem vyzuměn, aby mohl efektivně využít svého práva na soudní ochranu podáním žaloby ve správním soudnictví.“

II. V případě odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, není možno využít jako opravný prostředek stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Zákon neupravuje ani jiné opravné prostředky proti takovému rozhodnutí, proto se žadatel o informace může bránit žalobou ve správním soudnictví přímo proti rozhodnutí povinného subjektu o odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím.“

³⁰⁶ Na soud se lze obrátit i v případě, kdy povinný subjekt žádost odloží před uplynutím šedesátidenní lhůty. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 2019, sp. zn. III ÚS 3626/2018, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>: „Lhůta stanovená v § 17 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, resp. její stavění po dobu vyřízení stížnosti proti výši požadované úhrady, má poskytnout žadateli dostatečný časový prostor pro zaplacení požadované úhrady. Rozhodl-li přesto správní orgán (po vyřízení stížnosti proti výši požadované úhrady nadřízeným orgánem) o odložení žádosti před uplynutím této lhůty, není důvodu na základě této skutečnosti odepřít žadateli přezkum rozhodnutí o odložení žádosti ve správním soudnictví. Odepření tohoto přezkumu správními soudy představuje porušení čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod.“

³⁰⁷ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád.

³⁰⁸ Zvláštní senát zřízený podle zákona č. 131/2002 Sb., Konf 115/2009-34, www.nssoud.cz: „Jestliže žadatel o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nezaplatí částku, kterou správní orgán podmínil poskytnutí informace (§ 17 odst. 5 tohoto zákona), a správní orgán žádost odloží, je možno toto usnesení o odložení věci napadnout žalobou ve správním soudnictví. Jestliže však žadatel požadovanou částku zaplatil a u nadřízeného orgánu neuspěl se svou stížností proti výši úhrady [§ 16a odst. 1 písm. d) citovaného zákona], není pro něj dalším možným prostředkem obrany správní žaloba, nýbrž žaloba z titulu bezdůvodného obohacení podle části třetí občanského soudního řádu. Soud v občanském soudním řízení pak přezkoumá, zda byla úhrada vyčíslena v souladu s § 17 odst. 1 citovaného zákona, tedy zda nepřesahuje náklady spojené s pořízením kopií atd., a zda ceny uvedené v sazebníku zásadním způsobem nepřesahují ceny nezbytné.“

Obdobně i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 9. 2010, čj. 2 As 34/2008-90, dostupné z: www.nssoud.cz

**Neodložení
žádosti**

Pokud žadatel ve stanovené lhůtě úhradu nezplatí, ale povinný subjekt žádost neodloží (neinformuje žadatele o odložení žádosti), může se žadatel **bránit proti nečinnosti** povinného subjektu, a to žádostí podle ustanovení § 44 správního řádu (s náležitostmi vymezenými v § 45 správního řádu, způsoby předvídanými v § 37 odst. 4 správního řádu)³⁰⁹ přímo u nadřízeného orgánu povinného subjektu. Podání žádosti o ochranu před nečinností je současně nezbytnou podmínkou „vyčerpání prostředků nápravy“ před podáním případné žaloby na nečinnost povinného subjektu dle § 79 s. ř. s.

**Postup
povinného
subjektu
po uhrazení
nákladů
žadatelem**

Uhradí-li žadatel náklady, povinný subjekt poskytne požadované informace. Informační zákon výslovně neřeší vztah běhu lhůty pro poskytnutí informací s během lhůty, ve které žadatel má náklady uhradit. V zásadě existují dvě možnosti řešení – povinný subjekt poskytne informace obratem po uhrazení nákladů, nebo ve lhůtě pro poskytnutí informace zkrácenou o dobu, která uplynula mezi podáním žádosti o informace a odesláním oznámení o úhradu nákladů. Zpravidla obratem povinný subjekt informace poskytne, pokud má požadovanou informaci připravenou a pouze čeká na uhrazení nákladů. Stanovil-li povinný subjekt výši úhrady na základě kvalifikovaného odhadu, poskytne informace, jakmile vyhledá ty zbývající.

6. SHRUTÍ

Informace se podle informačního zákona poskytují zásadně bezplatně. Pokud povinný subjekt požaduje úhradu za poskytnutí informací, musí se jednat jen o skutečně vynaložené náklady za pořízení kopií, opatření technických nosičů dat, odeslání informací (poštovné) a za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Smyslem informačního zákona je umožnit občanům získávat informace a jejich prostřednictvím kontrolovat výkon veřejné moci, a proto by povinný subjekt neměl na poskytování informací vydělávat.

³⁰⁹ Pro podání žádosti lze využít formulář Žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti dostupný z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/Letaky/Formular-OPATRENI_proti_NECINNOSTI-urad.doc

IX.

KDY LZE INFORMACI ODMÍTNOUT

Právo na informace není neomezené a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Především se jedná o omezení, která vyplývají z potřeby respektovat ostatní práva a svobody a chránit legitimní zájmy dle článku 17 odst. 4 Listiny, tj. bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví a mravnost.

V této kapitole se pokusíme vysvětlit, jak zmíněná omezení limitují faktickou realizaci práva na informace. Vysvětlíme si, jak se v praxi řeší jednotlivé střety, k nimž logicky dochází, pomocí tzv. testu proporcionality (poměřování práv).

1. ÚSTAVNÍ A ZÁKONNÉ LIMITY PRÁVA NA INFORMACE

Přes svou důležitost není právo na informace řazeno mezi tzv. absolutní práva, nýbrž práva kvalifikovaná, která je možno za určitých okolností omezit. Podmínky jeho mezí jsou na ústavní úrovni stanoveny obecně v článku 4 odst. 2 tak, že „[m]ezi základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem“ a konkrétně v článku 17 odst. 4 Listiny tak, že „[s]vobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“. Zároveň je nutno brát na vědomí, že „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu“ (článek 4 odst. 4 Listiny).³¹⁰

K omezení práva na informace, má-li být ústavněkonformní (v souladu s článkem 17 odst. 4 Listiny), může tedy dojít při splnění následujících dvou podmínek: 1) omezení musí stanovit zákon (tzv. **formální podmínka omezení**), 2) omezení musí být nezbytné (tzv. **materiální podmínka omezení**) pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti či ochrany veřejného zdraví a mravnosti. Jinými slovy, povinný subjekt může informaci neposkytnout, pokud to umožňuje zákon (tj. z důvodů a způsobem zákonem stanoveným) a pokud je to nezbytné s ohledem na ochranu jiných práv a chráněných zájmů.³¹¹

Omezení je nutné vykládat restriktivně.³¹² To znamená, že je nutné při výkladu jednotlivých ustanovení informačního zákona „zvolit takový postup, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručených práv, jinak by se orgán

Formální
a materiální
omezení práva
na informace

Restriktivní
výklad

³¹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-21, dostupný z: www.nssoud.cz

³¹¹ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 25. září 2013, sp. zn.: 5343/2013/VOP/VBG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4056>

³¹² Srov. náleze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, dostupný z: <https://nalus.usoud.cz>

aplikující právo dostal do rozporu jednak s obecnou zásadou výkladu ve prospěch základních práv a svobod a jednak s příkazem šetření smyslu práv a nezneužívání možných omezení (čl. 4 odst. 4 Listiny)³¹³. „Formalistickým výkladem zákona o svobodném přístupu k informacím může docházet k ohrožení samotné podstaty ústavně zaručeného práva na informace obsaženého v čl. 17 Listiny základních práv a svobod.“³¹⁴

Právo *a priori* nestanoví, které z těchto práv je třeba v konkrétních případech upřednostnit. Je tomu tak správně, neboť se jedná o kolizi dvou ústavně zaručených základních práv. Řešení této kolize nelze vyřešit abstraktně, platně pro všechny možné případy. Naopak zde zákonodárce úmyslně nechal prostor ke zhodnocení každé konkrétní situace a následnému nalezení spravedlivé rovnováhy mezi jednotlivými právy.³¹⁵

Zmíněné ústavní limity práva na informace provedl informační zákon následujícím způsobem.

Informační zákon vymezuje **důvody pro odmítnutí žádosti** [tzv. hmotněprávní hledisko omezení – § 2 odst. 4 a § 7 až 11 a 14 odst. 5 písm. b) informačního zákona]. Současně stanoví, že k odmítnutí žádosti může dojít pouze formou správního rozhodnutí dle § 15 informačního zákona (tzv. procesní hledisko odepření informace).³¹⁶

Restriktivní
výklad

Materiální stránku omezení práva na informace (ústavní požadavek a nezbytnost omezení práva na informace) vyjádřil zákonodárce v § 12 informačního zákona skrze tam stanovenou **povinnost restriktivní interpretace**. Provedení této zákonné povinnosti do praxe zpravidla znamená, že pokud existuje důvod pro vyloučení jen některých údajů obsažených v dokumentu, kterým žádá žadatel o informace, nemůže povinný subjekt odmítnout poskytnout celý dokument, ale pouze ty údaje, u nichž existuje důvod pro jejich neposkytnutí. Povinný subjekt v takovém případě tedy poskytne kopii požadovaného dokumentu a údaje chráněné v něm znečitelní (jde-li o osobní údaje, anonymizuje).³¹⁷ **K pojmu anonymizace** více dále Test proporcionality v judikatuře.

Metoda, jakou by povinný subjekt měl v praxi zkoumat nezbytnost omezení práva na informace a dospět k ústavně konformnímu řešení kolize dvou ústavně

³¹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, čj. 5 A 119/2001-38, dostupný z: www.nssoud.cz

³¹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, čj. 4 As 7/2007-91, dostupný z: www.nssoud.cz

³¹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. března 2015, čj. 1 As 229/2014, dostupný z: www.nssoud.cz, ve spojení s nálezem Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 321/06 (N 229/43 SbNU 595).

³¹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.6.2014, čj. 6 As 68/2014-21, dostupný z: www.nssoud.cz: *Právo na informace může stěžovatelka, resp. její Rada, omezit pouze ze zákonem uvedených důvodů a způsobem tam uvedeným, přičemž musí být šetřeno podstaty a smyslu tohoto práva. Mezi možnostmi omezení práva na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 7–11) nejsou uvedeny ty případy, kdy žadatel o informace podá vícero žádostí o informace v krátkém časovém úseku. Pokud z tohoto důvodu omezila Rada stěžovatelky právo Bc. K. na informace, učinila tak v rozporu se zákonem.*

³¹⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 3 As 13/2007-75, dostupný z: www.nssoud.cz

zaručených práv v konkrétním případě, je v judikatuře³¹⁸ a v odborné literatuře³¹⁹ označována jako tzv. **test proporcionality (test poměřování zájmů)**.³²⁰

- **Formální omezení práva na informace**
 - a) hmotněprávní hledisko – zákonné důvody odepření [např. 2 odst. 4 a § 7–11 a 14 odst. 5 písm. b) informačního zákona]
 - b) procesní hledisko – nezbytnost vydání rozhodnutí o odepření informace (§ 15 informačního zákona)
- **Materiální podmínky**
 - a) legitimní účel (ochrana jiného práva/svobody, bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví, ochrana mravnosti)
 - b) nezbytnost omezení (omezení je nutné vykládat restriktivně).

2. TEST PROPORCIONALITY

Provádění testu veřejného zájmu v praxi znamená (zjednodušeně řečeno) povinnost povinného subjektu poměřovat při vyřizování každé žádosti, u níž zvažuje omezit právo na informace (neposkytnout žádané informace), na jedné straně **po- vahu požadované informace** a společenskou potřebu (**veřejný zájem**) **na jejím zpřístupnění** (poskytnutí) a na druhé straně **důvod**, pro který je nutné informaci chránit (neposkytnout).³²¹

Test
proporcionality

Pokud informační zákon říká, že povinný subjekt informaci „neposkytne“ nebo „může omezit poskytnutí“, neznamená to automaticky (bez dalšího poměřování), že danou informaci skutečně povinný subjekt poskytnout nemůže. V každém konkrétním případě by měl povinný subjekt zvažovat nezbytnost omezení práva na informace. Princip proporcionality přikazuje, aby v každém konkrétním případě došlo jen k takovému omezení práva, které je nutné a které lze spravedlivě požadovat tak, aby byl ještě naplněn účel omezení (ochrana majetku, zdraví a života) ve smyslu článku 17 odst. 4 Listiny.

Není-li současně dán důvod pro povinné odepření informací a nepředstavuje-li poskytnutí těchto informací pro povinný subjekt nepřiměřeně obtíž, není v zásadě důvodu, proč je odepřít, přestože to formálně lze.³²²

³¹⁸ Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 157/97, ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, náleží Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.).

³¹⁹ Srov. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012. 1031 p. ISBN 978-807-2018-680, zejm. s. 26–27 a 506–536.

³²⁰ K provádění testu proporcionality v praxi úřadů srov. zprávu o šetření ochránce ve věci poskytování rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu na základě žádosti podle informačního zákona ze dne 9. května 2018, sp. zn.: 6468/2017/VOP/MHU, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7172>

³²¹ Srov. IV. ÚS 157/97 ze dne 9. 2. 1998, Pl. ÚS 3/02 ze dne 13. 8. 2002, I. ÚS 517/10 ze dne 15. 11. 2010, Pl. ÚS 4/94 – základní práva prima facie rovnocenná, obdobně ÚS SR – Pl. ÚS. 1/09-34, Pl. ÚS 22/06.

³²² Srov. KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 128.

Dnes již ustálená judikatura Ústavního soudu³²³ jasně stanoví, že při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva, respektive svobody, lze stanovit tyto podmínky: „První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je **kritérium vhodnosti**, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). [...] Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je **kritérium potřebnosti**, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. [...] Třetím kritériem je **porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv**.“

Při střetu dvou základních práv (na rozdíl od střetu základního práva s veřejným zájmem) zpravidla není namístě provádět tříkrokový test proporcionality. Jeho první dva kroky totiž nemají v tomto kontextu praktický smysl. Pokud by jeden z prvních dvou kroků testu nebyl splněn, tak by totiž nešlo o skutečný konflikt dvou základních práv, ale pouze o konflikt zdánlivý, který by bylo možno řešit, aniž bychom do jednoho z práv zasáhli. Podstatný je tedy třetí krok testu, čímž je poměrování zásahu do základního práva na jedné straně a síly sledovaného legitimního zájmu, čímž je ochrana v kolizi stojícího základního práva, na straně druhé.³²⁴

2.1 Jak se provádí test proporcionality

Před uplatněním principu proporcionality je nutné zjistit účel (cíl) určitého zásahu do ústavně chráněného práva (v daném kontextu do práva na informace) – tímto cílem zpravidla je ochrana jiného práva, nejčastěji práva na soukromí ve smyslu čl. 7 odst. 1 a čl. 10 Listiny. Algoritmus posuzování přípustnosti zamýšleného zásahu (platí zákaz nadměrného zásahu do ústavního práva) lze (ve stručnosti) vyjádřit skrze 3 již zmíněná kritéria, jimiž se zkoumá, zda příslušné opatření (myšleno omezení práva na informace) je:

- 1) schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného zájmu (**kritérium působivosti či vhodnosti**);
- 2) nevhodnějším (nejšetnějším) z možných legálních prostředků (**kritérium potřebnosti**) a
- 3) nejpřiměřenějším prostředkem ve vztahu k zamýšlenému cíli (**kritérium přiměřenosti**).

Vzájemné poměrování by mělo ve výsledku přinést řešení spočívající v nutnosti v konkrétním případě upřednostnit jedno z konkurujících si práv při současném minimálním omezení práva druhého. Mezi oběma dotčenými právy by měla zůstat zachována proporcionalita (úměrnost).

³²³ Srov. náleze ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., náleze sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.), bod 41; či náleze sp. zn. Pl. ÚS 37/11 ze dne 30. 7. 2013 (N 136/70 SbNU 263; 299/2013 Sb.), bod 59 a řada dalších].

³²⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. října 2018, čj. 5 A 40/2015 bod 46, dostupný z: www.nssoud.cz

Při provádění testu by si povinné subjekty měly klást tyto otázky.

1. **Test vhodnosti** – Umožňuje institut omezující základní právo dosáhnout sledovaný cíl (ochránit jiné právo / veřejný zájem)? Například když určité informace neposkytnu, začerním, dokument anonymizuji, ochráním tak soukromí dotčených osob? Nebo naopak, když informaci poskytnu, dosáhnou tím sledovaný cíl – kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky?

2. **Test potřebnosti** – Jde sledovaného cíle dosáhnout jinak? Jde ve vztahu k dotčenému základnímu právu o nejšetrnější prostředek? Existuje jiná možnost, jak dosáhnout zamýšleného cíle bez toho, aniž by bylo dotčeno jiné základní právo? Například mohu ochránit soukromí dotčených osob jinak, než že jejich osobní údaje žadateli o informace neposkytnu? Nebo naopak, může žadatel informaci získat jinak než žádostí dle informačního zákona?

3. **Test poměrování zájmů** – spočívá v porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv prostřednictvím následujících argumentů.

- **Empirický argument** – povinný subjekt zkoumá faktickou závažnost důsledků neposkytnutí informace a dopadů spojených s poskytnutím informace.
- **Systémový argument** – povinný subjekt přihlédne k zařazení a smyslu dotčených práv v systému základních práv a a svobod (vychází z předpokladu rovnosti práv).
- **Kontextový argument** – povinný subjekt zkoumá další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného.
- **Hodnotový argument** – povinný subjekt hodnotí pozitiva v kolizi stojících základních práv vzhledem k vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.

Při poměrování střetu dvou práv je v zásadě jedno, zda povinný subjekt při provádění testu bude posuzovat možný zásah do práva žadatele na informace při sledování legitimního cíle (např. ochrany soukromí dotčené osoby) nebo bude kolizi posuzovat jako zásah do práva na soukromí, kterým by bylo zveřejnění určité informace týkající se soukromého života dotčené osoby a který by byl v kolizi s právem žadatele na informace jakožto legitimním cílem zásahu. Výsledek poměrování by měl být shodný. Výsledek sporu při konfliktu dvou základních práv totiž zásadně nemůže být odvislý od toho, z kterého práva (úhlu pohledu) věc povinný subjekt posuzuje³²⁵.

Test
proporcionality

Poměrování
práv

2.2 Anonymizace jako výsledek testu proporcionality

Zpravidla je výsledkem testu proporcionality, převáží-li zájem na ochraně soukromí nad zájmem na poskytnutí informace, stav, kdy povinný subjekt údaje o soukromí osoby (osobní údaje) zneprístupní. V praxi hovoříme o tzv. anonymizaci neboli znečitelnění osobních údajů.

Při anonymizaci povinný subjekt respektuje § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím. Z něj vyplývá, že případný důvod pro odepření poskytnutí pouze některých údajů uvedených např. na požadované listině nemůže být důvodem k odepření poskytnutí kopie celé této listiny, ale toliko důvodem k vyloučení právě těch údajů, na něž se zákonná výjimka z poskytování informací vztahuje. Pokud

³²⁵ Shodně i Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. října 2017, bod 131, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>

tedy taková listina obsahuje např. osobní údaje (...), je povinností správního orgánu, nejsou-li jiné zákonné důvody k jejímu odepření, kopii takové listiny žadateli poskytnout, ovšem v anonymizované podobě, tedy v podobě, kde budou na listině uvedené osobní údaje znečitelněny.³²⁶

Znečitelnění v autentickém textu je dostatečnou ochranou osobních údajů, není třeba z důvodu existence osobních údajů v textu požadovaného dokumentu odmítat celý dokument.³²⁷

Návod
k anonymizaci

Při anonymizaci je třeba použít takové nástroje, které povedou ke skutečnému znepřístupnění osobních údajů.³²⁸ Postup, jak vyloučit chráněné údaje, může být různý. Pokud se požadované informace nachází pouze v elektronické podobě, doporučujeme dokument obsahující chráněné údaje vytisknout, informace, které nelze poskytnout, začernit černou fixou nebo je zabělit a teprve takto upravenou listinu (dokument) nakopírovat.

Anonymizaci lze rovněž provést přímo v textu, tj. vymazat údaje, které je třeba anonymizovat a vymazaný text (anonymizovanou informaci) rovnou nahradit informací, o jaký osobní údaj šlo, např. jméno účastníka „František Novák“ nahradit informací „jméno účastníka“, bydliště „U Branky, č. p. 65, Ostrava“ nahradit informací „bydliště účastníka“.

Požadavku na přezkoumatelnost rozhodnutí o rozsahu provedené anonymizace povinné subjekty vyhoví právě tím, že současně žadateli sdělí, jaké (kategorie) osobních údajů znečitelnily, např. že se jednalo o identifikační údaje účastníka, údaje o jeho povolání, rodinných příslušnících atd.

Stejně doporučení platí i pro přijímání opatření k odstranění informací, jejichž poskytnutím by mohl povinný subjekt zasáhnout do jiných práv a právem chráněných zájmů (např. obchodní tajemství, bankovní tajemství, důvěrné majetkové poměry, právo autorské).

2.3 Test proporcionality v judikatuře

Ukázka č. 1 – anonymizace osobních údajů stěžovatele při poskytování informací o výsledcích šetření veřejného ochránce práv

Anonymizace
zprávy
o šetření
ochránce

Na ochránce se obrátil žadatel o informace a požadoval, aby mu byly poskytnuty informace o obsahu zprávy o průběhu šetření a závěrečného stanoviska veřejného ochránce práv. Kancelář veřejného ochránce práv žadateli sdělila, že poskytnutí informací není možné, jelikož musí chránit soukromí a osobní údaje stěžovatelů, které se na ochránce obrátí podnětem. Kancelář vydala rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí požadované informace, část zprávy anonymizovala (osobní údaje stěžovatelky – Mgr. H. S.) žadateli neposkytla, ve zbytku zprávu žadateli poskytla. Žadatel věc napadl žalobou. Krajský soud v Brně, který posuzoval rozsah provedení

³²⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, čj. 3 As 13/2007-75, dostupný z: www.nssoud.cz

³²⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2004, čj. 7 A 3/2002, dostupný z: www.nssoud.cz

³²⁸ Údaje, které chceme anonymizovat, lze začernit, nahradit xxxx, u jmen ponechat pouze počáteční písmena (iniciály) nebo je nahradit smyšlenými iniciály nebo je nahradit uvedením, co bylo anonymizováno (např. jméno, příjmení, adresa).

anonymizace, závěry Kanceláře potvrdil³²⁹, stejně jako Nejvyšší správní soud³³⁰ při posuzování kasační stížnosti žadatele o informace.

Soud při provádění testu dospěl k těmto závěrům:

„**Kritérium vhodnosti** je v daném případě naplněno. Znečitelnění údajů týkajících se soukromí Mgr. H. S. umožňuje dosáhnout ochrany jejího soukromí. Bylo tím totiž zabráněno, aby se takto znečitelněné informace dostaly do rukou třetí osoby, resp. byly zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup.“

„Rovněž **kritérium potřebnosti** je naplněno. Žalovaným zvolený prostředek k ochraně soukromí Mgr. H. S. totiž nešlo nahradit žádným jiným, do práva na informace stěžovatele nezasahujícím. (...) Všechny zneprístupněné části zprávy obsahují informace ze soukromí Mgr. H. S. Opatření žalovaného tak bylo pro ochranu soukromí potřebné. I rozsah znečitelnění žalovaný provedl v potřebné míře. Začerněním pouze údajů osobní povahy tak zasáhl do práva stěžovatele na informace pouze v nejmenší možné míře. Zbytek zprávy, ze které lze spolehlivě seznat hlavní děj předmětného večera, žalovaný poskytl. V porovnání s jinými opatřeními (např. neposkytnutí zprávy vůbec) tak došlo pouze k opatření nezbytně nutnému.“

„Třetí kritérium **porovnání určuje závažnost obou v kolizi stojících práv**. Základní otázkou pro posouzení tohoto kritéria je, jak intenzivně neposkytnutí informace zasahuje do stěžovatelova práva na informace. Právo na poskytování informací je odrazem principu veřejné kontroly fungování státu. Zásadně je třeba trvat na zveřejňování informací, které je potřeba podrobit veřejné diskusi. Činnost Policie ČR je přitom nepochybně věcí veřejnou, která podléhá kontrole ze strany občanů mimo jiné i prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. To ale samo o sobě neznamená, že veškeré informace týkající se její činnosti mají být veřejně přístupné. (...) Činnost Policie ČR se může dotýkat i soukromých osob. Je vždy nutné zkoumat, zda existuje legitimní zájem na tom, aby se postup vůči konkrétní osobě stal součástí veřejné diskuse. Tento legitimní zájem je zpravidla dán, týká-li se činnost státních orgánů osob veřejně činných, a to z důvodu právě jejich veřejné činnosti. (...) Neexistuje legitimní zájem podrobit veřejné diskusi, jakým způsobem tráví večery Mgr. H. S. To je čistě soukromá záležitost této osoby.“

Ukázka č. 2 – komu Ministerstvo vnitra uděluje mimořádné státní občanství ČR

Žadatel požádal Ministerstvo vnitra o poskytnutí informace podle zákona o informacích. Žádal o předložení jmenového seznamu osob, kterým bylo uděleno státní občanství. Ministerstvo žádost odmítlo s vysvětlením, že požadovanou informaci nemá a ani by ji žadateli nemohlo poskytnout, protože informace v seznamu osob podléhají režimu zákona o ochraně osobních údajů. Žadatel podal proti rozhodnutí Ministerstva vnitra žalobu u Městského soudu v Praze. Ten ji jako neúvodnou zamítl. Proti tomuto rozhodnutí podal žadatel kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu

³²⁹ Srov. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 10. 2014, čj. 31 A 1/2014-93, dostupný z: www.nssoud.cz

³³⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2015, čj. 1 As 229/2014, dostupný z: www.nssoud.cz

soudu, který rozsudek Městského soudu zrušil včetně rozhodnutí ministerstva a věc vrátil k dalšímu řízení.³³¹

Při provádění testu proporcionality dospěl Nejvyšší správní soud k následujícím dílčím závěrům:

Test
proporcionality

Kritérium vhodnosti je v posuzovaném případě bezpochyby splněno. Jak příhodně argumentuje stěžovatel, získání individuálních informací o mimořádném prominutí podmínek stanovených zákonem pro udělení státního občanství odpovídá účelu práva na informace. Umožní získat přesnější pohled na to, jak se právo prominout tyto zákonné podmínky v praxi využívá, a otevře prostor pro veřejnou kontrolu a pro případnou veřejnou diskusi o postupu žalovaného. Stejně tak je splněno **kritérium potřebnosti**, neboť právní řád k dosažení uvedeného cíle neposkytuje žádný jiný nástroj než žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím.“

Pro účely třetího kroku, tj. **porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv**, stěžovatel předestřel následující argumenty, které Nejvyšší správní soud shledal pádnými. „Předně, udělení ‚VIP občanství‘ označuje za svého druhu poctu. Utajovat seznam takto vyznamenaných osob proto považuje za stejně absurdní, jako utajovat (z důvodu ochrany jejich soukromí) seznam osobností, jimž je uděleno státní vyznamenání za zásluhy. Dále stěžovatel argumentuje tím, že pouze zveřejněním lze zajistit předvídatelnost rozhodování žalovaného, poukazuje přitom na podezření, že udělování ‚VIP občanství‘ je věcí protekce. (...) Dále stěžovatel namítá, že případná újma ‚VIP občanům‘ je nepatrná, ne-li nulová. Zveřejnění informace o udělení občanství sotva může způsobit žadatelům újmu ve sféře jejich soukromí, neboť tato informace je v jejich nejbližším okolí (rodina, přátelé, kolegové ze zaměstnání) nepochybně již známa.“

Nejvyšší správní soud dovozuje, že „otázku, které osoby mají natolik významný přínos pro Českou republiku, aby jim z tohoto důvodu mohlo být mimořádně uděleno státní občanství, je zcela namístě podrobit ‚ohni veřejné debaty‘, neboť je zjevné, že poskytování tohoto speciálního privilegia může být v konkrétních případech značně kontroverzní. Pokud určitá osoba žádá o udělení státního občanství na základě dané výjimky, pak nutně jistým způsobem vstupuje do veřejné sféry a měla by být srozuměna s tím, že bude v budoucnu nucena strpět zásah do svého soukromí spočívající v poskytnutí informace o tom, že předmětným způsobem státní občanství nabyla. Takový omezený zásah do jejího soukromí je nutno považovat za zcela přiměřený“.

Ukázka č. 3 – zveřejnění záznamu zatčení J. N.

Česká televize uveřejnila čtyřminutový policejní videozáznam, který zachycuje zatčení Jany Nagyové. Video bylo zveřejněno z důvodu celkové nedůvěry v Policii ČR a mělo poukázat na profesionální zásah policistů vůči nejbližší spolupracovnici premiéra. Za zveřejnění videozáznamu dostal žalobce pokutu od Úřadu pro ochranu osobních údajů. Úřad měl za to, že pro zveřejnění policejního videa neměl žalobce žádný zákonný podklad a tímto jednáním bylo velmi intenzivně zasazeno do soukromí dotčených osob. Žalobce se následně obrátil na Městský soud v Praze,

³³¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014, čj. 1 As 78/2014-41, dostupný z: www.nssoud.cz

který nepovažoval zveřejnění videozáznamu za nepřiměřený zásah do soukromí zadržované osoby.

Při provádění testu proporcionality dospěl k těmto závěrům:³³²

Kritérium vhodnosti bylo v tomto případě splněno. Cílem videozáznamu byla obnova důvěry v policii. „Soud se domnívá, že zveřejnění videozáznamu bylo způsobilé tohoto cíle dosáhnout.“ Druhé **kritérium potřebnosti** bylo také naplněno, jelikož sledovaného cíle nebylo možné dosáhnout jinými prostředky, které by byly schopny dosáhnout obdobného účinku. Zadržovaná osoba navrhla dvě možnosti, které by do jejího práva zasáhly v menší míře. Bylo by to písemné nebo slovní informování veřejnosti a přezkum nezávislými orgány. Soud byl toho názoru, že: „Slovní a písemné informování však nebylo schopno cíle dosáhnout v podobné míře. Je zásadní rozdíl mezi tím, pokud veřejnost na vlastní oči vidí, co se při zásahu policie dělo, a tím, co policie pouze tvrdí, že se dělo. Tvzení policie není schopno stejným ani podobným způsobem vyvrátit podezření o nepřiměřeném zásahu policie. To zvláště za situace, kdy podezření je vysloveno právě v kontextu snižování důvěry v policii“.

Při **vyvažování veřejného zájmu a zásahu do soukromí osob** v kontextu zveřejňování informací o probíhajícím trestním řízení³³³ (poslední krok testu proporcionality) zohlednil soud (v souladu s judikaturou ESLP³³⁴) tyto faktory:

- a) **obsah a působení zveřejněné informace** – je třeba zkoumat, zda informace byla zveřejněna seriózním způsobem, nebo naopak, zda se snažila vyvolat spíše senzaci, či popsat osobu ryze negativním způsobem;
- b) **jak zveřejnění informace přispělo k debatě veřejného zájmu**, či zda jejím cílem bylo pouze ukojení zvědavosti veřejnosti;
- c) **jaký dopad měla zveřejněná informace na trestní řízení**, zda nebyla narušena zásada presumpce nevinny, či zda nedošlo k ovlivnění nestrannosti soudu;
- d) **závažnost zásahu do soukromí dotčené osoby**.

Ad a) Soud seznal, že zveřejnění videozáznamu bylo učiněno seriózním způsobem, jelikož zveřejnění nemělo za cíl skandalizaci věci a bylo uveřejněno v pořadu, který přináší seriózní politické informace.

Ad b) Policie zveřejnila informace o věci již dříve, ale část veřejnosti považovala informace za nedostatečné, proto se policie uchýlila ke kroku zveřejnění videozáznamu. Kauza zneužívání vojenského zpravodajství a podplácení poslanců byla v té době ostře sledovaná. Veřejnost se zveřejněním mohla ujistit o serióznosti a standardnosti postupu policie při zatýkání J. N. Veřejnost si mohla (s pomocí videozáznamu) sama učinit závěr, jak policie jednala.

Ad c) Soud se domnívá, že uveřejnění videozáznamu nebylo nijak zasaženo do trestního řízení. Zatčení J. N byla známá skutečnost. Zveřejněním se ukázal způsob, jak k zatčení došlo.

Ad d) Soud uznal, že zveřejněním videa je větším zásahem do soukromí J. Nagyové než písemná informace. Zdůraznil však, že video neukazuje zadržovanou v žádné choulstivé, nedůstojné situaci. Její důstojnost nebo čest nebyla

³³² Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 02.11.2017, čj. 5 A 138/2014-38, dostupný z: www.nssoud.cz

³³³ Srov. § 8d odst. 1 trestního řádu.

³³⁴ Srov. rozsudek *Bédat proti Švýcarsku* ze dne 29. 3. 2016, č. 56925/08.

znevážena. Soud připomněl, že J. Nagyová jako nejbližší spolupracovnice premiéra je osobou veřejného zájmu, proto musí strpět větší míru zásahu do soukromí.

Ukázka č. 4 – poskytnutí výplatních pásek vedoucího Kanceláře prezidenta republiky

Žadatel požádal v roce 2015 o poskytnutí informace o příjmech vedoucího Kanceláře prezidenta republiky Vratislava Mynáře od okamžiku jeho nástupu do funkce do prosince 2014, konkrétně formou poskytnutí kopií částečně anonymizovaných výplatních pásek, obsahujících alespoň jméno, příjmení, datum narození a celkový čistý příjem vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, případně alternativně formou výpisu z elektronického účtovacího systému či jiné formy evidence platů.

Městský soud v Praze provedl test proporcionality takto:³³⁵

Test
proporcionality

„**V kroku vhodnosti** je třeba se ptát, zda poskytnutí výplatních pásek (zásah do soukromí) je vůbec schopno dosáhnout sledovaného cíle (naplnění práva na informace). Odpověď je bezpochyby ano. Pokud žalobci budou kopie výplatních pásek kancléře poskytnuty, naplní to jeho právo na informace o příjmech kancléře ve formě výplatních pásek.

V kroku potřebnosti je třeba se ptát, zda sledovaného cíle není možno ve stejné či obdobné míře dosáhnout též jiným způsobem, který bude k právu na soukromí šetrnější. Zde je odpověď bezpochyby nikoliv. Právo na informace o příjmech kancléře nelze naplnit jiným způsobem než sdělením informace o příjmech kancléře. Rovněž pokud žalobce požaduje konkrétně kopie výplatních pásek nelze jeho žádost, která, jak bylo vysvětleno výše, spadá do působnosti zákona č. 106/1999 Sb., naplnit jinak než poskytnutím této informace.

Soud tedy přistoupil k **poměrování dvou v kolizi stojících zájmů**. (...) V nyní posuzované věci jde pouze o to, zda je přiměřené požadované vyžadovat kopii výplatních pásek kancléře. (...) Primárním faktorem, který je třeba brát v potaz při střetu těchto dvou práv je otázka veřejného zájmu na znalosti požadované informace. (...) V nyní posuzované věci městský soud považuje veřejný zájem na informaci o příjmech kancléře za vysoký. Je nutno zohlednit, že jde právě o příjem vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Tedy osobu, která stojí v čele Kanceláře prezidenta republiky, což je úřad, který zajišťuje obstarávání věcí spojených s rozsáhlými ústavními a zákonnými pravomocemi prezidenta republiky. Kancléř je přímo podřízen prezidentu republiky (viz § 4 odst. 1 zákona č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky, ve znění pozdějších předpisů) a jedná se tedy funkci, která je ve státní službě na jednom z vrcholů. Jako takový je kancléř osobou, která je přirozeně předmětem veřejného zájmu a její ochrana soukromí je odpovídacím způsobem snížena. (...) Soud se tedy domnívá, že zveřejnění příjmu kancléře, které představuje zásah do jeho soukromí, je odůvodněno silným veřejným zájmem na této informaci. Ohledně tohoto závěru nakonec patrně není mezi účastníky sporu, neboť žalovaná příjem kancléře zveřejnila. V nyní posuzované věci je však dále třeba zvážit přiměřenost žádosti žalobce o kopii výplatních pásek kancléře. Za tím účelem je nejdříve nutno posoudit povahu žalobcem požadované informace – kopii výplatních pásek. (...) Pokud žalobce požaduje částečně anonymizované výplatní pásky, které

³³⁵ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. října 2018 čj. 5 A 40/2015-68, dostupný z: www.nssoud.cz

obsahují jméno, příjmení, datum narození a čistý příjem, tak jde o téměř stejný zásah do soukromí, jako kdyby žalovaný informaci poskytl ve formě dopisu (jak učinil). (...) Soud dospěl k závěru, že zveřejněním kopií výplatních pásek bude do soukromí kancléře o výši jeho příjmu zasaženo již zcela nepatrně.”

3. SHRNUTÍ

Jakékoliv omezení přístupu k informacím vztahujícím se k působnosti povinných subjektů musí být stanoveno zákonem a musí jít, ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, „o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“.

K těmto ústavním limitům omezení práva na informace jsou povinné subjekty povinny přihlížet při vyřizování jednotlivých žádostí dle informačního zákona. Při zvažování výluk obsažených v informačním zákoně povinné subjekty usilují o nalezení ústavně konformního výkladu jednotlivých ustanovení tohoto zákona.

Před použitím každé zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace povinný subjekt v zásadě vždy provede tzv. test proporcionality, tj. zváží, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na poskytnutí informace nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z výše zmíněných veřejných statků.

X.

REALIZACE PRÁVA NA INFORMACE V PROSTŘEDÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁV

Relevantní informace jsou nezbytným předpokladem pro vlastní rozhodování občana o jeho aktivním zapojení se do procesu správy věcí veřejných (účasti na veřejném zasedání zastupitelstva obce/kraje, ve volbách, při rozhodování referendem, při podání petice apod.). Vedle toho slouží informace o činnosti orgánů územních samosprávných celků potřebám veřejné kontroly činnosti těchto orgánů a jejich členů.

V této kapitole vysvětlíme, jak lze získat informace o činnosti orgánů územních samosprávných celků, kdo je občanem obce/kraje, tedy tzv. privilegovaným žadatelem, jaký je rozdíl v přístupu privilegovaných žadatelů a dalších osob k informacím. Zaměříme se na to, jak vyřizovat žádosti privilegovaných žadatelů o informace. Odpovíme, jak se mohou žadatelé bránit, pokud nesouhlasí s vyřízením své žádosti o informace.

1. JAK ZÍSKAT INFORMACE O ČINNOSTI ORGÁNŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Možnosti, jak získat informace o činnosti orgánů obce či kraje se v první řadě liší podle toho, zda se o informace zajímá občan obce či kraje.

Občan obce

Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je v obci hlášena k trvalému pobytu. S dosažením 18 let věku občan obce získává právo volit a být volen do zastupitelstva, volit v referendu a aktivně se účastnit správy věcí veřejných (to znamená vyjadřovat se na zasedáních zastupitelstva, nahlížet do dokladů, podávat návrhy, připomínky, podněty). Postavení občana obce má dále fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost. Může se aktivně účastnit správy věcí veřejných (včetně nahlížení do dokladů obce). A dále i fyzická osoba, která dosáhla věku 18 let, je cizím státním občanem a je v obci hlášena k trvalému pobytu, stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena.³³⁶

Občanem kraje je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a je přihlášena k trvalému pobytu v některé obci nebo na území vojenského újezdu v územním obvodu kraje. Oprávnění občanů kraje jsou obdobná jako oprávnění občanů obce.³³⁷

Informace o činnosti orgánů obcí a krajů lze získat:

- a) **Přímoou účastí na zasedání zastupitelstva obce/kraje**³³⁸ – jednání zastupitelstva územních samosprávných celků jsou ze zákona veřejná, to znamená, že se

³³⁶ Srov. § 16 zákona o obcích.

³³⁷ Srov. § 12 zákona o krajích.

³³⁸ Srov. § 97 a 93 odst. 3 zákona o obcích, § 42 odst. 1 zákona o krajích, § 60 odst. 4 zákona o hl. m. Praze.

každý (nejen občan dané obce či kraje a další oprávněné osoby) může jednání zúčastnit. O jednání se pořizuje zápis, s nímž se mohou přímo seznamovat občané obce.³³⁹

- b) **Přímým přístupem občana obce/kraje k dokumentům orgánů obce/kraje**³⁴⁰ – s „občanstvím k obci/kraji“ je spojeno i právo nahlížet a pořizovat si výpisy z usnesení zastupitelstva, usnesení rady, výborů zastupitelstva a komisí rady.

Rada obce je výkonný orgán obce, orgán kolektivní; není výjimkou, že jednání kolektivních orgánů veřejné moci nejsou přístupná veřejnosti – rada obce přímo nevyjadřuje zastupitelskou demokracii (tímto orgánem je zastupitelstvo a jeho jednání je veřejné) a přítomnost veřejnosti při jejich jednáních by mohla do určité míry ovlivnit otevřenou výměnu názorů, která je pro přijetí usnesení takového orgánu nutná, nemluvě o potřebě ochránit práva jiných. Nemožnost účastnit se jednání kolektivního výkonného orgánu obce však nelze vykládat tak, že občan obce nemá právo na poskytnutí informací, které jsou produktem takovéto činnosti orgánu obce. **Neveřejnost schůze** znamená, že každý nemá možnost sledovat průběh jednání, stanoviska jednotlivých členů rady, výměnu jejich názorů, jejich projevy apod. Zásadním výstupem schůze rady jsou její usnesení, která jsou povinně součástí zápisu ze schůze. Tato usnesení rady obce jsou podle zákona o obcích přístupná všem občanům obce, a to formou nahlížení do nich a činění výpisů.³⁴¹

Rada obce

- c) **Na základě zveřejnění informace jiným způsobem v místě obvyklém**,³⁴² např. zveřejňování zápisů a usnesení zastupitelstva a usnesení rady na úřední desce obecního úřadu, případně v jiných informačních prostředcích obce (místní tisk, obecní rozhlas, kabelová televize, internet). Jednací řád zastupitelstva obce může upravit konkrétní úpravu zveřejňování dokumentů z činnosti zastupitelstva a podmínky informování o činnosti orgánů obce na zasedání zastupitelstva.
- d) **Na základě žádosti podle informačního zákona** – informační zákon představuje hlavní zdroj informací o činnosti orgánů obce/kraje pro osoby odlišné od občanů obce/kraje. Občanům obce/kraje může sloužit jako prostředek k získání informací, ke kterým nemají přímý přístup dle zákona o obcích.

Rozdíl v přístupu občanů obce/kraje a dalších osob k informacím o činnosti orgánů územních samosprávných celků může být v zásadě dvojitý. Občanům obce/kraje garantuje právní úprava ve stanovených případech **přímý přístup k** vybraným informacím, tj. **bez anonymizace** a dalších omezení, která vyplývají z aplikace informačního zákona (viz kapitola IX **Kdy lze informaci odmítnout**). Právům těchto privilegovaných žadatelů se podrobněji věnujeme níže.

Rozdílné postavení žadatelů

³³⁹ Srov. § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích.

³⁴⁰ Srov. § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, § 7 písm. e) zákona o hl. m. Praze, § 12 odst. 2 písm. c) zákona o krajích.

³⁴¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004, č. 711/2005 Sb. NSS., dostupný z: www.nssoud.cz: V posuzované povinný subjekt odmítl žadatelce poskytnout kopie zápisů ze schůze rady města. Dle Nejvyššího správního soudu však měla právo na informace, jež byly obsahem zápisů ze schůzí rady města, s vyloučením chráněných údajů, a pokud je občankou města či vlastnící nemovitosti na jeho území, měla právo nahlížet do usnesení rady města a pořizovat si z něj výpisy (tedy i ve formě kopií usnesení rady).

³⁴² Srov. § 97 zákona o obcích.

V ostatních (zákonem neurčených) případech mají všichni přístup k informacím zajištěn na základě informačního zákona.

Další, neméně významný rozdíl je možné spatřovat v možnosti zpoplatnění poskytnutí informace dle informačního zákona (viz kapitola VIII **Úhrada za poskytování informací**).

Samostatná působnost

Územně samosprávné celky jako povinné subjekty dle § 2 odst. 1 informačního zákona poskytují informace vztahující se k jejich působnosti. Žádat lze proto o poskytnutí informací týkajících se samostatné působnosti, kdy územně samosprávné celky jednájí samy za sebe a ve svém zájmu³⁴³, nebo o informace z přenesené působnosti, kdy ve vrchnostenském postavení jako správní úřady obstarávají záležitosti státu.

Přenesená působnost

Žádosti o **informace**, které se týkají **přenesené působnosti** územního samosprávného celku, jsou vyřizovány v přenesené působnosti.³⁴⁴ Vyřizuje je ten orgán, který tuto působnost vykonává. Odpovídat na žádosti o informace z přenesené působnosti tak mohou jednotlivé odbory obecního úřadu vykonávající činnost správního úřadu (odbor dopravy, odbor výstavby, odbor životního prostředí, odbor správní apod.). Za obecní úřad může odpovědět například tajemník.

Vyřizování žádostí o **informace ze samostatné působnosti** je výkonem samostatné působnosti. Informace poskytují orgány vykonávající samosprávu; nejčastěji starosta (rada obce).

Orgány vykonávající na obci (obecním úřadu) samosprávu a přenesenou působnost si podle charakteru žádaných informací žádost mezi sebou předají, je-li nesprávně adresována subjektu, který není věcně příslušný k jejímu vyřízení. Jestliže kterýkoliv odbor obecního úřadu obdrží žádost o informace, k jejímuž vyřízení je příslušný jiný odbor téhož úřadu, má povinnost mu ji interně postoupit tak, aby úřad jako celek splnil svou informační povinnost vůči žadateli ve lhůtách stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím.³⁴⁵

2. PRIVILEGOVANÍ A NEPRIVILEGOVANÍ ŽADATELÉ O INFORMACE

Privilegovaní žadatelé

Občané obce a zastupitelé obce nebo kraje jsou tzv. „privilegovanými žadateli“. To znamená, že jim zákon o obcích i zákon o krajích příznávají k dále uvedeným informacím **přímý a neomezený přístup** (formou nahlédnutí a pořízení výpisů).

Práva občanů obce

Občané obce mají dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy. Práva občanů **kraje** jsou dle § 12 odst. 2 písm. c) zákona o krajích obdobná.

³⁴³ Patří sem například hospodaření územně samosprávného celku se svým majetkem či realizace investičních záměrů.

³⁴⁴ Srov. § 20 odst. 6 informačního zákona.

³⁴⁵ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 8. září 2011, sp. zn.: 4021/2011/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2494>

Ochránce shledal nesprávný názor krajského úřadu, rozhodujícího o stížnosti, že povinný subjekt měl žádost o informaci odložit, protože ji stěžovatelka adresovala jinému odboru magistrátu, než který agendu, na niž se stěžovatelka ptala, věcně vyřizuje. Žadatel o informace není a ani nemůže být nucen, aby podával svou žádost s detailní znalostí vnitřního členění a rozdělení kompetencí v rámci povinného subjektu.

Zastupitelé obce dle § 82 písm. c) zákona o obcích mají při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů. Práva zastupitele **kraje** jsou dle § 34 odst. 1 zákona o krajích opět obdobná.

Práva zastupitelů

Neomezený přístup k informacím platí i pro údaje, které jsou jinak chráněné informačním zákonem (v § 7-11).

V praxi to znamená, že požádá-li občan obce například o poskytnutí kopie zápisu z jednání zastupitelstva či zastupitel obce o kopii zápisu ze schůze rady obce (dle § 101 odst. 3 zákona o obcích), **poskytne** obec dokument v **plném** (originálním) **rozsahu bez „začernění“** případných osobních či jiných chráněných informací.

Přímý a neomezený přístup

Zákon o obcích a zákon o krajích výslovně nestanovují, že se ze zpřístupnění vyklučují informace chráněné zvláštní právní úpravou. V tomto ohledu představují oba zákony nepochybně *lex specialis* vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím, a to ve dvou ohledech: jednak zaručují určitou formu přístupu k informacím, jednak zužují ochranu jinak chráněných údajů; má-li občan obce „fyzický přístup“ například k usnesením rady města zaručen zákonem, tím spíše není důvod odmítnout mu poskytnutí kopií usnesení rady města jako formu poskytnutí informací, kterou informační zákon běžně připouští.³⁴⁶

Avšak ani privilegovaným žadatelům informace nemusí být poskytnuty vždy. Při vyřizování žádosti zastupitele o informace, v níž se odvolává na to, že souvisejí s výkonem jeho funkce, je třeba vyhodnotit, zda je naplněn parametr nezbytnosti a potřeby k tomu, aby bylo namísto prolomit soukromí dotčených osob. K naplnění nedojde zvláště v případech, kdy zastupitel nemá pravomoc rozhodovat o věci, již se informace týkají. V takovém případě postačí k tomu, aby mohl dohlížet na dění v obci, včetně organizací obcí zřízených, pokud je mu poskytnuta pouze anonymizovaná informace.³⁴⁷

Výjimka u privilegovaných žadatelů

Zveřejňuje-li však povinný subjekt informaci, která byla poskytnuta bez omezení „privilegovanému žadateli“ postupem dle § 5 odst. 3 informačního zákona, **musí chránit** veškeré zákonem chráněné údaje, včetně osobních údajů, jako by informace byla poskytnuta „prostému“ žadateli.³⁴⁸

I osoby, které nejsou privilegovanými žadateli „**prostí žadatelé**“, mohou žádat o informace, na něž mají nárok privilegovaní žadatelé, a to dle informačního zákona. Protože k informacím nemají přímý přístup dle zákona o obcích, při jejich

³⁴⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004, č. 711/2005 Sb. NSS., dostupný z: www.nssoud.cz

³⁴⁷ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2019, čj. 14 A 89/2017-47, dostupný z: www.nssoud.cz. Soud hodnotil situaci, kdy bylo zasaženo soukromí nezletilých dětí tím, že zastupitelé na zasedání zastupitelstva byli informováni o jménech útočníků a jménu oběti šikany, k níž došlo ve škole zřízené obcí. Městský soud v Praze dospěl k závěru, že převáží právo na soukromí nad právem zastupitelů, přestože mají za úkol sledovat zájmy obce, dohlížet na ně, a být o této záležitosti informováni. Řešení záležitosti školy, jejímž zřizovatelem je obec, je vyhrazeno pouze radě obce, a zastupitelé obce nemohou nikterak závazně o problému šikany na škole rozhodovat.

³⁴⁸ Srov. stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2012 ke zveřejňování poskytnuté informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2012.aspx>

- Článek 17** poskytování se plně uplatní ochrana plynoucí z informačního zákona (§ 7 až 11).
Listiny To znamená, že některé informace (např. osobní údaje a jiné zákonem chráněné informace) jim obec/kraj neposkytne.

3. PROCESNÍ KOMFORT INFORMAČNÍHO ZÁKONA PLATÍ I PRO PRIVILEGOVANÉ ŽADATELE O INFORMACE

- Článek 17** Žádost o informace podaná povinnému subjektu se tak v praxi může týkat informací, jejichž poskytování upravuje několik odlišných zákonů. Žadatel se ve své žádosti například může ptát na informace o činnosti orgánů územní samosprávy, k nimž má přímý přístup dle zákona o obcích nebo zákona o krajích, ale i na další informace týkající se působnosti územního samosprávného celku, které je povinen poskytovat dle § 2 odst. 1 informačního zákona. Návod, jak vyhodnotit a vyřizovat takovou žádost, nalezneme především v judikatuře soudů.

Jakmile je subjekt povinným subjektem ve smyslu informačního zákona, všechny informace, které poskytuje veřejnosti, poskytuje zásadně v režimu tohoto zákona. Bylo by naopak nelogické, aby při poskytování jednoho typu informací poskytoval žadatelům o informace veškerý procesní komfort zaručený informačním zákonem, zatímco v případě informací poskytovaných podle zvláštního zákona nikoli.³⁴⁹

Pokud je povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace podle informačního zákona, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje.³⁵⁰

- Článek 17** Zákon o obcích ani zákon o krajích **nejsou „zvláštními předpisy“** ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona způsobilými vyloučit jeho aplikaci. Poskytování informací privilegovaným žadatelům neupravují komplexně. Proto při poskytování informací, na něž mají žadatelé dle obou zákonů přímý přístup, musí být aplikován informační zákon jako obecný procesní nástroj pro poskytování informací.³⁵¹

³⁴⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz (Nejvyšší správní soud rozhodl tak, že poskytování informací společností ČEZ, a. s., se řídí informačním zákonem, a to jak v případě informací podle tohoto zákona, tak informací podle atomového zákona, jinak řečeno informací v celé množině informací, jež má ČEZ, a. s., poskytovat). Na tento závěr nemá vliv fakt, že Ústavní soud posléze rozhodl (viz nález sp. zn. .IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. 6. 2017), že ČEZ, a. s., povinným subjektem dle informačního zákona není. Závěr NSS představuje obecný návod, jak postupovat v případě povinných subjektů.

³⁵⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012-47, č. 2844/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz (Nejvyšší správní soud přisvědčil žalobci, že pro poskytování informací podle § 82 zákona o obcích je třeba použít informační zákon. Žalobce byl zastupitelem obce a pro výkon své funkce požadoval informace od obchodní společnosti, jejímž jediným společníkem byla obec).

³⁵¹ Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 23. 11. 2015, sp. zn. 3208/2015/VOP/PL, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4062>. (Ochránce šetřil postup krajského úřadu při rozhodování o stěžovatelově stížnosti. Krajský úřad o ní nerozhodl, když vyhodnotil, že není věcně příslušný rozhodovat o opravných prostředcích, jestliže stěžovatel žádal o informaci, k níž má přístup dle zákona o obcích.)

Procesní komfort informačního zákona **nemůže být privilegovaným žadatelům upírán** ani při vyřizování jejich žádostí o informace, ani nesouhlasí-li s tím, jak jim byly obcí či krajem poskytnuty informace, k nimž mají jako privilegovaní žadatelé přímý přístup. S ohledem na § 2 odst. 3 informačního zákona je nezbytné aplikovat na vyřizování nesouhlasných podání žadatelů o informace informační zákon.³⁵²

Procesní
komfort

Je-li privilegovaný žadatel nespokojený s vyřízením své žádosti o informace a podá opravný prostředek, územně samosprávný celek jako povinný subjekt nepostupuje správně, pokud se odvolá na to, že zákon o obcích či o krajích, přestože přiznává žadateli právo na informace, mu současně nedává žádný prostředek obrany pro případ, kdy nesouhlasí se způsobem vyřízení žádosti, a v důsledku toho nepředá opravný prostředek nadřízenému orgánu k rozhodnutí.

S ohledem na **podpurné použití** informačního zákona při vyřizování žádostí privilegovaných žadatelů o informace mohou tito žadatelé, nejsou-li spokojeni s vyřízením své žádosti, využít opravné prostředky upravené informačním zákonem, tedy podat odvolání dle § 15, pokud povinný subjekt při neposkytnutí informace žádost odmítl rozhodnutím. Nebo mohou dle § 16a podat stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace.

Pokud povinný subjekt opravnému prostředku sám nevyhoví, je povinen předat odvolání nebo stížnost privilegovaného žadatele nadřízenému orgánu (dle § 88 odst. 1 správního řádu či § 16a odst. 5 informačního zákona). Nadřízeným orgánem je v případě obcí krajský úřad. Je-li povinným subjektem kraj, o opravném prostředku rozhodne Ministerstvo vnitra, týká-li se žádost informací ze samostatné působnosti, nebo příslušné odvětvové ministerstvo, jsou-li žádány informace z přenesené působnosti kraje.

Postup
nadřízeného
orgánu

4. BEZPLATNÉ POSKYTNUTÍ INFORMACÍ PRIVILEGOVANÝM ŽADATELŮM

Bezplatné
poskytnutí

Zákon o obcích či krajích nepočítá s žádnou úhradou za poskytnutí informací od privilegovaných žadatelů. Jejich právo na informace koncipuje jako bezplatné. Po těchto žadatelích by proto územně samosprávný celek jako povinný subjekt neměl požadovat úhradu ani v případě mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací.

Překračuje-li však informační požadavek privilegovaného žadatele přiměřenou míru, nelze povinnému subjektu upřít možnost, aby za určitých podmínek **úhradu materiálových nákladů** (náklady za pořízení kopie a odeslání informace žadateli – poštovné) požadoval. Nemůže však požadovat náklady spojené s vyhledáváním požadovaných informací.

První podmínkou je, aby informační **požadavek** privilegovaného žadatele byl **nepřiměřený** podmínkám povinného subjektu (typicky malé obci). Druhou

³⁵² Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 16. 5. 2016, sp. zn. 3991/2015/VOP/PL, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4472>. Ochránce šetřil postup krajského úřadu, jemuž stěžovatel vytýkal, že je nečinný, když nerozhodl o jeho stížnosti, kterou podal poté, co od města obdržel neúplnou informaci. Stěžovatel městu sdělil, že o informaci žádá dle zákona o obcích. Krajský úřad vyslovil svou věcnou nepříslušnost, když ve věcech týkajících se samostatné působnosti není nadřízeným ani dozorovým orgánem, stejně tak konstatoval, že není příslušný k šetření stížností uplatněných dle zákona o obcích.

podmínkou je, že povinný subjekt privilegovanému žadateli nabídne **bezplatnou alternativu**, jak požadované informace získat (například nahlédnutím do dokumentů s možností pořídit si kopie),³⁵³ a ten ji odmítne.

S cílem lepší provazby na poskytování informací podle informačního zákona Ministerstvo vnitra promítlo tato pravidla do novely zákona o obcích, kterou dne 19. 9. 2019 předložilo do meziresortního připomínkového řízení. Navrhované ustanovení § 82b zákona o obcích, pokud nedozná změn v průběhu legislativního procesu, by mělo do budoucna stanovit, že obec svému zastupiteli informace poskytuje bezplatně, a to nejpozději do 15 dnů ode dne, kdy o ně požádal. V případě podání více žádostí či rozsáhlé žádosti o informace bude mít obec možnost lhůtu prodloužit, nejvíce však o 15 dní.

5. PŘÍPADY Z PRAXE

Povinný subjekt obdrží žádost, v níž žadatel sdělí, že jako občan města žádá o všechna unesení, kterými zastupitelstvo města od roku 2015 rozhodovalo o prodeji obecních pozemků.

Je úkolem povinného subjektu, aby posoudil, o jaké informace žadatel žádá a podle kterého právního předpisu je poskytnout.³⁵⁴

V uvedeném příkladu (po případném ověření, že se jedná o občana města) by povinný subjekt měl vyhodnotit, že se jedná o informace, k nimž má žadatel přímý přístup dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích. Protože se jedná o privilegovaného žadatele, povinný subjekt poskytnout informace v plném rozsahu, včetně údajů, které jinak chrání informační zákon (v § 7 až 11).

Není-li žadatel spokojený s vyřízením žádosti, může podat **odvolání**, vydal-li povinný subjekt rozhodnutí, **nebo stížnost dle § 16a** informačního zákona. Nevyhoví-li povinný subjekt opravnému prostředku, **rozhodne o něm krajský úřad**.

V jiném případě žadatel, opět jako občan města, požádá o zaslání znaleckého posudku, který si město pořídilo v souvislosti s prodejem domu, který vlastnilo. Dále požádá o předložení usnesení finančního výboru zastupitelstva, který v této věci prováděl kontrolu hospodaření s majetkem města.

V tomto případě vedle **informace** (usnesení kontrolního výboru), k **níž má žadatel přímý přístup** dle zákona o obcích, **současně žádá o informaci** (znalecký posudek) vztahující se k působnosti města – hospodaření s majetkem. Znalecký posudek již **není tou** informací, k **níž by měl žadatel přímý přístup** dle zákona o obcích. Jde o informaci, jejíž **poskytnutí se plně řídí obecným právním předpisem**, kterým je informační zákon.

Povinný subjekt v tomto případě žádost vyhodnotí tak, že poskytování vyžádaných informací upravují současně odlišné zákony. Rozlišení mezi jednotlivými zákonnými režimy poskytování informací může být podstatné pro posouzení rozsahu informací, které může žadateli poskytnout. Jde-li o usnesení finančního výboru, má

³⁵³ Srov. stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016 k problematice práva člena zastupitelstva obce na informace, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2016.aspx>

³⁵⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz

žadatel postavení privilegovaného žadatele, usnesení tedy obdrží v plném znění (bez jakýchkoliv omezení). Znalecký posudek může obsahovat údaje chráněné informačním zákonem v § 7 až 11.

6. SHRNU TÍ

Možnosti, jak získat informace o činnosti orgánů obce či kraje, se liší podle toho, zda o ně žádá privilegovaný či neprivilegovaný žadatel. Zákony o obcích a o krajích přiznávají privilegovanému žadateli (občanu či zastupiteli obce/kraje) přímý, neomezený a bezplatný přístup k vybraným informacím. Naopak, prostému – neprivilegovanému žadateli nemůže územně samosprávný celek při poskytování informací o své činnosti poskytnout údaje jinak chráněné informačním zákonem.

Při vyřizování žádostí privilegovaných žadatelů o informace se podpůrně použije informační zákon, protože zákon o obcích ani zákon o krajích neupravují poskytování informací komplexně. **Informační zákon se tak aplikuje i na rozhodování o podáních, jimiž privilegovaní žadatelé nesouhlasí s vyřízením svých žádostí o informace.**

Na rozhodování nadřízeného orgánu o opravném prostředku **nemá vliv**, zda žadatel o poskytnutí informace žádal a zda mu územně samosprávný celek jako povinný subjekt informace poskytl v **režimu zákona o obcích/krajích či v režimu informačního zákona, když žadatel zjevně podal opravný prostředek** (odvolání nebo stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace). **Zákon o obcích/krajích není ve vztahu k informačnímu zákonu zvláštním zákonem, vylučujícím jeho aplikaci.**

Nadřízený orgán nemůže odmítnout rozhodnout o opravném prostředku, který podal privilegovaný stěžovatel z důvodu nespokojenosti s poskytnutím informací, k nimž mu zákon o obcích/krajích přiznává přímý přístup.

XI.

POSKYTOVÁNÍ OSOBNÍCH ÚDAJŮ

V této kapitole se budeme věnovat poskytování informací týkajících se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí osob a osobních údajů. Informační zákon bližší podmínky pro poskytování těchto informací neupravuje, pouze říká, že tyto informace povinný subjekt poskytne v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Jedinou výjimku představují informačním zákonem stanovená pravidla pro poskytování osobních údajů příjemců veřejných prostředků, pod čímž si lze při určité míře zjednodušení představit především poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců veřejné správy. Druhou výjimkou je poskytování osobních údajů o veřejné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy.

V této kapitole tedy ozřejmíme, jaká informace je osobní údaj a v čem se liší poskytování těchto informací. Samostatnou pozornost věnujeme problematice poskytování osobních údajů veřejných osob, funkcionářů a zaměstnanců veřejné správy (zjednodušeně úředních osob), neboť tato problematika doznala určitých legislativních změn, byť spíše kosmetického rázu. Problematice poskytování informací o platech budeme věnovat následující samostatnou kapitolu, vzhledem k pozornosti, jíž se těší.

1. PRÁVNÍ OCHRANA SOUKROMÍ A OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Právní ochrana soukromí

Ustanovení § 8a odst. 1 informačního zákona, podle něhož povinný subjekt poskytne informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu, je konkretizací ústavně zaručeného práva na soukromí zakotveného v článku 10 Listiny³⁵⁵. Současně vyjadřuje, jakým způsobem je třeba řešit možný střet mezi tímto právem a ústavně zaručeným právem na informace.³⁵⁶

Pokud je požadovaná informace osobních údajem, lze ji poskytnout jen tehdy, pokud to umožňují předpisy upravující ochranu těchto údajů. Těmito předpisy je třeba rozumět především nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů a samozřejmě i informační zákon.

³⁵⁵ „Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

³⁵⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014 čj. 7 As 20/2013-25, dostupný z: www.nssoud.cz

Obecné nařízení o ochraně osobních údajů dopadá na zpracování³⁵⁷, zcela³⁵⁸ nebo částečně automatizované³⁵⁹, a na neautomatizované zpracování těch osobních údajů, které jsou obsaženy v evidenci (např. kartotéce) nebo do ní mají být zařazeny.³⁶⁰ Manuálně zpracovávané osobní údaje jsou podle obecného nařízení chráněny od okamžiku, kdy jsou systematicky uspořádány podle určitých kritérií. Na zpracování osobních údajů, které povinné subjekty získají nahodile, neúmyslně, nejsou nijak rozřazené či evidované podle určitého klíče a jsou zpracovávány manuálně, obecné nařízení nedopadá.³⁶¹

Zpracování osobních údajů

Obecná právní úprava ochrany osobnosti je obsažena v ustanovení § 81 a násl. občanského zákoníku.³⁶² Obecně platí, že zachycovat a šířit podobu (podobiznu) člověka, písemnosti osobní povahy, zvukové či obrazové záznamy týkající se člověka nebo jeho projevů osobní povahy je podmíněno jeho svolením.³⁶³

Ochrana osobnosti

2. OSOBNÍ ÚDAJE (NEJEN) V JUDIKATUŘE

Rozpoznat osobní údaje od ostatních informací může v praxi činit potíže. Proto považujeme pro další výklad za klíčové vysvětlit pojem osobní údaj, aby došlo ke správnému pochopení jeho šíře a významu.

V nejobecnější rovině je možné říct, že **osobní údaj je jakákoliv informace týkající se určité (identifikované) či určitelné (identifikovatelné) fyzické osoby.**

Osobní údaje

Veškerá dále citovaná judikatura se váže k výkladu pojmu „osobní údaj“, tak jak jej vymezoval § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění účinném do 25. 5. 2018,³⁶⁴ kdy nabylo

³⁵⁷ Zpracováním se rozumí jakákoliv operace nebo soustava operací, kterou s osobními údaji povinné subjekty provádí – počínaje shromažďováním, zaznamenáním přes uspořádání, uložení, přizpůsobení, pozměňování až po vyhledávání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění, šíření, zveřejnění, omezení, výmaz či zničení. Srov. definici v článku 4 bod 2 obecného nařízení.

³⁵⁸ Zcela automatizovaným zpracováním osobních údajů je např. webový skript, který automaticky posoudí osobní údaje žadatele a na základě zadaných parametrů vyhodnotí, zda žádosti lze vyhovět.

³⁵⁹ Částečně automatizované zpracování se vyznačuje tím, že část procesu zpracování osobních údajů se děje automatizovaně – např. ke zpracování (shromáždění) osobních údajů žadatele je využit webový formulář, samotné rozhodnutí o žádosti je pak věcí individuálního posouzení a rozhodnutí úřední osoby.

³⁶⁰ Srov. článek 2 obecného nařízení (Věcná působnost).

³⁶¹ Srov. NULÍČEK, M. *GDPR – obecné nařízení o ochraně osobních údajů*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Praktický komentář. ISBN 978-80-7552-765-3, s. 65 a násl.

³⁶² Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

„(1) Chráněna je osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv. Každý je povinen ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého. (2) Ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy.“

³⁶³ Srov. § 84 a násl. občanského zákoníku.

³⁶⁴ „Osobním údajem jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu.“

účinnosti obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Po uvedeném datu pracujeme s definicí uvedenou v obecném nařízení o ochraně osobních údajů. Definice osobního údaje zakotvená v článku 4 bod 1 obecného nařízení o ochraně osobních údajů³⁶⁵ však v zásadě koresponduje s dřívější definicí osobního údaje, byť zdánlivě definici rozšiřuje tím, že mezi možné identifikátory (prvky, pomocí nichž dochází k identifikaci osoby) výslovně řadí lokační údaje a síťový identifikátor. Obecné nařízení o ochraně osobních údajů nově rozlišuje i genetickou identitu fyzické osoby. Závěry judikatury zůstávají tedy aplikovatelné i na současný stav právní úpravy.

Jak vyplývá z textu obou definic, termín osobní údaj vychází ze spojení několika atributů, které určují jednak povahu informace („veškeré“, resp. „jakékoliv“ informace) a jednak vztah mezi informací a osobou, k níž se váží (subjekt údajů). Tato osoba musí být („určená či určitelná“, resp. „identifikovaná nebo identifikovatelná“). Touto osobou může být pouze fyzická osoba, a to fyzická osoba žijící. Ochrany osobnostních práv zemřelých osob stejně jako ochrany práv dobrého jména právnické osoby je nutno se domáhat občanskoprávními prostředky.³⁶⁶

Identifikace osob

Fyzickou osobu je možné identifikovat přímo či nepřímo. Přímo můžeme identifikovat osobu zejména pomocí jejího jména a příjmení. Nepřímo např. podle telefonního čísla, registračního čísla automobilu, čísla sociálního pojištění, čísla cestovního pasu či jiného identifikátoru, kterým disponujeme. Nepřímou identifikaci můžeme provést také kombinací významných kritérií, která umožňují danou osobu určit zúžením skupiny, do které patří (věk, povolání, bydliště atd.). „Míra dostatečnosti určitých identifikátorů z hlediska provedení identifikace závisí na souvislostech konkrétní situace. Například běžné příjmení nepostačí k identifikaci – tj. jednoznačnému určení – osoby v celé populaci země nebo ve velkém městě, ale pravděpodobně bude stačit např. k identifikaci studenta ve třídě nebo ubytovaného hosta v hotelu nebo účastníka konkrétního semináře konaného v daném čase v daném místě. Pokud je se jménem spojeno vyobrazení, může být dokonce možné dozvědět se o vzhledu dané osoby. Všechny nové informace spojené se jménem mohou tedy dovést „zaostřit“ na konkrétního člověka, a původní informace je tak pomocí identifikátorů spojena s fyzickou osobou, kterou lze odlišit od jiných osob. Zde je třeba poznamenat, že i když je identifikace pomocí jména v praxi nejběžnější, jméno nemusí být nutné pro identifikaci jednotlivce ve všech případech. Tak tomu může být, jsou-li k jednoznačnému určení osoby použity jiné identifikátory.“³⁶⁷

Pojem osobní údaj je nutné chápat v objektivním pojetí. To znamená, že určité informace jsou osobními údaji v případě, že existuje kdokoliv, kdo je schopen tyto informace bez vynaložení většího úsilí (mimořádného) či prostředků přiřadit ke konkrétní fyzické osobě.³⁶⁸

³⁶⁵ „Osobními údaji jsou veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě (dále jen 'subjekt údajů'); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby.“

³⁶⁶ Srov. bod 27 odůvodnění obecného nařízení.

³⁶⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.2.2014, čj. 4 As 132/2013-25, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁶⁸ Srov. rozsudek soudního dvora EU ze dne 19. října 2016 Patrick Breyer proti Spolkové republice Německo, věc C-213/15.

Jméno a příjmení obecně nelze považovat za osobní údaj, protože zpravidla neslouží jako dostatečný identifikátor konkrétní osoby. Jméno a příjmení je osobním údajem, jen je-li na jeho základě subjekt údajů určený, resp. určitelný.³⁶⁹

Nejedná se pouze o identifikační údaje, ale skutečně o všechny, byť zdánlivě banální či nekonkrétní skutečnosti a informace³⁷⁰, které se týkají přímo či nepřímo určené nebo určitelné fyzické osoby.³⁷¹ „Jinými slovy pokud je osoba, která informací disponuje, schopna ji přiřadit ke konkrétnímu člověku, potom se o osobní údaj jedná. Na druhé straně je však nutno dodat, že osoby, které jsou z hlediska jednoho správce na základě dat, kterými disponuje, jednoznačně identifikovatelné, jsou pro jiné správce určitelné jen za některých okolností a pro některé nebudou identifikovatelné vůbec. (...) Možnost přímého určení konkrétní fyzické osoby znamená jednoznačné a relativně jednoduché ztotožnění osoby na základě údajů, které daný subjekt má přímo k dispozici. (...) Určitelný bude pro správce také ten subjekt, kterého může přímo ztotožnit, byť ne pouze na základě informací, kterými sám disponuje. Pro jeho určení tak bude správce muset vyvinout větší úsilí než v prvním případě, bude muset např. získat či využít další osobní údaje z veřejného zdroje nebo zpracovávané jiným správcem. Za nepřímé identifikování osoby pak bude nutno považovat takový proces, který rovněž povede k určení konkrétní osoby, ale až po vynaložení většího úsilí, neboť správce např. disponuje pouze jejím popisem či fotografií, ale ne identifikačními údaji. Při posuzování, zda je možné identitu fyzické osoby v konkrétním případě určit, ať už přímo nebo nepřímo, je nutno přihlížet ke všem objektivním možnostem, které konkrétní správce či další osoba, jež má k osobním údajům přístup, v daném případě reálně má.“³⁷²

O osobní údaj se jedná tehdy, pokud je na základě něho možné konkrétní osobu určit nebo kontaktovat. „Plná identita fyzické osoby v současných podmínkách technologicky vyspělé společnosti, tj. za vysokého stupně rozvoje elektronických a jiných médií, která jsou většinou populace snadno dostupná, ve své podstatě neznamená nic jiného, než možnost tuto osobu určitým způsobem kontaktovat, aniž by bylo nutno znát místo jejího aktuálního pobytu. Proto se výklad pojmu ‚osobní údaj‘ nemůže omezit striktně jen na znalost např. rodného čísla, adresy či pracoviště subjektu údajů. Z tohoto pohledu je za osobní údaj třeba považovat i číslo mobilního telefonu určité osoby, jakkoli může být takové číslo používáno příslušnou osobou jen dočasně, a zároveň nijak nespécifikuje jeho fyzickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu (viz zákonná definice osobního údaje – pozn. aut.). Prostřednictvím tohoto čísla je však možno daný subjekt v určitém

Identifikace osob

Kontaktní údaje

³⁶⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008-145 (publ. pod č. 1944/2009 Sb. NSS) „Jméno a příjmení fyzické osoby v kombinaci s číslem občanského průkazu není osobním údajem. (...) Neexistuje totiž žádný veřejně dostupný registr čísel občanských průkazů, v němž by bylo možné zjistit identitu osoby podle čísla průkazu. Navíc v případě čísla občanského průkazu se jedná o označení, které je v průběhu času proměnlivé. Fyzická osoba totiž neobdrží jedno číslo občanského průkazu na celý život, nýbrž při každé výměně tohoto průkazu získává průkaz s číslem novým.“

³⁷⁰ Např. počet dětí, číslo bankovního účtu, dosažené vzdělání, koníčky, údaje o vlastněném majetku, podpis atd.

³⁷¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 2. 2014, čj. 4 As 132/2013-25, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁷² KUČEROVÁ, A., NOVÁKOVÁ, L., FOLDOVÁ, V., NONNEMANN, F., POSPÍŠIL, D. *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 48 a násl.

časovém úseku přímo kontaktovat (což se ostatně stalo i v posuzovaném případě), a tento subjekt je tak dosažitelný a jistým způsobem určitelný, a to případně i bez znalosti jeho jména a dalších údajů, které již vazbu na jeho fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu mají.“³⁷³

Osobním údajem je i dynamická **IP adresa**.³⁷⁴

I informace týkající se podnikatelské či profesní činnosti podléhají ochraně osobních údajů.³⁷⁵

3. KDY LZE OSOBNÍ ÚDAJE POSKYTNOUT

Při poskytování informací majících povahu osobního údaje (resp. při úvaze o odmítnutí takovou informaci poskytnout) povinné subjekty postupují podle článku 6 obecného nařízení. Dle něho je poskytnutí osobních údajů zákonné, pokud bude splněna nejméně jedna z následujících podmínek.

Povinný subjekt disponuje **souhlasem** subjektu údajů (fyzická osoba, o jejíž osobní údaje jde, s jejich poskytnutím souhlasí), nebo **poskytnutí osobních údajů je nezbytné pro:**

- splnění smlouvy,
- splnění právní povinnosti,
- ochranu životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby,
- splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci,
- účely oprávněných zájmů příslušného správce (rozuměj povinný subjekt) či třetí strany (např. žadatel o informace); kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů, zejm. jde-li o dítě.

Z rozhodovací praxe soudů vyplývá, že **poskytování osobních údajů je nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů „či“ třetí strany (žadatele)**,³⁷⁶ převažuje-li po provedení testu proporcionality právem chráněný zájem žadatele na poskytnutí informace nad právem soukromí subjektu údajů, např.

- lze-li požadovanou informaci považovat za předmět legitimního veřejného zájmu,
- je-li informace způsobilá přispět k diskusi v obecném zájmu (existuje zájem na podrobení „ohni veřejné debaty“),
- lze-li zveřejněním informace zajistit předvídatelnost rozhodování.³⁷⁷

³⁷³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2009, čj. 9 As 34/2008-68, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁷⁴ Srov. rozsudek soudního dvora EU ze dne 19. října 2016 Patrick Breyer proti Spolkové republice Německo, věc C-213/15.

³⁷⁵ Srov. rozsudek SDEU ze dne 9. listopadu 2010 Schecke a Eifert proti Hesensku, spojené věci C-92/09 a C-93/09.

³⁷⁶ Srov. článek 6 odst. 1 písm. f) obecného nařízení.

³⁷⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014, čj. 1 As 78/2014-41 ve věci poskytování informací o mimořádném udělování státního občanství ČR, dostupný z: www.nssoud.cz. Předmětem sporu byla otázka, zda je povinností ministerstva vnitra vyhovět žádosti podané podle informačního zákona a poskytnout jmenný seznam osob, kterým bylo v letech 2010, 2011 a 2012 (do doby podání žádosti) uděleno mimořádně státní občanství České republiky.

Obec (povinný subjekt) pořizuje zvukový či obrazový záznam z jednání zastupitelstva, kde jsou zmiňovány i osobní údaje. Tím se stává správcem osobních údajů a jako takový může zpracovávat osobní údaje, pokud k tomu dá osoba, o kterou se jedná, souhlas [článek 6 odst. 1 písm. a) obecného nařízení]. Nedá-li takový souhlas, může povinný subjekt osobní údaje zpracovávat jen tehdy, je-li to nezbytné pro splnění některého z výše uvedených účelů, např. může pořizovat zvukový záznam z jednání zastupitelstva, aby jej mohl využít k vyhotovení písemného zápisu, který je povinen vyhotovit do 10 dnů ode dne zasedání zastupitelstva obce.³⁷⁸ Aby mohl osobní údaje zpracovávat (uchovávat i zveřejňovat) i po vyhotovení zápisu, potřebuje povinný subjekt opět „právní titul“. V případě žádosti o informace tak zpravidla bude muset zvažovat existenci oprávněných zájmů žadatele o informace (veřejnosti) a zájmů na ochraně soukromí osob, jejichž osobní údaje prostřednictvím pořízeného obrazového či zvukového záznamu zachytil a zpracovává.

4. OSOBNÍ ÚDAJE VEŘEJNÝCH FUNKCIONÁŘŮ A ÚŘEDNÍCH OSOB

Je vždy nutné zkoumat, zda existuje legitimní zájem na tom, aby se postup vůči konkrétní osobě stal součástí veřejné diskuse. Tento legitimní zájem je zpravidla dán, týká-li se informace činnosti osob veřejně činných, a to právě z důvodu jejich veřejné činnosti. Takovýto zájem byl například shledán na zveřejňování informace, kteří z nyní aktivních soudců byli členy KSČ.³⁷⁹ Zjednodušeně vyjádřeno přitom platí přímá úměra, že **čím větší míra veřejné angažovanosti dotčené osoby, tím větší je přípustná míra zásahu do jejího soukromí souvisejícího s její veřejnou činností.**

Údaje o úřední činnosti

Povinný subjekt rovněž poskytne osobní údaj o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.³⁸⁰ Typickými informacemi, které lze (i bez souhlasu dotčené „úřední“ osoby) poskytnout, je **jméno, příjmení, pracovní zařazení³⁸¹, pracovní e-mail, náplň práce, zařazení do platové třídy, tarifu** atd.

Rozhodovací praxe soudů potvrdila, že existuje veřejný zájem na poskytnutí i takových informací, jako jsou například **údaje o osobní způsobilosti** příslušníka bezpečnostního sborů,³⁸² **zdravotní způsobilosti** příslušníků bezpečnostních

³⁷⁸ Zpracování je tedy nezbytné pro splnění právní povinnosti podle § 95 odst. 1 a 2 zákona o obcích.

³⁷⁹ Srov. nálezh Ústavního soudu ze dne ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217), dostupný z: <https://nalus.usoud.cz>

³⁸⁰ Srov. § 8a odst. 2 informačního zákona, ve znění účinném od 23. 4. 2019 a § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., ve znění účinném do 25. 5. 2018.

³⁸¹ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 1. února 2017 a závěrečné stanovisko ze dne 12. října 2017, sp. zn. 5850/2016/VOP, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/>. Nalezené informace o pracovním zařazení osoby podílející se na výkonu veřejné moci (v daném případě o zařazení k dopravnímu inspektorátu územního odboru krajského ředitelství Policie ČR) tvoří součást profesní sféry jejího života. Veřejný zájem na poskytnutí takových informací převažuje nad zájmem na ochraně soukromí dotčených osob.

³⁸² Srov. rozsudek ze dne 6. 8. 2010, čj. 7 As 47/2010-62, dostupný z: www.nssoud.cz. „Osobnostní způsobilost příslušníka bezpečnostního sboru k výkonu služby je jedním ze

sborů³⁸³, **informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi** zaměstnanců veřejné správy³⁸⁴, informace o pracovních povinného subjektu vykonávajících kontrolní činnost³⁸⁵, informace o profesní kariéře policisty³⁸⁶ či informace o specializaci lékaře a získání diplomu.³⁸⁷

zákoných předpokladů k výkonu služby v tomto sboru. Požaduje-li žadatel po povinném subjektu informaci, zda byla u konkrétního celníka v době trvání služebního poměru ověřována osobnostní způsobilost k výkonu služby a současně žádáno toliko o sdělení „Ano“ či „Ne“, případně, kdy se tak stalo, není v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, odmítnout poskytnutí takové informace s poukazem na povinnost ochrany osobnostních dat. Je tomu tak proto, že podání takové informace nesměřuje proti soukromí příslušníka ozbrojeného sboru (z informace nelze zjistit z jakého konkrétního důvodu se podrobil příslušník zjišťování osobnostní způsobilosti a s jakým výsledkem).“

³⁸³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 1. 2013, čj. 1 As 31/2012-31, www.nssoud.cz. „Pouhé sdělení, zda bylo provedeno posouzení osobnostní způsobilosti, nijak zdravotní stav příslušníka bezpečnostního sboru nekvalifikuje, neboť samotné posouzení není vázáno výhradně na zdravotní důvody (např. stanovení příslušníka jiného bezpečnostního sboru na volné služební místo, přijetí do služebního poměru). Jinak řečeno z provedeného posouzení nelze přímo dovodit změnu zdravotního stavu subjektu.“ K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 6. 8. 2010, čj. 7 As 47/2010-62, ve kterém řešil situaci žadatele, jenž žádal celní úřad o poskytnutí informace, zdali byla u vybraných celníků prověřována osobnostní způsobilost ke službě u Celní správy České republiky a kdy tomu tak v případě kladné odpovědi bylo. Nejvyšší správní soud posuzoval možný zásah do soukromí vybraných celníků v důsledku poskytnutí takové informace a dospěl k závěru, že poskytnutí informace ohledně existence prověrky osobnostní způsobilosti celníků včetně data uskutečněného prověřování není v rozporu se zákonem. „[...] poskytnutí takové informace nelze odpírat výmluvou na povinnost ochrany osobnostních dat dotčených celníků, protože uvedené informace průkazně nesměřují do soukromí, ale ke zjištění toho, zda jsou způsobilí (zákonem stanoveným způsobem) ke službě v bezpečnostním sboru. Poskytnutí požadovaných informací je proto součástí legální a legitimní občanské kontroly bezpečnostních sborů.“

³⁸⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 12/2015-46, č. 3310/2015 Sb. NSS, www.nssoud.cz. „Informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu „veřejná a úřední činnost“ (...) Zájem na poskytnutí uvedeného typu informací o zaměstnancích veřejné správy obecně převažuje nad zájmem na ochraně soukromí dotčených osob. Pokud by v konkrétním případě žádost měla za cíl poškodit osobu, již se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávisť apod.), bylo by možné předmětné informace odepřít na základě principu zákazu zneužití práva.“ Městský soud v Praze rozhodnutím ze dne 14. 5. 2019, čj. 11 A 263/201-35, www.nssoud.cz, potvrdil, že informace o dosaženém vzdělání zaměstnanců veřejné správy patří mezi „veřejnou a úřední činnost“ užitou v § 8a odst. 2 informačního zákona a vypovídají o základních předpokladech pro výkon úřední činnosti dotčených zaměstnanců povinného subjektu.

³⁸⁵ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 5. 2014, čj. 7 Af 46/2010-54, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁸⁶ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2014, čj. 7 A 1/2011-107, dostupný z: www.nssoud.cz, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2016, čj. 5 A 1/2014-93, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁸⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, čj. 4 As 203/2014-28. „Informace o specializované způsobilosti včetně data jejího získání může být důležitým faktorem pro výběr lékaře. Otevřený přístup lékařů, transparentnost procesů ve

Ochránce dovedil, že osobními údaji vypovídajícími o veřejné nebo úřední činnosti veřejně činné osoby (funkcionáře), které lze poskytnout i bez souhlasu subjektu údajů, jsou i **informace o tom, zda se daná osoba (ne)dopustila porušení zákona o střetu zájmů a jakým způsobem, a informace o tom, jak správní orgán procesně naložil s oznámením přestupku**, včetně informace o (ne)vině a uložené sankci.³⁸⁸

Zákon o střetu zájmů ukládá veřejně činným osobám povinnosti právě na základě jejich veřejného působení. Tyto povinnosti by tedy těmto osobám nevznikly, pokud by veřejným funkcionářem dle tohoto zákona nebyly. Je to právě skutečnost, že osoba je veřejným funkcionářem, která zakládá její povinnost poskytovat údaje dle zákona o střetu zájmů. Porušení této povinnosti tedy přímo a úzce souvisí s jejím postavením coby osoby veřejně činné. Informace o výsledku projednávání tohoto typu přestupku tedy vypovídají o veřejné činnosti veřejného funkcionáře.

Ochránce považuje rovněž za zcela legitimní, aby žadatelé o informace byly poskytnuty vedle informace o tom, zda a jakým způsobem porušila konkrétní veřejně činná osoba zákon, zejména informace vypovídající o tom, jakým způsobem orgán veřejné správy postupoval v případě oznámeného (případně zjištěného) porušení zákona o střetu zájmů veřejně činnou osobou. Zejména k poskytování tohoto typu informací má informační zákon sloužit, pakliže má být nástrojem kontroly činnosti orgánů veřejné správy, mj. i z pohledu zachování stejného přístupu správního orgánu ke všem oznámením o přestupku.

Názor ochránce potvrdil i Nejvyšší správní soud³⁸⁹, když uvedl, že „zveřejnění výsledku řízení o přestupku podle zákona o střetu zájmů má svůj nepopiratelný význam nejen, když je osoba čelící obvinění uznána vinou, ale i tehdy, skončí-li řízení jiným výsledkem, např. odložením věci... (...) Je totiž velmi důležité nebránit zaměření hledáček veřejné kontroly i na konkrétní důvody, jimiž správní orgán podepřel své rozhodnutí o odložení věci podezření ze spáchání přestupku podle zákona o střetu zájmů“.

5. SHRNUTÍ

Osobním údajem je jakákoliv informace týkající se určené nebo určitelné žijící fyzické osoby. Jestliže požadovaná informace obsahuje osobní údaj, lze ji poskytnout při splnění některé z podmínek uvedené v článku 6 obecného nařízení.

zdravotnictví a dostatek informací navíc posilují partnerský přístup lékařů k pacientům a vztah vzájemné důvěry. (...) Tato informace se nijak nevztahuje k soukromému ani rodinnému životu lékaře.“

³⁸⁸ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 11. února 2013, a závěrečné stanovisko ochránce ze dne 15. srpna 2013, sp. zn. 7246/2012/VOP, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene>

³⁸⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2015, čj. 2 As 196/2014-28, dostupný z: www.nssoud.cz: V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout kopie úředního záznamu o odložení věci – přestupku dle zákona o střetu zájmů.

XII.

POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ O PLATECH

V této kapitole se budeme věnovat tomu, zda a za jakých podmínek může povinný subjekt poskytnout žadateli o informace informaci o platu zaměstnance veřejné správy, která je jeho osobním údajem. Nejprve si shrneme, jak se k poskytování informací o platech vyvíjela judikatura soudů. Seznámíme se s aktuální judikaturou, která však očekávané sjednocení nepřinesla. Zodpovíme, jaký postup za této situace doporučuje veřejný ochránce práv. Hovořit budeme také o právech těch, o nichž mají být informace poskytnuty, tedy o právech dotčených zaměstnanců veřejné správy, o jejich možnostech bránit se zveřejnění informace o jejich platu.

1. VEŘEJNÉ PROSTŘEDKY A JEJICH PŘÍJEMCI

Veřejné prostředky

Dle ustanovení § 8b informačního zákona povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Mezi údaje, které povinný subjekt poskytne, patří výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Veřejné prostředky definuje ustanovení § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole³⁹⁰ jako veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a) citovaného zákona. Příjemcem veřejných prostředků je jakákoli osoba, které je vyplacena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů.

Příjemci veřejných prostředků

Ustanovení § 8b odst. 1 informačního zákona je natolik obecné, že nevylučuje, aby za příjemce veřejných prostředků byli považováni zaměstnanci veřejné správy, kterým povinný subjekt za jejich práci vyplácí plat z veřejných prostředků.³⁹¹ Toto ustanovení představuje zákonnou výlukou z obecného pravidla obsaženého v § 8a informačního zákona, podle něhož informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu.

Těžiště problému spočívá v posouzení, zda při poskytování informací podle ustanovení § 8b informačního zákona povinné subjekty berou ohledy na skutečnost, že některé z jimi poskytovaných informací jsou údaje vypovídající o soukromí určité osoby, a tudíž jsou chráněny článkem 10 Listiny základních práv a svobod. Zda proto přihlíží i k ústavou chráněnému základnímu právu dotčených zaměstnanců na ochranu osobních údajů, jinými slovy, zda poskytování informací testují.

³⁹⁰ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

³⁹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010-79, dostupný z: www.nssoud.cz: V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout informaci o mimořádných odměnách vedoucího oddělení informačních systémů.

2. SHRNUTÍ VÝVOJE JUDIKATURY

V jednom z prvních rozsudků³⁹² ke střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v oblasti platové problematiky (dále též „Maděra vs. Zlínský magistrát“) Nejvyšší správní soud nejprve konstatoval, že právo na ochranu osobních údajů není neomezené, když dle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li pak informační zákon povinnost poskytnout některé (jinak chráněné) osobní údaje, jedná se o jejich **poskytnutí podle práva**, tudíž o **poskytnutí oprávněné**.

Dle soudu s ohledem na tyto závěry **není nutné posuzovat střet** práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci **individuálně** podle všech okolností případu. Povinný subjekt je povinen poskytnout v rozsahu vymezeném § 8b odst. 3 citovaného zákona informace o konkrétním platu či odměně konkrétního zaměstnance, a to včetně výše.

V dalším případě³⁹³ Nejvyšší správní soud naznačil **dvě cesty**, kterými se má ubírat posuzování povinných subjektů, zda informace o platu dle § 8b informačního zákona poskytnout, či nikoli. Je buď možné z judikátu „Maděra vs. Zlínský magistrát“ vycházet, a pro danou věc akceptovat závěr v něm učiněný, podle něhož se musí bezvýjimečně poskytovat informace o odměně za práci u všech zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů a bez ohledu na povahu a výši takové odměny. Nebo se od něj lze odchýlit a provést s ohledem na konkrétní situaci test proporcionality mezi právem na svobodný přístup k informacím a právem na ochranu osobních údajů. K provádění testu proporcionality blíže kapitola IX Kdy lze informaci odmítnout.

V návaznosti na předchozí zrušující rozhodnutí Nejvyššího správního soudu Krajský soud v Praze zvolil³⁹⁴ druhou možnost. Svoji volbu odůvodnil tím, že neakceptuje právní názor o bezvýjimečném poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy. Z povinnosti **ústavně konformního výkladu** § 8b informačního zákona dle soudu vyplývá, že v případě kolize žadatelova práva na informace (čl. 17 Listiny základních práv a svobod) s právem jiných osob na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod) je nutné tato vzájemně si konkurující práva **vážít** za **pomoci testu proporcionality**. Rozhodujícími kategoriemi je v takovém případě jednak postavení osoby, které byly veřejné prostředky vyplaceny, a dále charakter a výše poskytnuté částky.

Dle Krajského soudu v Praze je potřebné vědět, kdo získává prospěch z veřejných rozpočtů, aby bylo posléze možné kontrolovat legitimitu takového postupu. Tento **zájem** bude **umocněn** v případech, kdy půjde o **osoby veřejně činné**

³⁹² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010-79, dostupný z: www.nssoud.cz

³⁹³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 40/2010-60, dostupný z: www.nssoud.cz: V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout informaci o mimořádných odměnách vyplacených jednotlivým pedagogům základní a mateřské školy, Krajský soud v Praze odmítnutí žádosti potvrdil a Nejvyšší správní soud jeho rozhodnutí zrušil.

³⁹⁴ Srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, čj. 45 A 4/2012-76, dostupný z: www.nssoud.cz

(veřejné funkcionáře a osoby v obdobném postavení), neboť skutečnost, že jsou příjemci veřejných prostředků, ať již v souvislosti se svou veřejnou činností, či činností soukromou, může být relevantní skutečností pro tvorbu veřejného názoru o kvalitách osoby, která vykonává veřejnou funkci nebo usiluje o její výkon.

Naopak v případě jiných osob **nebude** vždy možno nalézt dostatečný **zájem** na jejich identifikaci pro účely veřejné diskuse o jejich příjmech z veřejných prostředků. Zejména půjde o **řadové státní a veřejné zaměstnance** v situacích, kdy půjde o jejich standardní měsíční plat. Situaci, kdy v podstatě každý by mohl žádat informace o výši jejich platů, nelze vnímat jinak než jako výrazný zásah do jejich soukromí. Taková informace by totiž poskytovala poměrně podrobný obraz o jejich běžné finanční situaci, neboť často je plat jejich jediným běžným zdrojem příjmů. Stěží by zde mohl převážit zájem na veřejné diskusi o takových údajích.

V dalším z rozhodnutí³⁹⁵ Nejvyšší správní soud konstatoval, že nevidí žádný důvod k odchýlení se od závěrů vyslovených v rozsudku „Maděra vs. Zlínský magistrát“. Základní **osobní údaje se** o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, **zpravidla poskytnou** i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. Výjimky z tohoto pravidla představují pouze v zákoně výslovně uvedené případy.

Nejvyšší správní soud tedy v zásadě dovedl, že **test proporcionality provedl již zákonodárce** tím, že v citovaném zákoně stanovil okruh případů, v nichž je třeba poskytovat základní osobní informace o příjemcích veřejných prostředků, respektive taxativním způsobem vymezil výluky z jinak obecně platného pravidla, podle něž je nutno poskytovat základní osobní informace o příjemcích veřejných prostředků. Jestliže příjemce veřejných prostředků, u něž žadatel žádá o poskytnutí takových informací, do této výluky nespadá, pak je třeba žadateli tyto informace poskytnout.

S cílem **sjednotit aplikační praxi** vydal rozšířený senát Nejvyššího správního soudu **platový rozsudek**.³⁹⁶

Platový
rozsudek

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl, že **se informace o platech** zaměstnanců placených z veřejných prostředků podle § 8b informačního zákona **zásadně poskytují**. Povinný subjekt **neposkytne** informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků **jen výjimečně**, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně. V pochybnostech je namístež přiklonit se k poskytnutí informací.

Dle konkrétních okolností lze odepřít informace o platech osob vykonávajících u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), pokud nejsou dány konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na jejich plat jsou vynakládány nehospodárně.

³⁹⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, čj. 1 As 169/2012-38, dostupný z: www.nssoud.cz: V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout informace o platu, odměnách (a jejich odůvodnění) tajemnice, vedoucího odboru životního prostředí a vedoucího odboru dopravy a správních agend.

³⁹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz: V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout informace o výši odměn ředitele základní školy a mateřské školy.

Neposkytnout informace o platu lze podle rozšířeného senátu tehdy, **zneužívá-li** žadatel **právo** na informace. „Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práv.“

Zneužití práva

Názor Nejvyššího správního soudu, že při poskytování informací o platech hrazených z veřejných prostředků má **přednost právo na informace, odmítl Ústavní soud v platovém nálezu**.³⁹⁷

Platový náleží

Ústavní soud považuje za nepochybné, že při jakémkoliv zveřejňování osobních údajů je vždy třeba zvažovat i právo na ochranu soukromí dotčených osob. Znění § 8b informačního zákona takovému postupu nikterak nebrání. Poskytování informací o odměnách za práci není obecně protiústavní, nicméně případný zásah do základních práv dotčených osob musí povinný subjekt posuzovat podle okolností každého jednotlivého případu.

Před poskytnutím informací o platu a odměnách zaměstnance, vyžádaných žadatelem na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, **je nezbytné provést test proporcionality**. V jeho rámci je třeba posoudit zejména to, zda je poskytnutí informací klíčové pro výkon práva žadatele na svobodu projevu, přičemž **musí být splněny kritéria „platového testu“** definovaná v bodě 125 platového nálezu.³⁹⁸ Pouze v takovém případě právo žadatele na informace převáží. Nesplnění podmínek platového testu je důvodem pro odmítnutí žádosti o informace.

Test proporcionality

Platový test

Aby povinný subjekt mohl platový test provést, z žádosti o informace by mělo být zřejmé, zda žadatel plní **roli společenského hlídacího psa**, a dále **účel**, k jakému mají být požadované osobní údaje **užity** ve veřejném zájmu, a v čem tento **veřejný zájem** spočívá.

Hlídací pes

Tento názor Ústavní soud potvrdil i při rozhodování dalšího obdobného případu.³⁹⁹

³⁹⁷ Nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, dostupný z: https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=4-1378-16_4

V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout informace o platech a odměnách tajemníka a vedoucích odboru městského úřadu.

³⁹⁸ Povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky:

- účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- informace samotná se týká veřejného zájmu;
- žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“;
- informace existuje a je dostupná.

Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny.

³⁹⁹ Srov. náleží ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16, dostupný z: https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=4-1200-16_1

V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout informace o výši platů všech pedagogů základní umělecké školy.

V praxi to znamená, že povinný subjekt by měl dle platového nálezu **hodnotit osobu žadatele i důvody**, které jej vedly k podání žádosti o informace. To předpokládá, že žádost o informace by měla obsahovat údaje umožňující provést platový test.

Podrobný návod, jak mají povinné subjekty závěry Ústavního soudu aplikovat v praxi při vyřizování konkrétních informačních žádostí, obsahuje metodické doporučení Ministerstva vnitra⁴⁰⁰. V případě, že žádost o informaci nebude obsahovat údaje umožňující provést platový test, metodika povinným subjektům doporučuje, aby žadatele vyzývaly k jejich doplnění.

Důvody žádosti

Poskytování informací povinnými subjekty bylo přitom doposud založeno na tom, že žadatel nemusel v žádosti uvádět, proč o informace žádá a k čemu je hodlá využít. Povinný subjekt hodnotil osobu žadatele a jeho úmysly pouze v případě, že rozhodnutím odmítl žádost o informaci z důvodu zneužití práva.

Hlídací pes

Ani vydáním platového nálezu však **nedošlo k ustálení judikatury**. Městský soud v Praze se k určitým kritériím platového testu postavil odmítavě a dal nepřímo najevo, že s názorem Ústavního soudu polemizuje.⁴⁰¹ Městský soud v Praze v posuzované věci zdůraznil, že právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod náleží každému. Požadavek, aby žadatel o informaci o příjmech zaměstnanců na základě § 8b informačního zákona plnil roli „tzv. společenského hlídacího psa“, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá. Je nutno nadále vycházet z názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v platovém rozsudku, že **se na kontrole veřejné moci prostřednictvím § 8b informačního zákona může podílet každý**.

Veřejný zájem

Střet práva na informace a ochrany soukromí dotčených fyzických osob při poskytování údajů o příjmech zaměstnanců povinných subjektů dle informačního zákona je nutno vyřešit za **použití testu proporcionality**. Při jeho aplikaci je nutno zejména v konkrétním případě poměřit tyto dva v kolizi stojící chráněné zájmy. **Primárním** faktorem při tomto poměrování je **otázka veřejného zájmu na znalosti požadované informace**.

Jde-li o otázku veřejného zájmu, již v platovém rozsudku Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „zahrnutí zaměstnanců mezi příjemce veřejných prostředků, o nichž musí být poskytovány informace, je legitimováno intenzivním veřejným zájmem na kontrole veřejné moci a hospodárnosti a účelnosti jejího jednání i v oblasti zaměstnávání a odměňování“.

Vedle tohoto obecně formulovaného **veřejného zájmu společnosti na kontrole** povinných subjektů při hospodaření s veřejnými prostředky může veřejným zájmem být i potřeba veřejnosti odkrýt – objasnit, jak povinný subjekt nakládá s veřejnými prostředky, existuje-li konkrétní podezření (indicie) o korupčním jednání, o nerovném odměňování zaměstnanců apod.

Intenzita veřejného zájmu na informaci o platu se může odvíjet i od funkce, kterou vykonává dotčená osoba placená z veřejných prostředků. Veřejný zájem

⁴⁰⁰ Metodické doporučení Ministerstva vnitra k poskytování informací o platech a odměnách podle zákona o svobodném přístupu k informacím (k dopadům tzv. platového nálezu Ústavního soudu), dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>

⁴⁰¹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2018, čj. 5 A 40/2015-68, dostupný z: www.nssoud.cz: V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout kopie výplatních pásek vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Blíže ukázka č. 4 testu proporcionality.

na informaci o příjmech vrcholných služebních funkcionářů považuje Městský soud v Praze za vysoký, protože jde o osoby, které jsou přirozeně předmětem veřejného zájmu, a jejich ochrana soukromí odpovídajícím způsobem je snížena.

Pro připomenutí odkazujeme na výše zmiňovaný rozsudek Krajského soud v Praze⁴⁰², který již v roce 2011 pro účely provedení testu proporcionality rozlišoval mezi intenzitou veřejného zájmu na informaci o platech osob veřejně činných (veřejných funkcionářů a osob v obdobném postavení) a informaci o platu řadových zaměstnanců veřejné správy v situacích, kdy půjde o jejich standardní/jediný měsíční plat.

Obdobné stanovisko v minulosti zaujal i ochránce, když dovedl⁴⁰³, že při poskytování informací o platu (včetně nenárokových složek) je nutné aplikovat test proporcionality. A protože omezení práva na ochranu soukromí a osobních údajů je u vysoce postaveného zaměstnance státní správy vhodné a potřebné, přiklonil se ochránce k závěru, že po vlastním poměření obou v kolizi stojících práv je nutné dát **přednost** právu na informace.

V jiném stanovisku k platové problematice⁴⁰⁴ ochránce konstatoval, že **řídící zaměstnanci veřejné správy** vykonávající rozhodovací pravomoc, příp. oprávnění nakládat s veřejnými prostředky, musí počítat se zvýšenou kontrolou ze strany veřejnosti. Pokud jde o informace o výši jejich platu, lze u nich předpokládat **převahu veřejného zájmu** nad zájmem na ochranu soukromí.

Řídící
zaměstnanci

3. PROCEDURÁLNÍ ASPEKTY POSKYTNUTÍ INFORMACÍ – DOTČENÉ OSOBY

Procesní úprava poskytování informací (upravená informačním zákonem) obecně nepředpokládá, že by povinný subjekt v rámci vyřizování žádosti o informace jednal s jinou osobou, než je žadatel o informace. Informace o výši platu však je osobním údajem osoby, které je tento plat vyplácen, a poskytnutím této informace by mohla být dotčena ve svém právu na informační sebeurčení, zaručeném článkem 10 Listiny základních práv a svobod.

Judikatura⁴⁰⁵ potvrdila, že **osoby**, jež by mohly být poskytnutím informace (např. o svém platu) **dotčeny**, mají **práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů** (dle § 20 odst. 4 věta za středníkem informačního zákona), zejména

Dotčené osoby

⁴⁰² Srov. rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, čj. 45 A 4/2012-76, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁰³ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 1. srpna 2012, sp. zn.: 4735/2011/VOP/PPO, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2918>. V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout informaci o celkové výši platu, celkové výši nenárokových složek platu a vyplácených odměn ústřední školní inspektorky.

⁴⁰⁴ Srov. závěrečné stanovisko ochránce ze dne 21. února 2013, sp. zn. 5362/2011/VOP/KČ, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3510>. V posuzované věci povinný subjekt odmítl poskytnout informace o výši platu a odměn konkrétních úředníků městského úřadu, přičemž někteří z nich byli ve vedoucích pozicích.

⁴⁰⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, čj. 1 As 189/2014-50, č. 3185/2015 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz

z § 4 správního řádu. Povinný subjekt jim v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů bez zbytečného prodlení musí v řízení o žádosti umožnit hájit jejich práva (dle § 4 odst. 4 správního řádu).

Zaměstnance (dále jen „dotčená osoba“), jehož platu se žádost o informace týká, proto povinný subjekt **vyrozumí** (postačí neformálně – osobně, e-mailem) o přijaté žádosti o informace, o tom, jaké informace žadatel ve vztahu k dotčené osobě požaduje a v jakém rozsahu je hodlá poskytnout, o totožnosti žadatele, o právu dotčené osoby se k žádosti ve stanovené lhůtě vyjádřit. Povinné subjekty přitom dbají, aby komunikací s dotčenou zásadně neohrozili vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 informačního zákona).

Zneužití práva

Případný **nesouhlas** dotčené osoby však **není zákonným důvodem**, pro který by mohl povinný subjekt žádost o poskytnutí informace o platu **odmítnout**. Důvodem pro odmítnutí ale může být zneužití práva na informace žadatelem. Proto pokud dotčená osoba žadatele o informaci zná, a má-li za to, že zneužívá právo na informace (úmyslem žadatele je například šikanovat, vyprovokovat nenávisť), měla by ve svém vyjádření tyto skutečnosti přesvědčivě popsat tak, aby o ně mohl povinný subjekt případně opřít posouzení, zda se v konkrétním případě nejedná o zneužití práva na informace. **Zneužití práva na informace** věnujeme samostatnou kapitolu XIX.

Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktickým úkonem povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací se děje formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Blíže kapitola VI **Proces vyřizování žádostí o informace**.

Zásahová žaloba

Úkon povinného subjektu spočívající v **poskytnutí informací** má povahu zásahu dle § 82 s. ř. s. Poskytne-li povinný subjekt informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat **zásah** do práv konkrétní osoby (rozsah poskytnutých informací bude vybočovat z rámce § 8b informačního zákona), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou.

Subsidiární aplikace správního řádu

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti povinný subjekt **oznamuje** nejen žadateli, ale rovněž **dotčené osobě**. Ta se s ohledem na subsidiární aplikaci správního řádu, konkrétně ustanovení § 27 odst. 2, stává **účastníkem řízení**. Má stejně jako žadatel právo podat proti rozhodnutí odvolání. Účastníci řízení se mohou bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu, podanou u soudu.

V neposlední řadě je třeba připomenout možné důsledky opomenutí oslovení dotčených osob.

Vada řízení

Opomenutí zaslání výzvy povinným subjektem dotčené osobě, aby se vyjádřila k žádosti týkající se jejího platu, je vadou řízení. V případném stížnostním řízení zakládá důvod pro to, aby nadřízený orgán, jestliže to sám zjistí, dle § 16a odst. 6 písm. b) informačního zákona povinnému subjektu přikázal, aby žádost vyřídil znovu. Obdobně, shledá-li orgán rozhodující o odvolání, že povinný subjekt nezaslal dotčené osobě výzvu, aby se k žádosti vyjádřila, nebo rozhodnutí o odmítnutí žádosti, je to důvod pro to, aby napadené rozhodnutí zrušil. Vyrozumívát dotčené osoby proto doporučujeme.

4. SHRnutí

Ustanovení § 8b informačního zákona obecně umožňuje poskytovat informace i o platech zaměstnanců veřejné správy, přestože se jedná o jejich osobní údaje, chráněné článkem 10 Listiny základních práv a svobod.

Připomínáme, že jedním z projevů neformálnosti přístupu k informacím je uplatnění pravidla, že **žadatel nemusí v žádosti uvést, za jakým účelem informace požaduje**. Tato zásada sleduje zejména maximální možnou otevřenost kontroly veřejné moci. Má co nejvíce usnadnit výkon veřejné kontroly jakožto jednoho z účelů práva na informace. Výjimky z tohoto pravidla by měly mít jednoznačný právní základ, ideálně v podobě zákonného ustanovení, z něhož by požadavek na odůvodnění žádosti vyplýval. V české právní úpravě takovou výjimku zatím nenalzáme.

Domníváme se proto, že po žadatelích o informace nemohou povinné subjekty požadovat, aby uváděli důvody, proč informace požadují, a to **ani v případě**, že jde o **poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků**.

Obdobně kriticky jako Městský soud v Praze (viz rozhodnutí ze dne 1. 10. 2018 č. 5 A 40/2015-68) nahlížíme na citovaný **platový nále** Ústavního soudu, protože po žadatelích vyžaduje sdělení důvodu žádosti, aniž by k tomu existoval zákonný podklad. Citovaný nále

jednak narušuje jednotu posuzování kolize práva na přístup k informacím s jinými základními právy, u kterých se uvedení důvodu žádosti nevyžaduje. Současně **deformuje postup** povinných subjektů při posuzování kolize práva na přístup k informacím a ochrany soukromí v situacích, kdy je předmětem žádosti informace o platech – na rozdíl od jiných situací, kdy požadovaná informace zasahuje do soukromí třetí osoby, a odůvodnění se po žadateli nevyžaduje.

Do práva na informace ústavní soud vtahuje **kvalifikaci žadatele**, když jinými slovy říká, že nikoliv každý má právo na informace, ale jen žadatel s kvalifikací „hlídacího psa“. Tím **jde proti** článku 17 Listiny základních práv a svobod.

Kloníme se proto k tomu, že na kontrole veřejné moci prostřednictvím ustanovení § 8b informačního zákona **se může podílet každý žadatel**, nikoli pouze ten, kdo osvědčí, že je hlídacím psem. **Střet práva** na ochranu soukromí a osobních údajů s právem kteréhokoliv žadatele na informace dle článku 17 Listiny základních práv a svobod je třeba v každém jednotlivém případě **poměřovat pomocí testu proporcionality**.

Rozhodující při tomto poměřování je, zda převažuje **veřejný zájem na znalosti platových poměrů konkrétního zaměstnance** veřejné správy nad ochranou jeho soukromí a osobních údajů. U řídicích zaměstnanců veřejné správy lze předpokládat převahu veřejného zájmu nad zájmem na ochranu soukromí a osobních údajů. Vysoká intenzita veřejného zájmu bude také naplněna v případě důvodného podezření na zneužívání veřejných prostředků. V neposlední řadě připomínáme, že **osobě**, jež by mohla být poskytnutím informace **dotčena**, povinný subjekt **umožní hájit svá práva**. Zejména ji informuje o přijaté žádosti a jejím obsahu, o osobě žadatele, o uvažovaném způsobu vyřízení žádosti a o možnosti se k ní vyjádřit. Rozhodnutí, kterým povinný subjekt odmítne poskytnout informace, doručí jak žadateli, tak dotčené osobě.

Důvod žádosti

Platový nále

Kvalifikace žadatele

Test proporcionality

Veřejný zájem na znalosti informace o platu

XIII.

OCHRANA OBCHODNÍHO TAJEMSTVÍ

Mezi informace, jejichž neposkytnutí informační zákon umožňuje, patří tzv. obchodní tajemství. Podle zákonné definice⁴⁰⁶ obchodní tajemství tvoří konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné a v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné informace, které souvisejí se závodem a jejichž utajení vlastníkem závodu ve svém zájmu zajišťuje.

V této kapitole si podrobně rozebereme jednotlivé definiční znaky obchodního tajemství, neboť bez jejich naplnění nemůže být informace obchodním tajemstvím. Dozvíte se tedy, které informace mohou být chráněny jako obchodní tajemství, v jakém případě se vůbec nebude jednat o obchodní tajemství a za jakých podmínek povinný subjekt může omezit poskytnutí informace s odůvodněním, že se jedná o obchodní tajemství.

1. DEFINIČNÍ ZNAKY OBCHODNÍHO TAJEMSTVÍ

Znaky obchodního tajemství

Zda je konkrétní informace obchodním tajemstvím, zkoumá povinný subjekt tak, že posuzuje, zda informace označená podnikatelem za obchodní tajemství skutečně splňuje všechny náležitosti obchodního tajemství.⁴⁰⁷ Ochrana obchodního tajemství tedy nevzniká evidencí nebo zápisem, ani uvedením této okolnosti např. do smlouvy. Není možné soukromoprávním ujednáním omezit přístup k informacím, kterými povinné subjekty disponují. Zásadní je okamžik naplnění všech pojmových znaků obchodního tajemství.⁴⁰⁸ Zánikem kterékoli z nich současně zaniká i obchodní tajemství.

Informace je obchodním tajemstvím, jestliže kumulativně splňuje zákonné podmínky:

- ✓ jde o skutečnosti konkurenčně významné, určitelné, ocenitelné,
- ✓ související se závodem,
- ✓ v příslušných obchodních kruzích běžně nedostupné,
- ✓ vlastníkem ve svém zájmu odpovídajícím způsobem jejich utajení zajišťuje.

Zásadním prvkem je **konkurenční významnost** skutečnosti, již je třeba vykládat ve vztahu podnikatele a obchodního tajemství vůči ostatním i potenciálním soutěžitelům. Lze si důvodně myslet, že má komerční hodnotu a zakládá lepší postavení podnikatele na trhu.

⁴⁰⁶ Ustanovení § 504 občanského zákoníku.

⁴⁰⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27.3. 2008, čj. 7 As 24/2007, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁰⁸ Srov. rozhodnutí Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 25. 5. 2001, čj. 31 Ca 189/2000-27.

Znak **určitelnosti** lze popsat jako možnost obchodní tajemství identifikovat, tj. zachytit a popsat ve smyslu vnímatelné podobě, které by svědčily o existenci určitého obchodního tajemství.

Ocenitelnost je nutné chápat jako skutečnou nebo alespoň potencionální materiální hodnotu. Při posuzování hodnoty obchodního tajemství se bude vycházet z ceny obvyklé⁴⁰⁹. Podle rozhodnutí Nejvyššího soudu „*má určitou hodnotu skutečnost, je-li její vyjádření způsobitelné dotknout se současného nebo budoucího hospodářského výsledku podnikatele*“.⁴¹⁰ Nezdůrazňuje se povaha těchto skutečností (obchodní, výrobní, technická apod.), protože to dostatečně kryje samotný výraz „skutečností“.

Podstatou informací chráněných jako obchodní tajemství je jejich souvislost s obchodním závodem a zájem podnikatele na ochraně této skutečnosti.⁴¹¹ Může se jednat o informace pro podnikatele strategické po desetiletí (technologické znalosti, recept, chemická sloučenina apod.) nebo naopak skutečnosti relativně pomíjivé (cena, informace o zákaznících, průzkum trhu).⁴¹²

Pojmový znak **běžné nedostupnosti v příslušných obchodních kruzích** vymezuje povahu skutečnosti a její hodnotu. Pro vymezení tohoto stavu se často používá srovnání k běžně dostupným skutečnostem výrobní, obchodní či technické povahy, ke kterým má potencionální i skutečná konkurence přístup. Podnikatel je povinen **zajistit utajení** dané skutečnosti a podniknout přiměřené kroky, které by tuto povinnost naplnily a udržely skutečnosti v tajnosti.⁴¹³ Tyto přiměřené kroky nejsou zákonem definovány, proto nelze jednoznačně dovodit, jaké všechny kroky je třeba k utajení skutečnosti učinit. Na místě bude zabezpečení hmotných nosičů v zabezpečeném prostoru, použití smlouvy o mlčenlivosti s vtělenou sankcí nebo konkurenční doložky.⁴¹⁴

Utajení
informace

⁴⁰⁹ Srov. rozhodnutí Ústavního soudu z dne 22. 1. 2013, sp. zn. I. ÚS 4510/12, dostupné z: <https://nalus.usoud.cz>. „*Obvyklá cena je cena, která by byla dosažena při prodeji stejného, případně obdobného majetku nebo při poskytování stejné nebo obdobné služby v obvyklém obchodním styku v tuzemsku ke dni ocenění. Přitom se zvažují všechny okolnosti, které mají na cenu vliv, avšak do její výše se nepromítají vlivy mimořádných okolností trhu, osobních poměrů prodávajícího nebo kupujícího ani vliv zvláštní oblíbenosti.*“

⁴¹⁰ Srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2016, sp. zn. 5 Tdo 1427/2015.

⁴¹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 89/2012 Sb., dostupná v právním informačním systému ASPI, Wolters Kluwer ČR, a. s. (ASPI ID: LIT38253CZ).

⁴¹² KOCKOVÁ, I. *Ochrana obchodního tajemství*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, o. p. s., 2017. 45 s. ISSN 1804-6932.

⁴¹³ Srov. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 10. 2017, čj. 5 As 236/2016-104: „*informace publikovala sama stěžovatelka na svých internetových stránkách a stěžovatelka pravidelně veřejnost informovala o revitalizaci soustavy zásobování tepelnou energií.*“ „*Nebyl tak naplněn znak běžné nedostupnosti, neboť stěžovatelka informace uvedeného typu běžně zpřístupňuje.*“

⁴¹⁴ PATOČKA, R. *Obchodní tajemství – právní úprava v „novém“ občanském právu a její budoucí unijní aspekty*. Praha: Metropolitní univerzita Praha, o. p. s., 2017, s. 71–77. ISSN 1804-6932.

2. OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ V PRAXI OCHRÁNCE

Pokud není informace obchodním tajemstvím a jejímu poskytnutí nebrání jiné důvody, povinný subjekt tvrzení podnikatele, že informace je obchodním tajemstvím, ignoruje a informaci žadateli poskytne (nebrání-li tomu jiné důvody).

Pokud informace je obchodním tajemstvím, povinný subjekt před jejím odepřením aplikuje princip přiměřenosti a posoudí, zda informaci nezveřejnit pro ochranu jiného práva (viz dále ochrana životního prostředí). Současně povinný subjekt zdůvodní (v odůvodnění odmítavého rozhodnutí), proč v daném případě považoval zásah do žadatelova práva na informace za „v demokratické společnosti nezbytný“.

V odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti povinný subjekt žadateli také sdělí, kdo vykonává právo k tomuto obchodnímu tajemství, pokud tuto osobu zná.⁴¹⁵

Nelze přehlédnout, že ochrana obchodního tajemství je významně oslabena zákonem o právu na informace o životním prostředí⁴¹⁶. Povinný subjekt je povinen i v případě, že se o obchodní tajemství jedná, aplikovat princip přiměřenosti (provést test proporcionality) a posoudit, zda danou informaci, vypovídající o vlivu činnosti podnikatele na životní prostředí, nelze ve veřejném zájmu zpřístupnit.⁴¹⁷

Obchodní
tajemství
vs. informace
o životním
prostředí

3. OBCHODNÍ TAJEMSTVÍ V JUDIKATUŘE

Z rozhodovací praxe soudů vyplývá, že:

Pouhé označení informace za obchodní tajemství nestačí. Důležitý je obsah informace, který je označen jako obchodní tajemství. Není rozhodující, jak je informace označena.⁴¹⁸

Dokument jako celek není obchodním tajemstvím. Předmětem obchodního tajemství mohou být jen konkrétní informace v daném dokumentu. Povinný subjekt je povinen posoudit jednotlivé informace a poskytnout ty informace v dokumentu, na které se nevztahuje ustanovení zákona.⁴¹⁹

Znalecký posudek není obchodním tajemstvím. Ten je nutné vnímat jako odborné dílo, které se opírá o věrohodné a verifikované metodologické postupy, které jsou známy příslušné odborné veřejnosti. Z tohoto důvodu nesplňuje podmínku nedostupnosti v příslušných odborných kruzích.⁴²⁰

⁴¹⁵ Srov. § 15 odst. 2 informačního zákona.

⁴¹⁶ Srov. § 8 odst. 4 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů: „Porušením obchodního tajemství není zpřístupnění informace označené za obchodní tajemství, pokud a) se požadovaná informace týká působení provozní činnosti podnikatele na životní prostředí, b) hrozí bezprostřední ohrožení lidského zdraví a životního prostředí, c) požadovaná informace byla získána z prostředků z veřejných rozpočtů.“

⁴¹⁷ Zpráva o šetření ochránce ze dne 24. října 2012, sp. zn.: 3758/2009/VOP/KČ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2914>

⁴¹⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 3. 2009, čj. 7 As 24/2007-106, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴¹⁹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 4. 2017, čj. 11 A 201/2015, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴²⁰ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2017, čj. 6 A 246/2013-59, dostupný z: www.nssoud.cz

4. SHRNU TÍ

Povinný subjekt posoudí, zda požadovaná informace je, či není obchodním tajemstvím. V případě, že zjistí, že se nejedná o obchodní tajemství, informaci žadateli poskytne, ledaže by tomu bránil jiný zákonný důvod.

XIV.

OCHRANA DŮVĚRNÝCH MAJETKOVÝCH POMĚRŮ

Mezi informace, které povinný subjekt dle informačního zákona žadateli neposkytne, patří rovněž informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, a které povinný subjekt získal na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení.⁴²¹

V této kapitole vysvětlíme, jaká informace je způsobilá vypovídat o majetkových poměrech osoby a které informace vypovídající o majetkových poměrech lze považovat za „důvěrné“ a které nikoliv.

1. CO JSOU „MAJETKOVÉ POMĚRY“

Majetkové poměry

Výklad pojmu „majetkové poměry“ podal Nejvyšší správní soud⁴²², když konstatoval, že majetkové poměry fyzických a právnických osob tvoří zejména jejich příjmy, které mohou být peněžité, ale i naturální, vlastnictví bytů, nebytových prostor a jiných nemovitých věcí, peněžních prostředků, pohledávek, majetkových práv apod. Za majetkové poměry fyzických a právnických osob lze za daných okolností považovat nejen aktiva, nýbrž i jejich pasiva, a je bez významu, zda jsou tyto závazky vůči soukromoprávnímu subjektům či vůči státu.

Zákonná výlučka z práva na poskytnutí informace, zakotvená v § 10 informačního zákona, dopadá i na takové **informace**, které o majetkových poměrech dotčené osoby podávají **částečný a neúplný obraz**. Takovými informacemi mohou být například informace o daňových subjektech, jimž bylo prominuto příslušenství daně, identifikovaných jménem, příjmením, datem narození, bydlištěm, a údaje o částkách, které těmto subjektům byly prominuty.⁴²³

Informační zákon nerozlišuje informace o majetkových poměrech podle jejich výše. Zákonná výlučka proto dopadá i na **informace** o majetkových poměrech dotčené osoby, které se týkají jejího **majetku či závazků nízké hodnoty**.⁴²⁴

⁴²¹ Srov. § 10 informačního zákona.

⁴²² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴²³ Tamtéž.

⁴²⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 3. 2017, čj. 9 A 279/2014-48, dostupný z: www.nssoud.cz. Předmětem sporu byla otázka, zda Česká televize může žadatelce poskytnout informaci o tom, kolik televizních příjemců má přihlášených konkrétní fyzická podnikající osoba a právnická osoba. Dle soudu by poskytnutím informace o počtu přihlášených televizních příjemců Česká televize žadatelce de facto poskytla též informaci o konkrétní výši veřejnoprávního závazku spočívajícího v poplatkové povinnosti dotčených osob, kterou by s ohledem na pevnou měsíční výši televizního poplatku 135 Kč za jeden televizor bylo možno zjistit jednoduchým výpočtem.

Povinný subjekt při vyřizování žádosti o informace posuzuje, **o čem** požadovaná informace vypovídá. Pokud se jejím prostřednictvím lze dobrat majetkových poměrů dotčené osoby (například vypovídají o stavu jejího majetku, o jejím hospodaření, o ekonomickém postavení na trhu), informaci neposkytne a žádost v této části odmítne. Naopak nic nebrání poskytnutí informaci o tom, zda povinný subjekt postupoval tak, jak mu ukládají zákony. Například zda a kdy jakožto exekuční orgán vymohl od dotčené osoby (zvláště jde-li o obchodní společnost) konkrétní částky, představující pravomocně uložené pokuty, které jsou rozpočtovým příjmem obce a patří k veřejným peněžním prostředkům.

Vypovídací
hodnota
informace

Protože **obchodní společnosti** mají povinnost zveřejňovat účetní závěrky i výroční zprávy ve sbírce listin, která je součástí obchodního rejstříku, informace o jejich majetkových poměrech podléhají podstatně **nižší úrovni ochrany** než například majetkové poměry fyzických osob.⁴²⁵

Ustanovení § 10 informačního zákona nebrání povinným subjektům informovat o **pohledávkách**, které evidují vůči dotčeným osobám, pokud vyloučí pohledávky vzniklé na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení. Informace získané právě na základě těchto zákonů mohou mít v konkrétních případech vypovídací hodnotu o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem.

Pohledávky

Z informace o výši daně z příjmů lze dospět k představě o výši příjmů této osoby.

Z informace o tom, zda určitý subjekt uhradil daň z nemovitostí a v jaké výši, lze zjistit, zda je vlastníkem nemovitosti a zjistitelná je zároveň její přibližná hodnota.

Totéž platí pro **sdělování informací o výši poplatkové povinnosti** dotčené osoby, z níž jsou dovoditelné majetkové poměry dotčené osoby. Z informace o uhrazené výši místního poplatku za psa, místního poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst či místního poplatku za provoz systému nakládání s komunálním odpadem lze zjistit, zda a kolik dotčená osoba vlastní psů, motorových vozidel, nebo například to, zda v obci (v níž nemá trvalý pobyt) vlastní stavbu určenou k individuální rekreaci, byt nebo rodinný dům, ve kterých není hlášena k pobytu žádná fyzická osoba.

Poplatková
povinnost
(Místní
poplatky)

Také informace o tom, **zda konkrétní osoba uhradila daň/poplatek včas a v jaké výši** povinný subjekt neposkytne. V prostředí územních samospráv se to týká zejména dotazů na to, zda konkrétní spoluobčané uhradili příslušný místní poplatek (např. zda paní Jarmila Nováková uhradila poplatek za své tři psy). O jinou situaci se jedná, pokud chce žadatel sdělit **souhrnné (anonymizované) údaje** o úhradě jednotlivých místních poplatků či o výši nedoplatků, např. kolik osob neuhradilo poplatek. Tyto informace povinný subjekt poskytnout může.

⁴²⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, čj. 2 As 132/2011-121, dostupný z: www.nssoud.cz: V posuzované věci žadatel žádal o sdělení, zda a kdy byly do rozpočtu městské části přijaty úhrady pokut a exekučních nákladů od obchodní společnosti, které jí uložil stavební úřad konkrétními rozhodnutími. Dále žádal o informaci o tom, jaké kroky úřad městské části učinil k vymáhání zaplacení a jaké všechny pohledávky (a v jaké výši) má vůči této obchodní společnosti.

2. SHRnutí

Povinný subjekt odmítne žádost, týká-li se informací, které vypovídají o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, který současně získal na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení. Informací o majetkových poměrech je i taková informace, která o nich podává částečný či neúplný obraz. Výše majetku či závazku není rozhodující.

Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.⁴²⁶ Co to znamená pro praxi povinných subjektů, kdy se informace (ne)vztahuje výlučně k vnitřním pokynům povinného subjektu, si vysvětlíme právě v této kapitole. Připomeneme si, jak „vnitřní“ povahu konkrétních informací posuzoval ochránce a jak „vnitřní“ předpisy vnímá judikatura.

1. VNITŘNÍ PŘEDPISY V PRAXI OCHRÁNCE

Při zvažování, zda poskytnutí konkrétního interního dokumentu (směrnice, metodiky, pokynu apod.) lze žadateli odepřít, je třeba zohlednit, zda dokument jako celek obsahuje pouze informace, které se vztahují výlučně (výhradně) k vnitřním pokynům a personálním předpisům. Pokud dokument obsahuje informace, které dopadají též na osoby stojící vně povinného subjektu (zpravidla adresáty státní správy) nebo se vztahují i k jiným skutečnostem než vnitřním pokynům a personálním předpisům úřadu, není povinný subjekt oprávněn jej neposkytnout s poukazem na § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona.

Při úvaze, zda povinný subjekt může odepřít celý dokument nebo pouze jeho část (tu, která se výlučně vztahuje k vnitřním pokynům a personálním předpisům), současně respektuje výkladové pravidlo dle čl. 4 odst. 4 Listiny, tj. že „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena“. V praxi to znamená, že po posouzení, že požadovaná informace je vnitřním předpisem či personálním předpisem, musí povinný subjekt uvážít, zda je v konkrétním případě nezbytné odepřít poskytnout informaci, a svůj postup řádně zdůvodnit.⁴²⁷ V opačném případě totiž zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.⁴²⁸

Podle ochránce ryzím vnitřním předpisem není:

- vnitřní předpis Vězeňské služby ČR upravující mj. práva a povinnosti odsouzených,⁴²⁹

Restriktivní výklad

Co není vnitřní předpis

⁴²⁶ Srov. § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona.

⁴²⁷ Může jít například o situaci, kdy by poskytnutí vnitřní informace výrazně oslabilo efektivitu kontrolní činnosti. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2018, čj. 7 As 369/2018, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴²⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2015, čj. 8 As 108/2014-54 [NSS 3789/2015], dostupný z: www.nssoud.cz

⁴²⁹ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 11. 2006, sp. zn. 4399/2006/VOP/FH, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2512>

- metodika lékařské posudkové služby České správy sociálního zabezpečení k posuzování stupně závislosti podle zákona o sociálních službách,⁴³⁰
- směrnice o vyřizování stížností a organizační řád úřadu práce.⁴³¹

2. VNITŘNÍ PŘEDPISY V JUDIKATUŘE

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nelze stricto sensu považovat každý akt, který správní orgán takto označí. **Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu.**⁴³²

Rozhodující je obsah

Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu.⁴³³

Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti; interní instrukce proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků.

Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení).

Z rozhodovací praxe soudů vyplývá, že **vnitřním předpisem nejsou:**

Co není vnitřní předpis

Pokyny řady „D“, resp. „DS“, vydávané Ministerstvem financí k výkonu veřejné správy, tedy činnosti správce daně jakožto orgánu veřejné moci navenek ve vztahu k veřejnosti, upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení daňových zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají, tj. daňovým subjektům.⁴³⁴ Cílem pokynů řady „D“ je usnadňovat orientaci v daňových zákonech a sjednocování praxe. Pokyny řady „DS“ jsou určeny pro finanční úřady a finanční ředitelství (tj. pro nižší správce daně). Jako příklad může posloužit metodický pokyn s označením DS-129, který upravuje postup a pravomoc úřadů při rozhodování o posečkání nebo prominutí příslušenství a o úlevách na dani.

⁴³⁰ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 13. 7. 2012, sp. zn. 4045/2012/VOP/KČ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2640>

⁴³¹ Srov. zprávu o šetření ochránce ze dne 6. 8. 2012, sp. zn. 4612/2012/VOP/KČ, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2920>

⁴³² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴³³ HENDRYCH, D. *Správní právo*. Praha: C. H. BECK, 2003, s. 113.

⁴³⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007, č. 1532/2008 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz

Rozhodná je skutečnost, zda pokyn obsahuje informace, které se týkají výkonu veřejné správy navenek, nebo zda se jedná „pouze“ o pokyn vnitřní organizace úřadu.

Služební hodnocení policisty nemá regulativní funkci, a není tudíž vnitřním pokynem nebo personálním předpisem. Regulativní funkce je jedním ze základních znaků vnitřních pokynů a regulativních předpisů, byť se nezbytně nemusí jednat o obecné normy vztahující se na neurčitý počet adresátů.⁴³⁵

Kniha návštěv není vnitřním pokynem či personální instrukcí; účelem knihy návštěv je pouze v souladu se zákonem vést evidenci pohybu nepovolaných osob v zabezpečeném objektu.⁴³⁶

Statut a jednací řád škodní komise, příkazy vedoucího organizační složky státu, kterými stanoví členy škodní komise, jsou akty, které se týkají hospodaření organizační složky státu s veřejnými prostředky a které směřují i vně, vůči veřejnosti, která má veřejný zájem na kontrole tohoto hospodaření. Členové škodní komise se spolupodílejí na rozhodování o veřejných financích. Ve spojení s výkonem jejich funkce (rozhodování o náhradách za škody způsobené státu) nesou nutně odpovědnost za svou činnost a s tím souvisí zájem veřejnosti o informace.⁴³⁷

Povaha aktů metodického vedení

Metodika

Pro **akty metodického vedení** platí, že rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace týkající se výkonu veřejné správy navenek či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají. Pouze takové akty jsou „vnitřními předpisy“, jejichž neposkytnutí přichází v úvahu. Pokud akt metodického řízení obsahuje výklad určitých ustanovení zákona či konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v právním předpisu výslovně uvedeny, má vliv na třetí osoby, i když je výslovně označen jako „vnitřní pokyn“.⁴³⁸

Metodická pomůcka, která je toliko didaktickým materiálem určeným pro pracovníky orgánů veřejné správy a která neobsahuje vlastní autoritativní výklad právních norem aplikovatelný na adresáty veřejné správy ani nekonkretizuje zákonem stanovená pravidla pro výkon pravomocí, je vnitřním pokynem.⁴³⁹

Stejnou optikou nahlížel soud i na metodický materiál DPPO (metodický materiál „Změny zákona o daních z příjmu pro poplatníky DPPO účinné od 1. 1. 2008 – materiál ke školením“).⁴⁴⁰

⁴³⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 98/2008-148, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴³⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2009, čj. 1 As 98/2008, č. 1944/2009 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴³⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2017, čj. 1 As 120/2017-37, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴³⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 4 As 20/2007-64, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴³⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soud ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 As 70/2013-58, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁴⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2015, čj. 8 As 108/2014-54 [NSS 3789/2015], dostupný z: www.nssoud.cz. „Materiál byl zpracován jako podrobná příručka ke změnám v oblasti daní z příjmů právnických osob k datu 1. 1. 2008. Jedná se o didaktický

3. SHRNUÍ

Za vnitřní pokyn či personální předpis považujeme pouze takové akty, které upravují vztahy mezi zaměstnavatelem a zaměstnanci výhradně dovnitř úřadu, aniž by se důsledky této regulace projevily navenek ve vztahu k třetím osobám.

Je-li to nezbytné k ochraně jiných oprávněných zájmů (např. bezpečnost, ochrana zdraví zaměstnanců povinného subjektu), může povinný subjekt odmítnout poskytnout informace, které se vztahují výhradně k vnitřním záležitostem povinného subjektu. Nezbytnost musí v rozhodnutí odůvodnit.

popis platné právní úpravy doplněný o názorné příklady, který ale neobsahuje závazný výklad jdoucí nad rámec doslovného znění dotčených ustanovení. Nestanoví postup správních orgánů při aplikaci předmětných ustanovení, který by nebyl seznatelný z textu zákona.“

XVI.

POSKYTOVÁNÍ DOBROVOLNĚ POSKYTNUTÝCH INFORMACÍ

Jak už jsme zmínili opakovaně, smyslem a účelem informačního zákona je upravit poskytování informací týkajících se činnosti povinných subjektů. Povinné subjekty disponují řadou informací, které nevytvořily svou „úřední“ činností, ale které získaly od tzv. třetích osob, tj. osob stojících „mimo“. Nejčastěji od osob, které se na povinné subjekty obrací se svými žádostmi, návrhy a nejrůznějšími podáními. Poskytuje-li kdokoliv povinnému subjektu dobrovolně nějaké informace, které nevznikly s využitím veřejných prostředků, informační zákon tyto informace chrání, tj. umožňuje jejich neposkytnutí, ledaže by s jejich poskytnutím daná osoba souhlasila.

V této kapitole ozřejmíme, za jakých podmínek povinný subjekt odepře zmíněné „dobrovolně poskytované“ informace a kdy to možné není.

1. KDY LZE INFORMACI ODEPŘÍT

Povinný subjekt neposkytne informace, pokud jsou splněny tři podmínky:

1. Informace vznikla bez použití veřejných prostředků.
2. Ten, kdo informaci povinnému subjektu předal, tak neučinil za účelem splnění své zákonem stanovené povinnosti.
3. Ten, kdo informaci předal, se zveřejněním nesouhlasí.

Aby mohl povinný subjekt informaci odepřít, všechny tři podmínky musí být splněny současně. Pokud je vyvrácena jediná z nich, nelze informaci neposkytnout.

V praxi nastávají zpravidla situace, že:

- Ten, kdo informaci povinnému subjektu předal, tak plnil povinnost uloženou zákonem.
- Ten, kdo informaci předal, neplnil povinnost uloženou zákonem, ale s poskytnutím informace souhlasil.
- Ten, kdo informaci předal, neplnil povinnost uloženou zákonem a nesdělil, že s poskytnutím souhlasí.

Teprve poslední situace splňuje kompletní podmínky pro odepření informace. V případech prvních dvou situací povinný subjekt informaci poskytne, ledaže by tomu bránily jiné zákonné důvody.

Nyní tedy k jednotlivým podmínkám.

1.1 Informace vznikla bez veřejných prostředků

První podmínkou, aby mohla být určitá informace odepřena, je, že na její vytvoření **nebyly vynaloženy veřejné prostředky**. Taková informace nemá žádnou vypovídací hodnotu o hospodaření s veřejnými prostředky, a proto nemůže mít ani žádný

Veřejné
prostředky

význam pro výkon kontroly nad činností povinných subjektů. V opačném případě se informace nějakým způsobem dotýká hospodaření povinného subjektu (ať už v roli příjemce veřejných prostředků, či plátce), a jako taková se tedy zpřístupňuje. Informační zákon pojem „veřejné prostředky“ nedefinuje. Nepochybně lze za ně považovat veškeré majetkové prostředky, s nimiž veřejnoprávní korporace mající vlastní majetek hospodáří.⁴⁴¹ Obdobně zákon o finanční kontrole⁴⁴² považuje za veřejné prostředky „veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)“, přičemž § 2 písm. f) pak vymezuje, že veřejnými financemi jsou „veřejné příjmy a veřejné výdaje“.

Výběrové
řízení

„Informací, která vznikla za použití veřejných prostředků, se rozumí taková informace, která vznikla bezprostředně v souvislosti s jejich vynaložením. Takovou informací proto nebude informace, která nemá s vynaložením veřejných prostředků úzkou souvislost.“⁴⁴³

Výběrové řízení lze rozdělit na informace, které vznikly za použití veřejných prostředků a které nikoliv. To, že samo výběrové řízení je z veřejných prostředků financováno, neznamená bez dalšího, že veškeré informace z něj vzešlé vznikly za použití veřejných prostředků. **Jakkoli obsah nabídek předložených ve výběrovém řízení nezbytně vychází z informací obsažených v podmínkách (záměru obce, kraje pronajmout nemovitý majetek), jedná se tu o informace původní, vzniklé výhradně z činnosti účastníků výběrového řízení.** Náklady vzešlé osobám, jež se rozhodly na záměr pronájmu reagovat (účastnit se výběrového řízení), z veřejných prostředků financovány nepochybně nebyly. Na tom nic nemění fakt, že formulace podmínek záměru si mohla vyžádat (a pravděpodobně i vyžádala) vynaložení alespoň nějakých veřejných prostředků.⁴⁴⁴

1.2 Dobrovolné poskytnutí informace

Dobrovolné
poskytnutí

Druhou podmínkou, aby mohla být určitá informace odepřena, je, že ji povinnému subjektu předala daná osoba dobrovolně, tj. **neplnila žádnou zákonnou povinnost.** K poskytnutí informací nebyla povinná a poskytnutí informace po ní povinný subjekt nevyžadoval. Dobrovolně poskytované jsou zpravidla poskytované informace předávané povinnému subjektu v souvislosti s podáním různých oznámení, stížností, petic a žádostí.

Z judikatury⁴⁴⁵ vyplývá, že použitý pojem „zákon neukládá“ nelze vykládat tak, že se jedná výlučně o informační zákon, ale jakýkoliv zákon. Nejvyšší správní soud⁴⁴⁶ se ohledně této podmínky přiklonil k výkladu, „který chápe „povinnost

⁴⁴¹ Srov. čl. 101 odst. 3 Ústavy.

⁴⁴² Srov. § 2 odst. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁴⁴³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, čj. 9 As 101/2011-108, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁴⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 08. 2014, čj. 10 As 59/2014-41, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁴⁵ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. dubna 2012, čj. 15 Ca 89/2009, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁴⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 4. 2007, čj. 6 As 15/2006-113, č. 1271/2007 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz

uloženou zákonem“ dle § 11 odst. 2 písm. a) [informačního zákona] jako povinnost předat informace povinnému subjektu dle zvláštního zákona“.

Podáním nabídky reagující na záměr obce kraje pronajmout svůj nemovitý majetek neplní uchazeč výběrového řízení žádnou povinnost uloženou zákonem.⁴⁴⁷ Podle názoru soudu takovou povinnost nelze dovodit ani ze znění § 35 odst. 1 věty zákona o hlavním městě Praze), dle kterého „[m]ajetek hlavního města Prahy musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jeho zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonom vymezené působnosti“. Ta stanovuje pouze obecnou zásadu hospodaření s uvedeným majetkem a z ní plynoucí zásadu transparentnosti, avšak nikoli povinnosti účastníků výběrového řízení. Podané nabídky sice musí korespondovat s případnými podmínkami výběrového řízení, které jsou jeho součástí, avšak výběrové řízení není v daném případě projevem zákonné povinnosti. Tuto „povinnost“ nelze vztáhnout ani na samotné podání nabídek. Přihlášení se k záměru je zcela na každém uchazeči.

Nejvyšší správní soud⁴⁴⁸ se naopak neztotožnil se závěrem městského soudu,⁴⁴⁹ „že byla-li by povinnost předložit doklady o financování projektu (zde úvěrovou smlouvu) žadateli a příjemci dotace uložena samotným rozhodnutím o poskytnutí dotace, nebyl by tím splněn jeden z předpokladů stanovených § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak zdejší soud dospěl k závěru, že (...) na základě rozhodnutí o poskytnutí dotace, jehož součástí jsou i Podmínky poskytnutí dotace, které zákon v § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech jako náležitost rozhodnutí předpokládá, je nutno povinnosti stanovené těmito podmínkami považovat za povinnosti uložené na základě zákona. Je zřejmé, že podmínky, které je nutno při čerpání jednotlivých dotací dodržovat, není možné obsáhnout v zákoně o rozpočtových pravidlech ani žádném jiném zákoně. O těchto podmínkách je třeba vždy rozhodovat podle konkrétních okolností jednotlivých případů poskytovaných dotací a jejich příjemců až v rámci rozhodnutí o poskytnutí dotace, k čemuž je správní orgán zmocněn právě § 14 odst. 3 písm. g) zákona o rozpočtových pravidlech“.

Podmínky poskytnutí dotace

1.3 Poskytovatel informace se zveřejněním souhlasí

Třetí podmínkou, jež musí být dle § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona splněna, je **souhlas poskytovatele informace s jejím zveřejněním**.

Souhlas se zveřejněním by měl poskytovatel informace povinnému subjektu udělit při předání informace nebo později, ještě však před poskytnutím informace dle informačního zákona. Pokud daná osoba sama souhlas neudělí a současně z poskytnuté informace není zřejmý její nesouhlas se zveřejněním, povinný subjekt osloví poskytovatele informace coby „dotčenou osobu“, aby se vyjádřil, zda s poskytnutím souhlasí či nikoliv. Pokud dotčená osoba odmítne či se v přiměřené lhůtě

Souhlas dotčené osoby

⁴⁴⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 08. 2014, čj. 10 As 59/2014-41, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁴⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. června 2012, čj. 9 As 101/2011-108, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁴⁹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 4. 2011, čj. 6 Ca 165/2008-76, dostupný z: www.nssoud.cz

nevyjádří, povinný subjekt informaci odepře, neboť zákonnou podmínku „nesdělila, že s poskytnutím souhlasí“ považujeme za splněnou.

Souhlas s poskytnutím je odvolatelný. O tom je třeba také „dotčenou osobu“ poučit. Odvolání dříve uděleného souhlasu představuje překážku dalšímu poskytnutí. Blíže požadavky na vyjádření souhlasu upravuje článek 4 bod 11 a článek 7 obecného nařízení.

Transpa-
rentnost

K tomu z rozhodovací praxe soudů vyplývá, že stanoví-li zákon o veřejných zakázkách ve svém ustanovení § 6 **zásadu transparentnosti**, znamená to, že pokud se kdokoliv hodlá účastnit výběrového řízení a ucházet se o veřejnou zakázku, je nucen respektovat požadavky veřejného zadavatele veřejné zakázky. Případný nesouhlas uchazeče s následným zveřejněním nabídky není „právně relevantní“. Momentem odevzdání zpracované nabídky na veřejnou zakázku se informace obsažené v nabídce stávají součástí veřejné soutěže a jsou veřejně dostupným zdrojem informací. Zrealizování předmětné veřejné soutěže bylo financováno z veřejného rozpočtu (veřejných prostředků). Povinný subjekt je povinen vyhovět případným žádostem dle informačního zákona o poskytnutí informace ohledně nabídky zpracované jednotlivými uchazeči veřejné soutěže, vyjma dílčích informací podléhajících ochraně dle jiných ustanovení informačního zákona (např. obchodní tajemství).⁴⁵⁰

Nabídkou reagující na záměr obce, kraje pronajmout nemovitý majetek vyjadřuje účastník výběrového řízení vyhlášeného tímto záměrem svou vůli podrobit se podmínkám výběrového řízení, a to včetně jeho veřejného charakteru; **samotné podání takové nabídky tudíž představuje sdělení souhlasu s poskytnutím informace** dle § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona. Nabídka obsahující náležitosti požadované vyhlášeným výběrovým řízením je proto informací, na jejíž poskytnutí existuje právní nárok. Selektivní přístup k poskytováním informacím dle § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím tím není vyloučen.⁴⁵¹

Podle § 546 občanského zákoníku „[p]rávně lze jednat konáním nebo opomenutím; může se tak stát výslovně nebo jiným způsobem nevzbuzujícím pochybnost o tom, co jednáající osoba chtěla projevit“. Dle § 559 občanského zákoníku „[k]aždý má právo zvolit si pro právní jednání libovolnou formu, není-li ve volbě formy omezen ujednáním nebo zákonem“. Právní jednání (dřívější terminologií „právní úkon“) lze tedy učinit i prostým konáním (tj. konkludentně), je-li vůle jednáajícího dostatečně zřejmá a zákon či smluvní ujednání nestanoví formu jinou.⁴⁵²

Sdělení podle § 11 odst. 2 písm. a) *in fine* informačního zákona je přitom právním jednáním, pro něž informační zákon ani žádný jiný právní předpis povinnou formu nestanoví a vzhledem k jeho veřejnoprávní povaze není obligatorní formu možno dovodit ani z žádného smluvního ujednání.⁴⁵³

Výběrové řízení je naplněním zásady účelného, hospodárného a transparentního využití veřejných prostředků.⁴⁵⁴ Výběrové řízení, jehož prostřednictvím má být

⁴⁵⁰ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. dubna 2012, čj. 15 Ca 89/2009, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁵¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 08. 2014, čj. 10 As 59/2014-41, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁵² Tamtéž.

⁴⁵³ Tamtéž.

⁴⁵⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 4. 2009, sp. zn. 28 Cdo 3297/2008, „*hospodaření s majetkem obce musí být maximálně průhledné, účelné a veřejnosti přístupné*“.

nakládáno s veřejnými prostředky, musí pro svůj veřejný charakter umožňovat veřejnou kontrolu, k níž právo na poskytnutí informací s tímto výběrovým řízením souvisejících neoddelitelně náleží; bez těchto informací by taková kontrola nebyla vůbec možná.

Tím, že se soutěžitelé rozhodli dotyčného výběrového řízení účastnit, byli současně nuceni respektovat jak uvedené požadavky zadavatele, tak také požadavky kladené na toto výběrové řízení právním řádem, z nichž nejdůležitějším je právě požadavek transparentnosti a s ní související možnost veřejné kontroly. Podáním nabídek tudíž vyjádřili svou vůli se režimem veřejného výběrového řízení podrobit.

Není proto rozhodné, zda účastníci výběrového řízení vyjádřili formalizovaným aktem souhlas s poskytnutím požadovaných informací žadateli o informace; již samotnou účastí v daném výběrovém řízení je totiž takový souhlas obsažen. V posuzovaném případě se informace obsažené v odevzdaných nabídkách staly součástí veřejné soutěže, a tudíž i veřejně dostupným zdrojem informací.⁴⁵⁵

S přihlédnutím ke všem podmínkám ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona je zřejmé, že **podle tohoto ustanovení není možné odmítnout informace, které povinný subjekt obdržel od jiného povinného subjektu**. Zákonná podmínka „nefinancování z veřejných zdrojů“ nebude nikdy splněna – povinné subjekty získávají a šíří informace zásadně z veřejných prostředků. Zákonná podmínka „dobrovolnosti“ také ne – povinné subjekty zásadně předávají informace „na základě zákona“. Tím je z povahy věci vyloučena i třetí podmínka „souhlasu“.

Výběrové řízení

Informace od jiného povinného subjektu

2. SHRNUTÍ

Povinný subjekt odepřel informace, které obdržel od třetí osoby dobrovolně (nešlo o plnění zákonné povinnosti včetně povinnosti stanovené na základě zákona, např. rozhodnutím správního orgánu), informace vznikla bez použití veřejných prostředků a poskytovatel informace s jejím zveřejněním nevyjádřil souhlas.

Podáním nabídky reagující na záměr obce/kraje pronajmout nemovitý majetek vyjadřuje účastník výběrového řízení svou vůli podrobit se podmínkám výběrového řízení, včetně jeho veřejného charakteru; informace obsažené v jeho nabídce ve výsledku představují informace, na jejichž poskytnutí existuje dle informačního zákona právní nárok. Případný nesouhlas účastníka s jejich poskytnutím je irelevantní.

⁴⁵⁵ K témuž závěru dospěl i Krajský soud v Ústí nad Labem v již citovaném rozsudku ze dne 25. dubna 2012, čj. 15 Ca 89/2009, dostupný z: www.nssoud.cz

Z dalších práv, která informační zákon chrání, a u nichž tedy připouští omezení práva na informace, jsou autorská práva. Informační zákon povinnému subjektu ukládá neposkytnout informace, pokud by tím byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského a práv souvisejících s právem autorským.

V této kapitole si tedy ozřejmíme, do jaké míry je přípustný zásah do práv k výsledkům tvůrčí duševní činnosti. Jak poukážeme dále, i na tuto otázku se názor soudů vyvíjel poměrně dramaticky.

1. AUTORSKÉ DÍLO

Autorské dílo Předmětem práva autorského je dílo literární a jiné dílo umělecké a dílo vědecké, které je jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora a je vyjádřeno v jakékoli objektivně vnímatelné podobě včetně podoby elektronické, trvale nebo dočasně, bez ohledu na svůj rozsah, účel nebo význam. Dílem je zejména dílo slovesné vyjádřené řečí nebo písmem, dílo hudební, dílo dramatické a dílo hudebně dramatické, dílo choreografické a dílo pantomimické, dílo fotografické a dílo vyjádřené postupem podobným fotografii, dílo audiovizuální, jako je dílo kinematografické, dílo výtvarné, jako je dílo malířské, grafické a sochařské, dílo architektonické včetně díla urbanistického, dílo užitého umění a dílo kartografické.

Znalecký posudek není dílo s jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora⁴⁵⁶. Znalec k vypracování znaleckého posudku používá obecně známé a verifikované metody.

2. ÚŘEDNÍ LICENCE

Úřední účel Podle § 34 písm. a) autorského zákona⁴⁵⁷ do práva autorského nezasahuje ten, kdo užije **v odůvodněné míře** dílo na základě zákona pro účely veřejné bezpečnosti, pro soudní nebo správní řízení nebo **k jinému úřednímu účelu** nebo pro parlamentní jednání a pořízení zápisu o něm. Neznamená to však, že by požadované informace bylo možno bez dalšího poskytnout vždy a v plném rozsahu, nýbrž je nutno v této konkrétní přezkoumávané věci se zabývat rozsahem poskytnutí informací a současně respektovat zákonem aprobovaný účel. Mezi tzv. jiné úřední

⁴⁵⁶ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2017, čj. 6 A 249/2013-59, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁵⁷ Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

účely patří i nakládání s dílem ve formě poskytnutí informace podle informačního zákona.⁴⁵⁸

Když v roce 2016 potvrdil Nejvyšší správní soud⁴⁵⁹ rozsudek Městského soudu v Praze,⁴⁶⁰ dle něhož **právní analýza vytvořená na objednávku povinného subjektu je autorským dílem** ve smyslu § 2 autorského zákona,⁴⁶¹ a uplatní se zde proto výluka z povinnosti poskytovat informace podle § 11 odst. 2 písm. c) informačního zákona, uplatnil ochránce výhradu k publikaci tohoto rozhodnutí ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Ochránce soudu vytýkal, že se nevypořádal s možností úřední licence dle § 34 autorského zákona ani neprovedl test proporcionality.

V citovaném rozsudku Městského soudu v Praze se bez dalšího uvádí, že „užití díla v rámci úřednické a zákonné licence podle § 34 autorského zákona neznamená povinnost uživatele tohoto díla předat jej jiným osobám“. Rozsudek Nejvyššího správního soudu se k této otázce rovněž blíže nevyjadřuje. S ohledem na výklady k rozsahu úřední licence obsažené v komentářích k § 34 autorského zákona, které za jiný úřední účel považují i poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, bylo podle názoru ochránce namístě se k této otázce vyjádřit a vysvětlit, zda se v daném případě jednalo/nejednalo o užívání autorského díla na základě úřední licence, a zda se tedy neuplatní omezení autorskoprávní ochrany z toho vyplývající. Teprve poté mohly soudy případně přistoupit k hodnocení, zda

Právní analýza

Test
proporcionality

⁴⁵⁸ Podle komentáře k § 34 písm. a) autorského zákona (CHALOUPKOVÁ, H., HOLÝ, P. *Autorský zákon*. 4. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 65. ISBN 978-80-7400-432-2): „Bezúplatně, avšak jen v odůvodněné míře, lze užit dílo k úřednímu účelu, jestliže tak stanoví zvláštní zákon. Úředním účelem je třeba rozumět zejména užití pro účely veřejné bezpečnosti, při správním či soudním řízení. Pokud slouží hmotný substrát díla jako důkazní prostředek při soudním řízení, může vzhledem k veřejnému charakteru jednání (líčení) být dílo zpřístupněno veřejnosti. Užití díla v rámci jiného úředního účelu by se mohlo vztahovat i na poskytování informací podle zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Podmínkou využití této zákonné licence není předchozí zveřejnění díla.“ Další komentář k § 34 písm. a) k autorskému zákonu (TELEC, I., TŮMA, P. *Autorský zákon (EVK)*. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2007, ISBN 978-80-7179-608-4) shodně uvádí: „Rozsah zákonné úřední licence pro ‚jiný úřední účel‘ zůstal zachován i po novelizaci autorského zákona citovanou novelou z roku 2006. Původní úvahy však směřovaly k vypuštění tohoto zákonného důvodu omezení autorského práva, neboť znění čl. 5 odst. 3 písm. e) cit. směrnice 2001/29/ES kategorií ‚jiných úředních účelů‘ expressis verbis nezná. Za tento ‚jiný úřední účel‘ lze bezesporu označit i poskytování informací v souladu se zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tím se stala ve vztahu k předmětům chráněným autorským zákonem do značné míry nadbytečná novelizace cit. zák. č. 106/1999 Sb. (srov. zejm. ust. § 14a), a potažmo i autorského zákona (srov. § 47 odst. 1), provedená zákonem č. 61/2006 Sb. Orgány veřejné správy, resp. další osoby, tudíž ani nadále nemohou v rozsahu stanoveném cit. zák. č. 106/1999 Sb. odmítnout poskytnutí informace, jež je obsahem nehmotného statku chráněného autorským zákonem, včetně takového, který patří třetí osobě, neboť to autorský zákon nezakazuje [srov. § 11 odst. 2 písm. c) cit. zák. č. 106/1999 Sb.]“

⁴⁵⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 7. 2016 čj. 3 As 159/2015-32, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁶⁰ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2015, čj. 11 A 6/2011-84, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁶¹ Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským (dále jen „autorský zákon“).

a v jakém rozsahu se uplatní autorskoprávní ochrana díla vyplývající ze smluvní licence. Jak jsme opakovaně zdůraznili, pro odepření práva na informace v zásadě nestačí existence zákonného důvodu pro odmítnutí požadované informace. Omezení přístupu veřejnosti k informacím musí být provedeno ústavně konformním způsobem, neboť povinný subjekt nesmí zákonné omezení vykládat extenzivně, a je tudíž nutné zohlednit práva, jež jsou si vzájemně rovna, a posoudit nezbytnost omezení jednoho práva (právo na informace) ochranou jiného (právo třetí osoby k předmětu práva autorského nebo právo související s právem autorským).

Zjednodušeně řečeno, to v praxi znamená, že samotný zákonný důvod pro odmítnutí informace nestačí, vždy je třeba zhodnotit, zda veřejný zájem na poskytnutí požadované informace nepřeváží nad důvody, pro něž je třeba danou informaci chránit.

V posuzované věci bylo namísto posoudit, zda převažuje zájem žalobkyně (po-
tažmo veřejný zájem) na poskytnutí požadované informace nebo právo třetích osob k předmětu práva autorského (podle názoru Nejvyššího správního soudu právní analýza vytvořená na objednávku povinného subjektu).

Posuzování této otázky se v praxi děje prostřednictvím tzv. **testu proporcionality** (v doktríně též označovaný jako test veřejného zájmu), který sestává ze tří kroků, kdy je zvažováno kritérium vhodnosti (soud zkoumá, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout stanoveného cíle), kritérium potřebnosti (soud zkoumá, zda by stanoveného cíle nebylo možné dosáhnout jinak, šetrnějšími prostředky) a kritérium proporcionality (soud porovnává závažnost obou v kolizi stojících práv na základě zvažování empirických, systémových, kontextových a hodnotových argumentů). V takovéto podobě Nejvyšší správní soud poměrování střetu v kolizi stojících práva na informace a práva na ochranu autorských práv neprovedl a bez podrobnějšího a přesvědčivého odůvodnění upřednostnil právo na ochranu duševního vlastnictví před právem na informace.

V textu předposlední strany rozsudku lze sice spatřovat určitý náznak potřebného poměrování, kdy Nejvyšší správní soud hovoří o „smyslu práva na informace“. Tuto ústavní rovnu hodnocení však Nejvyšší správní soud vzápětí opouští, když poukazuje na meze v podobě zákonných důvodů pro odepření práva na informace a upřednostňuje (bez dalšího přesvědčivého vysvětlení, které by bylo odrazem zmíněného testu proporcionality) ochranu práv třetích osob (zde majetková práva k dílu autorskému). Nejvyšší správní soud odmítá, že by informace podléhající ochraně autorského práva (s odůvodněním, že mnohdy mají mít pro daný subjekt existenční význam a jsou výsledkem dlouhodobé, náročné a složité tvůrčí činnosti autora) mohly být bez dalšího poskytnuty žadateli s odkazem na jeho právo na informace. Současně však volí postup, který sám kritizuje, neboť tyto informace bez dalšího chrání před poskytnutím.

Jsme si vědomi, že na rozdíl od tradičního poměrování, ke kterému v praxi povinných subjektů zpravidla dochází při kolizi práva na soukromí a práva na informace, není v daném případě zřejmě možné oba zájmy spravedlivě vyvážit tak, že by se část údajů vyloučila a zbytek požadovaných informací se poskytl. Jedná se spíše o situaci, kdy buď lze poskytnout požadovanou právní analýzu jako celek (to znamená upřednostnit právo na informace), anebo její poskytnutí odmítnout (to znamená upřednostnit ochranu autorských práv). Upřednostnění jednoho či druhého právního zájmu však musí být výsledkem řádného poměrování, které se odrazí v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu. Taková úvaha však rozsudku chybí.

Ústavní soud zrušil citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu.⁴⁶² Ústavní soud dospěl k závěru, že „na jedné straně je třeba garantovat široký přístup k informacím týkajícím se výkonu působnosti povinných subjektů, aby nebyl ohrožen smysl a účel právní úpravy svobodného přístupu k informacím, současně je však třeba reagovat i na případy nepřiměřených požadavků či dokonce zneužití zákona k získání neoprávněné výhody, v krajním případě k nepřipustnému zásahu do práv jiných osob“.

Na jedné straně nelze přijmout výklad, že na základě žádosti o informace, kterou postačí podat i ústně a nemusí být nijak odůvodněna, mají povinné subjekty vždy a za všech okolností zpřístupnit veškeré materiály bez ohledu na případnou ochranu autorským právem. To by znamenalo přímé popření § 11 odst. 2 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím a v řadě případů i zásah do práv k výsledkům tvůrčí duševní činnosti podle čl. 34 odst. 1 Listiny. Naznačeným přístupem by mohly být znehodnoceny výsledky náročných a nákladných tvůrčích procesů, např. rozsáhlých analýz, tematických studií či architektonických projektů. Nelze se přitom spolehnout na následnou kontrolu, tedy že žadatel s poskytnutými informacemi naloží zodpovědně a při vědomí požadavků autorského zákona; uvedené řešení by mohlo ve svém důsledku ohrozit spolupráci třetích osob – nositelů autorských práv – s orgány veřejné moci.

Na druhé straně ovšem nelze ústavně aprobovat ani opačné krajní řešení a vyloučit z poskytování jakékoli informace, které mohou i jen potenciálně vykazovat určité prvky ochrany autorským právem. Takto formulovaný přístup by mohl významné části působnosti povinných subjektů vyvázat z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, ať již na podkladě objektivně dané, ale jen nevýznamné, či dokonce jen účelově dovozované ochrany autorským právem. Tím by byla nepřipustně omezena práva žadatelů a současně dotčeno ústavně zaručené právo na informace podle čl. 17 odst. 1 ve spojení s odst. 5 Listiny, jakož i ohrožena efektivní kontrola orgánů veřejné moci jako smysl a cíl úpravy poskytování informací o výkonu jejich působnosti. Ve svém důsledku by tento modus mohl vést až k přenášení určitých činností povinných subjektů na třetí osoby jako na (tvrzené) nositele autorských práv.

Povinné subjekty musí k žádostem o informace tohoto druhu přistupovat individuálně a vycházet z pravidla, že je třeba poskytnout zásadně veškeré požadované informace, ledaže jde o výjimku z pravidla a jsou dány závažné důvody pro ochranu autorského práva, které převáží nad právem na informace.

Povinné subjekty jsou povinny zohlednit objektivní vlastnosti požadovaných informací, i to, nakolik by jejich zpřístupnění znamenalo skutečné (materiální) porušení autorských práv. Současně musí zvážit i povahu práva na informace a míru jeho omezení v kontextu individuálních zájmů žadatele i obecného zájmu na kontrole činnosti orgánů veřejné moci.

Bude-li třeba, jsou povinné subjekty povolány zvážit kolizi práva na informace a ochrany práv k výsledkům tvůrčí duševní činnosti. Přitom postačí elementární a bezformální úvaha, splňující pouze požadavky srozumitelnosti a přezkoumatelnosti.

Povinnosti poskytnout informaci chráněnou autorským právem se nelze zprostit odkazem na smluvní ujednání.

⁴⁶² Srov. náleze ze dne 21. 3. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16, dostupný z: www.nalus.cz

**Smluvní
jednání**

Povinný subjekt, který není autorem díla, ale jeho objednatel, by si měl smluvně ošetřit své právní postavení tak, aby byl oprávněn nakládat s předmětem duševního vlastnictví v souladu s ochranou práv duševního vlastnictví. Skutečnost, že autor povinnému subjektu udělil licenci, která mu (sama o sobě) nedovoluje zpřístupnění požadované informace, neznamená, že informaci povinný subjekt při aplikaci § 34 písm. a) autorského zákona (tzv. úřední licence) nemohl poskytnout.⁴⁶³ Ustanovení § 61 odst. 1 autorského zákona vychází u díla vytvořeného na objednávku z premisy, že byla poskytnuta licence k užití díla v souladu s účelem vyplývajícím ze smlouvy. Pod takový účel bude v případě díla vytvořeného na objednávku povinného subjektu zpravidla třeba řadit také užití v rámci plnění povinností podle informačního; pouze v odůvodněných případech lze do smlouvy zahrnout odlišné ujednání, které bude předjímat výlukou z takového zpřístupnění.⁴⁶⁴

O citovaný náleží Ústavního soudu se následně opírá Krajský soud v Ostravě⁴⁶⁵, když nařídil Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje poskytnout žadateli „**Studii proveditelnosti průmyslové zóny v lokalitě Nad Barborou**“. Krajský soud dospěl k závěru o převaze veřejného zájmu na poskytnutí studie, neboť její zpřístupnění může otevřít prostor k veřejné diskusi o využití daného území.

3. SHRNUÍ

V odůvodněné míře existuje (autorským zákonem presumovaný) veřejný zájem na poskytnutí informací, které jsou autorským dílem. Veřejný zájem na jejich poskytnutí převažuje nad zájmem na ochranu práva autorského.

Zamýšlí-li povinný subjekt odmítnout žádost o informaci s odůvodněním, že požadovaná informace je autorským dílem ve smyslu § 2 autorského zákona, své závěry, že se jedná o autorské dílo, řádně odůvodní a současně posoudí s ohledem na ochranu autorského práva, zda v posuzovaném případě nepřevažuje při aplikaci § 11 odst. 1 písm. c) informačního zákona veřejný zájem na poskytnutí této informace nad ochranou autorského práva. Znamená to tedy, že provede tzv. **test proportionality** (viz kapitola IX Kdy lze informaci odmítnout) a zhodnotí, zda v konkrétním případě převažuje zájem žadatele na poskytnutí informace nad zájmem na ochraně práva autora díla. Samotný závěr, že informace je autorským dílem, pro odmítnutí informace nestačí.

Odmítne-li povinný subjekt žádost z důvodu ochrany práva autorského, v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti žadateli sdělí, kdo vykonává majetková práva k tomuto předmětu ochrany práva autorského, pokud tuto osobu zná.⁴⁶⁶

⁴⁶³ Obdobně důvodová zpráva k novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb., kterým bylo ustanovení § 11 odst. 2 písm. c) zavedeno: „subjekty jsou povinny ošetřit své právní postavení tak, aby byly oprávněny nakládat s předmětem duševního vlastnictví v mezích zákona, typicky ve vztahu k zaměstnaneckým dílům nebo licenčním ujednáním“ (sněmovní tisk 991, 4. volební období 2002–2006, Zvláštní část, K části první, K čl. I, K bodu 23, dostupná z: www.psp.cz).

⁴⁶⁴ Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 21. 3. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3208/16, dostupný z: www.nalus.cz

⁴⁶⁵ Srov. rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 2. 2018, 22 A 153/2016-67, NSS 1929/2018, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁶⁶ Srov. § 15 odst. 2 informačního zákona.

V této kapitole se vracíme k problematice poskytování informací o kontrolní činnosti, které jsme se věnovali již ve sborníku stanovisek ochránce „Kontrolní orgány“.⁴⁶⁷ Účelem této kapitoly je toliko připomenout povinným subjektům základní pravidla pro poskytování informací získaných kontrolní, dozorovou, dohledovou či obdobnou činností a věnovat se těm aspektům poskytování informací, kterým jsme nedopřáli pozornost v předchozí publikaci.

1. JAKÉ INFORMACE O KONTROLNÍ ČINNOSTI SE POSKYTUJÍ

V oblasti kontrolní činnosti počítá informační zákon s tím, že se **poskytují informace, které vznikly činností povinného subjektu při plnění jeho úkolů v rámci kontrolní, dozorové nebo dohledové nebo obdobné činnosti** prováděné na základě zvláštního právního předpisu a **naopak se neposkytují informace, které povinný subjekt získal při plnění zmíněných úkolů od třetích osob**.⁴⁶⁸ Je tomu tak proto, že povinné subjekty se při výkonu kontrolní činnosti mohou seznamovat s mnohými informacemi, které potřebují k realizaci svých kontrolních pravomocí. Některé z těchto informací mohou být ale takového charakteru, že jich sice lze využít za účelem kontroly, jejich následné poskytnutí by však mohlo mít negativní dopady do sféry třetích osob. Publicita těchto informací není žádoucí.⁴⁶⁹

⁴⁶⁷ Sborník je dostupný z: <https://www.ochrance.cz/dalsi-aktivity/publikace/sborniky-stanoviska/>.

⁴⁶⁸ Srov. § 11 odst. 3 informačního zákona: „*Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.*“

⁴⁶⁹ Srov. důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým byl novelizován mj. informační zákon: „[P]ovinný subjekt za podmínek stanovených v zákoně neposkytuje informace, které získal od třetí osoby (především kontrolovaného subjektu), ale naopak v souladu se zákonem poskytne ty informace, které na základě svých zjištění, informací od třetích osob (včetně osoby kontrolované) sám vytvořil. Tato povinnost se týká především samotného jádra kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti, tedy závěrů zda, kým a jakým způsobem byly porušeny právní či jiné předpisy a normy, jejichž kontrola či dohled nad jejich dodržováním je povinnému subjektu svěřen, popřípadě jaká nápravná či sankční opatření byla uložena (alespoň v základních rysech). Za informace poskytované dle zákona je nutné považovat též informace o postupu povinného subjektu, neboť i ty vytvořil povinný subjekt svou činností (pokud má povinný subjekt informace o tom, že jeho zaměstnanci provedli kontrolu a její závěry, obě tyto informace vznikly jeho činností

Původce informace

Při zvažování, které informace o kontrolní činnosti je možné poskytnout, je třeba nejdříve zjistit **původce informace**, tj. určit, kdo požadovanou informaci vytvořil – zda je původcem informace třetí osoba, nebo povinný subjekt. K zneprístupnění informace může dojít pouze v případě informací, které povinný subjekt při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti nevytvořil, nýbrž získal od třetí osoby.⁴⁷⁰

Současně ale platí, že je-li původcem informace (třetí osobou) jiný povinný subjekt, nelze informaci odmítnout s odůvodněním, že ji povinný subjekt získal od třetí osoby. Citovaně ustanovení chrání před poskytnutím informace vzniklé bez použití veřejných prostředků⁴⁷¹, jejichž původci nejsou povinné subjekty jako takové. Je-li původcem informace jiný povinný subjekt, zachází povinný subjekt s informací, jako by ji vytvořil sám, sám byl jejím původcem. Proto také judikatura dovodila, že „disponují-li dva povinné subjekty stejnými informacemi, je nepochybně bezvýznamné, na který z nich se žadatel obrátí se žádostí o jejich poskytnutí“.⁴⁷²

Při vyřizování žádosti tak, s ohledem na znění uvedeného ustanovení, odmítne povinný subjekt žádost v rozsahu, v němž žadatel požaduje vydání dokumentů (kopií) předaných třetí osobou, např. kontrolovanou či povinnou osobou⁴⁷³. Nemůže však odmítnout vydání podkladů, např. odborného vyjádření, stanoviska, které získal za účelem kontroly od jiného povinného subjektu.

**Informace vzniklé činností kontrolního orgánu
Protokol o kontrole**

Za informace vzniklé činností povinného subjektu je nutno považovat všechny jeho „produkty.“ Typické informace vzniklé činností kontrolního orgánu jako povinného subjektu jsou podle ochránce **kontrolní zjištění, závěry kontroly, uložená opatření k nápravě a závěry kontrolní dohlídky**.^{474, 475}

Informací, kterou je třeba považovat za vzniklou činností povinného subjektu, jsou nejen kontrolní závěry, ale i **protokol o kontrole**, byť nepochybně informace v něm obsažené vycházejí z informací a podkladů získaných právě v rámci kontrolní

a je tedy povinen je podle zákona zpřístupnit). Popsaným postupem bude dostatečným způsobem naplněno právo veřejnosti na informace a zároveň budou ochráněna práva a oprávněné zájmy třetích osob, které jsou kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti podrobeny.“

⁴⁷⁰ KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. Linde Praha, a. s., Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2004, s. 148-149.

⁴⁷¹ Obdobně jako ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) informačního zákona. Blíže kapitola XVI Poskytování dobrovolně poskytnutých informací.

⁴⁷² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2013, čj. 2 As 66/2013-77, potvrzený rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 26. 5. 2015, čj. 29 A 34/2013-88, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁷³ Kontrolovanou osobou je osoba, jejíž činnost povinný subjekt kontroluje. Povinnou osobou jsou (zjednodušeně) dodavatelé, odběratelé či zákazníci kontrolované osoby.

⁴⁷⁴ Srov. závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 11. srpna 2011, sp. zn. 5137/2010/VOP/KČ, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2528>. Obdobně závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv ze dne 18. května 2005, sp. zn. 3589/2006/VOP/VBG, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1674>

⁴⁷⁵ Srov. stanovisko Úřadu na ochranu osobních údajů č. 5/2006 – Poskytování osobních údajů při kontrolní činnosti, dostupné z: https://www.uoou.cz/VismoOnline_ActionScripts/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=11421

činnosti, mj. i od třetích osob, a tudíž jejich zpřístupnění bez jejich souhlasu nepřichází v úvahu.⁴⁷⁶

Při posuzování žádostí týkajících se kontrolní činnosti tedy povinný subjekt rozlišuje, zda požadovanou informaci (ne)získal vlastní činností v rámci kontroly, zda se (ne)jedná o zjištění obsažené v kontrolním protokolu. V návaznosti na to povinný subjekt rozhodne o jejím poskytnutí či odepření. Obecně nelze považovat všechna zjištění uvedená v kontrolních protokolech, která jsou výsledkem činnosti povinných subjektů a na která se nevztahuje výjimka v § 11 odst. 3 věty první informačního zákona, za informace, které je nutné žadateli poskytnout. Každou situaci je třeba posuzovat individuálně a zohlednit, zdali některé informace mohou být chráněny dalšími výjimkami z práva na poskytování informací.⁴⁷⁷

Nezapomínejme, že kontrolní protokol může obsahovat i další informace, přestože vznikly činností kontrolního orgánu, které jsou jinak informacemi chráněnými, např. osobními údaji, obchodním tajemstvím.⁴⁷⁸

2. VZTAH PRÁVA NA INFORMACE A POVINNOSTI MLČENLIVOSTI

V souvislosti s poskytováním informací o kontrolní činnosti je třeba rovněž připomenout **vzájemný vztah práva na svobodný přístup k informacím a mlčenlivosti**. Právě mlčenlivostí, obavou z jejího porušení, je v praxi nezdídka a bohužel nesprávně argumentováno při odepírání některých informací.

Vyjděme proto z textu ustanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím, které říká, že „umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony“. Důvodová zpráva k citovanému zákonu uvádí, že tohoto ustanovení je třeba právě proto, že by jinak aplikaci zákona bránila ustanovení devětatdvaceti jiných zákonů o povinnosti mlčenlivosti.⁴⁷⁹

Povinnost mlčenlivosti zavazuje toliko fyzické osoby (pro zjednodušení zaměstnance povinného subjektu). Prostřednictvím povinnosti mlčenlivosti je především zabezpečeno, aby jednotliví pracovníci povinného subjektu nešířili informace o tom, co se dozvěděli v souvislosti s plněním svých pracovních povinností v občanském životě. **Mlčenlivost kontrolních pracovníků (zaměstnanců úřadu) není překážkou poskytování informací povinným subjektem (úřadem).**⁴⁸⁰ Mlčenlivost zaměstnanců se proto nemůže stát důvodem odepření informace povinným subjektem. To znamená, že nezákonné je každé rozhodnutí o odepření informace opřené o mlčenlivost. V opačném případě by bylo možné dojít k absurdnímu závěru, že

Mlčenlivost

⁴⁷⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. listopadu 2014, čj. 4 As 203/2014-28, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁷⁷ Srov. tamtéž.

⁴⁷⁸ Srov. stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 3/2019 – Promítnutí obecného nařízení o ochraně osobních údajů do protokolu o kontrole a navazujících povinností kontrolního orgánu, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/ stanoviska-odk-2019.aspx>

⁴⁷⁹ KINDL, M. *Nahlížení do pomůcek (a dalších zapovězených částí daňových spisů)*. Pr.Fo 2005, 1:1, ASPI 24787.

⁴⁸⁰ Obdobně např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007 čj. 3 Ads 33/2006-57, dostupné z: www.nssoud.cz

v důsledku povinnosti mlčenlivosti uložené jednotlivcům nelze poskytnout informace, jejichž poskytnutí je každému dokonce ústavně zaručeno.⁴⁸¹

3. SHRNUÍ

Kontrolní protokol a zejména pak kontrolní zjištění v něm obsažená jsou informacemi, které vznikly činností povinného subjektu při výkonu kontrolní činnosti. Proto jejich poskytnutí v zásadě nic nebrání. Účelem poskytování informací o činnosti povinných subjektů však není poskytovat informace, které povinný subjekt získal od třetích osob při výkonu kontrolní činnosti (zejména od kontrolovaných osob), tyto informace povinný subjekt odepře. To neplatí, získal-li informace od jiného povinného subjektu.

Zákonem stanovená povinnosti mlčenlivosti nebrání poskytování informací v souladu s informačním zákonem.

⁴⁸¹ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 22. listopadu 2006, sp. zn. 3589/2006/VOP/KČ/VBG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1672>. Obdobně zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 29. června 2012, sp. zn. 6819/2011/VOP/VBG, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2766>

XIX.

ZNEUŽITÍ PRÁVA NA INFORMACE

Zákonodárce zvolil široké pojetí přístupu k informacím, aby zaručil možnost široké kontroly veřejné správy. Takto (široce) vymezené právo na informace může být i zneužitelné, a to tak, že ze strany žadatele o informace dochází k šikanóznímu výkonu práva na informace. Vyřizování žádostí o informace, kterými žadatelé zneužívají právo, povinné subjekty zatěžuje a brání jim vykonávat činnosti, k nimž byly primárně zřízeny.

V této kapitole si ukážeme, jakým jednáním může docházet ke zneužití práva na informace. Věnovat se budeme situacím, kdy ke zneužití práva na informace nedochází, a žadatel pouze aktivně využívá své právo na informace. Názorně nám to dokreslí příklad z praxe ochránce. Nakonec popíšeme, jak má povinný subjekt v souladu s postupem upraveným informačním zákonem vyřídit žádost o informaci, kterou dochází ke zneužití práva.

1. CO JE ZNEUŽITÍ PRÁVA

Protože právní úprava nedefinuje, co je zneužití práva, je třeba vycházet z judikatury soudů. Nejvyšší správní soud definuje zneužití práva jako situaci, „kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“.⁴⁸² Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu⁴⁸³ hovoří o povaze „materiálního právního státního založeného na určitých vůdčích 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“.

Nelze předem paušálně říci, kdy se o zneužití práva bude jednat a kdy nikoliv. Vše **záleží na okolnostech konkrétního případu**. 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.⁴⁸⁴

⁴⁸² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004, č. 869/2006 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁸³ Srov. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, dostupné z: www.nssoud.cz

⁴⁸⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-21, dostupný z: 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

Počet žádostí Pro označení určité žádosti o informace jako šikanózní **není rozhodující, o kolikátou žádost se jedná**. Že dochází k zneužití práva, nemůže povinný subjekt mechanicky⁴⁸⁵ odůvodnit pouze nadměrným počtem žádostí od žadatele, a obavou, že ho vyřízení jednotlivých žádostí paralyzuje. Aktivní žadatel nutně nemusí být zneužívatelem práva. Závěr, že dochází k zneužití práva, musí vycházet z **vyhodnocení** kontextu/charakteru žádosti a jednání žadatele (včetně případného jednání dřívějšího), **sledujícího jiný účel**, než je poskytnutí vyžádaných informací.⁴⁸⁶

Jiný účel

K obecnému pochopení, co není zneužití práva na informace, si dovolíme citovat z odborné literatury,⁴⁸⁷ zcela výstižně popisující tuto problematiku. „V praxi jsou obvykle za šikanózní žadatele považováni žadatelé, kteří podávají velké množství žádostí nebo kteří se opakovaně domáhají poskytnutí velkého množství informací. K označení žadatele jako osoby zneužívající právo na informace však tyto znaky nelze považovat za dostačující, neboť zákon množství informací ani podávaných žádostí jednotlivými žadateli nelimituje, naopak s nimi ‚mlčky‘ počítá, když umožňuje prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o poskytnutí informace i uplatnění úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.“

O zneužití práva na informace půjde jen tehdy, jestliže k „množstevnímu“ aspektu podaných žádostí přistoupí i určitý další faktor, jenž bude zcela nepochybně indikovat zneužívání tohoto práva.⁴⁸⁸ Ani skutečnost, že žadatel podává opakovaně žádosti téhož nebo podobného obsahu, nemusí nezbytně znamenat, že zneužívá právo. Může to být důsledek nečinnosti povinného subjektu nebo neposkytnutí úplných informací povinným subjektem. Podávání opakovaných žádostí tak může souviset s nesprávným postupem povinného subjektu.

Za **zneužití práva** lze například považovat podávání opakovaných žádostí o informace, jestliže předchozí žádosti povinný subjekt procesně řádně a ze zákonných důvodů odmítl a svá rozhodnutí řádně odůvodnil, nicméně žadatel toto **odmítá respektovat** a pokouší se typově shodný druh informací znovu a znovu získat. Typickým příkladem je snaha řady žadatelů získávat obecné a dosud nevyjevené právní názory správního úřadu či formou žádostí o informace **pokračovat v právní polemice** s konkrétním názorem správního úřadu, na němž je například postaveno určité správní rozhodnutí (či odložení podnětu) pro žadatele věcně nevýhodné. Ani k jednomu z těchto dvou účelů zákon o svobodném přístupu k informacím neslouží, a existují-li dřívější odmítavá rozhodnutí s řádným odůvodněním, lze nové obdobné

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.

⁴⁸⁵ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2012, čj. 1 As 59/2012-33, bod 35, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁸⁶ 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>: Zpráva ochránce vzešla z výzkumu, který provedl s ohledem na své poznatky o roztržitosti v přístupu jednotlivých pracovníků veřejné správy k otázce, jak nakládat s elektronickými podáními fyzických nebo právnických osob zasílaných bez uznávaného elektronického podpisu. Roztržitost správní praxe znamená porušování legitimních očekávání veřejnosti. Zpráva obsahuje doporučení k ujednocení správní praxe.

⁴⁸⁷ Srov. FUREK, 2016, s. 751-835, bod 30.

⁴⁸⁸ Srov. FUREK, 2016, s. 751-835, bod 30.

žádosti týkající se téhož okruhu problémů chápat jako zneužití práva na informace.⁴⁸⁹

Zneužitím práva je i případ, kdy povinný subjekt informaci poskytl, k vypracování odpovědi zjevně vyvinul nemalé úsilí, a žadatel, nespokojený s vyřízením, mu opakovaně podává **obsahově shodné** obsáhlé a komplikované **žádosti**. Zneužitím práv jsou rovněž **bizarního** (patologické dotazy).⁴⁹⁰

O zneužití práva se jedná, pokud by se ukázalo, že **je úmyslem** žadatele o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků **poškodit dotčené osoby**, o jejichž platech má být informováno (například vyprovokovat vůči nim nenávisť).⁴⁹¹

Ke zneužití dochází, pokud žadatel poskytnuté informace využívá k hanlivým, urážejícím či zesměšňujícím **atakům** vůči zástupcům povinného subjektu.

2. CO NENÍ ZNEUŽITÍ PRÁVA NA INFORMACE

Ochránce se zabýval případem⁴⁹², kdy žadatel, jako zastupitel obce, podal obci současně pět žádostí o informace, týkající se jejího hospodaření. Informace požadoval poskytnout formou nahlédnutí do podkladů na obecním úřadě. Obec⁴⁹³, aniž by mu umožnila do podkladů nahlédnout, rozhodnutím žádosti odmítla s odůvodněním, že žadatel žádá poskytnout velký rozsah informací, což by její chod paralyzovalo. Krajský úřad rozhodnutí o odmítnutí žádostí potvrdil. V odůvodnění rozhodnutí uvedl, že „ze spisu vysledoval snahu žadatele vydávat informace o tom, že povinný subjekt nekoná v takové kvalitě a zákonem stanovených lhůtách. Že informace používá výhradně v rámci politické soutěže v osobě zastupitele, a to zejména ve snaze působit dezinformace o chodu obce“.

Na základě podnětu žadatele se případem zabýval veřejný ochránce práv a dospěl k následujícím závěrům.

Spisový materiál neobsahoval jakékoliv doklady vypovídající o tom, jakým způsobem žadatel vydával informace o činnosti obce. Například dopisy, kterými by sám oslovoval spoluobčany, zápisy ze zasedání zastupitelstva, z nichž by bylo patrné, jakým způsobem jednal, apod. Tvrdil-li krajský úřad, že žadatel poskytnuté informace

⁴⁸⁹ 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>

⁴⁹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 7. 2004, čj. 5 A 65/2002, č. 750/2006 Sb. NSS, dostupný z: www.nssoud.cz či rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové, pobočky Pardubice, ze dne 13. 2. 2015, čj. 52 A 76/2014-97, dostupný z: www.nssoud.cz: V této posuzované věci byl za bizarní shledán například dotaz žadatele, aby povinný subjekt sdělil, kolik bylo připraveno letos dárkových balíčků na Mikulášské akci, pro kolik a jaké místní děti byly připraveny, kolik jim jich bylo potom vydáno a jak bylo naloženo s ostatními balíčky / s těmi zbylými.

⁴⁹¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, www.nssoud.cz (platový rozsudek).

⁴⁹² 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 31. 7. 2019, Sp. zn. 2544/2018/VOP/PL, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/7288>

⁴⁹³ Počet občanů obce se blížil pěti stům.

používá výhradně k osobním atakům na vedení obce, ve spisovém materiálu nebylo nic bližšího k tomu, zda jsou to ataky například hanlivé, zesměšňující či jinak urážející. Přímo v rozhodnutích obce o zamítnutí pěti žádostí není žádná zmínka o jakýchkoliv dezinterpretacích vytvářených stěžovatelem o chodu obce či osobních atacích vůči jejímu vedení.

Pokud žadatel dle spisového materiálu žádal obec o informace v přibližně ročních odstupech, neshledal ochránce v jeho postupu systematickou kverulační činnost, kterou obtěžuje, zahlcuje či paralyzuje povinný subjekt.

Šikanózní
jednání

I v případě, že by žadatel poskytnuté informace využíval ke kritickému hodnocení činnosti obce, nelze to s ohledem na okolnosti případu považovat za šikanu obce. Žadatel ve svých žádostech žádal o informace týkající se veřejného zájmu – činnosti obce. **Pokud o** poskytnutých informacích (například na veřejných zasedáních zastupitelstva) **vedl v rámci politické soutěže**, vyznačující se právě odlišnými názory stran, **veřejnou diskusi**, je zřejmé, že informace vyžadoval za účelem, aby přispěl k diskusi o věcech veřejného zájmu. Jestliže žadatel o informace žádal **jako zastupitel obce**, nesporně plnil úkoly a posláni doзору veřejnosti.

Dle ochránce proto veřejnou diskusi o činnosti obce, vyvolanou v rámci politické soutěže zastupitelem obce, **nelze považovat za šikanózní jednání**.

Dle judikatury povinný subjekt v žádném případě nebude moci žádost odmítnout za použití institutu zneužití práva jen na základě skutečnosti, že žadatel podal žádost o informace s ohledem na to, že nepovažuje dotčenou úřední osobu za kompetentní, nesouhlasí s výsledky její činnosti, a žádá o informace o jejím vzdělání, odborné praxi a platu.⁴⁹⁴

Skutečnost, že například fyzická osoba, která byla uznána vinou ze spáchání přestupku, žádá informace o platech osob, které přestupkové řízení vedly, nevypovídá sama o sobě úmyslu zneužít právo a šikanovat dotčené osoby.⁴⁹⁵

3. JAK VYŘÍDIT ŽÁDOST O INFORMACE, KTEROU ŽADATEL ZNEUŽIVÁ PRÁVO NA INFORMACE

Výkon práva, při němž dochází k jeho **zneužívání**, **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.⁴⁹⁶

Neznamená to však, že žádost, kterou povinný subjekt vyhodnotí jako „zneužití práva“ (právem zde myslíme právo na proceduru dle informačního zákona), může bez dalšího založit, či vyřídit neformálním dopisem, či povšechným vnitřním rozhodnutím povinného subjektu na obdobná podání již **nereagovat**. Pokud by postupoval takto, jednalo by se o nezákonnou nečinnost.⁴⁹⁷

⁴⁹⁴ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.1.2018, čj. 6 As 189/2017-32, www.nssoud.cz.

⁴⁹⁵ LUBOVSKÝ, Z. Zneužití práva na informace, Správní právo, 2019, ročník LII, č. 6, s. 328–340.

⁴⁹⁶ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-21, dostupný z: www.nssoud.cz

⁴⁹⁷ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. 5346/2012/VOP/VBG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3144>

V posuzované věci ochránce dospěl k závěru, že povinný subjekt pochybil, když od určité doby přestal reagovat na žadatelovy žádosti o informace.

Pokud je povinný subjekt schopen podřadit žádost o informaci pod projev šikany či kverulantství, tj. pod pojem „zneužití práva“, při jejím vyřizování respektuje, že ji musí **vyřídít některým ze zákonem předvídaných způsobů**, tj. informace poskytnout, žádost odložit nebo odmítnout, a to zákonem předepsanou formou, tj. rozhodnutím.⁴⁹⁸ Věcně ale nezkoumá, zda informaci lze nebo nelze poskytnout, a **rozhodne o jejím odmítnutí** s odůvodněním, že se jedná o zneužití práva na informace. Zneužití práva tedy chápeme jako další faktický důvod pro odmítnutí informace.⁴⁹⁹

Zneužití
práva -
vyřízení
žádosti

Zneužití práva je třeba ze strany povinného subjektu řádně zdokumentovat a odůvodnit.

4. SHRNU TÍ

Žadatel zneužívá právo na informace, když podáním žádosti sleduje jiný účel, než je poskytnutí informací od povinného subjektu. Povinný subjekt musí tento úmysl doložit ve spisové dokumentaci a zdůvodnit v rozhodnutí o zamítnutí žádosti. Závěr povinného subjektu, že dochází k zneužití práva, musí vycházet z vyhodnocení kontextu/charakteru žádosti a jednání žadatele (včetně případného jednání dřívějšího). Na zneužití práva nelze usuzovat pouze z množství podaných žádostí nebo rozsahu vyžádaných informací. I žádost o informace, kterou dochází ke zneužití práva, musí povinný subjekt vyřídít způsobem, který předvídá informační zákon. Nemůže ji ignorovat. Žádost odmítne rozhodnutím, které odůvodní tím, že žadatel zneužívá právo na informace a přesvědčivě vysvětlí, z čeho dovozuje, že žadatel právo zneužívá.

⁴⁹⁸ Srov. zpráva o šetření ochránce ze dne 2. dubna 2013, sp. zn. 5346/2012/VOP/VBG, dostupná z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3144>

⁴⁹⁹ Oproti tomu zákon o právu na informace o životním prostředí výslovně v § 8 odst. 3 písm. b a c) umožňuje povinnému subjektu odepřít zpřístupnění informace, pokud je žádost formulována zjevně provokativně nebo obstrukčně, nebo v případě, že má žadatel již požadovanou informaci prokazatelně k dispozici.

Nejvyšší správní soud čj. 2 Ans 13/2012-14

ze dne 15. 11. 2012

Jako takové se tedy právo na informace stává nejen zárukou zákonnosti, ale zároveň i prostředkem ochrany ústavnosti, neboť slouží k naplňování ústavního příkazu čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého má státní moc sloužit všem občanům a může být uplatňována jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Jinými slovy, právo na svobodný přístup k informacím je jedním z prostředků, kterým je možné kontrolovat, zda platí ústavní východisko, že stát je tu pro občany, nikoliv občané pro stát.

Nejvyšší správní soud čj. 6 As 68/2014-21

ze dne 25. 6. 2014

Právo na informace může stěžovatelka, resp. její Rada, omezit pouze ze zákonem uvedených důvodů a způsobem tam uvedeným, přičemž musí být šetřeno podstaty a smyslu tohoto práva. Mezi možnostmi omezení práva na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím (§ 7-11) nejsou uvedeny ty případy, kdy žadatel o informace podá vícero žádostí o informace v krátkém časovém úseku. Pokud z tohoto důvodu omezila Rada stěžovatelky právo Bc. K. na informace, učinila tak v rozporu se zákonem. Zároveň Nejvyšší správní soud uvádí, že z hlediska výše uvedené judikatury Ústavního soudu jednala stěžovatelka mimo svou pravomoc, když své pravomoci k rozhodování o jednotlivých žádostech o informace využila k paušálnímu omezení práva na informace určité osoby pro futuro z důvodu tvrzeného šikanózního výkonu tohoto práva, k čemuž jí žádné zákonné ustanovení neopravňuje.

Nejvyšší správní soud čj. 7 A 3/2002

ze dne 14.01.2004

Při poskytování informací je dostatečnou ochranou osobních údajů v nich se vyskytujících (§ 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 101/2000 Sb.) jejich znečitelnění v autentickém textu. Nelze proto odmítnout poskytnutí celé uvedené části textu tyto údaje obsahující.

Nejvyšší správní soud čj. 3 As 13/2007-75

ze dne 28.03.2008

Zároveň je nutno respektovat § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím, z něhož vyplývá, že případný důvod pro odepření poskytnutí pouze některých údajů uvedených např. na požadované listině nemůže být důvodem k odepření

poskytnutí kopie celé této listiny, ale toliko důvodem k vyloučení právě těch údajů, na něž se zákonná výjimka z poskytování informací vztahuje. Pokud tedy taková listina obsahuje např. osobní údaje (...) je povinností správního orgánu, nejsou-li jiné zákonné důvody k jejímu odepření, kopii takové listiny žadateli poskytnout, ovšem v anonymizované podobě, tedy v podobě, kde budou na listině uvedené osobní údaje znečitelněny.

Nejvyšší správní soud čj. 1 As 141/2011-67, č. 2635/2012 Sb. NSS

ze dne 9. 2. 2012

Odmítnout žádost o informace s tím, že by bylo nutné vytvořit nové informace, lze pouze v případě, že povinný subjekt nemá povinnost informacemi disponovat. Nutno však zároveň zdůraznit, že při rozlišování situací, kdy se ještě jedná o vyhledání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli a kdy již půjde o vytvoření nové informace, nelze vycházet toliko z pracovní doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Povinný subjekt pak není oprávněn bez dalšího odmítnout požadované informace poskytnout, může však po žadateli o informace chtít úhradu za takové mimořádně rozsáhlé vyhledání.

Nejvyšší správní soud čj. 6 As 326/2016-32

ze dne 21. 7. 2017

„[p]okud ovšem vyhledání informace trvalo nepoměrně déle, než bylo k vyhledání informace objektivně nutné, a to pouze z důvodů zjevně nevhodného postupu povinného subjektu, nelze tuto skutečnost klást k tíži žadatele o informaci. ... Po žadateli nelze spravedlivě požadovat úhradu za činnost povinného subjektu, která zjevně přesahuje míru objektivně potřebnou k získání a poskytnutí informace.“

Nejvyšší správní soud čj. 4 As 203/2014-28

ze dne 13. 11. 2014

Kontrolní zjištění uvedená v kontrolním protokolu vyhotoveném v rámci kontroly prováděné podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, je třeba považovat za informace vzniklé vlastní činností povinné osoby, na které se nevztahuje výlučka podle § 11 odst. 3 věty první zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud čj. 1 As 162/2014-63 [3276/2015 Sb. NSS]

ze dne 28. 5. 2015

České technické normy vydávané Úřadem pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví jsou informacemi ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky, nestanoví zvláštní právní úpravu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, která by vylučovala poskytování technických norem z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud čj. 1 As 17/2008-67

ze dne 7. 5. 2008

Informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není selektivní sdělení obsahu smlouvy, nýbrž text smlouvy v její celistvosti jako takový. Jestliže žadatel požádal o poskytnutí informace kopií smlouvy, na jejíž obsah se nevztahuje ochrana obchodního tajemství, je povinný subjekt povinen pořídit fotokopii, případně jinak hodnověrným způsobem poskytnout žadateli obsah smlouvy v kompletní podobě.

Ústavní soud sp. zn. I. ÚS 3930/14 (N 115/77 SbNU 685)

ze dne 16. 6. 2015

Při interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba zvolit ústavně konformní výklad. Je-li tedy k dispozici více výkladů, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace.

Nejvyšší správní soud čj. 5 As 18/2017-55

ze dne 31. 1. 2019

Potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace; žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinností žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud čj. 9 As 257/2017-55

ze dne 28. listopadu 2018

Pokud bude k vytvoření souhrnné informace třeba mimořádně rozsáhlé vyhledání informací, bude moci povinný subjekt po žadateli o informace požadovat zpravidla úhradu podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. To však platí pouze tehdy, pokud povinný subjekt souhrnnou informací nedisponuje nebo nemá povinnost jí i bez žádosti disponovat. Jestliže naopak souhrnnou informací disponuje nebo má povinnost jí i bez žádosti disponovat, nemůže po žadateli úhradu požadovat.

Žádost o informaci nemá být hrou na slepou bábu mezi žadatelem a povinným subjektem. Je-li zřejmé, že žadatel o informace chce určitý druh informací, které sice povinný subjekt přesně nemá, ale má informace obdobné těm, které žadatel požaduje, měl by mu to sdělit, aby žadatel případně mohl svou žádost modifikovat.

Ústavní soud sp. zn. I. ÚS 1083/16

ze dne 21. května 2019

... z hlediska požadavků čl. 17 odst. 5 a čl. 4 odst. 4 Listiny je přípustné, pokud povinný subjekt odepře poskytnutí (vyhledání) informace v případech šikanózního výkonu práva na přístup k nim, případně stanoví žádanou úhradu (typicky za mimořádně rozsáhlé vyhledávání) kvalifikovaným odhadem, nikoliv na základě definitivního vyhledání žádané informace. Výši úhrady však musí oznámit před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace, tj. nejpozději do 15 či 25 dnů ode dne přijetí žádosti

[§ 14 odst. 5 písm. d) a odst. 7 zákona č. 106/1999 Sb.], pozdější či dodatečné oznámení není možné

Zákon totiž nijak nevylučuje, že žádaná úhrada bude stanovena kvalifikovaným odhadem, např. vyhledáním části žádaných informací a odhadem potřebného času a nákladů na dokončení vyhledání.

Nejvyšší správní soud čj. 7 As 20/2013-23

ze dne 27. února 2014

Povinný subjekt je povinen poskytnout informaci v plném rozsahu v anonymizované podobě, tedy bez chráněných osobních údajů. Pokud by poskytnutí informace bez chráněných osobních údajů nepředstavovalo pro povinný subjekt pouze jednoduchou operaci, lze od žadatele o poskytnutí informace žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopie (§ 17 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). V této souvislosti musí být pořízení kopie vykládáno jako pořízení kopie včetně provedení anonymizace.

Ústavní soudu sp. zn. II. ÚS 618/18

ze dne 2. dubna 2019

Veřejnou institucí podle SvInf je jakákoliv obchodní společnost, jejímž stoprocentním vlastníkem je stát, případně veřejnoprávní korporace.

Městský soud v Praze čj. 9 A 117/2013-34

ze dne 27. 9. 2016

Pojem „informace“ ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím musí mít stejný význam jako pojem „dokument“ ve smyslu směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru, která tento pojem definuje s použitím uzavřeného výčtu jako: obsah psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě; obsah uložený jako zvuková, vizuální či audiovizuální nahrávka; případně jakákoliv část takového obsahu.

Vzorek policejní polokošile nelze považovat za dokument ve smyslu čl. 2 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru, a tedy ani za informaci podle § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, kterou by bylo možné žadateli v režimu tohoto zákona poskytnout, neboť sama o sobě nemá žádný obsah, který by bylo možné vyjádřit slovy, ani na ní není takový obsah zaznamenán.

Nejvyšší správní soud čj. 1 As 28/2010-86

ze dne 17. 6. 2010

Informace, na něž se vztahuje povinnost zachovávat mlčenlivost (§ 19 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), lze poskytnout pouze tehdy, jestliže tomu nebrání některý z důvodů odepření informací (např. ochrana utajovaných informací, ochrana osobnosti, soukromí a osobních údajů, ochrana obchodního tajemství, ochrana důvěrnosti majetkových poměrů, další omezení dle § 11 téhož zákona).

V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. se uvádí: „Povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má

nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.). Naopak pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval a má tedy informace k dispozici je povinen ji poskytnout.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 66/2013-25

ze dne 26. 11. 2013

Ustanovení § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím je úpravou obecnou, která upravuje generální prolomení povinnosti zachovávat mlčenlivost. Tato obecná úprava je modifikována speciálním ustanovením § 11 odst. 3 uvedeného zákona, které za splnění v něm stanovených podmínek toto obecné pravidlo odsouvá stranou. Pak se nejedná o porušení ústavního práva na informace, ale o zákonem stanovený speciální důvod odepření poskytnutí informací.

Za informace vzniklé činností povinného subjektu nutno považovat pouze jeho „produkty“, tj. zejména kontrolní závěry vtělené zpravidla do protokolu či jiného dokumentu, který povinný subjekt sám vytvořil. Povinný subjekt za podmínek stanovených v zákoně neposkytuje informace, které získal od třetí osoby (především kontrolovaného subjektu), ale naopak v souladu se zákonem poskytne ty informace, které na základě svých zjištění, informací od třetích osob (včetně osoby kontrolované) sám vytvořil. Tato povinnost se týká především samého jádra kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti, tedy závěrů zda, kým a jakým způsobem byly porušeny právní či jiné předpisy a normy, jejichž kontrola či dohled nad jejich dodržováním je povinnému subjektu svěřen, popřípadě jaká nápravná či sankční opatření byla uložena (alespoň v základních rysech).

Nejvyšší správní soud čj. 8 As 12/2015-46

ze dne 25. 3. 2015

Právo žadatele o informace se totiž často střetává s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromí, které mu zaručují čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny. Vztah mezi uvedenými základními právy je promítnut do § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého: „Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“ Při poskytování informací obsahujících osobní údaje (resp. při úvaze o odmítnutí takovou informaci poskytnout) musí povinný subjekt vycházet také ze zákona o ochraně osobních údajů. Obecně platí, že informace zahrnující osobní údaje může poskytnout pouze se souhlasem subjektu údajů, ledaže se uplatní některá z výjimek z tohoto pravidla uvedených v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Povinný subjekt je povinen zvážit, nakolik by uplatnění předmětné výjimky zasáhlo do práv subjektu údajů na ochranu jeho soukromého života. Pokud určitý údaj o fyzické osobě patří

nejen výlučně do soukromí dotčené osoby, ale je také součástí veřejné sféry a existuje veřejný zájem na jeho poskytnutí, vztahuje se na něj nejen právo na ochranu soukromí subjektu údajů, ale také právo na informace svědčící naopak žadateli o předmětnou informaci.

Informace o dosaženém vzdělání a odborné praxi zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu „veřejná a úřední činnost“ obsaženého v § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Zájem na poskytnutí uvedeného typu informací o zaměstnancích veřejné správy obecně převažuje nad zájmem na ochraně soukromí dotčených osob. Pokud by v konkrétním případě žádost měla za cíl poškodit osobu, jíž se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávisť apod.), bylo by možné předmětné informace odepřít na základě principu zákazu zneužití práva.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 44/2008-72

ze dne 26. 6. 2009

Přesvědčení povinného subjektu o tom, že požadovaná informace nespadá pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím, jej nezavazuje povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) podané v režimu tohoto zákona. Závěr o tom, že se jedná o informaci, jejíž poskytování upravuje zvláštní zákon (§ 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím), v sobě již zahrnuje věcné posouzení žádosti, jež musí být možné přezkoumat v odvolacím, případně v navazujícím soudním řízení (§ 16 citovaného zákona).

Nejvyšší správní soud čj. 1 As 120/2017-37

ze dne 20. 4. 2017

Statut a jednací řád škodní komise a příkazy vedoucího organizační složky státu, kterými ustanovuje členy škodní komise, nejsou výlučně vnitřním pokynem či personálním předpisem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť jde o akty, které se týkají hospodaření organizační složky státu s veřejnými prostředky, a které tak směřují i vně, tj. vůči veřejnosti, která má veřejný zájem na kontrole tohoto hospodaření.

Obsahový znak vnitřního pokynu nenaplní takový akt, který nebude směřovat výhradně dovnitř povinného subjektu a bude přímo či nepřímou ovlivňovat činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny. Není přitom rozhodné, zda se jedná o vrchnostenskou činnost povinného subjektu, či nikoli.

Soud dále konstatuje, že i kdyby požadovaný dokument „Statut a jednací řád škodní komise“ mohl být považován za ryze vnitřní pokyn, neobstála by stěžovatelova úvaha, proč tuto informaci neposkytnout. Soudu není zřejmé, jak by mohlo poskytnutí tohoto dokumentu „ohrozit postup projednávání případů škod zaměstnanců“ stěžovatele či „ohrozit bezporuchovost výkonu státní správy prováděné“ stěžovatelem. Tato nekonkrétní tvrzení nemohou vytvořit dostatečnou protiváhu právu na informace a legitimizovat tak odepření poskytnutí požadovaných informací.

Nejvyšší správní soud čj. 4 As 20/2007-64

ze dne 30. 4. 2008

Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Při naplnění uvedených skutečností by bylo lze za takové akty považovat i akty metodického vedení, požadované stěžovatelem.

Týkají-li se však zmiňované „interní pokyny“ výkonu veřejné správy, tedy činnosti povinného subjektu, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Nemůže se jednat o vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť správní orgány v praxi podle těchto pokynů rozhodují o právech a povinnostech účastníků správních řízení, což nebylo nikým zpochybněno. Je tedy zřejmé, že tyto akty mohou ovlivnit rovněž subjekty stojící mimo hierarchii služební nadřízenosti a podřízenosti, tj. účastníky správních řízení.

Ústavní soud čj. I. ÚS 156/99

ze dne 8. 2. 2000

Otázkou svobody projevu a právem vyjadřovat své názory se Ústavní soud ve svých rozhodnutích již několikrát zabýval. Ústavní soud především vychází z toho, že toto právo a svoboda je obsahově omezeno právy jiných, „ať již tato práva plynou jako ústavně zaručená z ústavního pořádku republiky, či z jiných zábran daných zákonem chránících celospolečenské zájmy či hodnoty“. Přitom právo vyjadřovat názory mohou zbavit ústavní ochrany nejen obsahová omezení, neboť i forma, jíž se názory navenek vyjadřují, je úzce spjata s ústavně zaručeným právem, k němuž se upíná. Vybočí-li publikovaný názor z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku (zprávy, komentáře) a jako takový se zpravidla ocitá již mimo meze ústavní ochrany. Základní právo podle čl. 17 Listiny je zásadně rovno základnímu právu podle čl. 10 Listiny, přičemž je především věcí obecných soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým.

V konkrétním případě je proto vždy nezbytné zkoumat míru (intenzitu) tvrzeného porušení základního práva na ochranu osobnosti, a to právě v kontextu se svobodou projevu a s právem na informace a se zřetelem na požadavek proporcionality uplatňování těchto práv (a jejich ochrany). Zároveň je nutné, aby příslušný zásah bezprostředně souvisel s porušením chráněného základního práva, tj. aby zde existovala příčinná souvislost mezi nimi.

Ústavní soud čj. IV. ÚS 3208/16

ze dne 21. 3. 2017

Orgány veřejné moci musí k žádostem o informace tohoto druhu přistupovat individuálně a vycházet z pravidla, že je třeba poskytnout zásadně veškeré požadované informace, ledaže jde o výjimku z pravidla a jsou dány závažné důvody pro ochranu autorského práva, které převáží nad právem na informace. Správní orgány a soudy jsou povinny zohlednit objektivní vlastnosti požadovaných informací, i to, nakolik by jejich zpřístupnění znamenalo skutečné (materiální) porušení autorských práv. Současně musí zvážit i povahu práva na informace a míru jeho omezení v kontextu individuálních zájmů žadatele i obecného zájmu na kontrole činnosti orgánů veřejné moci. Bude-li třeba, jsou správní orgány povolány zvážit kolizi práva na informace a ochrany práv k výsledkům tvůrčí duševní činnosti. Ze strany správních orgánů postačí elementární a bezformální úvaha, splňující pouze požadavky srozumitelnosti a přezkoumatelnosti; správní soudy jsou k tomu vybaveny podstatně lépe, mj. běžně pracují s testem proporcionality. Na správních soudech lze požadovat, aby vymezily obecná vodítka – typové charakteristiky případů, v nichž mají správní orgány informace poskytnout nebo naopak upřednostnit ochranu autorských práv.

Ústavní soud čj. I ÚS 517/10-2

ze dne 15. 11. 2010

Jestliže je informace součástí (minimálně i) veřejné sféry, dopadá na ni základní právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy. Toto základní právo a jemu odpovídající povinnost orgánu veřejné moci je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a jednotlivcem. Jeho smyslem je participace občanské společnosti na věcech veřejných, informování veřejnosti se týká fungování veřejné moci jako takové; pomocí těchto informací ji může veřejnost kontrolovat.

Nejvyšší správní soud čj. 8 As 12/2015-46

ze dne 25. 3. 2015

Pokud určitý údaj o fyzické osobě patří nejen výlučně do soukromí dotčené osoby, ale je také součástí veřejné sféry a existuje veřejný zájem na jeho poskytnutí, vztahuje se na něj nejen právo na ochranu soukromí subjektu údajů, ale také právo na informace svědčící naopak žadateli o předmětnou informaci. Podle judikatury Ústavního soudu 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. Ústavní soud dodal, 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. Také Nejvyšší správní soud opakovaně zdůraznil, že právo na informace patří mezi klíčové nástroje kontroly výkonu veřejné moci, které brání její možné zneužitelnosti.

Městský soud v Praze čj. 6A 246/2013-59

ze dne 17. 2. 2017

Znalecký posudek není jedinečným výsledkem tvůrčí činnosti autora ve smyslu § 2 odst. 1 a 2 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících

s právem autorským, a nemůže být tedy předmětem ochrany práva autorského ve smyslu § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Znalecká činnost předpokládá užití postupů opírajících se o v daném oboru obecně známé, verifikovatelné metody, jejichž užití je výrazem odbornosti znalce, nikoli jeho osobní tvůrčí jedinečnosti.

Povinný subjekt nemůže odepřít poskytnutí znaleckého posudku vztahujícího se k jeho působnosti s poukazem na § 9 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Znaleckou činnost je třeba vnímat jako odbornou činnost, která se ze své podstaty musí opírat o věrohodné a verifikovatelné metodologické postupy, jež jsou příslušným odborným kruhům známy.

Městský soud v Praze čj. 9 A 279/2014-248

ze dne 22. 3. 2017

Zákonná výluka z práva na poskytnutí informace zakotvená v § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dopadá i na takové informace o majetkových poměrech dotčené osoby, které se týkají jejího majetku či závazků nízké hodnoty. Majetkové poměry fyzických osob a právnických osob tak tvoří zejména jejich příjmy, které mohou být peněžité, ale i naturální, vlastnictví bytů. Za majetkové poměry fyzických a právnických osob lze za daných okolností považovat nejen aktiva, nýbrž i jejich pasiva a je bez významu, zda jsou tyto závazky vůči soukromoprávnímu subjektu, či vůči státu.

Nejvyšší správní soud čj. 7 As 300/2016-21

ze dne 29. 6. 2017

Marným uplynutím patnáctidenní lhůty k poskytnutí informace dle § 14 odst. 5 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nezaniká povinnému oprávnění požadovat úhradu nákladů spojených s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli dle § 17 odst. 3 tohoto zákona.

Městský soud v Praze čj. 9 A 184/2012-107

ze dne 19. 12. 2014

Je nutno rozlišovat mezi situacemi, kdy výtahy z existujících dokumentů představují pouze jednoduchou operaci a případy, kdy k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledávání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici a je tak nezbytné s těmito údaji provádět další zpracování nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost. Nelze přitom vycházet toliko z pracnosti či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací). Tyto faktory zákon o informacích zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací ve smyslu § 17 odst. 1 zákona o informacích (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 09. 02. 2012 čj. 1 As 141/2011-67).

Podle stanoviska žalovaného se jedná o vytvoření informací nových ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale pokud žadatel v odvolání uvedl, že má požadované informace povinný subjekt k dispozici ze své běžné činnosti, pak toto jeho přesvědčení neodpovídá skutečnosti.

než možnost tuto osobu určitým způsobem kontaktovat, aniž by bylo nutno znát místo jejího aktuálního pobytu. Proto se výklad pojmu „osobní údaj“ nemůže omezit striktně jen na znalost např. rodného čísla, adresy či pracoviště subjektu údajů. Z tohoto pohledu je za osobní údaj třeba považovat i číslo mobilního telefonu určité osoby, jakkoli může být takové číslo používáno příslušnou osobou jen dočasně, a zároveň nijak nespécifikuje jeho fyzickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu (viz shora). Prostřednictvím tohoto čísla je však možno daný subjekt v určitém časovém úseku přímo kontaktovat (což se ostatně stalo i v posuzovaném případě), a tento subjekt je tak dosažitelný a jistým způsobem určitelný, a to případně i bez znalosti jeho jména a dalších údajů, které již vazbu na jeho fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu mají.

Nejvyšší správní soud čj. 2 Ans 7/2010-175

ze dne 15. 10. 2010

Stěžovateli je třeba přisvědčit v tom, že poskytování informací žalovaným se řídí zákonem o svobodném přístupu k informacím, a to jak v případě informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tak informací podle atomového zákona, jinak řečeno informací v celé množině informací, jež má žalovaný poskytovat. Jakmile je totiž subjekt povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., všechny informace, které poskytuje veřejnosti, poskytuje zásadně v režimu tohoto zákona. Je to odrazem toho, že jeho povaha jako povinného subjektu podle tohoto zákona mu umožňuje, aby plnil všechny procesní povinnosti, jež z něj plynou. Bylo by naopak nelogické, aby při poskytování jednoho typu informací poskytoval žadatelům o informace veškerý procesní komfort zaručený zákonem č. 106/1999 Sb., zatímco v případě informací poskytovaných podle atomového zákona nikoli. Nelze ani přehlédnout, že jak bylo konstatováno výše, obě tyto podmnožiny informací se do určité míry překrývají, takže jejich podřazení různým procesním režimům by dalo žalovanému a subjektům podobné povahy možnost, aby u informací nacházejících se v průniku těchto dvou podmnožin arbitrárně určovaly, v jakém procesním režimu rozhodnou o jejich poskytnutí.

Nejvyšší správní soud čj. 8 Aps 5/2012-47

ze dne 19. 2. 2013

Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že pro poskytování informací podle § 82 obecního zřízení je třeba použít zákon o svobodném přístupu k informacím. Pokud je povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje. Povaha povinného subjektu podle zákona o svobodném přístupu k informacím mu totiž umožňuje, aby plnil všechny své procesní povinnosti, které z tohoto zákona plynou. Bylo by naopak nelogické, aby při poskytování jednoho typu informací povinný subjekt poskytoval žadatelům o informace veškerý „procesní komfort“ zaručený zákonem o svobodném přístupu k informacím, zatímco v případě informací poskytovaných podle jiných zákonů nikoliv.

Nejvyšší správní soud ř. 10 As 163/2015-53

ze dne 1. 9. 2016

Elektronický podpis není nezbytnou náležitostí žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže byla žádost skutečně doručena na elektronickou adresu podatelny stěžovatelky, byla výzva k doplnění žádosti o elektronický podpis nezákonná. I nezákonná výzva však podle odborné literatury přerušuje lhůtu pro vyřízení žádosti o informace, a proto byla žalobcova první stížnost podána předčasně.

Ústavní soud ř. III. ÚS 156/02

ze dne 18. 12. 2002

Zákon ř. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím stanoví základní podmínky, za nichž jsou poskytovány informace povinnými subjekty; nelze jej však použít na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštních právních předpisů. Těmito zvláštními právními předpisy jsou např. zákon ř. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů a zákon ř. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí a další právní předpisy, které obsahují zvláštní úpravu poskytování informací vztahujících se k určité části působnosti povinných subjektů. Tyto zvláštní právní předpisy se vyznačují tím, že komplexně upravují podmínky, za nichž jsou určité informace poskytovány, včetně způsobu a forem jejich zpřístupňování a postupu při vyřizování žádostí o jejich poskytnutí, a to natolik úplně, že obecná právní úprava podmínek poskytování informací podle zákona ř. 106/1999 Sb. se vedle nich nemůže uplatnit.

Nejvyšší správní soud ř. 7 As 24/2007-106

ze dne 27. 3. 2008

Pouhé označení informace podnikatelem za obchodní tajemství není dostačující, aby požadovaná informace nebyla poskytnuta, protože podnikatel není povinným subjektem ve smyslu ustanovení ř. 2 zákona o informacích a není možné na něj přenášet oprávnění a povinnosti týkající se informační povinnosti podle citovaného zákona. Správní orgán je proto vždy povinen zkoumat, zda informace označená podnikatelem za obchodní tajemství skutečně splňuje všechny náležitosti obchodního tajemství podle ustanovení ř. 17 obch. zákoníku. Pokud totiž tomu tak není, o obchodní tajemství se nejedná. V takovém případě by povinný subjekt musel ignorovat tvrzení podnikatele o existenci obchodního tajemství a požadované informace žadateli poskytnout, pokud by ovšem nebyl dán jiný důvod pro odepření informací.

Ustanovení ř. 9 odst. 1 zákona o informacích je nutno vykládat jako odraz obecného vyvažování právem chráněných zájmů, kdy na jedné straně stojí zájem veřejnosti na kontrole veřejné správy a na straně druhé zájem soukromoprávních subjektů na uchování jejich obchodního tajemství. Je přitom třeba posoudit, který z těchto oprávněných zájmů v konkrétním případě převažuje. Podle stávající judikatury je pojem obchodního tajemství vykládán nikoliv jako nespojitá skutečnost umožňující pouze rozlišení mezi existencí či neexistencí, ale jako skutečnost, jež musí být vykládána v souvislosti s důvody, pro něž je její existence zkoumána.

Městský soud v Praze čj. 11 A 201/2015

ze dne 20. 4. 2017

Není možné, aby bylo odepřeno poskytnutí informací o celém rozsahu žádosti o informace s odkazem na ochranu obchodního tajemství podle § 9 zákona č. 106/1999 Sb. I kdyby veškeré žalobcem požadované údaje splňovaly podmínky pro existenci obchodního tajemství ve smyslu občanského zákoníku, není možné opomenout ustanovení § 12 zákona č. 106/1999 Sb. Předmětem obchodního tajemství mohou být pouze konkrétní skutečnosti a informace v určitém dokumentu, nikoli dokument jako celek. Povinný subjekt musí posoudit jednotlivé požadované informace s ohledem na přípustnost jejich poskytnutí a je povinen poskytnout veškeré požadované informace, u kterých není zřejmé, že tomu brání ustanovení zákona. Protože tak žalovaný neučinil, porušil vydáním napadeného rozhodnutí § 4 ve spojení s § 9 odst. 2 zákona.

Existenci obchodního tajemství nelze dovodit jen z vůle utajit dané skutečnosti nebo prohlásit je za důvěrné.

Ústavní soud čj. IV 746/15

ze dne 25. 2. 2016

Aplikace třicetidenní lhůty podle § 16a odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím po vydání zrušujícího rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, je nepřiměřeným omezením základních práv žadatele o informace, neboť je v rozporu s jeho právem na soudní ochranu a v rozporu s procesními závazky vyplývajícími z práva na informace podle čl. 17 Listiny. Při interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba zvolit ústavně konformní výklad. Je-li tedy k dispozici více výkladů, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace.

Nejvyšší správní soud čj. 9 As 90/2008-70

ze dne 23. 9. 2009

Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi základní práva chráněná Listinou základních práv a svobod a je mu poskytnuta odpovídající procesní ochrana, která je zajištěna právem podat odvolání, resp. rozklad; při jeho projednání je s ohledem na § 16 v souvislosti s § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, nutno podpůrně vyjít ze správního řádu, jenž pro případ elektronického podání stanoví jasná pravidla jednání, která v projednávané věci nebyla ze strany stěžovatelky dodržena. Komunikace prostřednictvím internetu má totiž svá specifika, jež skýtají na jedné straně nepopíratelné výhody, zejména snadnou dostupnost a rychlost, akcentované stěžovatelkou, na straně druhé také určitá rizika související s možností zneužití tohoto druhu komunikace, nehledě na již zmíněnou potřebu jednoznačné identifikace a autentizace osob v prostředí internetu.

Nejvyšší správní soud čj. 2 As 58/2007-52

ze dne 19. 2. 2008

Povinný subjekt, který žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, zavázán vydat ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

Nejvyšší správní soud čj. 8 As 57/2011-77

ze dne 29. 8. 2011

Základním vodítkem pro rozlišení, zda má být určitá žádost o poskytnutí informace (myšleno nikoli pouze ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) posuzována formálním či neformálním postupem, je samotná formulace žádosti. Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Bylo by formalistickým a tedy nežádoucím požadavkem, aby žadatel o informaci musel ve své žádosti vždy zmínit název zákona o svobodném přístupu k informacím, či dokonce odkazovat na některá jeho ustanovení. Je však třeba trvat na požadavku, aby bylo z podané žádosti zřejmé, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona a musí z ní být patrná vůle o vyřízení této žádosti postupem a s náležitostmi podle tohoto zákona.

Městský soud v Praze, čj. 9 A 279/2014-48

ze dne 22. 3. 2017

Zákonná výluka z práva na poskytnutí informace zakotvená v § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dopadá i na takové informace o majetkových poměrech dotčené osoby, které se týkají jejího majetku či závazků nízké hodnoty.

Nejvyšší správní soud, čj. 8 As 55/2012-62

ze dne 22. 10. 2014

Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zásadně poskytují.

II. Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků (§ 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

Městský soud v Praze, čj. 5 A 40/2015-68

ze dne 1. 10. 2018

Právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod náleží každému. Požadavek, aby žadatel o informaci o příjmech zaměstnanců na základě § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, plnil roli „tzv. společenského hlídačského psa“, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva nevyplývá. Je nutno nadále vycházet z názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, že na kontrole veřejné moci prostřednictvím § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se může podílet každý.

II. Střet práva na informace a ochrany soukromí dotčených fyzických osob při poskytování údajů o příjmech zaměstnanců povinných subjektů dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je nutno vyřešit za použití

testu proporcionality. Při jeho aplikaci je nutno zejména v konkrétním případě poměřit tyto dva v kolizi stojící chráněné zájmy. Primárním faktorem při tomto poměrování je otázka veřejného zájmu na znalosti požadované informace.

Nejvyšší správní soud, čj. 5 A 65/2002

ze dne 15. 7. 2004

Pokud na základě žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, byla již žadateli poskytnuta informace anebo bylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí této žádosti (rozhodnutí faktické nebo fiktivní), nic nebrání žadateli, aby podal žádost novou, byť i obsahově shodnou. Pokud má povinný subjekt za to, že dotyčná informace již byla poskytnuta, byť i po lhůtě k vyřízení původní žádosti, má novou žádost v zákonné lhůtě z tohoto důvodu zamítnout.

Nejvyšší správní soud, čj. 3 As 13/2007-75

ze dne 28. 3. 2008

Konkrétní obecní úřad (resp. městský úřad či magistrát statutárního města) je třeba považovat za jediný správní orgán, jemuž právní předpisy svěřují působnost v různých oblastech veřejné správy, a také za jediný povinný subjekt ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Tento povinný subjekt tedy není oprávněn odložit žádost o informaci či tuto žádost zamítnout se zdůvodněním, že se nevztahuje k jeho působnosti, pokud se tato žádost týká činnosti jiného odboru či složky téhož obecního úřadu, než je ta, které byla žádost adresována.

V Brně dne 13. listopadu 2006
Sp. zn.: 4399/2006/VOP/FH

Zpráva o šetření ve věci podání pana R. E.

A. OBSAH PODNĚTU

Svým dopisem, který mi byl doručen dne 29. 8. 2006, mě oslovil pan R. E. (dále stěžovatel), který se v době podání podnětu nacházel ve výkonu trestu odnětí svobody. Jeho podnět se týkal především problematiky zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a to ve vztahu k činnosti Vězeňské služby ČR. Konkrétně se jednalo o neposkytnutí (části) vnitřního předpisu Vězeňské služby ČR. Jak již bylo zmíněno, o poskytnutí předmětného dokumentu stěžovatel požádal v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. Orgány vězeňské služby však žádost stěžovatele zamítly. Ten se ale zaslání požadovaného dokumentu domáhal i nadále, a proto se obrátil na veřejného ochránce práv se žádostí o pomoc.

Jelikož činnost Vězeňské služby ČR spadá do působnosti veřejného ochránce práv a nebyl důvod pro odložení podnětu, rozhodl jsem se v souladu s § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, zahájit šetření týkající se jejího možného pochybení spočívajícího v neposkytnutí informace.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatel uvedl, že se již neúspěšně obracel na generální ředitelství Vězeňské služby ČR se žádostí o poskytnutí textu nařízení generálního ředitele Vězeňské služby ČR č. 11/2006, o vězeňské a justiční strážci (resp. nařízení č. 23/1999, které bylo prvně jmenovaným nařízením nahrazeno; dále „nařízení“). Žádosti nebylo vyhověno údajně s odůvodněním, že se jedná o interní předpis podléhající utajení.

Následně si stěžoval na Ministerstvu spravedlnosti, přičemž stížnost odůvodnil tím, že předmětný předpis řeší i povinnosti jeho samotného jakožto osoby ve výkonu trestu odnětí svobody. Jedná se např. o rozsah povolených věcí při eskortě, ponechání donucovacích prostředků v soudní síni apod. Stěžovatel dovozoval, že pro něj z daného předpisu vyplývají povinnosti, které musí plnit, a omezení, která je nucen strpět. Pokračoval, že by měl mít možnost se seznámit s tímto textem, aby se mohl přesvědčit, zda povinnosti a omezení, kterým je podroben, jsou oprávněné. Měl by proto zájem o zpřístupnění těch částí, které řeší omezení a povinnosti odsouzených. V tomto duchu také podal opakovanou žádost na GŘ VS ČR, přičemž netrval na poskytnutí částí, které řeší bezpečnostní opatření vězeňské služby.

Opakovaná žádost byla také zamítnuta,⁵⁰⁰ a to s odůvodněním, že předmětné nařízení obsahuje výhradně stanovení úkolů a povinností zaměstnancům VS ČR. Toto tvrzení nepovažoval stěžovatel za pravdivé, neboť např. § 60 předmětného nařízení má řešit přímo omezení týkající se jeho osoby, kterými se musí řídit s ohledem na rozsah povolených věcí během eskorty.

Ve zmíněné opakované žádosti uvedl, že je mu známo, že jinému odsouzenému bylo při podobné žádosti dle zákona 106/1999 Sb. vyhověno.⁵⁰¹ Odpověď ředitele odboru legislativního a právního generálního ředitelství Vězeňské služby ČR však byla taková, že tento argument je k otázce poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb. irelevantní. Stěžovatel však v tomto postoji spatřoval dvojný metr při vyřizování žádosti dle předmětného zákona, když jednomu odsouzenému je vyhověno a druhému ne.

Jak jsem již uvedl, rozhodl jsem se ve věci po prostudování dostupných materiálů zahájit šetření. Generálního ředitele VS ČR jsem proto požádal o stanovisko k celé záležitosti. Přitom jsem jej upozornil na to, že předběžně zastávám názor, že jmenovanému odsouzenému mělo být předmětné nařízení (resp. jeho části) zpřístupněno a poskytnuto. Důvody pro svůj postoj jsem blíže rozvedl v předmětné výzvě.

Generální ředitel VS ČR mi odpověděl svým dopisem ze dne 10. 10. 2006, čj. 312/4/06-50/001. Uvedl, že se s obsahem mého dopisu ztotožňuje a stěžovateli také již zaslal znění § 60 citovaného nařízení.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Činnost Vězeňské služby ČR spadá do působnosti veřejného ochránce dle § 1 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

V předmětné záležitosti konstatuji pochybení Vězeňské služby ČR. To však bylo zhojeno zasláním požadované informace stěžovateli. Důvody vedoucí mě k závěru o pochybení rozvádím níže.

Na základě stěžovatelem poskytnutých informací jsem předpokládal, že zveřejnění informace bylo odmítnuto s ohledem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.⁵⁰² Literatura k zákonu o svobodném přístupu k informacím však u daného ustanovení uvádí, že má-li být informace neposkytnuta, musí se vztahovat výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům určitého úřadu. Vztahuje-li se tedy určitá informace i k jiným skutečnostem než vnitřním pokynům a personálním předpisům úřadu, není povinný subjekt oprávněn její neposkytnutí odůvodnit poukazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona.⁵⁰³

⁵⁰⁰ Sdělení ředitele odboru legislativního a právního generálního ředitelství VS ČR ze dne 23. 8. 2006, čj. 104/72/50-2006/034.

⁵⁰¹ Sdělení ředitele odboru vězeňské a justiční stráže GR VS ČR ze dne 1. 8. 2006, čj. 33/159/2006-50/610.

⁵⁰² Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud: a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

⁵⁰³ Viz KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Praha. Linde Praha, a. s., 2005, s. 129.

Citovaná literatura dále uvádí, že při odmítnutí informací je třeba respektovat výkladové pravidlo dle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (LZPS): „při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena“. Není-li současně dán důvod i pro povinné odepření informací a nepředstavuje-li poskytnutí těchto informací pro povinný subjekt nepřiměřené obtíže, není v zásadě důvodu, proč je odepřít, přestože to formálně lze.⁵⁰⁴

Výše uvedená zásada je konkretizována např. v § 1 odst. 3 Instrukce Ministerstva spravedlnosti č. M-1827/99, ze dne 21. prosince 1999, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (Instrukce): V pochybnostech, zda jde o informaci podle odstavce 1, vychází povinný subjekt z toho, že právo na informace je ústavně zaručeným, politickým právem, jehož prostřednictvím se občané podílejí na výkonu státní moci a kontrole činnosti státních orgánů, a že přístup k informacím může být omezen pouze zákonem, je-li to nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Instrukce citovaná v předchozím odstavci tak obsahově odkazuje na č. 17 odst. 4 LZPS: Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Dlužno poznamenat, že na podobných principech staví i Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve svém čl. 10 odst. 2.⁵⁰⁵ V rozhodování Evropského soudu pro lidská práva jsou pak veškerá omezení vykládána skutečně restriktivně.⁵⁰⁶

Pro dokreslení dodávám, že citovaný komentář také stojí na stanovisku, že není možno neposkytnout informace obsažené v aktech metodického vedení, jakož v jiných výkladech či pokynech nadřízeného úřadu.⁵⁰⁷

Domnívám se také, že není zcela uplatnitelná námitka obsažená v naříkaném sdělení, že sdělení požadované informace jinému odsouzenému „je ve vztahu k poskytování informací ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, právně irelevantní“.⁵⁰⁸ Mimo obecný postulát rovného zacházení je možno vzít v úvahu také to, že přístup k informacím má být uplatňován na principu rovnosti i dle některých dokumentů přijatých na půdě Rady Evropy.⁵⁰⁹

⁵⁰⁴ Literatura citovaná v pozn. 503, s. 128.

⁵⁰⁵ Výkon těchto svobod (pozn.: svoboda projevu a právo na informace), protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

⁵⁰⁶ Literatura citovaná v pozn. 503, s. 27.

⁵⁰⁷ Literatura citovaná v pozn. 503, s. 128.

⁵⁰⁸ Viz sdělení ředitele odboru legislativního a právního GŘ VS ČR ze dne 23. 8. 2006, čj. 104/72/50-2006/034.

⁵⁰⁹ Např. doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o přístupu k informacím veřejných orgánů (Č. R (81) 19, ze dne 25. 11. 1981).

Považuji za vhodné zdůraznit, že stěžovatel by se, dle svých slov, spokojil s poskytnutím kopie izolovaného konkrétního ustanovení předmětného nařízení, neboť sám uznával, že vězeňská služba může provést selekci při poskytování informace z bezpečnostního hlediska, k čemuž ji právní předpisy také opravňují. Tato omezení je však třeba uplatňovat na základě principu minimalizace omezení práva na informace. Nabyt jsem tedy přesvědčení, že správný byl postup, jehož dokladem je sdělení ředitele odboru vězeňské a justiční stráže GR VS ČR (viz pozn. 2).

Rovněž jsem přesvědčen, že požadované ustanovení také není zcela irrelevantní ve vztahu k samotnému stěžovateli, tedy že neurčuje pouze povinnosti příslušníků VS a nemíří k třetím osobám. Poskytnutí daného ustanovení může přispět také k tomu, že se stěžovatel přesvědčí, že vězeňská služba plní své povinnosti řádně a není důvod pro spekulace o tom, zda by mu neměly být během eskorty poskytnuty případné další úlevy a výhody. Paradoxně tak poskytnutí požadované informace může vést k snížení počtu stížností adresovaných orgánům VS.

Pro úplnost dodávám, že ve stejném duchu (tedy s názorem na zpřístupňování obdobných interních předpisů na žádost veřejnosti) vyznívá také recentní rozhodnutí ve správním soudnictví. Konkrétně se jedná o rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2006, čj. 10Ca 196/2004-41 (zveřejněno pod č. 928 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2006).

D. ZÁVĚR

V rámci šetření jsem dospěl k závěru, že došlo k pochybení v podobě nezpřístupnění informace. Zároveň jsem si však vědom, jak již také bylo uvedeno výše, že vstřícný postoj generálního ředitele VS ČR představuje principiální posun v přístupu k dané problematice. Považuji přitom za vhodné, aby informace o řádném postupu byla pracovníkům generálního ředitelství VS ČR také sdělena a v budoucnu již nedošlo k opakování nedůvodného zamítnutí žádosti.

Také dodávám, že v doplnění podnětu ze dne 24. října 2006 stěžovatel uvádí, že v souladu se svou původní žádostí adresovanou generálnímu ředitelství VS ČR má zájem o „zaslání všech ustanovení NGŘ č. 11/2006, která řeší nakládání s odsouzenými ve VT, stanovují omezení, která musí odsouzený respektovat, a povinnosti, které musí plnit“. Přitom uznává, že některá ustanovení mohou podléhat určitému utajení. Rozsah ustanovení, který je možno zaslat, ponechává na zvážení orgánů Vězeňské služby ČR. Domnívám se, že v případě zájmu stěžovatele o poskytnutí většího rozsahu ustanovení je namíste poskytnout informace právě v rozsahu jím navrhovaném (a v tomto odstavci také specifikovaném).

Tato zpráva byla zaslána stěžovateli a v souladu s § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv k vyjádření také generálnímu řediteli VS ČR, aby se ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto dopisu mohl vyjádřit ke zjištěným pochybením.

JUDr. Otakar Motejl
veřejný ochránce práv

V Brně dne 6. srpna 2012
Sp. zn.: 4612/2012/VOP/KČ

Zpráva o šetření postupu Úřadu práce ČR ve věci neposkytnutí informací – směrnice o vyřizování stížností a organizačního řádu

A. OBSAH PODNĚTU

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan A. H. (dále „stěžovatel“) se stížností na postup Úřadu práce ČR, krajské pobočky v Brně (dále také „ÚP v Brně“). Doložil, že se dne 2. 7. 2012 dostavil na ÚP v Brně a požádal ústně, aby mu úřednice umožnila nahlédnout do směrnice o vyřizování stížností a do organizačního řádu. Po konzultaci s vedoucím kontrolně právního oddělení mu úřednice sdělila, že nahlédnutí možné není, neboť se jedná o vnitřní řídicí akty Úřadu práce ČR. Na základě požadavku stěžovatele vyhotovila o ústním jednání protokol. Stěžovatel následně podal písemnou stížnost proti uvedenému postupu. ÚP v Brně jeho podání vyhodnotil jako písemnou žádost o informace a písemným rozhodnutím ji zamítl.⁵¹⁰ V odůvodnění uvedl, že využil svého práva omezit poskytnutí informací, které se vztahují výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům.⁵¹¹

Na základě těchto informací jsem se rozhodla zahájit ve věci šetření.

B. ZÁVĚRY VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Tato zpráva o šetření je záměrně zpracována stručnou formou, neboť pochybení ÚP Brno považuji za zcela zjevné.

Nejprve pro pořádek uvádím, že k tomu, jakým způsobem vyřídil ÚP Brno podání stěžovatele po procesní stránce, mám pouze jedinou drobnější výhradu. Bylo by totiž projevem vstřícnosti (což je jeden z principů dobré správy), kdyby jej o možnosti a výhodách podání písemné žádosti o informace poučili již úředníci, kteří s ním vedli ústní jednání a sepisovali protokol. Tuto poznámku však činím spíše s přihlédnutím k tomu, že se jednalo o dva právníky, u nichž není nerealistické požadovat okamžitou orientaci v procesu poskytování informací a v právech žadatele. Nemám ale žádné výhrady k tomu, že stížnost stěžovatele, v níž se ohrazoval proti nemožnosti nahlédnout do požadovaných dokumentů při ústním jednání, vyhodnotil úřad podle obsahu jako písemnou žádost o dané informace. To byl z hlediska procesního velmi rozumný postup.

K vyhotovení této zprávy o šetření mě však vede zejména fakt, že ÚP Brno žádost stěžovatele odmítl, a to s odvoláním na vnitřní povahu požadovaných informací. V tomto ohledu mám za to, že ÚP Brno si vyložil zákon o svobodném přístupu k informacím nesprávně. Za informaci, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům, a tudíž k ní lze odepřít přístup podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze totiž považovat ta ustanovení vnitřního pokynu, která dopadají též

⁵¹⁰ Jde o rozhodnutí čj. MPSV-UP/55458/12-BM, ze dne 16. 7. 2012.

⁵¹¹ Ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

na osoby stojící vně povinného subjektu. Na tomto závěru se dlouhodobě shoduje odborná literatura,⁵¹² soudy⁵¹³ i veřejný ochránce práv.⁵¹⁴

Z povahy věci je zřejmé, že přinejmenším směrnice o vyřizování stížností bude z větší části dopadat právě na práva osob stojících vně povinného subjektu.⁵¹⁵ Pokud by snad obsahovala některá ustanovení čistě vnitřního charakteru (byť o tom mám vážné pochybnosti) a úřad by z nějakého důvodu nechtěl tyto její části zpřístupnit, mohl (s náležitým odůvodněním) zvolit jinou formu poskytnutí informace, např. kopii směrnice se začerněnými částmi textu.

Pokud jde o organizační řád ÚP Brno, zde už lze předpokládat, že celý tento dokument (nebo jeho větší část) je skutečně „ryzím“ vnitřním či personálním předpisem, který osoby stojící vně povinného subjektu nijak neovlivňuje. Z toho, že ÚP Brno zamítl paušálně přístup ke směrnici pro vyřizování stížností, však soudím, že ani v případě organizačního řádu nevedl úvahu o tom, zda snad některé jeho části přeče jen na třetí osoby nedopadají.

Uzavírám, že odepřít poskytnutí celého obsahu směrnice pro vyřizování stížností s odvoláním na její vnitřní povahu je podle mého názoru zcela zjevným pochybením ÚP Brno při aplikaci práva na informace. Vzhledem k tomuto pochybení mám vážnou pochybnost, zda ÚP Brno řádně vyhodnotil též povahu organizačního řádu, jež také odmítl (třeba i jen zčásti) žadateli poskytnout. Žádám proto ÚP Brno, aby své pochybení uznal a přijal odpovídající opatření k nápravě.

Nebude-li náprava dosažena, bude tato zpráva po vyjádření ÚP Brno podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci. V něm jsem připravena svou právní argumentaci v případě potřeby podrobněji rozvést.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

⁵¹² FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde, 2010. s. 408–411.

⁵¹³ Rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89, citováno dle www.nssoud.cz; rozsudek MS v Praze ze dne 12. 4. 2006, čj. 10 Ca 196/2004-41, citováno dle www.nssoud.cz

⁵¹⁴ Zpráva o šetření sp. zn. 4399/2006/VOP/FH, ze dne 13. 11. 2006, citováno dle www.ochrance.cz

⁵¹⁵ K tomu viz podrobněji zpráva o šetření ochránce citovaná v předchozí poznámce pod čarou.

V Brně dne 11. srpna 2011
Sp. zn.: 5137/2010/VOP/KČ

Závěrečné stanovisko k postupu Ministerstva vnitra – generálního ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR ve věci neposkytnutí informací o výsledku státní kontroly

A. REKAPITULACE ŠETŘENÍ

Na veřejného ochránce práv se obrátili manželé M. a Ing. P. o. (dále „stěžovatelé“). Uvedli, že Hasičský záchranný sbor Jihomoravského kraje (dále jen „HZS JMK“) částečně zamítl jejich žádost o veškeré informace o provedení státní kontroly, která proběhla z jejich podnětu ve stavbě, kde jejich soused provozuje sklenářství. HZS JMK poskytl stěžovatelům pouze částečné a obecné informace, např. kdy kontrola proběhla, porušení jakých právních předpisů bylo zjištěno (bez uvedení konkrétních závad), dokdy měly být závady odstraněny, že splnění uložených opatření bylo ověřeno kontrolní dohlídkou apod.

Ministerstvo vnitra – generální ředitelství Hasičského záchranného sboru ČR (dále jen „HZS ČR“) zamítlo odvolání stěžovatelů. Ti ve svém podnětu namítali, že důvody, které HZS ČR uvedl pro zdržení při vydání rozhodnutí o odvolání, nejsou relevantní a že jim nedodržením lhůty pro rozhodnutí vznikla škoda. Stěžovali si, že je odvolací orgán nepoučil o možnosti podat mimořádné opravné prostředky, a o možnosti podat proti rozhodnutí správní žalobu se tak dozvěděli až z vyrozumění ochránce, což již bylo po uplynutí lhůty pro její podání. Zejména si však stěžovali na obsah uvedeného rozhodnutí o odvolání, neboť podle nich bylo jejich odvolání oprávněné.

Po provedení šetření jsem dospěla k následujícím závěrům. HZS ČR pochybil, když zamítl odvolání stěžovatelů. HZS JMK jako podřízený orgán se totiž dopustil při vyřizování žádosti o informace následujících pochybení:

- jestliže stěžovatelé požadovali poskytnutí informací formou kopií konkrétních listin (např. výslovně zmínili protokol z provedené kontroly), pak měli právo na poskytnutí požadovaných informací formou kopie, nikoliv pouhého výpisu,⁵¹⁶
- HZS JMK se nesprávně odvolal na povinnost mlčenlivosti svých zaměstnanců, která je však prolomena ustanovením § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím, a nemůže proto být sama o sobě důvodem k neposkytnutí informací úřadem jako celkem,⁵¹⁷
- HZS s odůvodněním, že je povinen chránit informace poskytnuté mu třetí osobou, odepřel žadatelům i takové informace, které ve skutečnosti vznikly jeho vlastní úřední činností, zejména kontrolní zjištění, závěry kontroly a uložená opatření k nápravě, stejně jako závěry kontrolní dohlídky.⁵¹⁸

⁵¹⁶ Viz rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích sp. zn. 10Ca 232/2001-40, ze dne 24. 10. 2001, rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7A 3/2002-46, ze dne 14. 1. 2004.

⁵¹⁷ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3Ads 33/2006-57, ze dne 16. května 2007.

⁵¹⁸ Viz zpráva a závěrečné stanovisko veřejného ochránce práv pod sp. zn. 3186/2008/VOP/DS, dostupné v anonymizované podobě na oficiálních internetových stránkách ochránce z: www.ochrance.cz

Naopak, za pravdu jsem nemohla dát stěžovatelům v tom, že by byl správní orgán povinen je poučit o možnosti podat proti svému rozhodnutí mimořádné opravné prostředky (např. správní žalobu). Pokud jde o údajnou náhradu škody způsobené průtahy v řízení, odkázala jsem je na Ministerstvo vnitra, případně na soud.

B. REAKCE NA ZPRÁVU O ŠETŘENÍ

Na mou zprávu reagoval HZS ČR tak, že své pochybení zčásti uznal, když uvedl, že rozhodnutí skutečně nebylo v souladu s rozsudky z oblasti práva na informace. Zároveň však upozornil, že toto pravomocné rozhodnutí již není možno nijak změnit ani zrušit. Možnost podání správní žaloby totiž stěžovatelé nevyužili a přezkum rozhodnutí nadřízeným orgánem nepřipadá v úvahu. Správní řád, který přezkumné řízení upravuje, se totiž na procesy podle zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje pouze v omezené míře, která je přesně vymezena zákonem o svobodném přístupu k informacím v ustanovení § 20 odst. 4. Přezkum rozhodnutí jako mimořádný opravný prostředek sem nespadá a citované ustanovení výslovně uvádí „v ostatním se správní řád nepoužije“.

Zároveň však generální ředitel HZS ČR nabídl možnost řešení, totiž podání nové žádosti o informace ze strany stěžovatelů. Podle jeho názoru to, že o obdobné žádosti povinný subjekt již jednou rozhodl, nevytváří překážku rozhodnuté věci. Uvedl, že by bylo vhodné, aby nová žádost byla přesněji zaměřena na konkrétní informace, o něž se žadatelům jedná, aby o nich mohl podřízený orgán konkrétně rozhodnout. Zároveň však uvedl, že podle jeho názoru by žadatelům měly být předně poskytnuty takové informace, které objektivně slouží nebo mohou sloužit k ochraně jejich zájmů, nikoliv např. rozhodnutí o uložení pokuty jiné osobě včetně výše případné sankce. Dále upozornil, že HZS JMK může poskytnout pouze takové informace, které se týkají jeho působnosti. Pokud jsou předmětem zájmu stěžovatelů údaje o stavebnětechnickém stavu dotčených staveb, měli by se, podle jeho názoru, obrátit spíše na příslušný stavební úřad.

Závěrem generální ředitel HZS ČR přislíbil, že jeho úřad adresuje podřízenému HZS JMK metodické doporučení k obdobným případům, aby byly tento i budoucí případy vyřizovány správně a jednotným způsobem.

C. STANOVISKO OCHRÁNCE

Hodnotím kladně, že generální ředitel HZS ČR uznal pochybení svého úřadu a aktivně nabídl kroky, které by mohly vést ke zjednání nápravy. Uznávám předloženou argumentaci, proč v daném případě již nebylo možno odvolací rozhodnutí zrušit. Zákon o svobodném přístupu k informacím využití přezkumného řízení skutečně neumožňuje, je zde však možnost podání nové žádosti, o níž musí povinný subjekt znovu rozhodnout. Proto doporučuji stěžovatelům, aby se na HZS JMK obrátili s novým podáním, přičemž jeho úspěšnosti mohou skutečně napomoci tím, že požádají o kopie konkrétních dokumentů. Díky předchozí žádosti o informace již vědí, že by měl existovat např. protokol o provedené tematické požární kontrole a záznam o kontrolní dohlídce, které by měly obsahovat veškerá zjištění, která učinil HZS JMK

ohledně požární bezpečnosti předmětných staveb. To jsou dokumenty, které by nejspíše mohly obsahovat informace, o něž stěžovatelům šlo.

Musím však důrazně upozornit, že nesouhlasím s podaným výkladem generálního ředitele HZS ČR, podle něhož by žadatelům měly být předně poskytnuty takové informace, které objektivně slouží nebo mohou sloužit k ochraně jejich zájmů. Je třeba mít na paměti, že podle zákona o svobodném přístupu k informacím není žadatel povinen uvádět důvody svého dotazu. Povinný subjekt tudíž nemůže a nesmí jeho důvody zkoumat. O tom, zda mu požadovanou informaci poskytne, nebo nikoliv, musí rozhodnout výhradně jen na základě povahy samotné informace – buď se jedná o informaci, u které je zákonný důvod, proč ji nelze poskytnout nikomu (např. obchodní tajemství, osobní údaje fyzické osoby apod.), nebo jde naopak o informaci, kde takový důvod neexistuje, a v tom případě je povinností úřadu ji poskytnout komukoliv, kdo o ni požádá. V obou případech by zkoumání, k čemu žadatel informaci potřebuje nebo zda může daná informace sloužit k ochraně jeho zájmů, bylo zbytečné, ba dokonce protizákonné.

Naopak mohu souhlasit s tím, že pokud jsou předmětem zájmu stěžovatelů otázky stavebního či technického stavu stavby, které s požární bezpečností přímo nesouvisějí, je mnohem vhodnější obrátit se s žádostí o informace na příslušný stavební úřad (případně mu podat návrh na zahájení příslušného řízení, např. o nařízení nezbytných stavebních úprav).

D. OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Na základě výše uvedeného navrhuji následující opatření k nápravě. Jestliže stěžovatelé podají novou žádost o informace o zjištěních, která učinil HZS JMK při tematické požární kontrole na stavbě jejich souseda, vyřídí úřad jejich novou žádost v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím a judikaturou správních soudů. To znamená, že jim poskytne veškeré informace, o něž požádají, pokud se vztahují k jeho působnosti a není u nich dán ze zákona důvod k jejich odepření. Jestliže stěžovatelé požádají o kopie konkrétních listin (např. kontrolního protokolu, písemného záznamu o kontrolní dohlídce apod.), úřad jim poskytne informace formou kopií, kde případně znečitelní ty informace, které bylo nutno vyloučit (např. osobní údaje fyzických osob). Pokud úřad žádosti stěžovatelů třeba i jen zčásti nevyhoví, vydá o tom správní rozhodnutí, kde vysvětlí, jaké důvody jej vedly k odepření určitých informací a které zákonné ustanovení jej k tomuto kroku opravňovalo.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

V Brně dne 24. března 2011
Sp. zn.: 5790/2010/VOP/DS

Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci postupu Ministerstva dopravy při vyřizování stížnosti proti nevhodnému chování úřední osoby, žádosti o poskytnutí informace.

A. OBSAH PODNĚTU

Podnětem se na mě dne 29. 11. 2010 obrátil pan V. H. (dále „stěžovatel“) a žádal o prošetření postupu Ministerstva dopravy při:

- vyřizování jeho stížnosti na nevhodné chování úřední osoby,
- vyřizování jeho žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím,
- řízení o odnětí profesního osvědčení kontrolního technika (čj. 78/2010-040-DOZ/4).

Cílem šetření jsem učinil pouze první dva body stížnosti, a tato zpráva tedy nijak nehodnotí průběh či správnost výsledků samotného správního řízení o odnětí profesního osvědčení. Proti rozhodnutí ministra po projednání rozkladovou komisí je (či bude) přípustná správní žaloba, jak byl stěžovatel podrobně poučen již dopisem Kanceláře veřejného ochránce práv ze dne 25. 1. 2011. Předmětem mého šetření je tak v této chvíli výhradně proces související komunikace mezi stěžovatelem a Ministerstvem dopravy (dále také „ministerstvo“).

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), ve věci zahájit šetření, v jehož rámci jsem o stanovisko požádal dotčené ministerstvo.

Protože oba procesy (stížnost na chování úředníka i žádost o informace) skončily prostřednictvím „opravných prostředků“ až na úrovni ministra dopravy, komunikoval jsem ve věci s náměstkem ministra – státním tajemníkem JUDr. Radkem Šmerdou, Ph.D. (dále také „státní tajemník“). Příklad se totiž netýkal pouze postupů jednotlivých ministerských odborů (odbor auditu, kontroly a dozoru a odbor bezpečnostní), nýbrž i složek nadřízených.

Dne 16. 2. 2011 mi bylo doručeno vyjádření státního tajemníka, z nějž a také z podkladů dodaných přímo stěžovatelem lze rekonstruovat obě složky případu takto:

B.1 Vyřízení stížnosti na nevhodné chování úřední osoby

Na základě kontroly provedené dne 13. 5. 2010 pracovníky Ministerstva dopravy u kontrolované osoby STK JABLONNÉ, s. r. o., došlo dne 6. 8. 2010 k zahájení správního řízení ve věci odnětí profesního osvědčení kontrolního technika. Řízení je vedeno vůči stěžovateli, který je pravděpodobně zaměstnancem kontrolované osoby.

Stěžovatel podal ministerstvu v souladu se svým právem vyjádřit v řízení své stanovisko (ustanovení § 36 odst. 2 správního řádu) a navrhnout důkazy (ustanovení § 36 odst. 1 správního řádu) „vyjádření účastníka řízení...“ ze dne 11. 8. 2010. Součástí tohoto vyjádření (poslední strana dole) je i výslovná stížnost na nevhodné chování úřední osoby Ing. Miroslava Bárty. Stěžovatel očekával vyřízení této stížnosti dle ustanovení § 175 odst. 5 správního řádu.

Protože stížnost vyřízena nebyla, podal dne 14. 10. 2010 žádost o přešetření vyřízení své stížnosti dle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu, a to do rukou ministra dopravy.

Tato stížnost na vyřízení původní stížnosti byla ministerstvem vyřízena, a to dopisem ředitelky odboru auditu, kontroly a dozoru ze dne 30. 11. 2010. V tomto dopisu se již ministerstvo věcně zabývalo údajným namítaným arogantním chováním kontrolního pracovníka, konstatovalo provedení výsledků kontrolních pracovníků a prošetření celé věci. Stížnost byla v části namítaného nevhodného úředního chování shledána neopodstatněnou a ve zbytku pak jako nepřijatelná, neboť ohledně ostatních skutečností probíhá správní řízení.

B.2 Postup dle zákona o svobodném přístupu k informacím

Žádostí ze dne 13. 10. 2010 (doručeno dne 15. 10. 2010) požadoval stěžovatel dále určitá vysvětlení (fakticky výklad právních a technických předpisů), přičemž svoji žádost podřazoval pod režim zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Na jeho žádost nebylo reagováno.

Stěžovatel proto dne 10. 11. 2010 (doručeno dne 15. 11. 2010) podal stížnost, jejíž vyřízení žádal po ministru dopravy opět v roli nadřízeného úřadu. Stížnost stěžovatel správně podřadil pod ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Takto také byla jeho stížnost vyhodnocena ministerstvem a dne 16. 12. 2010 (vypraveno patrně dne 20. 12. 2010) vydal ministr dopravy rozhodnutí čj. 299/2010-040-STIZ/4, jímž uložil svému ministerstvu řádné vyřízení stěžovatelovy žádosti podané procesně v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, a to do 15 dnů od doručení citovaného rozhodnutí.

Dne 19. 1. 2011 stěžovatel opět urgoval vyřízení své žádosti, která nebyla vyřízena ani navzdory rozhodnutí ministra dopravy. Ministr dopravy prověřil celou záležitost a vyzval věcný odbor (odbor bezpečnostní) k okamžitému vyřízení žádosti.

Ministerstvo dopravy (bezpečnostní odbor) rozhodlo teprve dne 21. 1. 2011 (vypraveno patrně dne 24. 1. 2011) tak, že žádost stěžovatele o poskytnutí požadovaných informací odložilo pro nepůsobnost [ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Hlavním důvodem odložení byla skutečnost, že stěžovatel žádal výklad právních norem, respektive jeho dotazy by znamenaly nutnost vytvářet nové informace, a proto tato data nemohou být poskytnuta dle zákona o svobodném přístupu k informacím (viz jeho ustanovení § 2 odst. 4). V odůvodnění je rovněž citována soudní judikatura tento postup podporující.

Nad rámec vyřízení žádosti v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím pak ministerstvo patrně zaslalo určité informační dokumenty a odkázalo stěžovatele na své webové stránky, přičemž pro řešení stěžovatelem předložených dotazů výslovně zdůraznilo důležitost vyhlášky č. 103/1995 Sb.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup Ministerstva dopravy z hlediska dodržení právních předpisů (tzn. správního řádu a zákona o svobodném přístupu k informacím), popřípadě taktéž z hlediska principů dobré správy.

C.1 Vyřízení stížnosti na nevhodné chování úřední osoby

K této části případu chci úvodem konstatovat, že veřejná moc jako celek podanou stížnost na nevhodné chování úřední osoby nakonec řádně vyřídila (i bez mého vstupu do případu), což lze jistě přivítat.

Přesto je však skutečností, že ministerstvo nejprve chybně (resp. nedostatečně) vyhodnotilo písemnost stěžovatele ze dne 11. 8. 2010, obsahující v samotném závěru (jako doplněk obsáhlého vyjádření účastníka správního řízení) taktéž stížnost na nevhodné chování úřední osoby. Tuto stížnost nebylo možno řešit v rámci správního řízení, a proto měla být pracovníky odboru auditu, kontroly a dozoru vyhodnocena ve smyslu ustanovení § 175 odst. 5 správního řádu⁵¹⁹ a vyřízena ve lhůtě 60 dnů.

Postup Ministerstva dopravy, odboru auditu, kontroly a dozoru tedy hodnotím jako chybný, jelikož nevyřídil stížnost směřující proti nevhodnému chování úřední osoby v zákonné lhůtě a stěžovatele nevyrozuměl.

Toto pochybení nicméně ministerstvo implicitně přiznává, když věcně vyřídilo následnou stížnost stěžovatele na nevyřízení původní stížnosti, přičemž se obsahem původní stížnosti zabývalo a prošetřilo ji. Stěžovatel byl tedy o výsledku prošetření svých stížností vyrozuměn dopisem ze dne 30. 11. 2010. Tímto také ministerstvo napravilo svoji počáteční nečinnost.

Přesto se i ohledně tohoto postupu ministerstva musím přinejmenším formálně pozastavit nad otázkou, zda stížnost na nevyřízení stížnosti vyřizovala oprávněná osoba.

Dle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu vyřizuje stížnost na nevyřízení (či špatné vyřízení) původní stížnosti nadřízený správní orgán.

Dle ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu je nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu státní tajemník ministerstva (nebo ministr, vyhradí-li si to).

Jestliže původní stížnost směřovala proti věcnému odboru ministerstva (odbor auditu, kontroly a dozoru), přičemž tento odbor ji řádně nevyřídil, měl o následné stížnosti, dle mého názoru, rozhodovat státní tajemník ministerstva, a nikoliv opět tentýž odbor (byť následnou stížnost vyřizovala již přímo jeho ředitelka). Situace je zde komplikována v tom smyslu, že odbor auditu, kontroly a dozoru bývá obvykle vyšším kontrolorem procesů uvnitř ministerstva, a dozírá tedy na jiné odbory, může připravovat podklady pro ministra či státního tajemníka apod. V šetření

⁵¹⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

kauze však sám vystupoval v roli věcného odboru. Domnívám se, že pro takové případy je ovšem nutno realizovat jiný scénář a dodržet i zde požadavky správního řádu. Pro vysvětlení dodávám, že nejde o jakousi libůstku zákonodávce ve složitých právních konstrukcích, nýbrž vykládané ustanovení je odrazem prostého principu, že nikdo nemá být soudcem (ani kontrolorem) ve vlastní věci.

C.2 Postup dle zákona o svobodném přístupu k informacím

Je evidentní, že ministerstvo chybovalo taktéž při vyřízení žádosti stěžovatele podané v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále také „InfZ“).

Ministerstvo dopravy porušilo InfZ poprvé již tím, že žádost nevyřídilo žádným ze zákonem předvídaných způsobů (poskytnutí informace, odložení žádosti, odmítnutí žádosti), a dokonce nijak nereagovalo.

Ode dne 15. 11. 2010, kdy byla doručena stížnost stěžovatele podaná dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. b) InfZ, uplynula nadřízenému orgánu lhůta 15 dnů dle ustanovení § 16a odst. 8 InfZ dne 30. 11. 2010. Tímto nadřízeným správním orgánem byl přímo ministr dopravy, který se zpožděním 20 dnů o stížnosti rozhodl.⁵²⁰

Věcně však ministr dopravy případ vyhodnotil správně a uložil svému ministerstvu řádné vyřízení stěžovatelovy žádosti dle InfZ, a to do 15 dnů od doručení citovaného rozhodnutí.

Ode dne vypravení tohoto rozhodnutí (20. 12. 2010) uplynula ministerská lhůta dne 4. 1. 2011, kdy měla být žádost ministerstvem nově vyřízena.⁵²¹ Ministerstvo dopravy (bezpečnostní odbor) se tak ocitlo v dalším prodlení 20 dnů, když nově žádost stěžovatele vyřídilo teprve dne 24. 1. 2011.

Přestože se ztotožňuji s hmotněprávním výsledkem hodnocení ministerstva (stěžovatel nepožadoval takové informace, které by podléhaly InfZ, jak jasně vyplývá z jeho ustanovení § 2 odst. 4), musím po všech zmíněných průtazích jako nevhodné navíc označit i procesní způsob konečného vyřízení věci.

Domnívám se, že vhodnějším postupem v šetřeném případě by bylo vydání řádného správního rozhodnutí o odmítnutí žádosti v režimu ustanovení § 15 InfZ, neboť požadované informace nebyly stěžovateli fakticky (byť oprávněně) poskytnuty.

Odložení pro nepůsobnost [ustanovení § 14 odst. 5 písm. c) InfZ] se mi jeví jako procesně nevhodný postup, neboť odložení se realizuje procesně pouze neformálním přípisem, u něž je z pohledu žadatele obtížnější forma obrany (včetně obrany soudní). Na rozdíl od soudní judikatury nižších soudů uvedené ministerstvem

⁵²⁰ Na tomto místě je ohledně výpočtu prodlení vhodné vysvětlit, že se při kláním k názoru, že ústřední správní úřad nemá „k dobru“ dalších 7 dnů dle ustanovení § 16a odst. 5, určených jinak pro předání stížnosti spolu se spisem nadřízenému úřadu, neboť nadřízený orgán i rozhodující orgán v tomto případě jedno jsou a jde pouze o rozdíl ve vnitřní funkční příslušnosti (věcný odbor – ministr). Shodně viz FUREK, A., ROZHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář*. Praha: Linde Praha, a. s., 2010, s. 481.

⁵²¹ Pro interní předávání rozhodnutí a související spisové dokumentace uvnitř správního úřadu neexistují zákonná pravidla. Jedná se o vnitřní organizační nastavení a nejde o doručování ve smyslu správního řádu. Z tohoto důvodu je nutné ministerskou lhůtu počítat ode dne vydání rozhodnutí ministra dopravy, neboť je třeba mít za to, že tímto dnem bylo povinnému subjektu (ministerstvu) rozhodnutí nadřízeného úřadu (ministra) doručeno.

v odkládacím dopisu poukazují na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, sp. zn. 2As 44/2008, a závěry právní teorie.⁵²² Není rovněž bez zajímavosti, že stejný názor vyslovila také zástupkyně veřejného ochránce práv, a to již ve své zprávě ze dne 12. 9. 2007, sp. zn. 2401/2007/VOP/KČ (nepublikováno), když tímto podpořila tehdejší právní názor Ministerstva pro místní rozvoj, které shodnou otázku řešilo.

Shrnuji tedy, že jako přiměřenější se mi jeví rozhodnout o odmítnutí žádosti, jde-li o informace, které by bylo třeba nově vytvářet (např. právní výklady), tedy postupovat dle ustanovení § 15 InfZ ve vazbě na ustanovení § 2 odst. 4 než konstruovat, že předmětná žádost požaduje informace nevztahující se k působnosti povinného subjektu. Mnou doporučený postup navíc vede k možnosti řádného odvolacího řízení a případného soudního přezkumu, což je v případech omezení ústavně garantovaného práva na informace (čl. 17 Listiny) jistě vhodné, ne-li s ohledem na právo na spravedlivý proces (čl. 36 Listiny) dokonce přímo nezbytné.

Pro stěžovatele je však tento procesní exkurs nedůležitý, neboť jeho žádost, jak jsem již uvedl, skutečně nesměřovala k informacím dle InfZ poskytnutelným, a jediné, čeho by se tak mohl dočkat, je procesně řádné odmítnutí jeho žádosti.

Na okraj celého případu chci ještě poznamenat, že pokud ministerstvo nad rámec vyřízení žádosti v režimu InfZ poskytuje určitá doporučení, lze to považovat za vhodné a z pohledu principů dobré správy vítané. Nemělo by se však stávat, že ústřední správní orgán, do jehož gesce určitá problematika spadá, bude poskytovat rady a nasměrování odkazem na právní předpis, který je téměř 10 let zrušen.⁵²³

D. ZÁVĚR

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránce práv, ve znění pozdějších předpisů s tím závěrem, že jsem v postupu správního úřadu, tj. Ministerstva dopravy, shledal určitá procesní pochybení, jež jsou podrobně popsána v předcházející části této zprávy.

Pochybení spočívají jednak v počátečním nevyřizování stížnosti na nevhodné chování úřední osoby, když problematické je také systémové nastavení vyřizování tzv. následných stížnosti na nevyřízení původní stížnosti.

Pochybení spočívají také v porušování zákona o svobodném přístupu k informacím, když o žádosti stěžovatele bylo možno bezpochyby rozhodnout do 15 dnů od jejího podání, takže by byla odmítnuta (pro požadavek nově vytvářených informací), namísto mnohaměsíční úřední činnosti/nečinnosti s podivným průběhem.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje moje dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčeného správního úřadu podkladem pro moje závěrečné stanovisko ve věci.

⁵²² Rozsudek je citován in: FUREK, A., ROZHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím – komentář*. Praha, Linde Praha, a. s., 2010, s. 86–87. Stejně tak je v této publikaci jejími autory podpořen právě uvedený názor, a to na straně 64–65.

⁵²³ Vyhláška č. 103/1995 Sb., o pravidelných technických prohlídkách a měření emisí silničních vozidel, byla ke dni 28. 8. 2001 zrušena a nahrazena vyhláškou č. 302/2001 Sb., o technických prohlídkách a měření emisí vozidel, ve znění pozdějších předpisů.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů jsem požádal ministra dopravy, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřil a informoval mě, jaké přijal kroky ke zjednání nápravy. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také stěžovateli.

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
veřejný ochránce práv

Zpráva o šetření ve věci poskytování informací o přestupcích veřejných funkcionářů

A. SHRNUTÍ PODNĚTU

Dne 13. listopadu 2012 se na mě obrátil pan P. L., novinář na volné noze, (dále jen „stěžovatel“) s podnětem, jímž nesouhlasí s postupem Magistrátu města Ostravy (dále též „Magistrát“) a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje (dále také „krajský úřad“). Stěžovateli byly odmítnuty informace, o které podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“) požádal.

Stěžovatel dne 5. 4. 2012 (a dne 14. 4. 2012) požádal podle informačního zákona o tyto informace:

- 1) K jakému závěru došel Magistrát při řešení oznámení o podezření ze spáchání přestupku senátora Ing. Zdeňka Besty, kterého se měl dopustit tím, že neuvedl přesné, úplné a pravdivé informace v prohlášení dle ustanovení § 9 zákona o střetu zájmů⁵²⁴?
- 2) Které další veřejné činitele úřad z týchž důvodů řešil a s jakým výsledkem?

Povinný subjekt (město Ostrava, resp. Magistrát) zcela odmítl⁵²⁵ poskytnout informace požadované pod č. 1; k druhému dotazu stěžovatele sdělil, že „v roce 2012 skutečně obdržel 6 oznámení o přestupku podle zákona o střetu zájmů, a to ve věci veřejných funkcionářů, kteří mají v územním obvodu tohoto obecního úřadu s rozšířenou působností trvalý pobyt a všechna tato došla oznámení o přestupku (...) byla řádně a ve stanovených lhůtách vyřízena“. Odmítnutí žádosti povinný subjekt odůvodnil (ve stručnosti) poukazem na ustanovení § 8a informačního zákona.⁵²⁶ Povinný subjekt zmiňuje, že vychází z dosavadní rozhodovací praxe, např. Úřadu pro ochranu osobních údajů, komentáře k informačnímu zákonu a metodiky Ministerstva vnitra, a konstatuje, že informace vztahující se ke konkrétní osobě, např. i informace o přestupku spáchaném konkrétní osobou, lze považovat za osobní údaje. Konkrétně uvádí: „Obecně platí, že s ohledem na tuto skutečnost může dojít až k odmítnutí obecné žádosti o poskytnutí informace, jelikož poskytnutím jakéhokoliv údaje (...) by došlo k zásahu do ochrany „osobních údajů.“ Na vysloveném závěru nic nemění dle názoru povinného subjektu skutečnost, že se jedná o osoby v postavení veřejných funkcionářů ve smyslu zákona o střetu zájmů. Právo těchto osob na „ochranu osobnosti a soukromí“ není možno snižovat. Podle povinného subjektu nebyl zjištěn žádný relevantně významný společenský zájem, který by upřednostnil právo na informace před

⁵²⁴ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“).

⁵²⁵ Rozhodnutím čj.: SMO/118707/Vnitř./Dro ze dne 17. 4. 2012.

⁵²⁶ „Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“

„osobnostním právem“ jednotlivých osob řešených u povinného subjektu v pozici podezřelého z přestupku.

Proti rozhodnutí se stěžovatel včas odvolal. V odvolání poukázal na rozdílný přístup Městského úřadu Krnov, jež mu informace k řízení o přestupku se senátorem Ing. Jaroslavem Palasem za úhradu poskytl.⁵²⁷

Krajský úřad k odvolání stěžovatele ze dne 20. 4. 2012 rozhodnutí povinného subjektu potvrdil a odvolání zamítl.⁵²⁸ Ve svém rozhodnutí pouze odkázal na prvoinstanční rozhodnutí a jeho odůvodnění, jež, dle názoru krajského úřadu, vychází z metodiky Ministerstva vnitra.⁵²⁹ Námitku stěžovatele na rozdílný přístup povinných subjektů při poskytování informací týkajících se veřejných činitelů (s poukazem na odlišný postup Městského úřadu Krnov) shledal krajský úřad v části důvodnou z důvodu porušení zásady materiální rovnosti před zákonem (zásady legitimního očekávání), nicméně s poukazem na dosavadní nízký počet řízení doplňuje, že správní praxe se teprve utváří a než se tak stane, hodlá krajský úřad vycházet ze zmíněné metodiky Ministerstva vnitra. Vzhledem k tomu, že postup Městského úřadu Krnov není předmětem řízení, nepovažoval krajský úřad za možné se k němu blíže vyjádřit.

B. PRŮBĚH ŠETŘENÍ (SKUTKOVÉ A PRÁVNÍ OKOLNOSTI PŘÍPADU ZJIŠTĚNÉ BĚHEM ŠETŘENÍ)

S přihlédnutím ke skutečnosti, že podání stěžovatele směřuje do působnosti veřejného ochránce práv, splňuje předepsané náležitosti a vzbuzuje pochybnosti o zákonnosti postupu zmíněných úřadů, zahájil jsem v dané věci v souladu s ustanovením § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“) šetření.

Pro účely svého šetření jsem požádal dotčené úřady o spisovou dokumentaci a písemné stanovisko ke skutkovým a právním okolnostem případu. Obsah obdržených odpovědí oslovených institucí shrnuji pro přehlednost následovně.

Primátor statutárního města Ostravy Ing. Petr Kajnar mě ve své odpovědi odkázal na zdůvodnění rozhodnutí Magistrátu v dané věci, které doložil v kopii společně se stěžovatelskými žádostmi o informace, odvoláním a rozhodnutím o něm.

Ředitel Krajského úřadu Moravskoslezského kraje PaedDr. Jaroslav Soural, CSc., kromě připojené spisové dokumentace k postupu odvolacího orgánu uvedl, že krajský úřad vycházel z již zmíněného metodického doporučení Ministerstva vnitra, jež označil za jediný dostupný návod, jak mají správní orgány v případě žádostí o informace postupovat. Poukázal na skutečnost, že spíše byl využíván institut nahlášení do spisu dle ustanovení § 38 správního řádu,⁵³⁰ informační zákon byl aplikován minimálně, proto neexistovala konstantní správní praxe, na kterou by krajský úřad mohl navázat. I z tohoto důvodu tedy ředitel krajského úřadu přivítá názor veřejného ochránce práv jako vodítko pro další postup.

⁵²⁷ Kopii poskytnutí této informace stěžovatel k podnětu ochránce práv připojil.

⁵²⁸ Rozhodnutím čj.: MSK 55992/2012 ze dne 7. 5. 2012.

⁵²⁹ Krajský úřad výslovně odkazuje na metodiku týkající se poskytování informací ze správních (přestupkových) spisů, která je přístupná pod odkazem <http://www.mvcr.cz/odk2/>.

⁵³⁰ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Z vyjádření ředitelky odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra Ing. Marie Kostruhové vyplývá, že ministerstvo nezpracovalo žádnou obecnou metodiku k poskytování informací o výsledcích přestupkových řízení (obecně ani ve vztahu k přestupkům o střetu zájmů) podle informačního zákona. V tomto ohledu ani nekomunikovalo s Magistrátem či krajským úřadem. K této problematice se ministerstvo náznakem zmínilo pouze v metodickém doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 1 vydaném na základě podnětu mého předchůdce JUDr. Otakara Motejla v roce 2009, dostupném na webové adrese uvedené v poznámce pod čarou č. 6.⁵³¹

Paní ředitelka dále vysvětluje, že doporučení zpracované v roce 2009 vycházelo z tehdejší praxe a judikatury, která (zjednodušeně řečeno) preferovala ochranu osobnostních práv, včetně ochrany osobních údajů před právem na informace. Nicméně poukazuje na judikaturní posun, kdy vztah těchto dvou práv je vnímán jako vztah dvou konkurujících si ústavních práv, jejichž kolizi je nutné řešit na základě principu proporcionality. S ohledem na tento vývoj uvádí, že **„ministerstvo přinejmenším v posledních dvou letech zastává konstantní stanovisko, že žádost o informace týkající se konkrétního přestupce nelze bez dalšího odmítnout s odkazem na ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Je vždy nutné zabývat se především povahou přestupkového jednání, osobou přestupce a všemi dalšími souvislostmi, za nichž byl přestupek spáchán. Tam, kde s ohledem na tyto skutečnosti zjevně převáží legitimní zájem na informování veřejnosti, je nutné ochranu osobních údajů prolomit a informaci poskytnout. Za učebnicový příklad prolomení ochrany osobních údajů přitom považují právě přestupky podle zákona o střetu zájmů, jichž se dopustili veřejní funkcionáři vymezení v ustanovení § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů.“**

O nezbytnou součinnost (v podobě výkladového stanoviska k nastolenému tématu) jsem podle ustanovení § 16 zákona o veřejném ochránci práv požádal předsedu Úřadu pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) jakožto dozorového orgánu na úseku ochrany osobních údajů. Předseda Úřadu mé žádosti připsal ze dne 14. 1. 2013 vyhověl. O jeho právní hodnocení se opírám v následující části zprávy.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ PŘÍPADU VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Dodávám, že při formulaci níže uvedených průběžných závěrů jsem se nemohl vyhnout posouzení případu v širším rámci, neboť zákon ode mě explicitně vyžaduje

⁵³¹ Jde o následující doporučení (cituji): „Specificky bude třeba přistupovat k žádostem o informace o konkrétních správních řízeních, jichž se účastní konkrétní fyzická osoba a které se dotýkají či mohou dotýkat jejich osobnostní sféry (typicky žádost o informace o přestupkovém řízení vedeném proti určité konkrétní fyzické osobě např. pro přestupek proti občanskému soužití). V těchto případech bude zpravidla nutné žádost odmítnout zcela, neboť poskytnutím byť i jen dílčí informace by mohlo dojít k porušení ochrany osobních údajů či osobnosti fyzické osoby, již se správní řízení týká.“

hodnocení postupu úřadů nejen v úzké dichotomii zákonnost – nezákonnost, ale rovněž v obecnějších dimenzích, jako je kupříkladu soulad s právem, principy dobré správy⁵³² či základními principy demokratického právního státu.

I. Právo na informace a zákonné provedení jeho ústavních limitů

Právo na informace zakotvené v článku 17 odst. 1, 2, 4 a 5 Listiny základních práv a svobod⁵³³ představuje ve vztahu k veřejné správě jednu ze záruk zákonnosti. K provedení článku 17 a k nahrazení dílčích právních úprav byl v roce 1999 přijat informační zákon, jehož nepopiratelným smyslem má být veřejná kontrola výkonu státní moci, včetně moci soudní. Přijatá právní úprava cílí k zajištění co nejširší realizace práva veřejnosti na informace z veřejného sektoru a tomu korespondující povinnosti tzv. povinných subjektů poskytovat informace v rozsahu své působnosti. Vychází z významu, jaký má pro veřejnost přiměřená informovanost o veřejných záležitostech. Přístup k informacím současně posiluje důvěru veřejnosti ve veřejnou správu jako celek. Poskytování informací a otevřenost veřejné správy je jedním z principů dobré správy.

Právo na informace současně není neomezené a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Vesměs se jedná o omezení, která vyplývají z potřeby ochrany legitimních veřejných zájmů – dle článku 17 odst. 4 Listiny se tak děje z důvodu ochrany práv a svobod druhých,⁵³⁴ bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti či ochrany veřejného zdraví nebo mravnosti. Jak uvedl Ústavní soud:⁵³⁵ „[P]rávo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu.(...)Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.“ Obdobně lze citovat i z judikatury Nejvyššího správního soudu:⁵³⁶ „[S]voboda projevu, jakož i právo na informace, nejsou bezbřehé a jsou nutně omezeny chráněnými zájmy dle čl. 17 odst. 4 Listiny, ostatními ústavně zaručenými právy a svobodami (čl. 10 Listiny), jakož i dalšími pravidly pro možná omezení práva na informace dle čl. 17 odst. 5 Listiny.“

Omezení práva na informace, má-li být ústavně konformní, musí být v souladu s článkem 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jednak stanoven

⁵³² K principům dobré správy blíže <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>.

⁵³³ „(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.
(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.
(4) Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.
(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

⁵³⁴ Srov. náleze ze dne 12. 10. 1994 Pl. ÚS 4/94: „základní práva jsou prima facie rovnocenná“.

⁵³⁵ Srov. usnesení ze dne 18. 12. 2002, sp. zn.: III. ÚS 156/02.

⁵³⁶ Srov. rozsudek ze dne 25. 6. 2008, čj.: 5 As 53/2007-85.

zákonem (formální podmínka), současně musí být nezbytné (materiální podmínka) pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Zmíněné ústavní limity práva na informace provedl informační zákon následujícím způsobem.

Po formální stránce jsou vymezeny zákonné důvody neposkytnutí informací (hmotněprávní hledisko omezení) – srov. ustanovení § 7–11 informačního zákona a dále k odmítnutí informací může dojít pouze formou správního rozhodnutí podle § 15 informačního zákona (procesní hledisko odepření informace).

Materiální stránku omezení práva na informace (ústavní požadavek na nezbytnost omezení práva na informace) vyjádřil zákonodárce ustanovením § 12 informačního zákona⁵³⁷ skrze zde stanovenou povinnost restriktivní interpretace⁵³⁸ a aplikace zákonných limitů omezení práva na informace; v odborné literatuře označované jako **tzv. test proporcionality (test veřejného zájmu)**.⁵³⁹ Test veřejného zájmu znamená (zjednodušeně řečeno) *povinnost poměřovat se zřetelem ke konkrétním okolnostem případu při uplatnění v zásadě jakéhokoliv omezení přístupu k určité informaci na jedné straně povahu této informace a společenskou potřebu (veřejný zájem) na jejím zpřístupnění a na druhé straně důvod, pro který je nutné danou informaci chránit a vyjmout ji z poskytnutí*.⁵⁴⁰ Před uplatněním principu proporcionality je nutné zjistit účel (cíl) určitého zásahu do ústavně chráněného práva (v daném kontextu práva na informace). Algoritmus posuzování přípustnosti zamýšleného zásahu (platí zákaz nadměrného zásahu do ústavního práva) lze (ve stručnosti) vyjádřit skrze 3 základní principy, kdy se zkoumá, zda příslušné opatření 1) je schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného zájmu (**princip způsobilosti či vhodnosti**); 2) je nevhodnějším (nejšetrnějším) z možných legálních prostředků (**princip potřebnosti**) a 3) je nejpřiměřenějším prostředkem ve vztahu k zamýšlenému cíli (**princip přiměřenosti**). Uplatnění testu proporcionality by mělo ve výsledku přinést řešení, kdy upřednostnění jednoho základního práva (svobody / veřejného zájmu) je spojeno s minimálním zásahem do konkurujícího práva (svobody) a mezi oběma dotčenými právy (svobodami) zůstává zachována proporcionalita (úměrnost).

II. Vzájemný vztah práva na informace a ochrany osobních údajů

Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje se podle ustanovení § 8a informačního zákona poskytují jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Tímto předpisem je třeba

⁵³⁷ „Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.“

⁵³⁸ Srov. např. náleží ze dne 30. 3. 2010, sp. zn.: Pl. ÚS 2/10.

⁵³⁹ Srov. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*, 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, 1031 p. ISBN 978-807-2018-680, zejm. s. 26–27 a 506–536.

⁵⁴⁰ Srov. např. náleží ze dne 9. 2. 1998, sp. zn.: IV. ÚS 157/97, ze dne 13. 8. 2002, sp. zn.: Pl. ÚS 3/02, ze dne 15. 11. 2010, sp. zn.: I. ÚS 517/10.

rozumět především zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“).

Na úrovni zákonné právní úpravy je možná kolize mezi právem na informace a ochranou soukromí (resp. osobních údajů) vyřešena tak, že je nutné při poskytování informací respektovat pravidla obsažená v zákoně o ochraně osobních údajů. Neznamená to tedy, že informace, které jsou svou povahou osobními údaji ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů,⁵⁴¹ nelze bez dalšího poskytnout, ale že je nutné zkontrolovat, zda jsou dány podmínky pro jejich poskytnutí podle zákona o ochraně osobních údajů.

Z pohledu zákona o ochraně osobních údajů je nutné na povinný subjekt nahlížet jako na tzv. správce údajů⁵⁴² a poskytování (zpřístupnění) informací (osobních údajů) vnímat jako jeden z možných způsobů zpracování osobních údajů.⁵⁴³ Elementární povinností každého správce údajů je zpracovávat osobní údaje pouze na základě řádného právního titulu uvedeného v ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Nejčastěji je legitimnost zpracování osobních údajů dána souhlasem subjektu údajů, o jejichž zpracování se jedná. Jednou ze zákonných výjimek z obecného principu, že ke zpracování osobních údajů může dojít pouze se souhlasem subjektu údaje, je poskytování osobních údajů *ve veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.*⁵⁴⁴

⁵⁴¹ Osobním údajem je „jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu“.

⁵⁴² Správce údajů je „každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpovídá za něj. Zpracováním osobních údajů může správce zmocnit nebo pověřit zpracovatele, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak“.

⁵⁴³ Zpracováním se rozumí „jakákoliv operace nebo soustava operací, které správce nebo zpracovatel systematicky provádějí s osobními údaji, a to automatizovaně nebo jinými prostředky. Zpracováním osobních údajů se rozumí zejména shromažďování, ukládání na nosiče informací, zpřístupňování, úprava nebo pozměňování, vyhledávání, používání, předávání, šíření, zveřejňování, uchovávání, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace“.

⁵⁴⁴ V tomtéž duchu se vyjádřil i předseda Úřadu pro ochranu osobních údajů: „**Všechny informace týkající se určité či určitelné fyzické osoby je nutno považovat za osobní údaje** ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů, a to bez ohledu na to, zda se jedná o veřejného funkcionáře dle definice zákona o střetu zájmů, o jinak veřejně činnou osobu či o osoby další. Je tomu tak i v případě informací vypovídajících o spáchání a projednání přestupku a o udělené sankci. **Zpřístupnění osobních údajů, např. i postupem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je pak nutno považovat za jejich zpracování a subjekt, který toto zpřístupnění, zpracování, provádí, vystupuje v roli správce údajů se všemi povinnostmi, které správci ze zákona o ochraně osobních údajů, případně z dalších právních předpisů, vyplývají. Tato skutečnost rovněž vyplývá z ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, který na zákon o ochraně osobních údajů rovněž odkazuje. Jednou ze základních povinností správce je zpracovávat osobní údaje pouze na základě řádného právního titulu, jejichž taxativní výčet je uveden v ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Podle názoru**

Pokud jde o posouzení splnění podmínek pro zpracování osobních údajů daných osob bez jejich souhlasu ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, pak plně odkazují na vyjádření předsedy Úřadu pro ochranu osobních údajů, které jsem v dané souvislosti obdržel, neboť se s vysloveným hodnocením plně ztotožňuji: „... je **nezbytné určit, zda požadované informace lze či nelze podřadit pod osobní údaje, které lze na základě uvedeného právního titulu poskytnout, jinak řečeno zda se jedná o osobní údaje o veřejně činné osobě, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti.** Vzhledem k tomu, že zákonem o střetu zájmů jsou povinnosti ukládány právě veřejným funkcionářům v rozsahu vymezeném v ustanovení § 2 tohoto předpisu, podle názoru Úřadu je první z uvedených podmínek naplněna. Účelem zákona o střetu zájmů je dle důvodové zprávy zajišťovat transparentnost jednání veřejných činitelů. Vymezenému okruhu osob jsou proto tímto předpisem ukládány povinnosti právě proto, že se jedná o osoby veřejně činné, podílející se na rozhodování o věcech veřejného zájmu, jinak řečeno na výkonu veřejné moci. Veřejní funkcionáři proto mj. podávají příslušná oznámení právě z titulu výkonu veřejné nebo úřední činnosti, případně jsou pro neplnění této své povinnosti dopadající na ně jako na veřejně činné osoby sankcionováni. Podle názoru Úřadu tedy **informace o tom, že konkrétní veřejný funkcionář řádně neplní své povinnosti podle zákona o střetu zájmů a jak byl za toto porušení právní povinnosti příslušným orgánem potrestán, lze obecně podřadit pod informace vypovídající o jeho veřejné nebo úřední činnosti.** Proto je naplněna i druhá podmínka pro aplikaci ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.“

Hodnotím-li se zřetelem k dosud uvedenému rozhodování dotčených správních orgánů o žádosti stěžovatele, konstatuji, že postup povinného subjektu i odvolacího orgánu akcentuje především formální stránku rozhodování o žádostech dle informačního zákona. Oběma lze vytýkat, že důsledně nevyhodnotily, zda jsou splněny hmotněprávní podmínky pro odepření informace – žádný z orgánů se nevyptával s tím, zda přes domnělý nesouhlas subjektů údajů (souhlas nebyl ve smyslu ustanovení § 12 informačního zákona aktivně zjišťován) neexistuje ještě jiný právní titul pro zpřístupnění osobních údajů ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Kromě chybně posouzené formální stránky rozhodování zcela absentuje právní úvaha povinného subjektu nad „nezbytností“ omezení práva na informace v konkrétním případě (zhodnocení materiální stránky).

Hovořit o „utváření se správní praxe“ po jedenácti letech účinnosti informačního zákona považuji přinejmenším za úsměvné. Uznávám, že omezení se pouze na formální stránku rozhodování v praxi správních orgánů mohlo být zpočátku poměrně častým jevem správní praxe, jenž do značné míry souvisí i s nedostatečnou odborně právní vybaveností, kterou kvalifikované posouzení žádostí o informace vyžaduje. Ke zkvalitnění činnosti veřejné správy zřejmě aktuálně optimálně nepřispívá ani metodické usměrnění zpracované v roce 2009, i když ani toto samo o sobě nenařizuje povinnému subjektu automaticky odmítnat informace týkající se přístupkových řízení konkrétních osob. Nelze nicméně odhlédnout, jak uznává sama ředitelka odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, že předmětné metodické

Úřadu se na zpracování ve formě zpřístupnění údajů podle zákona o svobodném přístupu k informacím aplikuje především právní titul dle ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona, jenž upravuje i kategorie osob a kategorie údajů, které mohou být správcem zpřístupněny.“

doporučení odráží někdejší názírání judikatury⁵⁴⁵ a tendence k automatickému preferování ochrany osobních údajů, které lze s ohledem na další vývoj judikaturní činnosti Ústavního soudu⁵⁴⁶ i Nejvyššího správního soudu⁵⁴⁷ považovat dnes za již překonané.

Závěr povinného subjektu, že na posouzení dané situace „*nic nemění skutečnost, že se jedná o osoby v postavení veřejných funkcionářů ve smyslu zákona o střetu zájmů*“, shledávám chybným. Opak je pravdou. Relevantními skutečnostmi pro rozhodování o žádosti stěžovatele se naopak jeví být postavení subjektu údajů (veřejně činné osoby) a charakter žádaných informací (porušení zákona o střetu zájmů a povinností v něm uložených veřejně činným osobám v souvislosti s výkonem jejich veřejných funkcí). Pro úplné odmítnutí požadovaných informací nespátřuji oporu v zákoně. Informace poskytnuté k žádosti stěžovatele ohledně blíže nekonkretizovaných veřejně činných osob, které měly být podle zákona o střetu zájmu povinným subjektem řešeny, byly poskytnuty neúplně.

Pokud jde o rozsah informací, které měl povinný subjekt k otázkám č. 1 a 2 formulovaným v žádosti stěžovatele poskytnout, domnívám se, že s ohledem na existenci právního titulu pro zpřístupnění osobních údajů v podobě informací o přestupkových řízeních s veřejnými funkcionáři ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů nehraje v tomto konkrétním případě nijak významnou roli, zda stěžovatel žádá o informace vztahující se k určité osobě (osobě obviněné z přestupku), kterou zná (identifikuje ji), nebo nezná. K oběma otázkám kladeným stěžovatelem měly být poskytnuty informace prakticky v téměř rozsahu.

D. ZÁVĚR

Šetřením jsem zjistil pochybení v postupu Magistrátu města Ostravy a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, které jsem blíže popsal v části C zprávy.

Se zřetelem k vyslovenému právnímu hodnocení shrnuji závěrem, že **povinný subjekt měl v rozsahu celé žádosti poskytnout osobní údaje o konkrétních veřejných funkcionářích, s nimiž vedl správní řízení pro podezření ze spáchání přestupku podle zákona o střetu zájmů, a to včetně informace o výsledku správního řízení, tj. zda daná osoba porušila či neporušila tento zákon. V kladném případě měl také sdělit, jakým způsobem došlo k porušení zákona (jakou povinnost vyplývající ze zákona o střetu zájmů tato osoba nesplnila) a zda jí za porušení zákona byla udělena sankce.**⁵⁴⁸

⁵⁴⁵ Srov. např. rozsudek NSS ze dne 25. 6. 2008, čj.: 5 As 53/2007-85.

⁵⁴⁶ Srov. zejména náleze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn.: Pl. ÚS 2/10 a na něj navazující náleze ze dne 5. 5. 2010, sp. zn.: I. ÚS 1885/10 a náleze ze dne 15. 11. 2010, sp. zn.: I ÚS 517/10 (poskytování informace o členství soudců v KSČ).

⁵⁴⁷ Srov. rozsudek ze dne 29. 7. 2009, čj.: 1 As 98/2009-148 (informace o služebním hodnocení policisty), rozsudek ze dne 14.9. 2009, čj.: 6 As 18/2009-63, rozsudek ze dne 16. 3. 2010, čj.: 1 As 97/2009-119, rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj.: 5 As 57/2010-79 (informace o výši odměn vedoucích představitelů ministerstev a jiných ústředních správních úřadů).

⁵⁴⁸ Při zpřístupnění informace o výši udělené sankce, která může dle ustanovení § 24 zákona o střetu zájmů činit až 50.000,- Kč, je podle názoru Úřadu (cituji): „[N]utno zohlednit ustanovení § 5 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů, podle nějž je správce, který provádí zpracování osobních údajů na základě zvláštního zákona, tedy i na základě zákona

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv zašlu zprávu o šetření primátorovi statutárního města Ostravy a řediteli Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, aby se k ní v zákonné lhůtě 30 dnů vyjádřili a sdělili mi, jaké opatření k nápravě provedou. Obdržená vyjádření mohou být podkladem pro vydání mého závěrečného stanoviska v této věci.

S průběžnými výsledky svého šetření seznámím prostřednictvím této zprávy i ředitelku odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, předsedu Úřadu pro ochranu osobních údajů a stěžovatele samého.

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
veřejný ochránce práv

*o svobodném přístupu k informacím, povinen **dbát na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů**. Poskytnutí informace o konkrétní výši sankce, která může pro řadu veřejných funkcionářů představovat i velmi citelný zásah do osobního života, se Úřadu jeví již jako nepřiměřený zásah do soukromí dotčené osoby, neboť účelu zákona o stíhání zájmů i zákona o svobodném přístupu k informacím bude dosaženo i tehdy, pokud bude zpřístupněn pouze obecný údaj o tom, že daná osoba byla shledána vinou ze spáchání přestupku, za což jí byla udělena, blíže nespecifikovaná, finanční sankce.“*

V Brně dne 26. listopadu 2014
Sp. zn.: 7140/2012/VOP/RK

Závěrečné stanovisko ve věci podnětu společnosti G., s. r. o.

A. ZÁVĚRY ŠETŘENÍ

Dne 14. února 2014 jsem vydal zprávu o šetření ve věci podnětu společnosti G., s. r. o., IČO xxx, se sídlem xyz (dále také „stěžovatelka“), týkajícího se postupu Ministerstva zdravotnictví (dále také „ministerstvo“) při provádění kontroly veřejné zakázky malého rozsahu, financované ze 7. rámcového programu Evropského společenství pro výzkum, technologický rozvoj a demonstrace (2007 až 2013) (dále také „zakázka“).

Ve zprávě o šetření ze dne 14. února 2014 jsem dospěl k následujícím závěrům.

Pokud informace poskytnuté stěžovatelkou zakládají důvodné pochybnosti o správnosti postupu zadavatele veřejné zakázky, je ministerstvo povinno provést veřejnosprávní kontrolu zadavatele dle ustanovení § 8 zákona o finanční kontrole,⁵⁴⁹ a to i v případech, kdy samo není poskytovatelem veřejné finanční podpory (dotace).

Dle ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby,⁵⁵⁰ **mají zaměstnanci ministerstva povinnost bezodkladně předat dokumenty úředního charakteru, zaslané na adresu elektronické pošty zřízenou veřejnoprávním původcem, která současně není elektronickou podatelnou, k jejich dodatečnému označení a zaevidování.**

Elektronická žádost, původně zasláná na adresu elektronické pošty zaměstnance, se stává žádostí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím⁵⁵¹ okamžikem předání do elektronické podatelny k jejímu dodatečnému označení a zaevidování. Tímto okamžikem začínají běžet lhůty dle ustanovení § 14 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁵⁴⁹ Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů: „Správce kapitoly státního rozpočtu je povinen vytvořit systém finanční kontroly podle tohoto zákona, kterým zajistí finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací ve své působnosti. Současně zajistí prověřování přiměřenosti a účinnosti tohoto systému a pravidelně, nejméně jednou ročně, jeho hodnocení.“

⁵⁵⁰ Ustanovení § 5 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby: „Pokud je v adrese na obálce doručené veřejnoprávnímu původci uvedeno nad názvem veřejnoprávního původce jméno, popřípadě jména, a příjmení fyzické osoby, předá veřejnoprávní původce obálku adresátovi, popřípadě jím určené fyzické osobě, neotevřenou. Zjistí-li adresát po otevření obálky, která mu byla předána, že obsahuje dokument úředního charakteru, zabezpečí bezodkladně jeho dodatečné označení a zaevidování. Pokud je v adrese na obálce doručené veřejnoprávnímu původci uvedeno jméno, popřípadě jména, a příjmení fyzické osoby pod názvem veřejnoprávního původce nebo vedle něj, veřejnoprávní původce postupuje podle § 7 až 10. Pokud byl dokument v digitální podobě úředního charakteru zaslán na adresu elektronické pošty zřízenou veřejnoprávním původcem, která nebyla veřejnoprávním původcem zveřejněna podle § 2 odst. 3 písm. c) jako elektronická adresa podatelny, postupuje adresát obdobně podle věty druhé.“

⁵⁵¹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

B. VYJÁDŘENÍ MINISTERSTVA ZDRAVOTNICTVÍ

Ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv jsem požádal ministerstvo, aby se vyjádřilo k uvedeným zjištěním a závěrům a informovalo mě o opatřeních, která přijme k nápravě.

Ministerstvo ve vyjádření ze dne 13. března 2014 v první řadě upozornilo, že „kontrola“ veřejných zakázek (nadto zakázek malého rozsahu) je v zásadě věcí zadavatele, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, popř. Nejvyššího kontrolního úřadu.

Neztotožnilo se se závěrem šetření veřejného ochránce práv, že postupovalo nesprávně, když nezahájilo finanční kontrolu. Ministerstvo nesouhlasí s tím, že existovaly důvody pro provedení finanční kontroly. Finanční kontroly vztahující se k 7. rámcovému programu provádí odbor kontroly Ministerstva zdravotnictví na základě každoročního plánu kontrol. Mimo plán jsou provedeny pouze výjimečně, z rozhodnutí nadřízených orgánů odboru kontroly. Nad rámec tohoto postupu bylo odborem evropských fondů provedeno šetření, jehož výsledkem bylo konstatování, že zadavatel neporušil žádný právní předpis a jednal v souladu s principem hospodárnosti, když vybral nabídku s nejnižší nabídkovou cenou.

Ministerstvo rovněž nesouhlasí se závěrem, že by došlo k pochybení pracovníků v tom, že ve lhůtě do 30 dnů neinformovali stěžovatelku o průběhu kontroly. První z přípisů stěžovatelky ze dne 20. března 2012 byl určen primárně zadavateli a ministerstvu byl pouze zaslán v kopii. Poté stěžovatelka zaslala ministerstvu „Oznámení o podezření na nesrovnalost“ ze dne 6. dubna 2012; **je tak otázkou, jaké podání vlastně učinila, když bylo zasláno pouze ministerstvu, a nikoli zadavateli, jak učinila v předchozím případě.** Bylo-li podání žádostí o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, nebylo to z něj bohužel zřejmé, neboť odkaz na tento předpis nebyl výslovně uveden, a ani z něj nebylo možné takový obsah vydedukovat, zejména s ohledem na to, že příslušná žádost musí splňovat náležitosti dané zákonem.⁵⁵² Z toho důvodu nebyla stěžovatelce zaslána odpověď podle tohoto zákona.

Následný e-mail stěžovatelky s žádostí o poskytnutí informace také podle ministerstva neobsahoval náležitosti dané zákonem o svobodném přístupu k informacím ani náležitosti podání dle správního řádu.⁵⁵³ **Žádostí o poskytnutí informací**

⁵⁵² Ustanovení § 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím:

„(2) Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášená k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnícká osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.“

(3) Je-li žádost učiněna elektronicky, musí být podána prostřednictvím elektronické adresy podatelny povinného subjektu, pokud ji povinný subjekt zřídil. Pokud elektronické adresy podatelny nejsou zveřejněny, postačí podání na jakoukoliv elektronickou adresu povinného subjektu.

(4) Neobsahuje-li žádost náležitosti podle odstavce 2 věty první a adresu pro doručování, případně není-li elektronická žádost podána podle odstavce 3, není žádostí ve smyslu tohoto zákona.“

⁵⁵³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

podle zákona o svobodném přístupu k informacím se nestává ani zaevidováním e-mailu ve spisové službě, nemá-li náležitosti dané zákonem. Příslušný pracovník ministerstva i přesto na e-mail stěžovatelce odpověděl, aby byla naplněna zásada dobré správy.

Závěrem ministerstvo uvádí, že veškeré jeho postupy v souvislosti s řešeným případem byly vykonány v souladu se zákony.

Jeho povinností není poučovat stěžovatele (osobu podávající námitku v řízení na veřejnou zakázku malého rozsahu, případně tazatele dle zákona o svobodném přístupu k informacím) o postupech daných zákonem.

Z důvodů výše uvedených proto ministerstvo nesouhlasí s nálezy uvedenými ve zprávě o šetření.

C. ZÁVĚREČNÉ HODNOCENÍ

Vyjádření Ministerstva zdravotnictví se opírá o tvrzení, která z důvodů níže uvedených nepovažuji za podložena relevantní argumentací; z jeho sdělení nadto vyplývá, že nehodlá změnit své postupy v obdobných situacích.

C.1 Postup ministerstva při provádění kontroly zadavatele

Jak jsem již shrnul ve zprávě ze šetření, jedním z cílů finanční kontroly je prověřovat dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky k zajištění stanovených úkolů těmito orgány za účelem zajištění jejich ochrany proti možným rizikům. **Pokud informace předané ministerstvu stěžovatelkou nasvědčovaly riziku nezákonného postupu zadavatele (čemuž ostatně nasvědčuje i to, že ministerstvo v této věci komunikovalo se zadavatelem a provádělo „administrativní“ kontrolu), bylo ministerstvo povinno provést finanční kontrolu podle § 8 zákona o finanční kontrole,** zejména se zaměřením na to, zda zadavatel dodržel zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace,⁵⁵⁴ interní normy pro veřejné zakázky malého rozsahu (např. Protikorupční strategie Ministerstva zdravotnictví pro přímo řízené organizace) a příslušné metodiky pro veřejné zakázky zadávané v rámci programového financování ze zdrojů Evropské unie.⁵⁵⁵

⁵⁵⁴ Ustanovení § 18 odst. 5 zákona o veřejných zakázkách:

„(5) Zadavatel není povinen zadávat podle tohoto zákona veřejné zakázky malého rozsahu; veřejný zadavatel je však povinen dodržet zásady uvedené v ustanovení § 6.“

Ustanovení § 6 zákona o veřejných zakázkách:

„(1) Zadavatel je povinen při postupu podle tohoto zákona dodržovat zásady transparentnosti, rovného zacházení a zákazu diskriminace.

(2) Zadavatel nesmí omezovat účast v zadávacím řízení těm dodavatelům, kteří mají sídlo nebo místo podnikání v členském státě Evropské unie a ostatních státech, které mají s Českou republikou či Evropskou unií uzavřenu mezinárodní smlouvu zaručující přístup dodavatelů z těchto států k zadávané veřejné zakázce.“

⁵⁵⁵ BLÁHA, P. *Jak nastavit vnitřní kontrolní systém VZ – veřejní zadavatelé*. 1. část. Účetnictví neziskového sektoru (Wolters Kluwer ČR, a. s.). In: ASPI pro Windows verze 8.0. [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 22. 10. 2014].

Ministerstvo ani ve vyjádření naopak vůbec nevysvětlilo, na základě kterého právního předpisu provedlo „administrativní“ kontrolu postupu zadavatele. Ve vyjádření se pouze omezuje na konstatování, že „veškeré postupy v souvislosti s řešeným případem byly vykonány v souladu se zákony“, což považují za zcela vágní a nepřesvědčivé.

Pokud ministerstvo ve vyjádření upozornilo, že kontrola veřejných zakázek je věcí zadavatele, Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, popř. Nejvyššího kontrolního úřadu (dále také „NKÚ“), nemohu s jeho názorem souhlasit.

Stěžovatelka se sice nejprve s žádostí o přezkoumání obrátila na **zadavatele**, který jí však sdělil, že její podnět shledává bezpředmětným. Jakkoliv nechci zlehčovat kontrolu prováděnou samotným zadavatelem, je třeba mít na paměti, že se jedná o vnitřní kontrolu prováděnou týměž subjektem, který veřejnou zakázku realizuje. Pro stěžovatelku (obecně pro uchazeče o veřejnou zakázku) je proto významné, aby existovala rovněž možnost vnější kontroly, která je u veřejných zakázek malého rozsahu vzhledem k postoji **Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže** velmi omezená, jak jsem vysvětlil již ve zprávě o šetření. K možnosti provedení kontroly **Nejvyšším kontrolním úřadem** upozorňuji, že NKÚ je provádí výhradně podle schváleného plánu kontrolní činnosti sestavovaného na základě podnětů z vlastní kontrolní činnosti, od Parlamentu ČR, jeho orgánů a vlády. Zákonná úprava postavení a kontrolních postupů NKÚ neumožňuje provádět operativní kontroly na základě individuálních vnějších podnětů. Případný podnět uchazeče tak NKÚ může využít pouze jako doplňkový informační materiál.⁵⁵⁶

Z výše uvedeného je tak patrné, že **provedení finanční kontroly ministerstvem představuje pro stěžovatelku prakticky jedinou reálnou možnost vnější kontroly postupu zadavatele.** Zároveň se však s ministerstvem shodují na tom, že ne každý přijatý podnět ke kontrole postupu zadavatele musí nutně vést k provedení finanční kontroly.

Rozlišuji v zásadě dvě situace, které mohou po obdržení podnětu nastat. Pokud podnět **neobsahuje informace způsobilé založit důvodné podezření**, že došlo k nezákonnému postupu zadavatele, ministerstvo za podmínek § 42 správního řádu⁵⁵⁷ vyrozumí stěžovatele, že neshledalo důvody k zahájení řízení z moci úřední (včetně uvedení odůvodnění takového závěru). V **opačném případě** ministerstvo **zahájí finanční kontrolu** (popřípadě podnět postoupí jinému příslušnému správnímu orgánu) a vyrozumí stěžovatele.

Ministerstvo přitom k tvrzenému porušení § 42 správního řádu pouze uvádí, že s takovým závěrem nesouhlasí, aniž by poskytlo relevantní vysvětlení. Poukazuje na to, že ministerstvu bylo adresováno až oznámení o podezření na nesrovnalost při realizaci veřejné zakázky ze dne 6. dubna 2012, o jehož povaze má však pochybnosti.

⁵⁵⁶ Srov. Nejvyšší kontrolní úřad. Způsob vyřízení individuálního podnětu ke kontrole [online]. [cit. 31. října 2014]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/cz/poskytovani-informaci/zpusob-vy-rizeni-individualniho-podnetu-ke-kontrole-id6502/>.

⁵⁵⁷ Dle ustanovení § 42 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu: „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu. Sdělení správní orgán nezasílá, postupuje-li vůči tomu, kdo podal podnět, podle ustanovení § 46 odst. 1 nebo ustanovení § 47 odst. 1.“

Podotýkám, že ve zprávě o šetření jsem na žádném místě nevzněl pochybnosti ve vztahu k podání stěžovatelky ze dne 20. března 2012 adresované zadavateli (jak ostatně opakovaně upozorňuji, předmětem mého šetření není postup zadavatele, ale postup ministerstva). Moje výhrady směřovaly vůči tomu, jak ministerstvo naložilo právě s oznámením o podezření na nesrovnalost při realizaci veřejné zakázky ze dne 6. dubna 2012. Vůbec přitom nepochybuji (na rozdíl od ministerstva), že se jednalo o podnět k zahájení finanční kontroly. Jiný výklad ostatně s ohledem na obsah podnětu stěžovatelky ani nepovažuji za smysluplný.

C.2 Kontrolní závěry ministerstva

Byť se jednalo o administrativní kontrolu (v podstatě se dá říci o „neformální“ šetření), ztotožnil jsem se se závěry ministerstva, že její výsledky dostatečně osvědčily splnění technických kvalifikačních předpokladů vítězného uchazeče.

Skutečnost, že zadavatel v průběhu zadávacího řízení nepochybil, však nic nemění na tom, že jsem zjistil nedostatky v postupu ministerstva (zřejmě systémového charakteru), a proto jsem se jimi ve své zprávě o šetření nadále podrobně zabýval.

Přestože jsem si vědom toho, že moje šetření již nebude mít prakticky žádný dopad na pozici stěžovatelky, považuji za důležité vyjasnit, jak má ministerstvo v takových situacích v budoucnu správně postupovat.

Komunikace ministerstva se stěžovatelkou a poskytování informací v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím

Veřejný ochránce práv dlouhodobě prosazuje názor, že **povinný subjekt by měl vyřídit žádost o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím i v případě pochybností o povaze žádosti, a to s ohledem na požadavek maximálního zjednodušení přístupu k informacím podle čl. 17 Listiny. Pro získání jistoty, zda žádost byla podána ve smyslu jmenovaného zákona, má povinný subjekt možnost nejprve vyzvat žadatele o její upřesnění.**⁵⁵⁸ Stejný závěr vyplývá i z rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu, podle něž by bylo „jistě formalistickým, a tedy nežádoucím požadavkem, aby žadatel o informaci musel ve své žádosti vždy výslovně zmínit název zákona č. 106/1999 Sb., či dokonce odkazovat na některé jeho ustanovení“.⁵⁵⁹

K tomu upozorňuji, že ve zprávě o šetření byly nastíněny dvě možné varianty, jak ministerstvo mohlo reagovat na e-mailovou žádost stěžovatelky. Ministerstvo ji buď mohlo (po dodatečném zaevidování na elektronické podatelně) vyhodnotit jako žádost o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím a informace poskytnout,⁵⁶⁰ nebo stěžovatelku poučit o správném postupu dle zákona o svobodném přístupu k informacím, případně ji vyzvat k upřesnění.

⁵⁵⁸ Tento svůj názor přijal veřejný ochránce práv již ve zprávě o šetření sp. zn. 2139/2012/VOP/JHO, ze dne 29. ledna 2013, dostupné z: <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/394>.

⁵⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2011, čj. 8As 57/2011-77.

⁵⁶⁰ K obdobným závěrům dospěl veřejný ochránce práv též v šetření z vlastní iniciativy ve věci vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností vedených pod sp. zn. 7108/2013/VOP, podle nichž: „Žádost o poskytnutí informace (§ 13 zákona o svobodném přístupu k informacím) není podáním (§ 37 správního řádu), a proto je i bez uznávaného elektronického podpisu žádostí řádnou a úřad ji musí bezodkladně vyřídit zákonem předvídaným způsobem.“

Nemohu souhlasit s tvrzením ministerstva, že není povinností jeho zaměstnanců poučovat stěžovatele o postupech daných zákonem. Připomínám, že jednou ze základních zásad činnosti správních orgánů je i povinnost poskytnout dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.⁵⁶¹

D. OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Na základě ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv⁵⁶² si dovoluji ministrovi zdravotnictví MUDr. Svatopluku Němečkovi, MBA, navrhnout, aby ministerstvo do budoucna:

změnilo svoji praxi tak, že pokud skutečnosti namítané v podnětu důvodně nasvědčují riziku nezákonného postupu zadavatele, ministerstvo provede finanční kontrolu podle § 8 zákona o finanční kontrole namísto „administrativní“ (neformální) kontroly;

s podněty k provedení finanční kontroly nakládalo jako s podněty k zahájení řízení z moci úřední dle § 42 správního řádu (tj. pokud o to stěžovatel požádá, ministerstvo mu do 30 dnů od obdržení podnětu sdělí, zda řízení zahájí, či nikoliv);

změnilo svoji praxi v posuzování přijatých žádostí o informace. I v případě pochybností o povaze žádosti je třeba podání posoudit a vyřídit jako žádost o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, případně žadatele poučit o správném postupu a vyzvat ho k doplnění.

E. ZÁVĚR

Závěrečné stanovisko zasílám ministrovi zdravotnictví MUDr. Svatopluku Němečkovi, MBA. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.

(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

Správnímu úřadu je e-mail (podání, podnět, či jiná písemnost) řádně doručen pouze v případě dodání na jeho elektronickou adresu podatelny (§ 3 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.) zveřejněnou na jeho úřední desce, resp. na jeho internetových stránkách [§ 2 odst. 3 písm. c) téže vyhlášky]. Den dodání na elektronickou adresu podatelny je proto významný pro posouzení běhu lhůt odesílatelů i samotného správního úřadu.

Je-li e-mail doručen na jinou adresu elektronické pošty, než je elektronická adresa podatelny, přičemž tuto adresu zřídil správní úřad (typicky úřadem zřízené adresy jednotlivých úředníků), je úředník povinen bezodkladně zabezpečit jeho předání na elektronickou adresu podatelny (§ 5 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.).

⁵⁶¹ Ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu: „Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.“

⁵⁶² Ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv: „Pokud úřad na výzvu podle odstavce 1 sdělí, že provedl nebo provádí opatření k nápravě a ochránce tato opatření shledá dostatečnými, vyzoomí o tom stěžovatele i úřad. Jinak ochránce po obdržení vyjádření nebo marném uplynutí lhůty sdělí písemně své závěrečné stanovisko úřadu a stěžovateli; součástí tohoto stanoviska je návrh opatření k nápravě.“

Sp. zn.: 6468/2017/VOP/MHU

Zpráva ve věci poskytování rozhodnutí Českého telekomunikačního úřadu na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní A. (dále také „stěžovatelka“) se stížností na postup Českého telekomunikačního úřadu (dále také „ČTÚ“ nebo „úřad“) při vyřizování žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím.⁵⁶³ Stěžovatelka žádala ČTÚ o poskytnutí kopií dvou rozhodnutí o přidělení individuálních oprávnění letecké pohyblivé služby.

Prvoinstanční správní orgán žádosti nevyhověl s odkazem na to, že se jedná o faktické nahlížení do spisu podle správního řádu⁵⁶⁴ v řízení, kde žadatel není účastníkem. Rovněž uvedl, že podle zákona o elektronických komunikacích⁵⁶⁵ není poskytnutí takových informací možné. Na základě podaného rozkladu změnil druhoinstanční správní orgán odůvodnění rozhodnutí s tím, že by se jednalo o faktické zveřejnění údajů, jež podle zákona o elektronických komunikacích nejsou veřejné, a podaný rozklad zamítl.

A. SHRNUTÍ ZÁVĚRŮ

Český telekomunikační úřad pochybil, když odmítl poskytnout kopie rozhodnutí o udělení individuálních oprávnění letecké pohyblivé služby k užívání rádiových kmitočtů.

Pokud má Český telekomunikační úřad za to, že se právo na informace dostává do kolize s jiným základním právem, pak je možné žádost o informace odmítnout pouze po provedení testu proporcionality. Přitom není možné poskytovat excesivní ochranu údajů, tedy zatajovat takové údaje, které jiný orgán po právu zveřejňuje, nebo ty, jež svou povahou vyplývají ze zákona.

Extenzivní výklad ochrany údajů nelze aplikovat takovým způsobem, který by znamenal faktickou nemožnost veřejné kontroly správního řízení.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatelka se dne 22. srpna 2017 obrátila na ČTÚ (správní orgán první instance) s žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí dvou rozhodnutí o přidělení individuálních oprávnění letecké pohyblivé služby k využívání rádiových kmitočtů. Dne 4. září 2017 vydal ČTÚ rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací. Toto své rozhodnutí odůvodnil tak, že rozhodnutí o udělení individuálních oprávnění jsou udělována ve správním řízení a jsou součástí správního spisu. ČTÚ posuzoval podání stěžovatelky jako žádost o nahlédnutí do spisu.

⁵⁶³ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶⁴ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁶⁵ Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Vzhledem k tomu, že stěžovatelka nebyla účastníkem řízení, posuzoval ČTÚ otázku toho, zda je na nahlédnutí do spisu dán naléhavý právní zájem. Úřad došel k závěru, že naléhavý právní zájem osvědčen nebyl, proto žádost odmítl. Uvedl také, že poskytnutí informací brání ustanovení § 15 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích, které upravuje rozsah zveřejňovaných údajů.

Dne 7. září 2017 podala stěžovatelka proti rozhodnutí ČTÚ rozklad, v němž namítala, že ČTÚ nemůže v daném případě posuzovat žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím jako žádost o nahlédnutí do spisu podle správního řádu, a odkázala na metodické doporučení Ministerstva vnitra⁵⁶⁶ a judikaturu⁵⁶⁷ správních soudů.

Rozhodnutím ze dne 2. října 2017 zamítl předseda Rady ČTÚ rozklad stěžovatelky jako nedůvodný, přičemž však vytkl své první instanci odůvodnění založené na aplikaci správního řádu. Ztotožnil se však se stanoviskem první instance ohledně ustanovení § 15 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích, které náležitě rozvedl. Podle předsedy Rady ČTÚ se jedná o speciální úpravu ve vztahu k ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, k čemuž odkázal na judikaturu⁵⁶⁸ Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) a rozsudek⁵⁶⁹ Městského soudu v Praze.

Následně byl ČTÚ ze strany ochránce kontaktován s prosbou o vyjasnění některých dílčích otázek.⁵⁷⁰ ČTÚ ve své odpovědi uvedl, že veškeré údaje, které úřad považuje za zveřejnitelné, jsou k dispozici na jeho webových stránkách. Dále poznamenal, že pokud by byly nějaké další údaje zpřístupněny v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, pak by došlo k jejich faktickému zveřejnění, neboť by úřadu vznikla povinnost tyto údaje rovněž uvést na svých webových stránkách jako zveřejněné informace. Rovněž dodal, že důvodem neposkytnutí byla zejména ochrana držitelů individuálních oprávnění, aby nemohlo docházet k rušení jejich rádiového spojení. Ohledně anonymizovaných verzí rozhodnutí pak ČTÚ zastává názor, že anonymizaci není možné efektivně provést, a v důsledku by pak došlo toliko k poskytnutí blanketních rozhodnutí.

K otázce vztahu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o elektronických komunikacích a ustanovení § 15 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích předseda Rady ČTÚ uvedl, že se podle jeho názoru jedná o speciální úpravu, která sice není komplexní, ale rozšiřuje důvody pro odmítnutí žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁵⁶⁶ Ministerstvo vnitra. *Metodické doporučení Ministerstva vnitra č. 1 k postupu povinných subjektů dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*. Praha: 2009; dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-green-01.aspx

⁵⁶⁷ Konkrétně rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. března 2007, čj. 57 Ca 87/2005-41, a rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 5 A 158-2001-100, ze dne 27. ledna 2004, a čj. 5 AS 3/2006-70, ze dne 13. prosince 2006.

⁵⁶⁸ Konkrétně přímo na rozsudky Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 28/2010-91, ze dne 17. června 2010, a čj. 8 As 86/2013-33, ze dne 28. ledna 2014. Za nepřímé odkazy pak lze považovat další citovaná rozhodnutí v odkazovaných rozsudcích.

⁵⁶⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze čj. 6 A 53/2014, ze dne 10. listopadu 2016.

⁵⁷⁰ Zejména šlo o to, z jakého důvodu považuje ČTÚ rozhodnutí za nezveřejnitelná i při anonymizaci, dále pak o vysvětlení toho, jak ČTÚ vnímá vztah mezi ustanovením § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a ustanovením § 15 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích, a konečně o to, zda ČTÚ považuje nosné důvody rozsudku Městského soudu za zcela přenositelné na konkrétní případ stěžovatelky.

K přiléhavosti nosných důvodů rozsudku městského soudu ČTÚ uvedl, že jejich aplikaci považuje za přiměřenou, neboť se jedná o vztah stejných ustanovení dvou zákonů, přičemž v řešeném případě byl žalovaným právě ČTÚ. Podle úřadu není rozhodný rozsah požadovaných informací, ale jejich typ, tedy údaje, jež vypovídají o přidělených individuálních oprávněních. ČTÚ rovněž uvedl, že stěžovatelka coby advokátka a osoba znalá práva měla v případě nesouhlasu s rozhodnutím o rozkladu podat správní žalobu, a ne využívat veřejného ochránce práv, který má podle jeho názoru sloužit primárně „*průměrnému a obyčejnému občanovi*“, který se potýká s nástrahami právního systému.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Pro přehlednost rozdělují své hodnocení do čtyř částí. Úvodní část obsahuje teoretická východiska, druhá a třetí dílčí závěry, závěrečná potom shrnutí a doplňující komentář.

C.1 O poskytování informací obecně

Právní úprava poskytování informací vychází z článku 17 Listiny základních práv a svobod⁵⁷¹ (dále také „Listina“). Svoboda informace přijímat je jedním ze základů demokratické společnosti.⁵⁷² Za základní záruku zákonnosti ve veřejné správě považuje toto právo i Nejvyšší správní soud.⁵⁷³ Právo jako takové vychází z ustanovení odst. 1 článku 17 Listiny.⁵⁷⁴ Faktické limity jsou stanoveny toliko v odst. 4 článku 17 a pouze v jejich intencích lze uvažovat o omezení práva na informace podle odst. 5 článku 17.⁵⁷⁵ Tyto ústavní kautely přitom tvoří základní východisko pro interpretaci právních norem upravujících přístup k informacím.

Výše uvedenému odpovídá i úprava obsažená v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Jejím účelem je právě provedení tohoto Listinou garantovaného práva.⁵⁷⁶ Omezení vyplývající ze zákona přitom nemohou přesáhnout limity stanovené Listinou. V případě střetu práva na informace a veřejného zájmu nebo jiného ústavně garantovaného práva je metodou k řešení tohoto střetu test proporcionality.⁵⁷⁷

⁵⁷¹ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.

⁵⁷² Viz nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1990/08, ze dne 23. března 2010.

⁵⁷³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 20/2007, ze dne 30. dubna 2008.

⁵⁷⁴ Ustanovení článku 17 odst. 1 Listiny: „Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.“

⁵⁷⁵ Viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10, ze dne 30. března 2010. Srov. komentář k článku 17 in: WAGNEROVÁ, E. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář. Wolters Kluwer. Praha: 2012. ISBN: 978-80-7357-750-6.*

⁵⁷⁶ Viz FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1 až 2. Srov. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Důvodová zpráva k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Praha: 1998. Dostupná z: <https://www.psp.cz/sqw/sbirkasqw.cz?cz=106&r=1999>

⁵⁷⁷ Viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 2/10. Obdobně rovněž FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1–20. Srov. s rozsudkem Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 78/2014, ze dne 13. srpna 2014.

Z výše uvedeného se podává, že primárně je třeba k poskytování informací přistupovat otevřeně s tím, že poskytované informace jsou podkladem pro kontrolu a hodnocení výkonu veřejné správy a předpokladem pro konstruktivní kritiku veřejné správy. Právní úprava poskytování informací tak musí být v aplikační praxi vykládána tak, aby umožňovala realizaci práva a odepírala ji pouze v případech, kdy pro odepření existují pádné důvody.⁵⁷⁸ Prováděná interpretace musí zohledňovat princip *in dubio pro libertate*. Ústavní soud nadto dovodil, že **judikaturou není možné dotvářet procedurální překážky přístupu k informacím**.⁵⁷⁹

To plně koresponduje s principem otevřenosti veřejné správy.⁵⁸⁰ Rovněž je třeba důsledně rozlišovat podstatu dožadovaných informací. Nelze totiž paušálně odmítat poskytnutí informace odkazem na zvláštní právní úpravu, která upravuje určitý aspekt problematiky, k níž se žádost o informace vztahuje, pokud žadatel ve skutečnosti požaduje informace onou zvláštní úpravou alespoň částečně „nepokryté“.⁵⁸¹

Za ústavně konformní není možné považovat omezení poskytnutí informací, kterými povinný subjekt disponuje a které vznikly v rámci jeho činnosti, pokud jiný orgán veřejné správy takové informace zveřejňuje nebo má povinnost zveřejňovat, neboť by se jednalo o disproporční omezení práva na informace.

C.2 O vztahu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a ustanovení § 15 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích a postupu při odmítnutí poskytnutí informace

S ČTÚ lze bezpochyby souhlasit v tom, že z judikatury Nejvyššího správního soudu⁵⁸² v současnosti fakticky plynou dvě faktické možnosti vztahu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a speciálního ustanovení. Jednou z nich je komplexní úprava poskytování informací, která zcela vylučuje režim zákona o svobodném přístupu k informacím. Tu obsahuje například zákon o právu na informace o životním prostředí⁵⁸³ nebo katastrální zákon.⁵⁸⁴ Druhou z nich, pod kterou podle názoru ČTÚ spadá i řešený vztah nebo nahlížení do územně-plánovací dokumentace, je faktické rozšíření důvodů pro odepření poskytnutí informací.

S tímto hodnocením mohu do velké míry souhlasit, ovšem nikoliv bez přesné diferenciaci. Ustanovení § 15 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích⁵⁸⁵

⁵⁷⁸ Viz náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3930/2014, ze dne 16. června 2015.

⁵⁷⁹ Ibid.

⁵⁸⁰ O otevřenosti jako metodě k potlačení korupce a zvýšení důvěryhodnosti veřejné správy pojednává tisková zpráva veřejného ochránce práv, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2009/transparentnost-jako-nastroj-k-potlaceniu-korupce/>.

⁵⁸¹ Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 7 AS 61/2013, ze dne 22. ledna 2014. Stejný názor zastává i doktrína viz FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 21 a násl.

⁵⁸² Přehledně shrnuto např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 28/2010-91, ze dne 17. června 2010.

⁵⁸³ Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸⁴ Zákon č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸⁵ Pro účely výkonu správy rádiového spektra a kontroly elektronických komunikací, vyhledávání a odstraňování zdrojů rušení rádiových kmitočtů a pro kontrolu a vyhodnocení

zakládá povinnost ČTÚ vést veřejně přístupnou databázi. Následně stanoví **neuzavřeným** výčtem informace, které má ČTÚ povinnost zveřejnit⁵⁸⁶ a **taxativním** výčtem ty, jež zveřejnit nelze. V případě taxativního výčtu neposkytovaných údajů nelze mít pochybnosti o tom, že zákonodárce vskutku zamýšlel tyto údaje vyřadit z množiny údajů poskytovaných v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím. Z jejich povahy lze bezpečně usuzovat, že se jedná o nezbytné opatření ve smyslu článku 17 odst. 4 Listiny. Ke stejnému závěru ostatně dospěl i Městský soud v ČTÚ odkazovaném rozsudku.⁵⁸⁷

Naopak u těch informací, které úřad ze zákona zveřejňuje, je zjevné, že jejich ochrana nepřichází v úvahu. Nepřípadné by bylo i odepření poskytnutí těch informací, kterými úřad jako povinný subjekt prokazatelně disponuje a jež by měl za hodné ochrany, ale jiný povinný subjekt je zveřejňuje nebo vyplývají přímo ze zákona. Lze uvést, že se jedná například o údaje, které **zveřejňuje** Úřad pro civilní letectví.⁵⁸⁸ Takovými údaji jsou zcela nepochybně kategorie letadla, jeho typ a označení, poznávací značka, provozovatel nebo deklarovaný účel užití. Odmítnutí poskytnutí takových informací by bylo excesivní ochranou a přílišným omezením práva na informace.

Rovněž je třeba poukázat na to, že pokud je stanovena povinnost zveřejňování určité množiny informací, přičemž další množina informací zůstává neupravena, **nelze pouze z povinnosti zveřejňování implicitně dovozovat, že je tím informační povinnost úřadu vyčerpána**. K tomuto závěru došel Krajský soud v Brně⁵⁸⁹ a aproboval jej Nejvyšší správní soud,⁵⁹⁰ který označil výklad argumentem a *contra rio* za nesmyslný.⁵⁹¹ K takovému závěru došel soud i v případě, že v interpretovaném

plnění podmínek, které byly uloženy držiteli přidělu rádiových kmitočtů podle § 22 ve výběrovém řízení podle § 21, úřad vede databázi přidělených rádiových kmitočtů s informacemi zejména o číslech rozhodnutí, kterými byly rádiové kmitočty přiděleny, a době, na kterou byly přiděleny. Databáze je veřejně přístupná způsobem umožňujícím dálkový přístup. Veřejný přístup není k údajům o osobě držitele individuálního oprávnění k využívání rádiových kmitočtů podle § 18 a o rádiových kmitočtech přidělených:

- a) Ministerstvu vnitra pro účely bezpečnosti státu,
- b) Policii České republiky pro účely bezpečnosti státu,
- c) Bezpečnostní informační službě,
- d) Vězeňské službě a justiční stráží České republiky,
- e) Hasičskému záchrannému sboru České republiky,
- f) Ministerstvu obrany pro vojenské účely.

⁵⁸⁶ Viz použitý výraz zejména, který je typickým indikátorem demonstrativních nebo též neuzavřených výčtů.

⁵⁸⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 6 A 53/2014, ze dne 10. listopadu 2016.

⁵⁸⁸ Zřízený zákonem č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů, který je příslušný k vydávání rozhodnutí o způsobilosti letadel k provozu letecké činnosti nebo způsobilosti leteckého personálu.

⁵⁸⁹ Viz rozsudek Krajského soudu v Brně sp. zn. 30 Af 38/2013, ze dne 6. května 2015.

⁵⁹⁰ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 10 As 126/2015, ze dne 8. října 2015.

⁵⁹¹ Ibid.: „Odlišný závěr nelze dovodit ani ze smyslu a účelu § 123 zákona o veřejných zakázkách. Jak totiž správně krajský soud uvádí s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu o veřejných zakázkách, smyslem § 123 bylo posílit informovanost veřejnosti o činnosti stěžovatele, a to v současnosti zdaleka nejúčinnější formou, tedy prostřednictvím internetu. Dovožovat z § 123, že by poskytování jiných než pravomocných rozhodnutí v režimu

ustanovení nebyla explicitně uvedená množina neposkytovaných údajů. Tím spíše je třeba k němu dojít v situaci, kdy zákonodárce již úvahu o vhodnosti poskytování informací provedl a vymezil ty, které nelze poskytnout. Jiný postup by vedl k popřehnutí interpretačního *předpokladu racionálního zákonodárce*.⁵⁹²

Je třeba navíc uvést, že ustanovení § 15 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích má posílit transparentnost fungování veřejné správy. To, že umožňuje poskytování (formou zveřejnění) v zákoně explicitně neuvedených informací, dovozuje i odborná literatura,^{593,594} přičemž část autorů se kloní k názoru, že zatajit identitu subjektů využívajících přidělený kmitočet lze jen u taxativně vymezených subjektů a u jiných tak učinit nelze, neboť kmitočet je třeba považovat za distribuovaný veřejný zdroj, nad nímž musí být umožněna efektivní veřejná kontrola.⁵⁹⁵

S výše uvedeným názorem se však nemohu ztotožnit bez výhrad. Vnímám totiž jak nutnost garantovat dostatečně efektivní veřejnou kontrolu, tak potřebu zohlednit i specifickou situaci uživatelů rádiových komunikací a potenciálně velmi závažné důsledky spojené se zranitelností rádiového spoje, obdobně jako Městský soud v Praze.⁵⁹⁶

Přitom je však mít na paměti i to, že na předpokladu teoretické možnosti zneužití poskytované informace nelze stavět odmítnutí žádosti o poskytnutí informace.⁵⁹⁷ Informací, které jsou zneužitelné teoreticky, je dlouhá řada. Pokud je však dán legitimní zájem, kterým veřejná kontrola bezpochyby je, pak lze odepřít přístup k požadované informaci pouze výše popsáním ústavně konformním způsobem, tedy testem proporcionality. Je třeba přitom mít na paměti, že poměřovaným právem nemůže být právo jakékoliv, ale pouze takové, které vyplývá z ústavního pořádku.

Nelze tak však učinit paušalizujícím výkladem, ke kterému se kloní ČTÚ, ale je třeba tak jednat jenom tehdy, **kdy po zvážení všech reálií konkrétního případu a po provedení testu proporcionality ČTÚ dojde při poměřování práv konkrétních dotčených držitelů individuálních oprávnění k závěru, že zájem na jejich**

zákona o svobodném přístupu k informacím bylo protizákonné, je absurdní. Ustanovení § 123 je ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím nadstandard, aniž by vylučovalo aplikaci tohoto zákona na jiná než pravomocná rozhodnutí. **Názor stěžovatele, že § 123 zákona o veřejných zakázkách je nutno vyložit argumentem a contrario, je nesmyslný.**"

⁵⁹² K předpokladu racionálního zákonodárce např. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011. ISBN: 978-80-7400-382-0. S. 86 a násl.

⁵⁹³ CHUDOMELOVÁ, Z. § 15 Povinnosti Úřadu. In: CHUDOMELOVÁ, Z., BERAN, M., JADRNY, V., NĚMEČKOVÁ, Š., NOVÁK, J. aj. *Zákon o elektronických komunikacích: Komentář* [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2018-4-24]. ASPI_ID KO127_2005CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁵⁹⁴ VANÍČEK, Z., MATES, P., NIELSEN, T. § 15 Povinnosti Úřadu. In: VANÍČEK, Z., MATES, P., NIELSEN, T. *Zákon o elektronických komunikacích: Komentář* [Systém ASPI]. Nakladatelství Linde [cit. 2018-4-24]. ASPI_ID KO127i2005CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁵⁹⁵ Viz již citovaný komentář z nakladatelství Linde.

⁵⁹⁶ Viz rozsudek Městského soudu v Praze čj. 6 A 53/2014, ze dne 10. listopadu 2016.

⁵⁹⁷ Viz náleze Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10, ze dne 15. listopadu 2010. Z právních vět: „Nelze předpokládat, že po poskytnutí předmětného údaje o členství soudce v KSČ bude svoboda projevu zneužita (např. dehonestací soudců); **na presumpci ‚viny‘ nelze založit apriorní popření základního práva.**"

ochraně převyšuje nad zájmem na ochraně práva ke svobodnému přístupu k informacím. Přitom je *a priori* vyloučeno poskytování ochrany excesivním způsobem, tedy omezením poskytování údajů, které jiný povinný subjekt po právu zveřejňuje. Aplikace extenzivnějšího výkladu omezení práva na informace nutně narazí na překážku v podobě principu *in dubio pro libertate*.

Uzavírám tedy, že Český telekomunikační úřad pochybil, pokud neposkytl požadovanou informaci, aniž provedl test proporcionality ve vztahu k omezení práva na informace.

C.3 O rozsahu poskytovaných informací a jejich účelu

Jak jsem uvedl výše, je třeba důsledně rozlišovat typ požadovaných informací a účel jejich využití. Z dostupných dokumentů a vyjádření mám za to, že v daném případě mohlo dojít k určitému nepochopení mezi stěžovatelkou a ČTÚ. V konkrétním případě požádala stěžovatelka ČTÚ o zaslání kopií dvou rozhodnutí o přidělení individuálního oprávnění. ČTÚ se podle všeho domníval, že se jedná o snahu zjistit údaje o konkrétních držitelích individuálních oprávnění. Mám za to, že tomu tak nebylo.

Z odvolání stěžovatelky totiž, podle mého názoru, jasně plyne to, že jí nejde o zjištění konkrétních údajů o žadatelích, jako tomu bylo v ČTÚ odkazovaném případě, kdy žádost byla formulována tak, že mělo jít o údaje jako takové, přičemž součástí žádosti byly i veškeré přílohy žádostí o udělení individuálního oprávnění. **Záměrem stěžovatelky je pochopení právní úvahy a nosných důvodů rozhodnutí ČTÚ,** který z pohledu stěžovatelky nelogicky v dožadovaných rozhodnutích udělil individuální oprávnění, zatímco v jiných nikoliv. Jedná se tedy o žádost odlišnou a takto je třeba ji i posuzovat.⁵⁹⁸

Vzhledem k tomu, že podstatou žádosti o informace není zjištění údajů o držitelích individuálních oprávnění, ale kontrola výkonu veřejné moci, je třeba žádost tímto prismaťem posuzovat. Tématu veřejné kontroly nad rozhodovací činností se věnoval obsáhle Ústavní soud v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10. Dokonce i v případě rozhodování soudů pak dovodil, že veřejný zájem na informovanosti o rozhodovací činnosti soudů je natolik silný, že ústavně není konformní ani vyloučení poskytování nepravomocných rozsudků. Je třeba uvést, že v případě stěžovatelky se jedná o rozhodnutí pravomocné, a nikoliv rozhodnutí soudu, ale správního orgánu. Zde lze argumentem ze síly⁵⁹⁹ dovodit, že povinnost poskytnout svá rozhodnutí, která pak mohou sloužit jako předmět odborné diskuse vedoucí k utvrzení výkladu správního orgánu nebo jeho případné kritice, na ČTÚ zcela jistě dopadá.⁶⁰⁰

⁵⁹⁸ Jinými slovy, nejde o informace o využití kmitočtového spektra, ale o již formulovaný právní názor, který ČTÚ zastává ve správních řízeních v této oblasti.

⁵⁹⁹ *Argumentum a minori ad maius*. Pokud tedy platí povinnost poskytnout rozhodnutí nepravomocné, tím spíše platí povinnost poskytnout rozhodnutí pravomocné. Rovněž pokud něco platí pro nezávislý soud, tím spíše tato povinnost platí pro orgán veřejné správy.

⁶⁰⁰ *Mutatis mutandis* nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/10: „Veřejná diskuse o věci řešené nepravomocným rozsudkem může naopak přispět k nezávislému a nestrannému rozhodování, neboť někdy může odhalit existenci nepřipustných vlivů na soudcovské rozhodování. To je právě jedním ze smyslů základního práva na informace jako derivátu svobody projevu. Legitimním cílem veřejné diskuse je veřejná kontrolovatelnost konání spravedlnosti, souzení za bílého dne, nikoli v temnu neveřejného soudního řízení. Naopak

Z toho důvodu považuji odkaz na rozsudek Městského soudu přílehlavý pouze do míry popsané v předchozí kapitole jakožto relevantního právního názoru vyjádřeného ohledně vztahu zákona o elektronických komunikacích a zákona o svobodném přístupu k informacím. Nelze jím však argumentovat v rozsahu, kdy je požadovaná informace typově odlišná.⁶⁰¹

Zde si dovolím jednu hypotetickou úvahu. V případě, že by Český telekomunikační úřad v reakci na žádost o zpřístupnění kopií rozhodnutí provedl test proporcionality a došel k závěru, že je třeba v individuálním případě chránit držitele individuálních oprávnění tak, že bude do maximální možné míry zatajovat informace o rozsahu poskytnutého oprávnění,⁶⁰² i **tehdy by úřad musel poskytnout svá rozhodnutí takovou formou, která umožňuje identifikovat nosné důvody, na nichž rozhodnutí stojí, aby takovéto rozhodnutí mohlo být podrobeno veřejné kontrole a náležitě odborné diskusi.**

Český telekomunikační úřad musí důkladně rozlišovat, zda celý rozsah žádosti spadá pod omezení, která lze dovodit ze zákona o elektronických komunikacích, či zda na určitou část žádosti tato úprava nedopadá.

D. SHRnutí A ZÁVĚR

Za informace vyloučené z režimu zákona o svobodném přístupu k informacím lze bez provedení testu proporcionality považovat pouze ty, které taxativně vymezuje ustanovení § 15 odst. 5 zákona o elektronických komunikacích. Z demonstrativního výčtu zveřejňovaných údajů nelze dovodit zákaz zveřejnění údajů v něm neuvedených. Při posuzování žádosti o poskytnutí informací nelze omezení poskytování informací vykládat tak extenzivně, aby fakticky znemožňovalo veřejnou kontrolu správního řízení.

Závěrem si dovolím krátce se vyjádřit i k výhradě ČTÚ, že stěžovatelka coby osoba znalá práva a erudovaná se měla obrátit na správní soud, což neučinila, nikoliv na veřejného ochránce práv. ČTÚ má za to, že stěžovatelka je primárně motivována vůlí po „relativizaci judikatury Městského soudu v Praze“. Odhlédnu-li od metodologické nedůslednosti označení jediného rozsudku Městského soudu v Praze za judikaturu,⁶⁰³ musím konstatovat, že na rozdíl od ČTÚ považuji postup stěžovatelky za naprosto korektní.

souzení nedostatečně veřejné je způsobilé snížit autoritu soudní moci, neboť může generovat podezření veřejnosti, že „je co skrývat“. Bez důvěry není řádný výkon veřejné moci v demokratickém státě možný. Prvek důvěry je tak i funkční podmínkou výkonu demokratické veřejné moci, a proto je třeba důvěru v akty veřejné moci chránit; důvěra v soudní rozhodování patří mezi základní mimoprávní atributy právního státu (srov. nález sp. zn. IV. ÚS 525/02). Apriorní (nelimitované) vyloučení veřejné kontroly neposkytnutím i nepravomocných rozsudků by proto bylo výrazem neadekvátního pochopení smyslu základního práva na informace a svobody projevu ve vztahu k veřejné moci, a nedostatečnou reflexí smyslu veřejné kontroly veřejné moci. I soud je mocenský orgán, který vykonává moc ve státu, takže podléhá veřejné kontrole.“

⁶⁰¹ *Mutatis mutandis* rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 AS 61/2013.

⁶⁰² S výjimkou těch, které jsou veřejně dostupné nebo které vyplývají ze zákona.

⁶⁰³ Judikaturou se rozumí soubor soudních rozhodnutí, jedno rozhodnutí samotné nelze za judikaturu považovat. To neznamená, že by se nejednalo o vyjádření relevantního právního

Na veřejného ochránce práv se může obrátit **každá osoba**, jež má za to, že výkon státní správy na ni dopadající je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a **dobré správy**, nebo naopak, pokud k řádnému výkonu státní správy nedochází, ač by mělo.⁶⁰⁴ Mým úkolem je chránit všechny osoby bez rozdílu. To, že je stěžovatelka advokátkou, nemá sebemenší vliv na její právo domáhat se prošetření postupu ČTÚ.⁶⁰⁵ Rovněž si dovoluji uvést, že i v případě, že by byla stěžovatelka motivována toliko snahou vnést do odborného diskursu nový právní názor, což je, dle mého názoru, tvrzení značně spekulativního rázu, pro něž nevidím solidní oporu, nelze ani takový záměr považovat za nelegitimní.⁶⁰⁶

E. INFORMACE O DALŠÍM POSTUPU

Zprávu zasílám předsedovi Rady Českého telekomunikačního úřadu Ing. Mgr. Jaroslavu Novákovi a podle ustanovení § 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 moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 9. května 2018

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

názoru schopného působit na aplikační praxi. Nicméně z hlediska právní teorie je třeba důsledně rozlišovat, kdo daný názor vyjádřil, zda byl tento názor v soudní praxi dále replikován, či zda je naopak rozporován. Český právní systém neoperuje s precedenční závazností soudních rozhodnutí (pomineme-li dopad některých nálezů ÚS, u nichž lze o takovéto klasifikaci uvažovat), spíše s jejich závazností argumentační, případně subsidiární. Srov. MELZER, F. *Metodologie nalézání práva Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. C. H. Beck. Praha: 2011. ISBN: 978-80-7400-382-0. S. 24 a násl. nebo DUŠEK, M., NOVOTNÝ, R. *Závaznost soudních rozhodnutí (nejen) v daňových sporech*. Daňový Expert: 2011/5, in [Systém ASPI] ASPI_ID LIT36908CZ. s. 15 a násl.

Nicméně je třeba uvést, že v obecné rovině velmi kvitují snahu ČTÚ reagovat rychle a pružně na vývoj soudní praxe a snahu o korekci správní praxe.

⁶⁰⁴ Viz ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰⁵ Zcela nad rámec věci si dovoluji uvést, že pokud v tomto případě ČTÚ stěžovatelce vyčítá, že se brání u veřejného ochránce práv, a nikoliv u soudu, přičemž v další šetřené věci spatřuje v soudní obraně stěžovatele důvod pro odložení věci, nemohu se ubránit dojmu, že ať by stěžovatel udělal cokoliv, vždy by ČTÚ našel důvod pro to, aby se ochránce podáním stěžovatele nezabýval. Mám za to, že takovýto restriktivní výklad role veřejného ochránce práv je zcela nesouladný s jeho rolí, proto jej musím odmítnout.

⁶⁰⁶ Tím spíše, když ve věci existuje toliko jedno rozhodnutí, které je do jisté míry nesouladné s názory odborné veřejnosti.

V Brně dne 12. září 2007
Sp. zn.: 2401/2007/VOP/KČ

Zpráva o šetření postupu Ministerstva pro místní rozvoj při rozhodování ve věcech svobodného přístupu k informacím

A. OBSAH PODNĚTU

Dne 16. 5. 2007 jsem se rozhodla jakožto zástupkyně veřejného ochránce práv zahájit z vlastní iniciativy šetření způsobu, jakým Ministerstvo pro místní rozvoj v roli odvolacího orgánu rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím Krajského úřadu Jihomoravského kraje a stížnostem na jeho postup ve věcech svobodného přístupu k informacím. Při svém rozhodnutí jsem vycházela jednak z informací, které mi o činnosti ministerstva na úseku svobodného přístupu k informacím předal hejtman Jihomoravského kraje, a částečně z dosavadních poznatků veřejného ochránce práv při jeho vlastních šetřeních. Z informací od pana hejtmána zejména vyplývalo, že ministerstvo rozhoduje v některých případech přehnaně formalisticky a uplatňuje nesprávný výklad zákona o svobodném přístupu k informacím.

Předmětem mého šetření byly následující výkladové problémy:

- 1) Vydávání rozhodnutí o odepření přístupu k informacím v případě, že povinný subjekt písemně sdělí zadateli, že požadovanou informaci sám nemá, případně že požadovaná informace není informací ve smyslu zákona, neboť jde o dotaz na názor.
- 2) Otázka, zda náměstek hejtmána je orgánem kraje, a tedy subjektem povinným poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.
- 3) Počítání lhůty pro poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím v případě, že poslední den lhůty pro poskytnutí informace připadne na sobotu, neděli či svátek.
- 4) Protichůdnost dvou rozhodnutí Ministerstva pro místní rozvoj v téže věci týkající se časového rozsahu vzniku požadovaných informací.
- 5) Možné způsoby řešení situace, kdy určitá osoba „zahluje“ úřad žádostmi o informace.
- 6) Postup v případě, kdy určitá osoba požádá o nahlédnutí do spisu a z její žádosti není zřejmé, zda jde o žádost podle správního řádu či o žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Podnět k šetření sice podal představitel kraje jako právnické osoby, která se jistě na ochránce obrátit může, nicméně tento podnět jsem se rozhodla odložit. Věcně se totiž týkal spíše činnosti krajského úřadu, který si stěžoval na rozhodování ministerstva jako nadřízeného úřadu. Ochránce ovšem není zřízen k prošetřování stížností jedněch úřadů na druhé, ale k ochraně osob. Nesprávnou aplikaci zákona jistě prošetřit může, ale šetření provedené z vlastní iniciativy se v tomto případě jevílo jako přílišná metoda.

Se svými výhradami a pochybnostmi o správnosti postojů Ministerstva pro místní rozvoj jsem se písemně obrátila na ministra. Protože se jednalo o problematiku

širokou a poměrně komplikovanou, navrhla jsem ministroví pro místní rozvoj osobní schůzku s ním či s některým z jeho poradců či náměstků. Schůzka proběhla dne 26. 6. 2007 a s Ing. Petrem Tiefenböckem, poradcem ministra, jsme si na ní objasnili navzájem své postoje. Pan Tiefenböck mi také při této příležitosti předal písemné stanovisko ministerstva k jednotlivým bodům obsaženým v mém dopisu. Na základě těchto informací jsem se rozhodla přijmout tuto závěrečnou zprávu o šetření.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

V následujících bodech je shrnuto a vysvětleno, se kterými závěry Ministerstva pro místní rozvoj jsem se ztotožnila a se kterými nikoliv. Bodová struktura témat odpovídá části A této zprávy.

1. Vydávání rozhodnutí

Po určitých úvahách, konzultacích s odborníky na zákon o svobodném přístupu k informacím a studiu judikatury jsem se ztotožnila s postojem Ministerstva pro místní rozvoj v této otázce. Mám tedy za to, že kdykoliv povinný subjekt neposkytne žadateli požadované informace, aniž by zároveň žádost odložil či odmítl podle příslušných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, musí vydat rozhodnutí o odepření informací. To platí i pro situaci, kdy úřad informace sám nemá a je přesvědčen, že mu zákon neukládá je mít, případně kdy se podle jeho názoru nejedná o informaci, ale o dotaz na názor apod. Vede mne k tomu zejména skutečnost, že takový postup dává v konečném důsledku záruku soudní obrany proti nesprávnému posouzení situace povinným subjektem, což nelze nikdy zcela vyloučit.

Chci zmínit, že rozhodnutí se v případě zákona o svobodném přístupu k informacím vydává bez provedení správního řízení. Jeho odůvodnění v hraničních případech, které ve svém podnětu zmínil hejtman Jihomoravského kraje, může být opravdu velmi stručné. Postačí, jestliže z takového odůvodnění bude zřejmý důvod, proč povinný subjekt nemůže informace poskytnout (např. že informace sám nemá) a jaký má tento důvod příčinu (např. že mu příslušný orgán požadované informace nepředal, případně na základě jakého ustanovení bylo od vytvoření požadované informace v souladu se zákonem upuštěno apod.). Jsem přesvědčena, že povinnost odůvodnit nevydání informací a poučit žadatele o možnosti odvolání, která je s vydáním rozhodnutí spojena, povede k výraznému zvýšení ochrany práv žadatelů, aniž by přitom nutně musela představovat zvýšenou zátěž pro povinný subjekt. Vždyť i v případě neformálního odmítnutí by jej principy dobré správy zavazovaly svůj postup žadateli vysvětlit.

K tomu dodávám, že sdělení Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. j. JMK 86271/2006 ze dne 14. 7. 2006 rozhodně dostatečné vysvětlení situace žadateli neobsahovalo. Bylo proto v rozporu s principy dobré správy, zejména s principem otevřenosti a vstřícnosti. Mohlo také v žadateli zbytečně vyvolávat podezření, že tvrzením o tom, že nemá požadované informace k dispozici, se krajský úřad ve skutečnosti pouze vyhýbá jejich poskytnutí, byť by takové podezření bylo v tomto případě neoprávněné.

Své stanovisko podávám s plným vědomím toho, že Krajský soud v Brně vyslovil ve svém rozsudku č.j. 31 Ca 137/2006-24 ze dne 23. 4. 2007 názor opačný. Učinil tak ovšem pouze v odůvodnění a nad rámec důvodů samotného výroku rozhodnutí. Judikaturu v dané věci nelze považovat za ustálenou, a mám tudíž za to, že bude pro krajský úřad vhodnější, když bude respektovat názor svého odvolacího orgánu a také veřejného ochránce práv.

Pro úplnost doplňuji některé části argumentace Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen MMR) k této otázce.

Podle MMR je třeba dát přednost vydání rozhodnutí před sdělením vždy, kdy se negativně rozhoduje o právech žadatele, a to nejen pro jeho formu a obsah stanovený správním řádem, ale také s ohledem na povinné poučení o odvolání, které v praxi reálně zaručuje naplnění zásady dvojinstančnosti rozhodování. Zajištění dvojinstančnosti rozhodování formou stížnosti podle § 16a, jak navrhuje hejtman, nepřichází podle MMR do úvahy, protože ten se týká v jeho odstavci 1 taxativně vymezených případů, jež nedopadají na danou situaci.

Ministerstvo se navíc v uvedené záležitosti ztotožňuje s již publikovaným právním názorem, že právo žadatelů na svobodný přístup k informacím patří mezi základní práva vyplývající z Listiny, je nutno poskytnout tomuto právu odpovídající procesní ochranu, včetně přístupu k soudu. Základní požadavky ochrany stanoví čl. 36 odst. 1. a 2. Listiny a čl. 6 odst. 1. Úmluvy, podle nichž má každý právo na spravedlivý proces, které zahrnuje právo na podání účinného opravného prostředku proti rozhodnutí, o němž musí rozhodovat nestranný a nezávislý soud. Právní řád ČR zajišťuje tuto ochranu právem podat proti rozhodnutí povinného subjektu o odepření informací odvolání, o němž rozhoduje nadřízený úřad anebo jinak stanovený orgán, a proti rozhodnutí odvolacího orgánu o zamítnutí odvolání žalobu, o níž rozhoduje soud. Ačkoliv odvolání k nadřízenému úřadu či jinak stanovenému orgánu sice nesplňuje podmínky vyplývající z Listiny, neboť odvolací orgán není nestranným a nezávislým soudem, z jehož pravomoci nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv, ale umožňuje řádově rychlejší obranu proti nezákonným rozhodnutím povinných subjektů a díky tomu eliminuje množství jednoduchých sporů, které by jinak musel řešit soud (pozn.: shodně Korbel, Fr. a kolektiv. Právo na informace, Linde Praha, a.s. 2005, s. 179 a 180).

Ministerstvo proto nemohlo bez dalšího postup krajského úřadu potvrdit a zbývaly mu podle správního řádu jen další dvě možnosti řešení: doplnit odůvodnění a postup s ohledem na zásadu hospodárnosti řízení potvrdit nebo věc vrátit k dalšímu řízení. Protože nedostatečně odůvodněné neposkytování informací se stalo opakovanou praxí krajského úřadu, vysvětlilo MMR samo v odůvodnění svého rozhodnutí, proč informace nevznikly, věc však vrátilo krajskému úřadu jako povinnému subjektu k dalšímu řízení, protože nemůže být trvalým úkolem nadřízeného orgánu dodatečně za povinný subjekt jeho sdělení ve smyslu zásady veřejné správy jako služby odůvodňovat. K tomu se podotýká, že taková situace by pravděpodobně nastala, kdyby byl přijat výklad zákona o svobodném přístupu k informacím, jak ho navrhuje hejtman, i proto ho MMR nepoužilo.

2. Náměstek hejtmana jako povinný subjekt

Zde se naopak s postupem MMR ztotožnit nemohu. MMR sice podalo velmi přesný výklad toho, kdy lze prvního náměstka hejtmana považovat za orgán kraje, a tudíž za subjekt povinný poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak tento výklad podle mého názoru nesprávně aplikovalo na daný případ. Nejprve ocituji názor MMR, s nímž se v obecné rovině ztotožňuji.

Vymezení povinných subjektů, které mají podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, je zakotveno v ustanovení § 2 odst. 1 a 2. Jsou jimi státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, a dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy.

Dle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je hejtman kraje orgánem kraje. Dle § 64 tohoto zákona hejtmana zastupuje náměstek hejtmana, přičemž zastupitelstvo určí náměstka hejtmana, který zastupuje hejtmana v době jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci. Zastupitelstvo zároveň může určitě úkoly svěřit právě do působnosti náměstka hejtmana. Ve všech těchto případech, kdy náměstek hejtmana zastupuje hejtmana, je náměstek hejtmana orgánem kraje a tedy povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím.

Skutečně lze souhlasit s tím, že v situacích, kdy první náměstek hejtmana zastupuje hejtmana, jedná náměstek jako orgán kraje, a je tedy povinným subjektem ve stejném rozsahu, v jakém by jím byl samotný hejtman. Je ale potřeba rozlišovat, kdy náměstek jedná jménem hejtmana a kdy jménem svým (například jako člen rady kraje, jako reprezentant politické strany, jako soukromá osoba apod.). Jsem přesvědčena, že v posuzovaném případě (rozhodnutí MMR č.j.1211/2007-91 ze dne 25. 1. 2007) vyhodnotilo ministerstvo situaci nesprávně.

V tomto případě jde totiž o obsah projevu náměstka na zasedání zastupitelstva a o to, z jakých dokumentů při přípravě svého projevu vycházel. Domnívám se, že jde jednoznačně o náměstkovu činnost politickou a že ve své roli politika není povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V této části měl tedy podle mého názoru krajský úřad žádost odložit jako žádost o informace, které se nevztahují k jeho působnosti. Zároveň měl občanské sdružení informovat, že jeho žádost předal náměstkovi jakožto politickému reprezentantovi kraje, který své názory na jednání rady kraje proslovil. Otázka, zda a jak by poté náměstek hejtmana jako politik občanskému sdružení na jeho dotazy odpověděl, je už spíše otázkou politické kultury než povinností, která by byla vymahatelná cestou práva. Zcela pak musím odmítnout konstrukci MMR v citovaném rozhodnutí, že informační povinnost náměstka lze dovozovat z jeho členství v zastupitelstvu kraje, které je jako celek taktéž orgánem kraje. Tato úvaha je v rozporu s výše citovaným vysvětlením, které samo MMR ke svému postupu podalo. Je pak zcela v rozporu s celkovou konstrukcí postavení a činnosti zastupitelstva, které nejedná prostřednictvím svých jednotlivých členů, ale pouze jako celek. Jako celek má tedy také informační povinnost a ta se vztahuje k informacím v držení zastupitelstva jako celku – tedy např. k informacím, které byly předloženy k jednání zastupitelstva všem jeho členům apod. Nevztahuje se však na informace v držení jednotlivého člena zastupitelstva, z nichž vycházel při koncepci svého projevu, jako tomu bylo v tomto případě.

Ze všech těchto důvodů mám za to, že rozhodnutí MMR č. j. 1211/2007-91 ze dne 25. 1. 2007 je nesprávné a mělo by být zrušeno.

3. Lhůta pro poskytnutí informace

I v tomto případě se musím postavit za názor hejtmana krajského úřadu Jihomoravského kraje, že v případě, že poslední den lhůty pro poskytnutí informace připadne na sobotu, neděli či svátek, posouvá se konec lhůty na nejbližší pracovní den. Tento názor ostatně ve svém vyjádření přijalo za svůj i MMR.

Ministerstvo výslovně uznalo, že právní názor hejtmana ohledně počítání lhůt v zásadě koreluje s platnou právní úpravou a ústavními nálezy ohledně běhu a počítání lhůt. Z přísně formálního hlediska by podle názoru MMR bylo možné jeho rozhodnutí zrušit a vydat rozhodnutí nové, je ovšem otázka, jaký by tento krok měl praktický dopad pro účastníky řízení. K tomu dodávám, že jestliže ministerstvo nepřistoupí ke zrušení svého rozhodnutí, mělo by alespoň o změně svého právního názoru písemně vyrozumět jeho adresáty, tj. žadatele o informace a krajský úřad. Bez uvedeného vyrozumění by ministerstvo mohlo v žadateli vzbudit do budoucna neopodstatněná očekávání. Nenaplnilo by také principy dobré správy, pokud jde o transparentnost a předvídatelnost jeho postupu jak vůči adresátům veřejné správy, tak vůči podřízenému úřadu.

4. Protichůdnost rozhodnutí MMR

Zde se zcela ztotožňuji s vysvětlením ministerstva, že krajský úřad nepochopil zcela přesně odůvodnění obou rozhodnutí MMR a že jejich protichůdnost je pouze domnělá. Toto vysvětlení v podstatě jen potvrdilo dojem, který jsem získala již po předběžném prostudování obou rozhodnutí, proto v tomto bodě vyjádření MMR pouze ocituji.

Krajský úřad zřejmě v prvním rozhodnutí MMR č.j. 30590/2006-91 ze dne 17. 10. 2006 přehlédl v následujícím textu jeho odůvodnění nyní tučně vyznačené slovo „část“:

„K tomu ministerstvo uvádí, že pokud má povinný subjekt rozhodnout o žádosti se všemi procesními důsledky, je nutné explicitně vymezit časovou hranici, ke které se rozhoduje. Z tohoto pohledu nelze rozhodnout o informaci, která v době zahájení správního řízení neexistovala, což požaduje občanské sdružení časovým ohraničením „do plné odpovědi na tento dotaz“. Pokud by nastala situace, že žádost bude z tohoto pohledu neurčitá, má povinný subjekt postupovat podle § 14 odst. 5 písmo b) zákona č. 106/1999 Sb. a tuto část žádosti případně formou rozhodnutí podle § 15 téhož zákona odmítnout.“

Nelze tedy právní názor ministerstva vykládat tak, jak jej krajský úřad i v řadě dalších řízení aplikoval, že lze stížnost jako celek odmítnout, pokud ji žadatel časově jinak neupřesnil. Přijetí tohoto výkladu dává krajskému úřadu jako povinnému subjektu právo pouze k tomu, aby s vlastním zdůvodněním, které může převzít vhodnou část právního názoru ministerstva ve shodném nebo podobném případě, odmítl tu část informací, které vznikly po zahájení řízení o poskytnutí informace (tedy podle správního řádu po přijetí žádosti povinným subjektem) za předpokladu, že postupoval podle § 14 odst. 5 písmo b) InfZ.

Uvedený postup však krajský úřad v opakovaném řízení nezvolil ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti, resp. její části, podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proto MMR nezbylo, než v druhém rozhodnutí č. j. 46180/2006-91 ze dne 29. 1. 2007 znovu věc krajskému úřadu vrátit k dalšímu řízení. Žádnou protichůdnost obou výše uvedených rozhodnutí MMR nespatřuje.

K tomu se dodává, že český právní řád nepočítá se závazností precedentů, tj. rozhodnutí učiněných dříve, a každá věc se musí posuzovat samostatně s ohledem na její specifika. Z tohoto pohledu je nevhodné odvolávat se v odůvodnění rozhodnutí na konkrétní jiné kauzy, pokud není zajištěna pro účastníka řízení odpovídající srozumitelnost takového odvolání (jiná bude pravděpodobně praxe v odvolávání na soudní rozhodnutí, jejichž přístupnost je zajištěna veřejně nebo alespoň okruhu právních zástupců jednotlivých účastníků). Přijatelné je pouze využívat z nich takové části právních uvážení, která dané věci odpovídají, a rozhodovat o věci tak, aby v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 správního řádu a při skutkově shodných nebo podobných případech nevznikaly nedůvodné rozdíly.

5. Řešení zahlcenosti úřadu žádostmi o informace

Považuji za nepochybné, že Krajský úřad Jihomoravského kraje je skutečně zahlcen žádostmi o informace jednoho a téhož žadatele. Otázkou ovšem je, nakolik je tato situace způsobena obstrukcemi ze strany žadatele a nakolik je pouze reakcí na nepodstatněné utajování informací ze strany krajského úřadu, případně kraje. Z více zdrojů jsem získala informace, že krajský úřad odpírá žadateli bazální informace a podklady k územnímu plánování, zřejmě z obavy, že se znalostí těchto informací bude žadatel krajský úřad meritorně kritizovat. Například MMR v této souvislosti uvádí:

K novému zhoršení situace došlo koncem roku 2006, což souvisí s enormním nárůstem žádostí o informace poté, co krajský úřad nereagoval ve věcné oblasti -neakceptoval žadateli dlouhodobě požadované posouzení variantních řešení rychlostní komunikace R52 v rámci Územního plánu velkého územního plánu Břeclavska a předložil ho ke schválení a zastupitelstvo Jihomoravského kraje ho 9. 11. 2006 schválilo. Další žádosti o informace pramení z neukončeného procesu posuzování variant rychlostní komunikace R43 z hlediska vlivů na životní prostředí v prostoru brněnské přehrady v rámci územní prognózy Jihomoravského kraje, jejíž projednávání Jihomoravský kraj v roce 2005 zastavil, aniž o důvodech tohoto kroku informoval veřejnost, dotčené obce a orgány státní správy.

Za těchto okolností nemohu než navrhnout krajskému úřadu, aby veškeré informace týkající se sporných rychlostních komunikací, jejichž poskytnutí zákon umožňuje, zveřejnil způsobem umožňujícím dálkový přístup. Zejména by tak měl učinit u informací, které jsou opakovaně předmětem obdržených žádostí. Jestliže i poté bude žadatel trvat na jejich poskytnutí přímém, na což má podle § 6 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím nárok, může úřad podle § 17 citovaného zákona požadovat úhradu nákladů s tím spojených. Jsem přesvědčena, že uvedeným postupem může krajský úřad snížit zátěž vyplývající z povinnosti poskytovat informace na únosnou míru.

Další teoretickou možností řešení pak ve svém vyjádření naznačilo MMR. Pro pořádek ji zde ocituji, byť se mi jeví vhodnější postup popsany v předchozím odstavci.

MMR dodává, že je mu známo, že krajský úřad byl jednotlivými žádostmi o vydání informací provokativně a obstrukčně žádán vždy prostřednictvím různých subjektů, které podával doc. P. F., přičemž zákonodárce v daných případech neumožnil odepřít vydání nebo zpřístupnění informace, podobně jako to umožňuje zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace na životní prostředí, konkrétně podle § 8 odst. 3) písmo b), c) a d), a je další právní otázkou, zda krajský úřad mohl v případě takto charakterizovaných žádostí použít tzv. analogii legis k citovanému zákonu. Vzhledem k tomu, že se jednalo řádově o desítky žádostí, navíc velice vágně formulovaných, dokáže MMR pochopit, proč hejtman zastává spíše stanovisko ohledně neformálního charakteru při odmítání informací než spíše formálnímu postupu, který zastává MMR a který je popsán výše v bodě 1 nicméně v těchto jednotlivých případech MMR na svém stanovisku setrvává.

6. Posouzení podání – žádost o informace nebo žádost o nahlédnutí do spisu dle správního řádu či zvláštního zákona

Tento problém nebyl předmětem stížnosti ze strany hejtmana krajského úřadu, ale nutnost jeho řešení vyplynula z poznatků veřejného ochránce práv z jednotlivých šetření proti stavebním úřadům ve věci přístupu k informacím. Rozhodla jsem se proto, že nejprve seznámím MMR s konkrétními poznatky a příklady z praxe ochránce a požádám je o přijetí opatření, která by vedla k jasnějšímu metodickému vedení stavebních úřadů v otázce posuzování žádostí o kopie dokumentů ze spisu, potažmo o nahlížení do spisu. To je obsahem průvodního dopisu adresovaného ministru pro místní rozvoj, který mu zasílám společně s touto zprávou.

D. ZÁVĚR

Veřejný ochránce práv působí ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod. Výsledky mého šetření ukazují, že na straně Ministerstva pro místní rozvoj došlo k určitým pochybením při výkladu některých ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím.

Tato zpráva shrnuje poznatky z šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci. Žádám tímto uvedený úřad o přijetí opatření k nápravě.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

V Brně dne 9. května 2016
Sp. zn.: 3208/2015/VOP/PL

Vážený pane řediteli,
reaguji na Vaše vyjádření⁶⁰⁷ k mé zprávě o šetření ve věci pana X. Y. (dále jen „stěžovatel“), který si ve svém podnětu stěžuje na to, že Krajský úřad Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) nerozhodl o jeho „*odvolání a stížnosti pro neposkytnutí informace*“.

Na úvod připomínám základní fakta. Stěžovatel žádostí ze dne 12. 3. 2015 žádal Městský úřad Roudnice nad Labem (dále jen „městský úřad“) o „*zaslání všech usnesení, kterými orgány města rozhodly o souhlasu přijetí všech darů domova důchodců v roce 2014*“. Tajemník městského úřadu mu sdělil⁶⁰⁸, že žádost směřuje k poskytnutí zveřejněné informace s tím, že všechna usnesení rady a zastupitelstva města jsou zveřejněna na webových stránkách města. Dopisem ze dne 26. 3. 2015 stěžovatel podal „*odvolání a stížnost pro neposkytnutí informace*“. Argumentoval mimo jiné tím, že za období roků 2012 a 2013 mu byly informace poskytnuty v plném rozsahu. Dne 23. 4. 2015 se obrátil na krajský úřad se stížností na to, že jeho odvolání a stížnost nevyřídil. Krajský úřad v dané věci shledal⁶⁰⁹, že není orgánem příslušným k šetření stížnosti, přičemž odvolání není přípustné, neboť ve věci nebylo vydáno rozhodnutí.

Ve svém vyjádření ze dne 26. 10. 2015⁶¹⁰ jste uvedl, že při hodnocení věci krajský úřad vycházel z faktu, že poskytnutá informace nebyla zveřejněna na webových stránkách města Roudnice nad Labem ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 informačního zákona⁶¹¹, i proto máte za to, že se nejednalo o žádost dle informačního zákona. Dále jste upozornil, že stěžovatelova stížnost nebyla krajskému úřadu předložena, když se městský úřad na dotaz krajského úřadu výslovně odvolal na to, že žádost nevyřizoval v režimu informačního zákona, ale v režimu zákona o obcích. Z těchto skutečností krajský úřad dovodil, že není příslušným orgánem ke kontrole a dozoru výkonu samostatné působnosti obce, a o stížnosti nerozhodl.

Ve svém vyjádření⁶¹² ke zprávě o šetření jste odmítl mé závěry s tím, že město o poskytnutí informace rozhodovalo v samostatné působnosti, do níž krajskému úřadu nepřísluší zasahovat. Krajský úřad může rozhodovat výhradně o odvolání a stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace podle ustanovení § 16 a 16a informačního zákona. Protože město spisový materiál krajskému úřadu nepředložilo (s odvoláním na svou samostatnou působnost), konstatoval jste, že krajskému úřadu dodnes nevznikla zákonná povinnost o stížnosti rozhodnout. Informoval jste mě, že jste nepřijal žádná opatření k nápravě.

S ohledem na obsah Vašeho vyjádření sděluji své závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv⁶¹³. Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

⁶⁰⁷ Dopis čj. 687/KON/2015, ze dne 21. 12. 2015.

⁶⁰⁸ Dopis čj. 8624/I-8/2015/Ča, ze dne 16. 3. 2015.

⁶⁰⁹ Dopis čj. 66/KH/2015, ze dne 7. 5. 2015.

⁶¹⁰ Dopis čj. 687/KON/2015, ze dne 26. 10. 2015.

⁶¹¹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹² Dopis čj. 687/KON/2015, ze dne 21. 12. 2015.

⁶¹³ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Závěrečné stanovisko

Požaduje-li žadatel o informace **poskytnutí** usnesení orgánů města, to znamená **informace** týkající se **samostatné působnosti města**, rozhoduje město o **jejich poskytnutí vždy v samostatné působnosti**, bez ohledu na to, zda je žadateli poskytuje dle zákona o obcích⁶¹⁴ či podle informačního zákona.

Samostatná působnost územně samosprávných celků je z působnosti veřejného ochránce práv vyjmuta, a proto postup města (na rozdíl od krajského úřadu) není předmětem mého šetření. Abych však mohl postup krajského úřadu relevantně posoudit, nemohu se vyhnout tomu, že bych k postupu města nepřihlédl. V **šetřeném případě město informaci zjevně poskytlo (v samostatné působnosti) dle informačního zákona. Vyřizování stížnosti** na postup při vyřizování žádosti o informace je **výkonem státní správy**; proto je předmětem mého šetření postup krajského úřadu, nikoli města.

Tvrzení, že město poskytnutí informace ze dne 16. 3. 2015 nezveřejnilo na webových stránkách ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 informačního zákona, neodpovídá realitě. Z obsahu webových stránek města zjišťuji opak. **Odpověď tajemníka Městského úřadu Roudnice nad Labem⁶¹⁵ je na webových stránkách města bez všech pochyb zveřejněna právě v sekci** týkající se podávání žádostí o poskytnutí informací dle informačního zákona a současně **výslovně zveřejňující „odpovědi občanům“ dle informačního zákona.**⁶¹⁶

Je tak zcela zřejmé, že město stěžovateli informaci poskytlo dle informačního zákona a poskytnutí informace samo zveřejnilo tak, jak mu zákon ukládá (i když se zpožděním, obdobně jako žádosti o informace I-16 2015 a I-4 2015). Že **město vyřizovalo stěžovateli žádost** dle informačního zákona, dokládá i to, že ji **zaevidovalo v číselném systému, stejně jako ostatní žádosti** o informace dle informačního zákona (jako „žádost o informaci I-8 2015“).

Závěru, že město informaci poskytovalo dle informačního zákona, **svědčí i formulace** odpovědi tajemníka ze dne 16. 3. 2015, který stěžovateli potvrzuje, že **„žádost byla doručena povinnému subjektu“, a současně odkazuje „na zveřejněnou informaci“**, což odpovídá postupu dle § 6 informačního zákona.

V době odeslání Vašeho vyjádření ze dne 26. 10. 2015 již byla informace zveřejněna, což jste si patrně neověřil. V této souvislosti **důvody, o které opíráte svůj názor, že krajskému úřadu dodnes nevznikla zákonná povinnost o stížnosti rozhodnout, nemohu považovat za opodstatněné.**

I na stěžovateli předchozí žádost o informaci I-3 2014⁶¹⁷, týkající se téhož („zaslání všech usnesení, ve kterých orgány města rozhodly o souhlasu přijetí všech darů domova důchodců v Roudnici nad Labem v roce 2012 a roce 2013“), mu bylo odpovězeno dle informačního zákona, jak potvrzují webové stránky města. V příloze odpovědi byl uveden text všech příslušných usnesení. Stěžovatel proto očekával, že obdobnou odpověď obdrží i v případě dotazu na období roku 2014. Obdržel

⁶¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹⁵ Poskytnutí informace čj. 8624/I-8/2015/Ča, ze dne 16. 3. 2015.

⁶¹⁶ Dostupné z: <http://www.roudnicenl.cz/samosprava/dotazy-verejnosti>; <http://www.roudnicenl.cz/dokumenty/151020093954.pdf>; viz „žádost o informace I-8 2015“.

⁶¹⁷ Dostupné z: <http://www.roudnicenl.cz/samosprava/dotazy-verejnosti>; <http://www.roudnicenl.cz/dokumenty/140311144455.pdf>

však **pouze odkaz na elektronickou adresu internetových stránek města**, kde jsou shromážděna všechna usnesení zastupitelstva i rady města, a **nikoliv na konkrétní usnesení**, která žádal. Právě tento odlišný postup města ho vedl k podání odvolání a stížnosti.

Pro doplnění chci poukázat na **obdobně formulovanou** stěžovatelovu žádost I-10/2016⁶¹⁸, kterou, opět **jako občan města**, žádal o informaci týkající se rozhodnutí zastupitelstva města Roudnice nad Labem. To znamená **informaci, na kterou měl přímo nárok i dle zákona o obcích** a o jejíž poskytnutí město rozhoduje v samostatné působnosti. I tuto **informaci mu město poskytlo plně v režimu informačního zákona**, jak je patrné z odpovědi ze dne 28. 4. 2016, **aniž by ve stěžovatelově žádosti bylo vyjádřeno propojení na informační zákon**.

Totéž platí o žádosti I-5 2014⁶¹⁹, kterou jako občan města **žádal o zaslání zápisů jednání a usnesení** Rady města Roudnice nad Labem za rok 2013, kdy mu **město oznámilo výši úhrady za poskytnutí informací** dle § 17 informačního zákona.

Shrnuji tedy, že **město způsobem, o němž nejsou pochyby, deklarovalo, že dne 16. 3. 2015 informaci stěžovateli poskytlo dle informačního zákona**. Už **proto mělo stížnost** na postup při vyřizování této informace se spisovým materiálem **předložit krajskému úřadu**. Neučinilo-li tak, byl krajský úřad s ohledem na zveřejnění informace oprávněn vyzvat město k předložení spisového materiálu. V **souladu s ustanovením § 16a odst. 4 informačního zákona bylo úkolem krajského úřadu přezkoumat postup povinného subjektu a o stížnosti rozhodnout**.

Na základě ustanovení § 19 písm. b) zákona o veřejném ochránci práv **navrhují krajskému úřadu, aby jako opatření k nápravě rozhodl o stěžovatelově stížnosti ze dne 26. 3. 2015**.

V souladu s § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv⁶²⁰ očekávám ve lhůtě 30 dnů od doručení tohoto závěrečného stanoviska Vaše sdělení, jaká opatření k nápravě jste provedl.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

⁶¹⁸ Dostupné z: <http://www.roudnicenl.cz/dokumenty/160428133954.pdf>

⁶¹⁹ Dostupné z: <http://www.roudnicenl.cz/dokumenty/140311144455.pdf>

⁶²⁰ Ustanovení § 20:

(1) *Úřad je povinen do 30 dnů od doručení závěrečného stanoviska sdělit ochránci, jaká opatření k nápravě provedl.*

(2) *Jestliže úřad povinnost podle odstavce 1 nesplní, nebo jsou-li opatření k nápravě podle názoru ochránce nedostatečná, ochránce*

a) vyrozumí nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu,

b) může o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jména a příjmení osob oprávněných jednat jménem úřadu.

(3) *Způsobem uvedeným v odstavci 2 může ochránce postupovat i tehdy, nesplní-li úřad povinnost vyplývající z § 15 a 16.*

Vážený pan
Ing. Milan Zemaník
ředitel
Krajský úřad Ústeckého kraje
Velká Hradební 3118/48
400 02 Ústí nad Labem
V Brně dne 30. listopadu 2015
Sp. zn.: 2890/2015/VOP/KI

Zpráva o šetření ve věci podnětu Ing. J. L.

Ing. J. L. se na ochrančyni obrátil s podnětem směřujícím proti Úřadu městské části Praha 4 (dále též jen jako „úřad“), neboť mu odmítl poskytnout informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím⁶²¹ o opatrovnických řízeních, které má k dispozici ve spisech (rozhodnutím sp. zn. 4L/106/2014/ODM, ze dne 9. 12. 2014).

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Stěžovatel požadoval informace, v **kolika případech ve II. čtvrtletí 2014 vystupoval zdejší úřad jako zástupce nezletilého dítěte v opatrovnickém soudním řízení ve věci výchovy, v kolika případech bylo nezletilé dítě svěřeno do výchovy matky, do výchovy otce a do stídadvé výchovy obou rodičů**. Dále žádal o sdělení, v **kolika případech byl úřadem v těchto řízeních podán návrh na předběžné opatření, návrh na určení lhůty, návrh na výkon rozhodnutí, odvolání proti rozhodnutí soudu či podána ústavní stížnost**.

Úřad městské části Praha 4 žádost o poskytnutí uvedených informací odmítl s tím, že počet ustanovení opatrovníkem a počet návrhů na předběžné opatření je předmětem ročního výkazu o výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Poskytnutí těchto informací by mj. znamenalo vytváření nových informací ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť dosud nebyly vytvořeny (úřad má povinnost výkaz předložit ministerstvu do 16. 2. 2015). Úřad městské části Praha 4 dále uvedl, že ostatní požadované informace nemá k dispozici, a jejich vytvoření by tedy také znamenalo vytváření nových informací.

Stěžovatel podal odvolání k Magistrátu hlavního města Prahy, který odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil (rozhodnutím čj. S-MHMP-56206/2015, ze dne 23. 1. 2015). Magistrát hlavního města Prahy se s právním posouzením prvoinstančního orgánu de facto ztotožnil. V odůvodnění svého rozhodnutí mj. uvedl, že povinný subjekt vede evidenci informací v takové podobě, v jaké mu to ukládá zákon a v jaké jsou pak předávány Ministerstvu práce a sociálních věcí ke zpracování a následnému zveřejnění. Stěžovatelem požadované informace nejsou povinným subjektem statisticky evidovány v požadované struktuře. Vyhledávání informací podle požadavků žadatele by, dle jeho posouzení, představovalo pro povinný subjekt mimořádné úsilí, neboť se nejedná pouze o mechanické vyhledávání informací ve zdrojových podkladech, ale o zpracování nových informací podle § 2

⁶²¹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, a to ve formě nové databáze (s ohledem na počet spisů vedených orgánem sociálně-právní ochrany dětí). Dále argumentoval čl. 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES, podle něhož by subjekty veřejného sektoru měly žádosti o výtahy z existujících dokumentů posuzovat příznivě, představuje-li schválení takové žádosti pouze jednoduchou operaci. Subjekty veřejného sektoru by však neměly být povinny poskytovat výtahy z dokumentů, pokud to představuje nepřiměřené úsilí.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Na základě výše popsaného podnětu jsem zahájil šetření⁶²² týkající se způsobu vyřízení citované žádosti o informace. V rámci šetření jsem oslovil jak Úřad městské části Praha 4, tak Magistrát hlavního města Prahy se žádostmi o vyjádření⁶²³ k otázce, jakým konkrétním způsobem by mělo probíhat vyhledávání a zpracování požadovaných informací. **Žádal jsem o podrobný rozbor toho, jaké konkrétní úkony bylo nutné ze strany úřadu učinit, aby mohl stěžovateli vyhovět a poskytnout mu informace v jím požadované struktuře.** Tyto informace jsou významné pro posouzení, **nakolik by bylo pro úřad nejen časově, ale i intelektuálně náročné vyhledání požadovaných informací** z jím vedené spisové dokumentace, za účelem posouzení, zda by se jednalo o vytváření nových informací ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Z vyjádření Úřadu městské části Praha 4 k uvedené otázce vyplývají následující informace. Úřad městské části Praha 4 vedl ke dni 31. 12. 2014 celkem 9 141 spisů týkajících se výkonu sociálně-právní ochrany dětí. Aby bylo možno dospět k požadovaným zjištěním, **bylo by třeba každý jednotlivý spis fyzicky uchopit a zjistit četbou listin, zda ve vymezeném období úřad ve věci konal.** Jakékoli konání znamená jednání před soudem, jednání před OSPOD, podání rodičů, podání třetích osob a reakce úřadu na ně, vedení správního řízení, konání případových konferencí apod. Poté by bylo nutno reálně oddělit spisy, kde se zjišťované události neděly. V ostatních by pak bylo nezbytné **se seznámit se všemi listinami za požadované období** (neboť informace v požadované struktuře jsou zachyceny nejen v rozsudcích, usneseních, podáních OSPOD soudu, ale rovněž např. v protokolech o jednání před soudem) a **zjištěné skutečnosti správně vyhodnotit.** To vše za současného běžného normálního výkonu sociálně-právní ochrany dětí včetně práce se spisy takto zkoumanými. Po ukončení zjišťování by bylo třeba spisy opět správně zařadit. Z uvedeného dle názoru úřadu vyplývá, že se nejedná o prosté mechanické vypsání údajů, ale o činnost náročnou na odbornost a intelekt (to znamená, že je třeba věci rozumět a mít jistou sumu zkušeností). OSPOD přitom nemá personální ani materiální kapacity k takto náročné práci navíc. Kvalitativní a kvantitativní podmínky personálního obsazení OSPOD jsou rigidně stanoveny v příloze č. 1 bodu 4 vyhlášky č. 473/2012 Sb., o provedení některých ustanovení zákona o sociálně-právní ochraně dětí (standarty kvality). Výchozím kritériem je počet dětí s trvalým pobytem v příslušném správním obvodu na jednoho pracovníka. Žádný předpis neumožňuje

⁶²² Dle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁶²³ Dle ustanovení § 15 zákona o veřejném ochránci práv.

rozšiřovat počty zaměstnanců ad hoc pro účely uspokojování potřeb žadatelů o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Využití třetích osob na základě např. dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr podle části třetí zákoníku práce nepřichází v úvahu právě s ohledem na potřebu odbornosti a povinnosti mlčenlivosti.

Úřad městské části Praha 4 ve svém vyjádření dále uvádí, že **OSPOD žádný právní předpis neukládá povinnost disponovat s informacemi, které stěžovatel požaduje**. Z toho je zřejmé, že by bylo nutno nově je vytvořit, a to s vynaložením úsilí, které by bylo nepřiměřenou zátěží, navíc **neadekvátní výsledku, jehož vypovídací hodnota se blíží nule**. O svěřeni do péče totiž rozhodují nezávislé soudy, které stanovisky a návrhy orgánu sociálně-právní ochrany dětí nejsou vázány.

Z vyjádření Magistrátu hlavního města Prahy k uvedené problematice pak vyplývá následující. Splnění požadavku Ing. L. představuje dle názoru magistrátu **nepochybně časově náročné vyhledávání informací** ve spisové dokumentaci vedené úřadem, **avšak nikoliv pouze mechanické**. Úřad vedl v období II. čtvrtletí 2014 cca 9 tisíc spisů nezletilých dětí, které se velmi liší co do obsahu a objemu dokumentů v jednotlivých spisech. V tomto množství dokumentace je **vždy nejprve nutné vyhledat časové období**, kterého se dotaz týká. V příslušné části spisu **pak vyhledat, zda obsahuje informace, které stěžovatel požaduje**.

Pokud jde o vyhledání první části informace o tom, „*v kolika případech v II. čtvrtletí 2014 vystupoval zdejší úřad jako zástupce nezletilého dítěte v opatrovnickém soudním řízení ve věci výchovy*“, **nelze pouze vyhledat usnesení o tom, zda byl úřad „ustanoven“ opatrovníkem dítěte pro toto řízení, ale především informací, kolikrát se účastnil jednání opatrovnického soudu** – při každém takovém jednání totiž úřad „vystupuje“ jako zástupce dítěte. Tuto informaci pak **nelze vyhodnotit pouze podle soupisu spisu**, kde by byly vyhledány pozvánky k soudním jednáním – jednání bývají např. odročena. Informaci nelze posoudit ani podle počtu založených protokolů z jednání soudů – ne vždy je protokol soudem zasílán, a tudíž do spisu zakládán, na druhou stranu protokol může být zaslán, i když se úřad jednání nezúčastnil a z jednání se omluvil. Úřad vystupuje v roli zástupce nezletilého dítěte v opatrovnickém soudním řízení i v případě, že podává zprávu soudu – je tedy nutné vyhledat i tyto a podobné dokumenty. V jiném, obdobném řízení, o odvolání Ing. L. proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 8 ze dne 23. 7. 2014, magistrát stěžovateli vysvětlil rozdíl mezi „ustanovením“ opatrovníka a „vystupováním jako zástupce dítěte“ (pozn.: magistrát k tomu uvedl i citaci ze zmíněného odvolání).

K části dotazu „*v kolika případech bylo nezletilé dítě svěřeno do péče matky, do výchovy otce a do střídavé výchovy obou rodičů*“ magistrát dále uvádí, že tyto údaje **nemusí být nutně dohledány ve stejných spisech**, ve kterých byly dohledány předchozí informace o vystupování úřadu jako zástupce dětí v opatrovnickém řízení. Svěřením dítěte do péče některé z osob se rozumí **nabytí právní moci rozhodnutí soudu** – ta **může nastat v jiném časovém období**, než ve kterém probíhalo soudní jednání a úřad vystupoval v roli zástupce dítěte. **Opět je nutné vyhledat rozhodnutí, informaci o tom, zda již rozhodnutí nabylo právní moci a jak bylo rozhodnuto**.

Vyhledávání informací vymezených v žádosti ve zdrojové podobě by pro povinné subjekty představovalo **mimořádné úsilí**, neboť se nejedná pouze o mechanické

vyhledávání informací ve zdrojových podkladech. Dále je nutné poukázat také na skutečnost, že **spisové dokumentace jsou s ohledem na změny místní příslušnosti předávány** mezi orgány sociálně-právní ochrany dětí při změně trvalého pobytu dětí, což je právě v opatrovnických řízeních běžné, takže povinné subjekty již nemusí mít kompletní informace požadované stěžovatelem ani ve zdrojové podobě.

Vyhledání, vyhodnocení a setřídění informací tak, jak je stěžovatel požaduje, vyžaduje jistou odbornost a znalost vedení spisové dokumentace. Nelze rovněž opomenout nezbytnost zajištění mlčenlivosti o obsahu spisové dokumentace vedené k této problematice, která obsahuje značné množství osobních a velmi citlivých údajů. Z těchto důvodů nelze vyhledáním informací k vyhovění žádosti stěžovatele pověřit kohokoliv ze zaměstnanců úřadu nebo brigádníka.

K otázce, zda se jedná o zpracování nových informací podle ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, magistrát uvedl, že dle jeho názoru jde minimálně o zpracování nové databáze (s ohledem na počet spisů vedených OSPOD). Dále odkazuje na použití rozsudku NSS 1 As 141/2011-71 k pojmu „vytváření nových informací“.

Magistrát uvádí, že na základě výše uvedeného dospěli k názoru, že nelze jednoznačně vyloučit, že v případě poskytnutí informací Ing. L. v jím požadované struktuře jde skutečně o vytváření nových informací, když informace získané ze zdrojových dat – spisů – nelze pouze mechanicky vytáhnout, pořídit kopie a žadateli předat, ale je nutné informace dále uspořádat do požadované struktury, a tím vlastně vytvořit novou databázi či evidenci. K tomu je zapotřebí vyhledané informace řádně vyhodnotit a posoudit, což znamená disponovat potřebnou odborností. Požadované informace nelze vyhledat ani v elektronické spisové službě, jak stěžovatel namítá. Spisová služba je určena k evidenci dokumentů, které jsou součástí spisu, ale již ne jejich obsahu. Ing. L. není jediným žadatelem o informace, není tedy dle názoru magistrátu účelné vytvářet různé databáze a evidence podle požadavků všech žadatelů o informace a jejich požadavkům přizpůsobovat i spisovou službu jednotlivých úřadů. Evidence požadovaných informací nemůže sama o sobě přispívat k odstraňování genderové diskriminace v uvedené oblasti, není tedy splněno kritérium účelnosti ani potřebnosti požadované informace sledovat a evidovat, jak požaduje Ing. L.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNKYŇE

Klíč k řešení uvedeného problému spatřuji v interpretaci ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím – tedy pojmu „**vytváření nových informací**“. Je třeba zodpovědět, **zda postup úřadu při vyhledání informací požadovaných stěžovatelem je mimořádně rozsáhlým vyhledáním, nebo již vytvářením nové informace**. Z použité argumentace Úřadu městské části Praha 4 a Magistrátu hlavního města Prahy vyplývá, že časově náročné vyhledávání, které pro úřad znamená vynaložení mimořádného úsilí, pokládají za vytváření nových informací. Nepopírají, že informace ve zdrojové podobě má úřad k dispozici. Pojem „vytváření nových informací“ je poměrně neurčitý, je tedy třeba pro jeho výklad čerpat z komentáře a judikatury.

I.

Výkladem pojmu „vytváření nových informací“ podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se nejprve zabýval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011. Podle Nejvyššího správního soudu sleduje § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (v souvislosti s podmínkami pro omezení práva na informace uvedené v čl. 17 odst. 5 Listiny) legitimní cíl, a to vyvážit právo jednotlivců na poskytování informací veřejným zájmem na ochraně povinných subjektů před nepřiměřenou zátěží, kterou by pro ně znamenalo vytváření zcela nových informací, k jejichž tvorbě či evidenci nejsou jinak povinny.

Nejvyšší správní soud vychází z důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím (s účinností od 23. 3. 2006) vloženo výše citované ustanovení, z níž vyplývá, že „*povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti a které má nebo by měl mít k dispozici*“. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.). Naopak, pokud již povinný subjekt určitý dokument vypracoval, a má tedy informace k dispozici, je povinen je poskytnout. Podobně nebrání toto ustanovení vyhovět žádostem o výtahy z databází či části dokumentů“.

Podle Nejvyššího správního soudu je při výkladu zákonné vyluky z povinnosti poskytovat informace, které by bylo nutno nově vytvářet (§ 2 odst. 4 informačního zákona), „*nutno rozlišovat mezi situacemi, kdy výtahy z existujících dokumentů představují pouze jednoduchou operaci, a případy, kdy k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici, a je tak nezbytné s těmito údaji provádět další zpracování nad rámec prostého „vtělení“ do odpovědi na žádost. Nelze přitom vycházet toliko z pracovní či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací)*“. Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledání informací (§ 17 odst. 1 citovaného zákona)“.

Z uvedeného je patrné, že Nejvyšší správní soud za vytváření nové informace považuje **analytickou činnost**, při které dochází k vytváření právních analýz, hodnocení či zpracování smluv a dokumentů, **nikoliv tzv. mechanickou činnost** při procesu zpracování informace, tedy pouhé mechanické vyhledávání v databázích či částech dokumentů a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žádosti.

Podle odborné literatury⁶²⁴ se rozlišování, do jaké míry se jedná ještě o zpracování odpovědi na žádost, tj. vyhledání informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli, a kdy již o „vytvoření nové informace“, odvíjí od „**intelektuální náročnosti**“ činnosti nutné pro přípravu odpovědi. K otázce, do jaké míry je povinný

⁶²⁴ Viz FUREK, A. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Linde, 2012. 1031 s. ISBN 978-80-7201-868-0, s. 82–84.

subjekt povinen pořizovat různé soupisy, seznamy, statistiky apod. z informací, které má k dispozici, se autoři zmíněného komentáře vyslovují následně: „I zde je tuto míru nutné hledat, bohužel v poněkud neostrém kritériu spočívajícím v míře zátěže a složitosti přípravy odpovědi na žádost. Typicky se tento rozdíl projeví v souvislosti s dotazy na výsledky určitých řízení týkajících se povinného subjektu nebo jím prováděných (např. v kolika případech udělil povinný subjekt pokutu za spáchání určitého přestupku v daném roce), případně v souvislosti se žádostmi o sdělení základních informací týkajících se těchto řízení (např. informace o tom, jaká byla výše jednotlivých pokut). Za předpokladu, že půjde o **pouhé mechanické shromáždění dat z jednotlivých spisů**, pak se nebude jednat o vytvoření nové informace ve smyslu § 2 odst. 4, protože zde **dochází jen k formálnímu zpracování (shromáždění) informací existujících** (jedná se o prosté zpracování odpovědi na žádost), a případný čas strávený vyhledáním informace bude možné zohlednit stanovením úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání podle § 17. To však platí jen za podmínky, že vytvoření, souhrnu dat' nebude pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží ve smyslu výše uvedeném, tedy jestliže jeho vytvoření nebude vyžadovat „přidanou hodnotu“ ze strany povinného subjektu; pokud by tomu tak bylo, zřejmě by se již jednalo o vytvoření nové informace (např. sdělení počtu vydaných stavebních povolení jistě nebude nepřiměřenou zátěží, vypracování podrobné statistiky z jednotlivých správních spisů, např. z jakých důvodů bylo určitým způsobem rozhodnuto ve vazbě na výši pokuty a osobu přestupce, však již vytvořením nové informace bude).“

Obdobně vyznívá i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, čj. 8 As 9/2013-30. Rozhodujícím se jeví být, zda se jedná o **pouhé výtahy** informací z podkladových dokumentů či jejich části a k vytvoření odpovědi by postačilo **pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů**, nebo zda se informace musí zpracovávat jinak než je pouze vtělit do odpovědi. Za takové „nadržákové“ **zpracování** a shromáždění informací by se dala považovat situace, kdy se spis musel **prostudovat, zjištěné informace vyhodnotit a následně sestavit evidenci**.

Nejvyšší správní soud zde posuzoval do značné míry srovnatelnou situaci, kdy žadatel o informace žádal po Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu (dále jen „Útvar“) informace týkající se pobytu cizinců na území České republiky za účelem ochrany a pobytu cizinců na našem území. Útvar žalobci informace neposkytl s odůvodněním, že kvantitativní přehled použití předmětného ustanovení a konkrétní informace požadované žalobcem nepatří mezi statisticky sledované ukazatele a **nejsou evidovány v žádné databázi**. Povinnost vést databázi zmiňovaných ukazatelů žádný zákon neukládá a jejich sledování by nebylo pro potřeby Útvaru efektivně využitelné. Útvar nedisponuje ani dalšími navazujícími informacemi, o které žalobce žádal. Odpověď na žádost žalobce by byla vytvářením nových informací, na které se povinnost poskytovat informace nevztahuje (§ 2 odst. 4 informačního zákona). Útvar poukázal na to, že nemá zákonem danou povinnost žalobcem požadované informace evidovat, a soud zde musel také rozhodnout, zda by poskytnutí informace znamenalo vytvoření nové informace. Soud dal v tomto případě Útvaru za pravdu, když rozhodl, že by se jednalo o vytváření nové informace, s **přihlédnutím k vyličenému postupu, jak informaci zjistit**⁶²⁵, neboť **by nešlo o pouhé mechanické vyhledávání informace**, ale už o její zpracování.

⁶²⁵ Postup, jak požadované informace zjistit, líčí Nejvyšší správní soud takto: „25. Útvar uvedl, že v případě **splnění všech zákonných podmínek postupuje podle § 42e zákona**

II.

Cílem mého šetření bylo zjistit, nakolik by bylo pro úřad nejen časově, ale i intelektuálně náročné vyhledání požadovaných informací ze spisové dokumentace vedené úřadem, za účelem posouzení, zda by se jednalo o vytváření nových informací ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Vezmu-li při hodnocení svých zjištění týkajících se možnosti úřadu vyhledat informace požadované stěžovatelem v úvahu výše citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, musím konstatovat, že **vyhledávání informací požadovaných stěžovatelem není možné označovat za vytváření nové informace**. Po seznámení s podrobným vyličením toho, co by bylo nutné ze strany úřadu učinit, aby mohl stěžovateli vyhovět a poskytnout mu evidence v požadované struktuře, jsem přesvědčen, že se jedná právě o **typický případ mimořádně rozsáhlého vyhledávání, nikoli o vytváření nových informací**.

Uznávám, že proces samotného vyhledání požadovaných informací by byl bezpochyby pro úřad velice **časově náročnou** záležitostí. Náročnost procesu vyhledávání je však dána především množstvím spisů, které vede úřad ve své evidenci, a ve většině případů i množstvím dokumentů tvořících jednotlivé spisy, v nichž by bylo třeba požadované informace vyhledat (dle jeho vyjádření se totiž jedná o více než 9 000 spisů). V tomto kontextu pokládám za účelné představit si situaci, kdy by se žadatel zajímal pouze o jeden spis. K tomu dále uvádím, že úřad by si situaci mohl dle mého názoru značně usnadnit, pokud by z uvedeného počtu spisů vyčlenil tzv. „živé“ spisy, tedy spisy, se kterými v uvedeném časovém období II. čtvrtletí roku 2014 reálně pracoval, jednodušším způsobem než deklarovaným fyzickým nahlížením do všech více než 9 000 spisů. Domnívám se, že zjištění, se kterými spisy úřad v daném časovém období skutečně pracoval, by bylo možné získat i v elektronické spisové službě.

Domnívám se rovněž, že posuzovaná situace se od případu řešeného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 11. 2013, čj. 8 As 9/2013-30, liší v tom, že

o pobytu cizinců. Tento postup se uplatní v případech, kdy cizí státní příslušník je pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi, nebo osobou, pro kterou bylo organizováno anebo umožněno nedovolené překročení státní hranice, nebo osobou, které bylo napomáháno k neoprávněnému pobytu na území, jejíž svědectví je významné pro odhalení pachatele nebo organizované skupiny zabývající se organizováním anebo umožněním nedovoleného překročení státní hranice nebo napomáháním k neoprávněnému pobytu na území. Pokud osoba splňující uvedené podmínky spolupracuje s orgány činnými v trestním řízení na trestním řízení vedeném o podezření ze spáchání tohoto trestného činu a nespolupracuje s podezřelým ze spáchání tohoto trestného činu, může požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území (§ 42e odst. 1 zákona o pobytu cizinců). 26. S ohledem na obsah, povahu a formu informací požadovaných stěžovatelem (viz výše bod 1) by jediným způsobem, jak zjistit tyto údaje, bylo vyhledat ve spisech vedených Útvarem v letech 2008 a 2009 případy, v nichž vystupovali jako svědci osoby, u nichž byl útvar povinen použít § 42e zákona o pobytu cizinců. Tedy posoudit, kteří svědci vystupující v řízeních vedených Útvarem v rozhodném období splňovali všechny výše uvedené podmínky. Pouze cizinec podle § 42e odst. 1 zákona o pobytu cizinců (nikoliv každý cizinec) totiž musí být poučen orgánem činným v trestním řízení nebo ministerstvem o právu požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území (§ 42e odst. 2 téhož zákona). Teprve z takto získaných a vyhodnocených údajů by bylo možné sestavit evidenci obsahující informace, kdy bylo skutečně využito postupu podle § 42e uvedeného zákona.“

co do náročnosti vyhledání informací se po povinném subjektu nepožaduje žádná „analytická činnost“, která by např. vyžadovala kvalifikované vyhodnocení splnění určitých podmínek. **Podstatou vyhledávání ve spisech vedených orgánem sociálně-právní ochrany dětí je procházení dokumentů v nich obsažených a vyhledání dílčích informací uvedených v těchto dokumentech, tedy provedení řady dílčích jednoduchých úkonů.** Tyto informace není třeba nikterak vyhodnocovat či jinak zpracovávat, pouze je vyhledat a učinit jejich součet (součet úkonů, rozhodnutí apod. obsažených v jednotlivých spisech) a vtělit je do odpovědi žadatel.

Popsanou činnost si dovolím klasifikovat jako činnost mechanickou, intelektuálně nenáročnou, tj. bez přidané hodnoty (nadrámcové činnosti). O **vytvoření nové informace by, podle mého názoru, šlo, pokud by bylo pro získání informace nutné získané informace dále vyhodnotit či jinak zpracovat.** Časová náročnost a kvantitativní stránka vyhledání je faktorem, který lze zohlednit institutem mimořádně rozsáhlého vyhledávání informace podle § 17 odst. 1 informačního zákona. V tomto svém hodnocení vycházím právě z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 141/2011-67, ze dne 9. 2. 2012, na něž odkazují i oba šetřené úřady⁶²⁶.

Chápu, že pro úřad by bylo požadované vyhledávání skutečně velkou zátěží. Proto si dovolím upozornit, že úřad má možnost předem vypočítat částku, kterou by měl žadatel za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací uhradit, a může požádat o její úhradu ještě před samotným započítáním vyhledávání informací. Úřad by takovou částku mohl vypočítat např. tím způsobem, že by u určitého vzorku jím vedených vybraných spisů (např. 5–10 spisů) změřil dobu potřebnou pro vyhledávání požadovaných informací. Na základě toho by mohl vypočítat průměrnou časovou dotaci, která by byla třeba pro vyhledávání informací v jednom spisu (pozn.: jsem si zcela vědom rozdílnosti v obsáhlosti jednotlivých spisů, proto by tímto mnou navrženým způsobem mohl úřad vypočítat **průměrný čas**). Takto by mohl úřad získat částku, kterou by mu měl žadatel za mimořádně rozsáhlé vyhledávání uhradit. K tomu jen dodávám, že v případě, že by žadatel částku neuhradil, úřad nebude povinen informace vyhledat a poskytnout.

K námitce rozdílu mezi jednorázovým „ustanovením“ úřadu kolizním opatrováním a dílčími akty „vystupování úřadu jako zástupce nezletilého“⁶²⁷ musím uvést,

⁶²⁶ „Nutno však zároveň zdůraznit, že při rozlišování situací, kdy se ještě jedná o vyhledávání (shromáždění) požadovaných informací a jejich uzpůsobení pro poskytnutí žadateli, a kdy již půjde o vytvoření nové informace, **nelze vycházet toliko z pracovní či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost (shromáždění informací).** Tyto faktory zákon zohledňuje institutem mimořádně rozsáhlého vyhledávání informací (§ 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Povinný subjekt pak není oprávněn bez dalšího odmítnout požadované informace poskytnout, může však po žadateli o informace chtít úhradu za takové mimořádně rozsáhlé vyhledávání. ... **Rozhodnou skutečností přitom není mimořádné množství podkladů, z nichž by bylo nutné při zpracování žádosti stěžovatele vycházet (jak bylo uvedeno výše, tato skutečnost nemůže vést k odmítnutí poskytnout informaci dle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím).** Důvodem uvedeného hodnocení je zejména to, že mnohé z požadovaných informací nelze získat pouhou mechanickou kontrolou jednotlivých rozhodnutí či správních spisů, ale prostudováním a následným zpracováním a vyhodnocením informací v rozhodnutích či správních spisech obsažených.“

⁶²⁷ Viz citace z vyjádření Magistrátu hlavního města Prahy na s. 3 této zprávy: „Pokud jde o vyhledání první části informace o tom, v kolika případech v II. čtvrtletí 2014 vystupoval

že úřad mohl stěžovatele požádat o upřesnění jeho žádosti v tomto směru. Úřad se mohl dotázat, zda mu jde skutečně o sdělení počtu veškerých dílčích úkonů v rámci zastupování dětí v opatrovnických řízeních, anebo pouze o sdělení počtu jednorázového „ustanovení“ kolizním opatrovníkem. Toto by tedy bylo možné vyjasnit ještě před započítáním vyhledávání. Nicméně i v případě, že by žadatel trval na sdělení počtu jednotlivých úkonů v rámci zastupování dětí v opatrovnických řízeních, i tyto úkony lze z mého pohledu jednoduše spočítat při procházení jednotlivých spisů⁶²⁸ (pozn.: pro případné ulehčení této činnosti by bylo **možné předem stanovit seznam, o které úkony by se mělo jednat**, aby se již nemuseli pracovníci úřadu při vyhledávání touto otázkou případně zabývat).

Námitku, že některé spisy bývají v rámci změny místní příslušnosti předávány mezi úřady, musím označit za irelevantní. Pokud úřad v době podání žádosti již spis nemá v evidenci, nedisponuje tak informacemi ve zdrojové podobě, a není tudíž povinen informace vyplývající z těchto spisů poskytnout.

Stejně tak musím označit za irelevantní i námitku, že vypovídací hodnota stěžovatelem požadovaných informací je minimální („blíží se nule“). Povinnému subjektu totiž ze zákona nepřísluší posuzovat, jakou vypovídací hodnotu budou mít poskytnuté informace pro žadatele.

D. ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Úřad městské části Praha 4 a Magistrát hlavního města Prahy dopustily pochybení spočívajícího v nesprávném vyhodnocení požadavku žadatele o informace jakožto požadavku na vytváření nových informací, ačkoliv se ve skutečnosti jedná o typický příklad vyhledávání informací mimořádného rozsahu (viz bod C této zprávy).

Zprávu o šetření zasílám Úřadu městské části Praha 4 a Magistrátu hlavního města Prahy a žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřily ke zjištěným pochybením a informovaly mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

zdejší úřad jako zástupce nezletilého dítěte v opatrovnickém soudním řízení ve věci výchovy, nelze pouze vyhledat usnesení o tom, zda byl úřad ustanoven opatrovníkem dítěte pro toto řízení, ale především informaci, kolikrát se účastnil jednání opatrovnického soudu – při každém takovém jednání totiž úřad vystupuje jako zástupce dítěte.“

⁶²⁸ K tomu podotýkám, že i **veřejná ochránkyně práv při výkonu své působnosti na úseku sociálně-právní ochrany dětí běžně pracuje se spisovou dokumentací vedenou orgány sociálně-právní ochrany dětí, takže má poměrně jasnou představu o tom, co práce s takovými spisy obnáší.**

V Brně dne 16. května 2016
Sp. zn.: 3991/2015/VOP/PL

Zpráva o šetření ve věci postupu Krajského úřadu Ústeckého kraje při vyřízení stížnosti dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů ve věci postupu Ministerstva vnitra při hodnocení nečinnosti Krajského úřadu Ústeckého kraje

Na veřejného ochránce práv se podnětem obrátil pan J. K. (dále jen „stěžovatel“), bytem XXX. Krajskému úřadu Ústeckého kraje (dále jen „krajský úřad“) vytýká, že nerozhodl o jeho „odvolání a stížnosti pro neposkytnutí informace“. Ministerstvu vnitra vytýká, že nevyhovělo jeho žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti.

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Šetření jsem zaměřil na to, zda Ministerstvo vnitra a krajský úřad správně vyhodnotily postup města Roudnice nad Labem (dále jen „město“) při vyřizování žádosti stěžovatele a přípustnost opravných prostředků uplatněných stěžovatelem. Konkrétně, zda správně vyhodnotily, že krajský úřad nebyl nečinný, když nerozhodl o opravném prostředku, zda neměl být na rozhodnutí o stěžovatelově stížnosti subsidiárně aplikován informační zákon,⁶²⁹ jestliže zákon o obcích⁶³⁰ proces poskytování informací neupravuje (včetně rozhodování o opravných prostředcích).

Protože stěžovatel žádal o poskytnutí informací spadajících do samostatné působnosti města, rozhodovalo město o jejich poskytnutí v samostatné působnosti. Ta je z působnosti veřejného ochránce práv vyjmuta,⁶³¹ a proto postup města není předmětem mého šetření. Vyřizování stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace je výkonem státní správy, proto je předmětem mého šetření postup krajského úřadu a Ministerstva vnitra. Abych jejich postup mohl relevantně posoudit, nemohu se ovšem vyhnout tomu, že bych k postupu města nepřihlédl.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z vyjádření stěžovatele, krajského úřadu a Ministerstva vnitra vyplynuly zejména následující skutečnosti.

Stěžovatel dne 17. 3. 2015 požádal Městský úřad Roudnice nad Labem o zaslání právního rozboru externího advokáta JUDr. V. i sdělení kdo, a kdy, na kterém jednání a jakým usnesením rozhodl, že advokát bude vypracovávat právní rozbor. Současně požádal o zaslání usnesení a zápisu jednání, na kterém byl JUDr. V. vypracováním rozboru pověřen. Požádal i o sdělení, zda s JUDr. V. byla provedena osobní konzultace o pokutě uložené městu, kdy, kde a kdo jí byl přítomen, a zaslání zápisu z konzultace.

⁶²⁹ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁶³⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁶³¹ Dle ustanovení § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Na výzvu města ze dne 26. 3. 2015, zda žádá o informaci dle informačního zákona nebo zákona o obcích sdělil, že o **informaci žádá dle zákona o obcích**. Dne 2. 4. 2015 informaci od města obdržel.⁶³² Protože se domníval, že neobdržel úplnou informaci, obrátil se dne 8. 4. 2015 na krajský úřad se „stížností s odvoláním pro neposkytnutí informace“. Dne 21. 5. 2015 upozornil Ministerstvo vnitra na nečinnost krajského úřadu. Poté, co se Ministerstvo vnitra začalo věcí zabývat, krajský úřad stěžovateli sdělil,⁶³³ že o poskytnutí informace žádal dle zákona o obcích. Vzhledem k tomu, že zákon o obcích neupravuje způsob poskytnutí informací včetně opravných prostředků, město stěžovatelovu stížnost s odvoláním krajskému úřadu nepostoupilo. Protože ve věci nebylo vydáno žádné rozhodnutí, odvolání není z důvodu neexistence rozhodnutí ve věci přípustné. Krajský úřad současně vyslovil svou věcnou nepříslušnost, když ve věcech týkajících se samostatné působnosti není nadřízeným ani dozorovým orgánem, stejně tak konstatoval, že není příslušný k šetření stížností uplatněných dle zákona o obcích. Ministerstvo vnitra usnesením⁶³⁴ žádosti stěžovatele o uplatnění opatření vůči nečinnosti nevyhovělo, když v odůvodnění potvrdilo věcnou nepříslušnost krajského úřadu. Stěžovatele vyrozumělo,⁶³⁵ že město zařadí do plánu kontrol výkonu samostatné působnosti svěřené orgánům města.

Dne 21. 12. 2015 jsem obdržel **vyjádření ředitele krajského úřadu**.⁶³⁶ Uvedl, že město stížnost se spisovým materiálem krajskému úřadu nepostoupilo. O stížnosti se proto krajský úřad dozvěděl až ze stěžovatelova podání ze dne 21. 5. 2015, adresovaného prostřednictvím krajského úřadu Ministerstvu vnitra. Protože poskytnutí informace nebylo zveřejněno na webových stránkách města ve smyslu § 5 odst. 3 informačního zákona a městský úřad při telefonickém ověření trval na tom, že žádost vyřídil v režimu zákona o obcích, i s ohledem na stěžovatelovu upřesnění žádosti, krajský úřad konstatoval svou věcnou nepříslušnost. Stěžovatelova žádost nebyla žádostí ve smyslu informačního zákona a ředitel krajského úřadu je přesvědčen, že stěžovatel žádal o informace „jako občan obce“ a „podle zákona o obcích“ proto, aby se vyhnul případnému požadavku na úhradu za poskytnutí informací. Odmítl subsidiární aplikaci informačního zákona při poskytování informací dle zákona o obcích, přičemž upozornil na střet dvou ústavních práv (práva obce na samosprávu a práva na informace).

Ministerstvo vnitra uvedlo,⁶³⁷ že občan obce může využít svého práva informovat se o činnosti obce buď v režimu zákona o obcích, typicky využitím ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, či v režimu informačního zákona. Přičemž s výjimkou usnesení a zápisu ze zasedání zastupitelstva města žádal stěžovatel o poskytnutí dokumentů, na které z hlediska zákona o obcích (§ 16 odst. 2) nemá nárok.

Podle Ministerstva vnitra v daném případě **nelze informační zákon použít, a to ani subsidiárně**. Dle ustanovení § 14 odst. 4 informačního zákona, neobsahuje-li žádost náležitosti podle odstavce 2 věty první, není žádostí ve smyslu tohoto zákona. Aplikaci informačního zákona nelze připustit en bloc na veškeré žádosti

⁶³² Dopis čj. KS/8983/I-9/2015.

⁶³³ Dopis čj. 76/KH/2015 z 26. 5. 2015.

⁶³⁴ Usnesení čj. MV-78431-5/ODK-2015 ze dne 9. 6. 2015.

⁶³⁵ Dopis čj. MV-103032-2/ODK-2015 ze dne 15. 6. 2015.

⁶³⁶ Dopis čj. 687/KON/2015 ze dne 21. 12. 2015.

⁶³⁷ Dopis čj. MV-78431-12/ODK-2015 ze dne 14. 12. 2015.

podávané dle zákona o obcích, neboť pak by se stalo jeho ustanovení § 14 odst. 4 obsolentním. Poukázalo například na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2011, čj. 8 As 57/2011-77, dle něhož ... ne každý dotaz, sdělení či žádost fyzické či právnické osoby učiněný vůči orgánům veřejné správy je třeba podřadit pod formalizované postupy tohoto zákona. Opačný přístup by znamenal, že by jakýkoliv dotaz osoby podléhal režimu předmětného zákona. To však ani není jeho podstatou, což ostatně plyne z § 14 odst. 4... Vždy, a to s ohledem na konkrétní okolnosti daného případu, musí správní orgán, který je jinak povinným subjektem dle tohoto zákona, vážít, zda je možné obdržené podání podřadit pod režim zákona č. 106/1999 Sb., či nikoliv... základním vodítkem pro rozlišení toho, zda má být určita žádost o poskytnutí informace... posuzována formálním postupem dle zákona č. 106/1999 Sb. či jiným, neformálním, postupem, je samotná formulace žádosti.

Ministerstvo vnitra vyjádřilo přesvědčení, že principiálně **žádostí disponuje sám žadatel, který také v tomto případě výslovně určil, že o informace žádal v režimu zákona o obcích**. Poté, co mu byla poskytnuta informace, se kterou nebyl spokojen, mohl se na orgány města obrátit opakovaně, a to v režimu informačního zákona. Pakliže byly požadovány informace, na které neměl nárok dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, není možné aplikovat opravné prostředky dle informačního zákona. Nicméně, i kdyby se jednalo o žádost, kterou je nutno posuzovat v režimu informačního zákona, nedomnívá se, že by bylo možno vyhodnotit postup krajského úřadu jako nečinnost, jelikož tento reagoval přípisem ze dne 26. 5. 2015, kterým vyjádřil svůj právní názor na danou záležitost. Stěžovateli nic nebránilo, aby v případě, že se mu jedná skutečně o získání požadovaných informací, podal po – jeho názoru marném – vyčerpání prostředku ochrany před nečinností povinného subjektu žalobu přímo proti městu Roudnice nad Labem.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNKYNĚ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod. V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup krajského úřadu a Ministerstva vnitra z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

C.1 Posouzení režimu vyřizování žádosti

Postup vyřizování žádosti zvolený městem

Krajský úřad uvedl, že město stěžovateloivu žádost vyřizovalo dle zákona o obcích, přičemž tuto informaci u města telefonicky ověřil. Usuzuji tak, že město respektovalo přání stěžovatele, když nejprve samo stěžovatele vyzvalo, aby upřesnil, dle kterého zákona o informaci žádá. Poučilo ho, že pokud neobdrží jeho stanovisko, „bude podání bráno“ podle informačního zákona. Stěžovatel zvolil zákon o obcích, přestože (a zde se **shodují s názorem Ministerstva vnitra) s výjimkou usnesení** orgánu města **požadoval informace, na které neměl dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích nárok**. Mám na mysli informace: rozbor advokáta, sdělení, zda s ním byla

provedena osobní konzultace o pokutě uložené městu, kdo jí byl přítomen a zápis z konzultace. O tom, že nemá na tuto část požadovaných informací nárok dle zákona o obcích, ho však **město nepoučilo a zčásti informace poskytl dle zákona o obcích, přestože zákon o obcích poskytnutí takových informací neupravuje.**

Nutno ovšem zdůraznit, že navenek **město deklarovalo, že žádost vyřizovalo dle informačního zákona. Odpověď tajemníka Městského úřadu Roudnice nad Labem⁶³⁸ je na webových stránkách města bez všech pochyb zveřejněna právě v sekci** týkající se podávání žádostí o poskytnutí informací dle informačního zákona a současně **výslovně zveřejňující „odpovědi občanům“ dle informačního zákona.**⁶³⁹ Tvrzení krajského úřadu ze dne 26. 10. 2015, že město poskytnutí informace ze dne 16. 3. 2015 nezveřejnilo na webových stránkách ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 informačního zákona, tak neodpovídá realitě.

Po poskytnutí informace dle informačního zákona město poskytnutí samo zveřejnilo tak, jak mu zákon ukládá (i když se zpožděním obdobně jako například žádosti o informace I-12 2015 a I-13 2015). Stěžovateli **žádost** město **zaevidovalo v číselném systému tak jako ostatní žádosti** o informace dle informačního zákona (jako „žádost o informaci I-9 2015“).

V době odeslání vyjádření ředitele krajského úřadu k šetřenému podnětu (dne 26. 10. 2015) již byla informace zveřejněna. Neověření si tvrzení města o vyřizování žádosti v režimu zákona o obcích vedlo k formulaci názoru, že krajský úřad není věcně příslušný rozhodnout o stěžovateli stížnosti, neboť informace nebyla poskytována dle informačního zákona a dle tohoto zákona rovněž nebylo její poskytnutí zveřejněno.

Pokud město navenek jednoznačným způsobem deklarovalo, že informaci stěžovateli poskytl dle informačního zákona, je s podivem, že stížnost na postup při vyřizování této žádosti se spisovým materiálem nepředložilo krajskému úřadu. Neučinilo-li tak, byl krajský úřad s ohledem na zveřejnění informace oprávněn vyžvat město k předložení spisového materiálu za účelem vyřízení stížnosti. V souladu s ustanovením § 16a odst. 4 informačního zákona **bylo úkolem krajského úřadu přezkoumat postup povinného subjektu a o stížnosti rozhodnout.**

Pro doplnění chci poukázat na **obdobně formulovanou** stěžovateli žádost I-10/2016,⁶⁴⁰ kterou, opět **jako občan města,** žádal o informaci týkající se rozhodnutí zastupitelstva města Roudnice nad Labem. To znamená **informaci, na kterou měl přímo nárok i dle zákona o obcích** a o jejíž poskytnutí město rozhoduje v samostatné působnosti. I tuto **informaci mu město poskytlo plně v režimu informačního zákona,** jak je patrné z odpovědi ze dne 28. 4. 2016, **aniž by i v této stěžovateli žádosti bylo vyjádřeno propojení na informační zákon!**

C.2 Postup, který měl být při vyřizování žádosti zvolen

Dle Nejvyššího správního soudu⁶⁴¹ to **má být právě povinný subjekt, kdo má posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního**

⁶³⁸ Poskytnutí informace, čj. KS/8983/I-9/2015., s chybným datem vzniku „29. 7. 2014“.

⁶³⁹ Dostupné z: <http://www.roudnicenl.cz/samosprava/dotazy-verejnosti>; <http://www.roudnicenl.cz/dokumenty/151015074853.pdf>; viz „žádost o informace I-9 2015“.

⁶⁴⁰ Dostupné z: <http://www.roudnicenl.cz/dokumenty/160428133954.pdf>

⁶⁴¹ Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012-47, č. 2844/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz, konstatoval, že povinností žadatele o informace není právně

předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření. Po souzení stěžovatelovy žádosti tak město mělo:

Informace, které bylo možné poskytnout dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, o něž stěžovatel požádal jako občan obce, poskytnout v plném rozsahu. **Požadavku na upřesnění, podle jakého zákona je o informace žádáno, rozumím tak, že má význam právě pro určení rozsahu informací, který může město či obec žadateli poskytnout.** Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích⁶⁴² **zaručuje** občanům obce exkluzivní (přímý) **přístup k vyjmenovaným informacím** o činnosti územního samosprávného celku, tj. bez **omezení, s nimiž je třeba počítat u běžných žadatelů dle informačního zákona.** Volba zákona má vliv i na možnost požadovat za poskytnutí informací úhradu.

Tu **část informací, jejichž poskytnutí zákon o obcích neupravoval** (i dle názoru Ministerstva vnitra na ně stěžovatel dle zákona o obcích neměl nárok), **mělo město po vyhodnocení žádosti poskytnout dle obecného právního předpisu – informačního zákona.** Tajemník městského úřadu stěžovateli přitom neodpověděl na to, zda s JUDr. V. byla vedena osobní konzultace o uložené pokutě, kdy, kde a kdo jí byl přítomen. Rovněž k požadovanému zápisu z tohoto jednání nic neuvedl. Tuto část žádosti neodložil ani neodmítl.

S odkazem na to, že se žadatel informace dovolává dle zákona o obcích, ho **ne- může obec připravit o informace, na které by měl nárok dle informačního zákona.** Proto pokud obec jako povinný subjekt disponuje informací, která je poskytnutelná dle informačního zákona, nemůže její poskytnutí odepřít s tím, že o ni žadatel požádal jako občan dle zákona o obcích, a nikoli ve smyslu informačního zákona.

kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se domáhá informace na povinném subjektu. **Je naopak úkolem povinného subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření (blíže viz rozsudek čj. 2 Ans 7/2010-175, body 47 a 48).** Nejvyšší správní soud proto zdůraznil, že „bylo úkolem žalované, aby podle obsahu žádosti vyhodnotila, podle kterého ustanovení a případných omezení, která se k němu vztahují, měla žádost o informaci vyřídit“.

⁶⁴² Dle ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích má občan obce, který dosáhl věku 18 let, právo:

- a) volit a být volen do zastupitelstva obce za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
- b) hlasovat v místním referendu za podmínek stanovených zvláštním zákonem,
- c) vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- d) vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce,
- e) nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- f) požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů,
- g) podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.

Pro srovnání chci poukázat na **obdobně formulované** stěžovatelovy žádosti I-28/2015 a I-2/2016,⁶⁴³ kterými, opět **jako občan města**, žádal takový druh informací, na který **neměl nárok dle § 16 odst. 2 písm. e)** zákona o obcích, a město jeho **žádosti vyřizovalo v režimu informačního zákona**, jak je patrné z odpovědi, **aniž by ve stěžovatelově žádosti bylo vyjádřeno propojení na informační zákon!**

C.3 Použití prostředků obrany v případě nespokojenosti s vyřízením žádosti o informace

V případě vyřízení žádosti podle informačního zákona je opravným prostředkem podání odvolání nebo stížnosti dle § 16 a 16a informačního zákona.

V případě nesouhlasu s poskytnutím informací dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích je opravným prostředkem stížnost dle § 16a informačního zákona.

K subsidiární aplikaci informačního zákona mě vedou především závěry Nejvyššího správního soudu publikované v dále uvedených rozsudcích, které pro posouzení postupu krajského úřadu považuji za zásadní.

Jedná se o **rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, čj. 2 Ans 7/2010-175, č. 2165/2011 Sb. NSS**, www.nssoud.cz, kdy soud konstatoval, že „stěžovatel je třeba přisvědčit v tom, že poskytování informací žalovaným se řídí zákonem o svobodném přístupu k informacím, a to jak v případě informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, tak informací podle atomového zákona, jinak řečeno informací v celé množině informací, jež má žalovaný poskytovat. **Jakmile je totiž subjekt povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., všechny informace, které poskytuje veřejnosti, poskytuje zásadně v režimu tohoto zákona.** Je to odrazem toho, že jeho povaha jako povinného subjektu podle tohoto zákona mu umožňuje, aby plnil všechny procesní povinnosti, jež z něj plynou. **Bylo by naopak nelogické, aby při poskytování jednoho typu informací poskytoval žadatelům o informace veškerý procesní komfort zaručený zákonem č. 106/1999 Sb., zatímco v případě informací poskytovaných podle atomového zákona nikoliv**“. Z výše uvedeného zároveň plyne, že pro procesní režim poskytování informací nebylo podstatné, zda šlo o informaci ve smyslu § 17 odst. 1 písm. k) atomového zákona či o informaci podle § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. V obou případech mělo být rozhodnuto jak o jejím poskytnutí či neposkytnutí, tak v případě neposkytnutí a podání odvolání (jak se i stalo) mělo být v souladu s § 16 zákona č. 106/1999 Sb. rozhodnuto i o tomto odvolání. Městský soud proto pochybil, pokud konstatoval, že o stěžovatelově odvolání žalovaný rozhodnout nemusel.

V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012-47, č. 2844/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz, soud „přisvědčil stěžovateli, že pro poskytování informací podle § 82 zákona o obcích je třeba použít informační zákon“. Současně odkázal na své předchozí, zde citované rozhodnutí s tím, že „**pokud je povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace podle informačního zákona, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž**

⁶⁴³ Dostupné z: <http://www.roudnicenl.cz/dokumenty/160310061204.pdf>; <http://www.roudnicenl.cz/dokumenty/151221065656.pdf> (zveřejněná dne 10. 3. 2016).

poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje. Povaha povinného subjektu podle informačního zákona mu totiž umožňuje, aby plnil všechny své procesní povinnosti, které z tohoto zákona plynou“. Nejvyšší správní soud opět poukázal na „nelogičnost“, pokud by existoval v režimu jednoho zákona při poskytování informací procesní komfort a v režimu jiného zákona nikoliv. „Nejvyšší správní soud neshledal důvod se od této judikatury odchýlit, a to ani s ohledem na skutečnost, že okruh oprávněných subjektů podle § 82 zákona o obcích je omezen pouze na členy zastupitelstva obce“.

Dle Nejvyššího správního soudu „povaha žalované s sebou nese povinnost poskytovat informace v režimu informačního zákona, ať již je žádost o informace podána podle informačního zákona nebo jiného právního předpisu, který proces poskytování informací samostatně neupravuje (srov. však § 2 odst. 3 informačního zákona)“.

Nejvyšší správní soud dospěl ve shora uvedených rozhodnutích k závěru, že **poskytování informací se řídí informačním zákonem, a to jak v případě informací podle informačního zákona, tak v případě informací podle atomového zákona,⁶⁴⁴ tak v případě zákona o obcích** (jedná-li se o oprávněné subjekty podle ustanovení § 82 zákona o obcích, kterými jsou zastupitelé obce). Z mé praxe je mi známo, že **krajské úřady již běžně subsidiárně aplikují informační zákon**, rozhodují-li o opravných prostředcích podaných zastupiteli obce v případě, že nesusouhlasí s tím, jak jim byla poskytnuta informace, o niž žádali dle ustanovení § 82 zákona o obcích. Vývoj aplikovatelnosti informačního zákona dospěl k tomu, že jeho **„procesní komfort“ je dopřán již i zastupitelům** územně samosprávných celků žádajícím o informace dle zákona o obcích. V této souvislosti jsem přesvědčen, že **není důvodu, aby tento „procesní komfort“ byl upřen i občanům obce (starším 18 let), kteří se stejně jako zastupitelé odvolávají na to, že o informaci žádají dle zákona o obcích.** Lze-li právo zastupitele na informace považovat i za součást jeho mandátu, tedy za projev politického práva, nemělo by tomu být jinak ani u občanů obce.

S Ministerstvem vnitra se shodují v tom, že ne každý dotaz, sdělení či žádost fyzické či právnické osoby učiněný vůči orgánům veřejné správy je třeba podřadit pod formalizované postupy informačního zákona. Dle Ministerstva vnitra nelze připustit aplikaci informačního zákona en bloc na veškeré žádosti podávané dle zákona o obcích, neboť pak by se stalo jeho **ustanovení § 14 odst. 4 obsolentním. Nečiní-li však toto ustanovení dle Nejvyššího správního soudu obsolentním žádosti zastupitelů podávané dle § 82 zákona o obcích, nemohou tak činit ani žádosti občanů o informace podávané dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích.**

Dle odborné literatury,⁶⁴⁵ pokud jde o subsidiární aplikaci informačního zákona, Nejvyšší správní soud krystalizaci naznačené právní cesty ponechal na další aplikační praxi. Jsem přesvědčen o tom, že tato **praxe by měla směřovat k tomu, že**

⁶⁴⁴ Zákon č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴⁵ FURAK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2012, s. 76. ISBN 987-80-7201-868-0.

informační zákon bude subsidiárně aplikován i v případě nesouhlasu občanů obce s tím, jak jim byly poskytnuty informace dle zákona o obcích.

Mé přesvědčení, že informační zákon je subsidiárně aplikovatelný i v případě občanů obce žádajících o informace dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, opírám o shora citované závěry Nejvyššího správního soudu, že **povinný subjekt má poskytovat informace podle procesní úpravy obsažené v informačním zákoně i v případě, že jiný právní předpis, který mu poskytnutí informací ukládá, sám proces jejich poskytování nijak neupravuje.**

Dle ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona se tento zákon nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Zákon o obcích, přestože právo na informace (občanům či zastupitelům) přiznává, „proces jejich poskytování“ komplexně, tj. minimálně v rozsahu stanoveném v § 2 odst. 3 informačního zákona, neupravuje. Zákon o obcích proto není „zvláštním předpisem“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona způsobitelným vyloučit jeho aplikaci, z čehož činím závěr, že při poskytování informací dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích musí být aplikován informační zákon v rozsahu, v jakém poskytování informací není upraveno zákonem o obcích.

Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích upravuje, k jakým informacím má občan přímý přístup, avšak již sám neřeší situaci, kdy **nesouhlasí žadatel s tím, jak mu byly poskytnuty informace, o něž dle tohoto ustanovení žádal. S ohledem na § 2 odst. 3 informačního zákona je tudíž nezbytné aplikovat pro proces rozhodování o nesouhlasných podáních žadatelů o informace informační zákon.** Právní závěry, vyplývající z citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, nelze vykládat jinak.

Subsidiární aplikaci informačního zákona pro vyřízení žádostí občanů dle citovaného ustanovení zákona o obcích **přímo potvrzuje Ministerstvo vnitra ve svém metodickém materiálu.**⁶⁴⁶

V rozporu se svou vlastní metodikou ale Ministerstvo vnitra ve svém vyjádření uvádí: „pakliže byly požadovány informace, na které neměl pan K. nárok dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, není možné aplikovat opravné prostředky dle InfZ“. **Stěžovatel ale nesporně žádal** i informace, na něž měl dle zákona o obcích nárok (**usnesení**), přesto Ministerstvo vnitra (jak při vydání usnesení dne 9. 6. 2015, tak ve vyjádření, které jsem si vyžádal) vyhodnotilo, že krajský úřad nemusí rozhodnout o stížnosti, v níž stěžovatel projevil nespokojenost s tím, že mu mj. usnesení (tedy bezpochyby informace poskytnutelná dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích) nebylo poskytnuto.

⁶⁴⁶ Metodické doporučení č. 3 k postupu povinných subjektů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím – a) Transpoziční novela b) Praktický průvodce vyřizováním žádosti o poskytnutí informace, s. 33–34. Příkladem druhým může být informační právo zastupitele obce podle § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „OZř“), **nebo občana obce podle § 16 odst. 2 písm. e) OZř.** Pro vyřízení těchto informačních požadavků **se subsidiárně použijí procesní ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím (zejm. § 13 až 16a), včetně povinnosti při neposkytnutí informace žádost odmítnout rozhodnutím a včetně možnosti žadatele požádat nadřízený orgán, v tomto případě krajský úřad, o přezkum postupu obce podáním odvolání (§ 16) nebo stížnosti (§ 16a).**

V případě poskytnutí informací dle právního předpisu, který jejich poskytování neupravuje komplexně, je opravným prostředkem stížnost dle § 16a informačního zákona.

Žádal-li stěžovatel dle zákona o obcích informace, jejichž poskytnutí zákon o obcích neupravuje, domnívám se, že i v takovém případě **je možné v případě nesouhlasu s vyřízením žádosti o informace využít opravných prostředků dle informačního zákona**. Jinými slovy tedy nesouhlasím s citovaným vyjádřením Ministerstva vnitra: „pakliže byly požadovány informace, na které neměl pan K. nárok dle ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, není možné aplikovat opravné prostředky dle InfZ“.

O subsidiární aplikaci informačního zákona ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona i v tomto případě jsem přesvědčen z prostého důvodu. **Zákon o obcích neupravuje komplexně poskytování informací (včetně opravných prostředků), a proto nemůže být informační zákon jako obecný právní předpis upravující poskytování informací vyloučen**. Takto chápu i stanovisko Nejvyššího správního soudu, který konstatoval,⁶⁴⁷ že „povaha žalované s sebou nese povinnost poskytovat informace v režimu informačního zákona, ať již je žádost o informace podána podle informačního zákona nebo jiného právního předpisu, který proces poskytování informací samostatně neupravuje (srov. však § 2 odst. 3 informačního zákona)“.

V konečném důsledku tedy pro rozhodování krajského úřadu o stížnosti stěžovatele není rozhodné, zda stěžovatel o poskytnutí informace žádal a zda mu ji město poskytlo v režimu zákona o obcích či v režimu informačního zákona, když stěžovatel zjevně podal stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace a zákon o obcích není ve vztahu k informačnímu zákonu zvláštním zákonem, vylučujícím jeho aplikaci.

Opačný výklad, podle něhož by nemělo platit, že informační zákon a jím upravené opravné prostředky se v souladu s jeho § 2 odst. 3 subsidiárně aplikují i v případě žádostí výslovně nepodaných dle informačního zákona (například žádost stěžovatele), by vedl k situaci, že **povinný subjekt informace k žádosti podané dle zákona o obcích neposkytne, ač jimi jako povinný subjekt disponuje**, a za **jiných okolností** (v případě podání žádosti ve smyslu informačního zákona) **by je poskytl**. Taková aplikace práva je odrazem **přepjatého formalismu**, který byl opakovaně judikatorně zapovězen.⁶⁴⁸ Právě proto, že i Nejvyšší správní soud konstatoval, že „povinností žadatele o informace není právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se domáhá informace na povinném subjektu. Je naopak úkolem povinného

⁶⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, čj. 8 Aps 5/2012-47, č. 2844/2013 Sb. NSS, www.nssoud.cz

⁶⁴⁸ Srov. I. ÚS 2736/07, ze dne 14. 4. 2010: „Ústavní soud ve své konstantní judikatuře již mnohokrát prokázal, že netoleruje orgánům veřejné moci, a především obecným soudům formalistický postup za použití v podstatě sofistického odůvodňování zřejmě nespravedlnosti. Zdůraznil přitom mj., že obecný soud není absolutně vázán doslovným zněním zákona, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit, pokud to vyžaduje účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku a že povinnost soudů nalézat právo neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad (srov. např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 21/96, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 7, náleží č. 13, nebo náleží sp. zn. 19/98, Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 13, náleží č. 19).“

subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření (blíže viz rozsudek čj. 2 Ans 7/2010-175, body 47 a 48)“. A dále, že „bylo úkolem žalované, aby podle obsahu žádosti vyhodnotila, podle kterého ustanovení a případných omezení, která se k němu vztahují, měla žádost o informaci vyřídit“.

V této souvislosti si dovolím připomenout, že právo by nemělo být interpretováno jen striktně a mechanicky, neboť takový přístup s sebou nese důsledky zcela nepřijatelné, až absurdní. Právo ve společnosti přece neexistuje proto, aby absurdní důsledky legitimizovalo, ale aby přinášelo racionální uspořádání vztahů mezi jednotlivci.

Po posouzení celé záležitosti tedy vytýkám krajskému úřadu, že se na základě stěžovatelovy „stížnosti s odvoláním pro neposkytnutí informace“, o níž se dozvěděl ze stěžovatelova podání ze dne 21. 5. 2015, dostatečně nezabýval zhodnocením celého případu. V odpovědi pro stěžovatele ze dne 26. 5. 2015 ani k zahájenému šetření citované **judikáty či zveřejnění poskytnutí informace nijak **nezolednil** a setrval na stanovisku, že je věcně nepřislušný k rozhodování o opravných prostředcích podaných stěžovatelem, žádal-li o informaci dle zákona o obcích. Krajskému úřadu mohou přisvědčit jen v tom, že skutečně nemohl rozhodovat o odvolání, a to z důvodu neexistence formálního rozhodnutí ve věci.**

Ministerstvo vnitra dne 9. 6. 2015 vyhodnotilo správně, že krajský úřad není nečinný, když se o stížnosti dozvěděl až dne 21. 5. 2015, tedy až z podání, kterým stěžovatel žádal o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Pochybení v postupu Ministerstva vnitra však spatřuji v tom, že **nesprávně zhodnotilo, že krajský úřad není příslušný o stížnosti rozhodnout**. Minimálně v rozsahu žádosti o informace týkající se informací dle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích (usnesení) **byla stížnost** dle § 16a informačního zákona **podaná oprávněně** a minimálně v tomto rozsahu se jí měl krajský úřad zabývat. Sám jsem však přesvědčen, že podání stížnosti dle § 16a informačního zákona přicházelo v úvahu (v souladu se zásadou subsidiarity vyjádřenou v § 2 odst. 3 informačního zákona) i v případě nesouhlasu s poskytnutím informací neupravených v § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích.

D. ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl ke zjištění, že se krajský úřad dopustil pochybení, když v rozporu s ustanovením § 16a informačního zákona nerozhodl o stěžovatelově stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. Ministerstvo vnitra se dopustilo pochybení, když vyhodnotilo, že krajskému úřadu nepřisluší se stížností zabývat.

Zprávu o šetření zasílám řediteli krajského úřadu a ministru vnitra s žádostí, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko. Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

V Brně dne 29. ledna 2013
Sp. zn.: 2139/2012/VOP/JHO

Průběžná zpráva o šetření ve věci podnětu pana M. H.

A. SHRNUTÍ PODNĚTU

Dne 28. března 2012 byl veřejnému ochránci práv doručen podnět pana M. H. (dále jen „stěžovatel“), s žádostí o prošetření, zda postup Generálního finančního ředitelství (dále také „GFŘ“ či „úřad“) v jeho věci byl v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o svobodném přístupu k informacím“ či „zákon“).

Z podnětu vyplývá, že dne 25. září 2011 stěžovatel elektronicky zaslal na Ministerstvo financí dotaz ohledně výše dlužné částky daně z přidané hodnoty při dovozu zboží, u které je evidentní, že je nevyhmatatelná. Konkrétně se tázal: „*zda je možné sdělit celkovou dlužnou částku DPH při dovozu zboží v případech, kdy je evidentní, že tato daň je nevyhmatatelná, a to do doby, kdy správa DPH při dovozu byla vyňata z kompetence celní správy*“. Dále uvádí, že na tuto informaci by měl mít jako daňový poplatník nárok.

Z důvodu věcné nepříslušnosti Ministerstvo financí postoupilo dotaz GFŘ a o této skutečnosti informovalo stěžovatele e-mailem ze dne 21. října 2011. Dopisem ze dne 28. listopadu 2011 GFŘ stěžovateli sdělilo, že s **ohledem na svoji mlčenlivost** (dle ustanovení § 52 odst. 1 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů; dále také „daňový řád“) a **zákaz poskytnout informace** o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění nebo sociálním pojištění (dle ustanovení § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), nemůže poskytnout požadované informace.

S odmítnutím poskytnutí výše uvedené informace stěžovatel nesouhlasí, neboť nežadá žádné údaje o konkrétních osobách, které by nebylo možné poskytnout z důvodu zachování povinnosti mlčenlivosti úředních osob a osob zúčastněných na správě daní.

B. PRŮBĚH ŠETŘENÍ (SKUTKOVÉ A PRÁVNÍ OKOLNOSTI PŘÍPADU ZJIŠTĚNÉ BĚHEM ŠETŘENÍ)

Po posouzení podnětu z hlediska věcné působnosti jsem se rozhodl ve věci zahájit šetření podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“), v jehož rámci jsem požádal generálního ředitele GFŘ Ing. Jana Knížka o vyjádření k danému případu a zodpovězení následujících dotazů:

- a) z jakého důvodu se jeho úřad neřídil zákonem o svobodném přístupu k informacím (v odůvodnění neposkytnutí informace však na ustanovení tohoto zákona odkazoval, avšak dále podle něj nepostupoval),⁶⁴⁹

⁶⁴⁹ Zejména dle ustanovení § 15 odst. 1 („*Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.*“).

b) z jakého důvodu při hodnocení žádosti o informace jeho úřad nezohlednil při výkladu své mlčenlivosti ustanovení § 52 odst. 4 daňového řádu.⁶⁵⁰

Dne 14. září 2012 mi bylo doručeno stanovisko ředitelky samostatného odboru komunikace a mezinárodních vztahů GFŘ Ing. Petry Homolové. Uvádí, že v podání ze dne 25. září 2011 stěžovatel **neodkazoval na zákon o svobodném přístupu k informacím** a jeho podání **nesplňovalo náležitosti podle jmenovaného zákona**, a bylo tudíž **vyřízeno jako běžný dotaz veřejnosti mimo režim zákona o svobodném přístupu k informacím**. Stěžovatelův dotaz byl posouzen jako žádost o seznam osob, které nezaplatily daň z přidané hodnoty při dovozu zboží. GFŘ vycházelo z toho, že informace nešla zobecnit, tak aby nebylo patrné, jakých osob se týká, proto informaci odmítlo poskytnout s ohledem na mlčenlivost podle daňového řádu.

Podle GFŘ informaci o „*celkové dlužné částce DPH při dovozu zboží v případech, kde je evidentní, že tato je nevyžádátná*“ nelze poskytnout, neboť informační systém daňové správy nerozlišuje, zda poplatník dluží DPH pouze z části své činnosti. Systém eviduje nedoplatky pouze podle jednotlivých poplatníků a podle druhu daně. Dále mi GFŘ předložilo přehled celkového inkasa a nedoplatek DPH od roku 2005.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ PŘÍPADU VEŘEJNÝM OCHRÁNCEM PRÁV

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

I. Právní úprava práva na svobodný přístup k informacím

Svobodný přístup k informacím a podmínky výkonu tohoto práva jsou upraveny v zákoně o svobodném přístupu k informacím. **Žádat o informaci** podle tohoto zákona může každá fyzická nebo právnická osoba. Obsahové náležitosti žádosti jsou specifikovány v ustanovení § 14 odst. 2 zákona. „*Že žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnická osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.*“ Neobsahuje-li žádost tyto náležitosti, **není žádostí ve smyslu tohoto zákona**.

Dále zákon vymezuje, **jaké informace se podle něj neposkytují**. Především se nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového

⁶⁵⁰ „*Porušením povinnosti mlčenlivosti není zveřejnění zobecněných informací získaných při správě daní, z nichž nevyplývá, které osoby se týkají.*“

vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování (zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací). Dále povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Z povinnosti poskytnout informace jsou vyňaty také informace utajované, ke kterým žadatel nemá přístup (podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti), obchodní tajemství, informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení. Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Další omezení práva na informace se týká informací blíže uvedených v ustanovení § 11 zákona.

Po obdržení žádosti subjekt, který je povinným subjektem⁶⁵¹ podle zákona o svobodném přístupu k informacím, posoudí žádost a:⁶⁵²

- a) brání-li nedostatek **údajů o žadateli** (podle ustanovení § 14 odst. 2) postupu vyřízení žádosti o informaci podle tohoto zákona, zejména podle ustanovení § 14a nebo § 15, **vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil**; nevyhoví-li žadatel této výzvě do 30 dnů ode dne jejího doručení, žádost odloží,
- b) **v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně**, vyzve žadatele ve lhůtě do 7 dnů od podání žádosti, aby žádost upřesnil, neupřesní-li žadatel žádost do 30 dnů ode dne doručení výzvy, rozhodne o odmítnutí žádosti,
- c) zjistí-li, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, **žádost odloží a** tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli,
- d) **nevzdá-li rozhodnutí o odmítnutí žádosti, poskytne informaci** v souladu se žádostí ve lhůtě **nejpozději do 15 dnů** ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění.⁶⁵³

Provede-li povinný subjekt omezení práva na informace, musí postupovat v souladu s ustanovením § 12 zákona, tzn.: „*poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá*“.

Nevyhoví-li povinný subjekt žádosti (byť i jen zčásti), má povinnost podle zákona vydat ve **lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti** (případně části žádosti), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

⁶⁵¹ Viz ustanovení § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁶⁵² Podle ustanovení § 14 odst. 2.

⁶⁵³ Lhůtu pro poskytnutí informace může povinný subjekt prodloužit ze závažných důvodů, nejvýše však o deset dnů. Závažné důvody jsou vyjmenovány v ustanovení § 14 odst. 7. Žadatel musí být o prodloužení lhůty i o jeho důvodech vždy prokazatelně informován, a to včas před uplynutím lhůty pro poskytnutí informace.

II. Podmínky podřízení žádosti procesnímu režimu zákona o svobodném přístupu k informacím

Předmětné ustanovení § 14 odst. 2 zákona bylo změněno na dnešní znění⁶⁵⁴ až zákonem č. 61/2006 Sb.,⁶⁵⁵ který s účinností od 1. ledna 2006 zákon o svobodném přístupu k informacím novelizoval. Původní formulace ustanovení výslovný požadavek, aby z žádosti bylo zřejmé, že „se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona“, neobsahovala.⁶⁵⁶ Důvodová zpráva k jmenované novele jako příčinu změny znění citovaného ustanovení uvádí problematičnost dosavadního znění, které stanovovalo: „povinnost vyhovět i takové žádosti o poskytnutí informace, podané prostřednictvím telekomunikačního zařízení, v níž je žadatel identifikován pouze elektronickou adresou [...]. Uvedení elektronické adresy nelze považovat za dostatečnou identifikaci žadatele, pro výše zmíněné postupy, i když k vyřízení většiny žádostí o informace je uvedení elektronické adresy postačující. [...] Smyslem nového znění odstavce 2 je vymezit maximální okruh údajů, které mohou být po žadateli požadovány k vyřízení jeho žádosti, tento výčet však neznamená, že by žadatel musel vždy uvádět všechny tyto informace, aby se úspěšně domohl podání informace (viz ustanovení § 14 odst. 5 písm. A – bod 32)“.⁶⁵⁷ **Cílem**

⁶⁵⁴ „Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přihlášena k trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnícká osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.“

⁶⁵⁵ Kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a další zákony.

⁶⁵⁶ Původní znění: „Z podání musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určeno a kdo jej činí. U podání prostřednictvím telekomunikačního zařízení musí být uvedena rovněž příslušná identifikace žadatele (například elektronická adresa). Neobsahuje-li žádost tyto údaje, není žádost podáním ve smyslu tohoto zákona a žádost se odloží.“

⁶⁵⁷ Celý komentář ke změně ustanovení § 14 odst. 2 zní: Aplikační praxe odhalila problematičnost současného odstavce 2, v němž je stanovena povinnost vyhovět i takové žádosti o poskytnutí informace, podané prostřednictvím telekomunikačního zařízení, v níž je žadatel identifikován pouze elektronickou adresou. Využití elektronické adresy je sice rychlé a praktické, avšak je problematické z hlediska některých postupů, které zákon o svobodném přístupu k informacím předpokládá. Těmito postupy jsou např. vydávání rozhodnutí nebo vymáhání úhrad za poskytnutí informace. Uvedení elektronické adresy nelze považovat za dostatečnou identifikaci žadatele, pro výše zmíněné postupy, i když k vyřízení většiny žádostí o informace je uvedení elektronické adresy postačující. Z důvodu přesné identifikace žadatele pro všechny postupy, které zákon o svobodném přístupu k informacím předpokládá, musí písemná žádost obsahovat jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu žadatele, kterým je fyzická osoba, nebo bydliště, není-li přihlášena k trvalému pobytu a také adresu pro doručování, liší-li se od adresy místa trvalého pobytu, nebo bydliště, nemá-li žadatel trvalý pobyt, přičemž se počítá, že doručovací adresou bude i nadále zejména elektronická adresa. K identifikaci žadatele, který je právníckou osobou, bude nutné uvádět obchodní firmu, případně název, identifikační číslo, adresu sídla a adresu pro doručování, liší-li se od adresy sídla. Smyslem nového znění odstavce 2 je vymezit maximální okruh údajů, které mohou být po žadateli požadovány k vyřízení jeho žádosti, tento výčet však neznamená, že by žadatel musel

zákonodárce tedy nebylo zpřísnit obsah žádosti o povinné uvedení výslovného odkazu na zákon o svobodném přístupu k informacím.

Stejný závěr vyplývá z judikatury. „Bylo by jistě formalistickým, a tedy nežádoucím požadavkem, aby žadatel o informaci musel ve své žádosti vždy výslovně zmínit název zákona č. 106/1999 Sb., či dokonce odkazovat na některé jeho ustanovení. Nejvyšší správní soud však konstatuje, že je třeba **trvat na požadavku, aby z podané žádosti bylo zřejmé, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona a byla z ní patrná jeho vůle o vyřízení této žádosti postupem a s náležitostmi podle daného zákona**, a že toliko nepožaduje prostou „neformální“ odpověď – sdělení, kterou správní orgán žadateli zodpoví jeho dotaz.“⁶⁵⁸

Odborná literatura dodává, že žádost bude spadat do režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, bude-li úmysl žadatele podřadit vyřízení žádosti uvedenému zákonu z jiných skutečností („např. nadpis, žádost o poskytnutí informací, označení adresáta jako povinného subjektu, odkazy na zákon o svobodném přístupu k informacím, obsažené v textu žádosti apod.“).⁶⁵⁹ Současně však autor upozorňuje, že v případě pochybností: „je nutné žádost tomuto zákonu podřadit a v souladu s ním ji i vyřizovat“⁶⁶⁰ a to s ohledem na požadavek maximálního zjednodušení přístupu k informacím v souladu s čl. 17 Listiny. Při posuzování této náležitosti žádosti autor nepřipouští možnost uplatnění žádného formalismu.

V případě, že povinný subjekt shledá, že žádost není podaná ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, je vhodné, aby žadatele informoval, proč jeho žádost nebyla vyřízena v režimu předmětného zákona. V souladu s principy dobré správy a zásadami činnosti správních orgánů by mělo být připojeno i **poučení o nutnosti podat žádost**, která splňuje náležitosti zákona o svobodném přístupu k informacím. Poskytnutí takového poučení je vhodné uvádět také: „z hlediska případné stížnostní obrany povinného subjektu v řízení podle ustanovení § 16a, pokud by žadatel namítal, že povinný subjekt podání nesprávně vyhodnotil jeho žádost jako žádost mimo režim zákona o svobodném přístupu k informacím“⁶⁶¹

III. Hodnocení postupu Generálního finančního ředitelství

Z předložených dokumentů vyplývá, že GFŘ ve svých vyjádřeních měnilo důvody neposkytnutí informace, které si navíc odporují. Stěžovateli argumentovalo **povinností mlčenlivosti a zákazem poskytnout informace** o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění nebo sociálním pojištění (**s odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím**). Na moji výzvu k vysvětlení svého postupu uvedlo, že žádost **nesplňuje náležitosti žádosti o informace podle**

vždy uvádět všechny tyto informace, aby se úspěšně domohl podání informace (viz ustanovení § 14 odst. 5 písm. a) – bod 32).“

⁶⁵⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. srpna 2011, čj. 8As 57/2011-77.

⁶⁵⁹ FUREK, A. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde, 2012, s. 556.

⁶⁶⁰ Tamtéž.

⁶⁶¹ Tamtéž, s. 557.

jmenovaného zákona (neuvedením odkazu na zákon o svobodném přístupu k informacím), které vyjímalo vyřízení žádosti z režimu předmětného zákona. Dále úřad namítal, že požadované informace nemohl sdělit, neboť žádanou informaci neneviduje.

Ve vyřízení žádosti stěžovatele o informace shledávám následující pochybení úřadu. Z odpovědi stěžovateli ze dne 28. listopadu 2011 GFŘ vyplývá, že žádost posoudilo v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Dále však dle něj nepostupovalo. Pokud GFŘ mělo za to, že žadatel požaduje informace, které podle zákona nemůže sdělit, či požaduje informace, jež úřad nemá k dispozici,⁶⁶² mělo o žádosti rozhodnout v souladu s ustanovením § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy **vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti**, a to do 15 dnů ode dne přijetí žádosti. Osobně mám však za to, že ze znění žádosti nevyplývá, že by stěžovatel vyžadoval informace o konkrétních subjektech, které by nešlo „anonymizovat“.

Nebyl-li si úřad jistý, jaké informace stěžovatel požadoval, bylo namísto jej **vyzvat k upřesnění žádosti** v souladu s ustanovením § 14 odst. 5 písm. b).

Měl-li úřad za to, že **žádost není podána ve smyslu zákona** o svobodném přístupu k informacím, měl o této skutečnosti stěžovatele informovat.

V případě, že měl úřad **pochybnosti, zda jde o žádost ve smyslu zákona** o svobodném přístupu k informacím, měl v souladu se zásadou maximálního zjednodušení přístupu k informacím v souladu s čl. 17 Listiny žádost vyřídit ve smyslu tohoto zákona.

Podle mého názoru žádost byla podána ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. I přesto, že neobsahovala výslovný odkaz na jmenovaný zákon, z poslední věty žádosti jasně vyplývá, že stěžovatel si je vědom svého nároku na získání takové informace, tedy jasný odkaz na čl. 17 Listiny, tzn. právo na informace, jehož realizace je blíže upravena v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Jediné, co žádost neobsahuje v souladu s daným zákonem, je datum narození stěžovatele. Nejde však o neodstranitelnou vadu. Bránil-li nedostatek takového údaje o stěžovateli postupu vyřízení žádosti o informaci podle tohoto zákona, měl úřad povinnost vyzvat stěžovatele ve lhůtě do 7 dnů ode dne podání žádosti, aby žádost doplnil. Až v případě, že žadatel nevyhoví této výzvě do 30 dnů ode dne jejího doručení, žádost úřad odloží.

D. ZÁVĚR

V postupu správního úřadu, tj. Generálního finančního ředitelství, jsem shledal pochybení při vyřizování žádosti o informace, jež jsou blíže popsány v předcházející části této zprávy.

Podle zákona o veřejném ochránci práv jsem požádal generálního ředitele Generálního finančního ředitelství Ing. Jana Knížka, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne

⁶⁶² V této souvislosti upozorňuji na povinnost povinných subjektů podle předmětného zákona doplnit informaci, kterou nemají k dispozici, ale měly by mít, jež výslovně vyplývá i z čl. 3, přílohy č. 1, usnesení vlády ze dne 6. 9. 2000, č. 875 – Metodický pokyn ke sjednocování postupu orgánů veřejné správy při zajištění práva fyzických a právnických osob na poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb.

doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřil a informoval mě, jaké přijal kroky ke zjednáání nápravy. Zprávu o šetření zasílám na vědomí také stěžovateli.

JUDr. Pavel Varvařovský v. r.
veřejný ochránce práv

V Brně dne 29. června 2011
Sp. zn.: 2232/2011/VOP/KČ

Zpráva o šetření postupu Magistrátu města Prahy ve věci úhrady nákladů za poskytnutí informací o opatřeních přijatých stavebním úřadem Praha 10 v konkrétní věci

A. OBSAH PODNĚTU

Na veřejného ochránce práv se obrátil stěžovatel. Žádostí ze dne 9. 3. 2011 se domáhal na stavebním úřadu – Úřadu městské části Praha 10 – poskytnutí informací o tom, jaká opatření tento úřad přijal vůči vlastníkovi bytového domu, v němž bydlí, zda úřad dodržuje zákonné lhůty a z jakého důvodu nepostupuje podle výzev veřejného ochránce práv. Dne 23. 3. 2011 sdělil stavební úřad stěžovateli, že informace mu budou předány po uhrazení nákladů v celkové výši 166,- Kč, z čehož 120,- Kč připadá na „náklady na vyhledání a zpracování informace 2x 15 min. po 60,- Kč“. Proti tomuto postupu podal stěžovatel stížnost s tím, že nejde o mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Magistrát hl. m. Prahy jako odvolací orgán však postup stavebního úřad potvrdil rozhodnutím čj. S-MHMP 261725/2011/OST, ze dne 13. 4. 2011.

B. ZÁVĚRY VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Tato zpráva o šetření je záměrně zpracována stručnou formu, neboť pochybení Magistrátu hl. m. Prahy považuji za zcela zjevné. Pokud jde o vyhledání informací, ustanovení § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím dává povinným subjektům oprávnění požadovat úhradu pouze za takové vyhledání informací, které je „mimořádně rozsáhlé“. Magistrát toto ustanovení ve svém rozhodnutí cituje a výslovně uvádí, že „z postoupeného spisu nevyplývá, že by stavební úřad požadoval uhrazení nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání“. Přesto zcela nepochopitelně a bez jakékoliv argumentace dospěl magistrát k závěru, že stavební úřad postupoval v souladu se zákonem.

Zákon o svobodném přístupu k informacím je ale skutečně postaven tak, že nelze zpoplatnit běžné vyhledání informací, které není mimořádně rozsáhlé (za mimořádně rozsáhlé se obvykle považuje takové vyhledávání, které pokryje velké množství odlišných a odděleně uchovávaných informací). Musím souhlasit se stěžovatelem, že vyhledávání v celkové délce 30 minut, které pokrývá informace z několika neuzavřených spisů, které má aktuálně stavební úřad v řešení, nelze považovat za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Žádám proto Magistrát hl. m. Prahy, aby své pochybení při vyřízení stížnosti stěžovatele uznal a přijal opatření k nápravě.

Nebude-li nápravy dosaženo, bude tato zpráva po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci. V něm jsem připravena svou právní argumentaci v případě potřeby podrobněji rozvést.

RNDr. Jitka RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv

V Brně dne 25. září 2013
Sp. zn.: 5343/2013/VOP/VBG

Zpráva o šetření ve věci Ing. J. L.

Stěžovatel nesouhlasí s postupem Ministerstva financí, které mu odmítlo poskytnout kopie žaloby, podané u Městského soudu v Praze pod spisovou značkou 6 A 180/2012 a kopie vyjádření Ministerstva financí k této žalobě, k žádosti o informace dle informačního zákona.⁶⁶³

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Předmětem mého šetření je rozhodovací činnost Ministerstva financí v souvislosti s podanou žádostí stěžovatele, včetně rozhodnutí ministra financí Ing. Jana Fischera, CSc., o rozkladu žadatele.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Požadované informace Ministerstvo financí stěžovateli odmítlo rozhodnutím čj. MF-71846/2013/10/1174 IK, ze dne 11. července 2013. Rozklad stěžovatele, podaný proti rozhodnutí Ministerstva financí, zamítl ministr financí rozhodnutím čj. MF-75397/2013/10-RK, ze dne 13. srpna 2013. Z odůvodnění obou rozhodnutí je zřejmé, že požadované informace považuje Ministerstvo financí za informace o rozhodovací činnosti soudů a zákonná úprava [ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona] nedovoluje tyto informace poskytnout.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNCE

Tato zpráva o šetření je záměrně zpracována stručnou formou, neboť pochybení ministra financí považuji za zcela zjevné.

Právo na informace, zakotvené v článku 17 odst. 1, 2, 4 a 5 Listiny základních práv a svobod⁶⁶⁴, představuje ve vztahu k veřejné správě jednu ze záruk zákonnosti. Obdobně je zásada veřejnosti soudního jednání zárukou kontroly výkonu soudní moci ze strany veřejnosti. Úkony veřejné moci, včetně moci soudní, podléhají veřejné kontrole, a proto se i úkony orgánů veřejné správy (v rámci svěřené působnosti)

⁶⁶³ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁶⁴ „(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.

(4) Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

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

mohou stát jak v průběhu, tak i po skončení soudního řízení předmětem informační povinnosti.

K omezení práva na informace, má-li být provedeno ústavně konformním způsobem, může povinný subjekt přistoupit pouze za podmínek stanovených článkem 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Existence zákonného důvodu pro neposkytnutí informace (formální podmínka odepření práva na informace) je přitom jedním, nikoliv jediným předpokladem pro odepření informace. Současně musí být takové omezení práva na informace nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti (materiální podmínka). Se zřetelem k článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod přitom platí, že omezení je nutné vykládat restriktivně.⁶⁶⁵

Metoda, jakou by aplikující orgán měl v praxi zkoumat ústavní požadavek na nezbytnost omezení práva na informace, je v judikatuře⁶⁶⁶ a v odborné literatuře⁶⁶⁷ označována jako tzv. test proporcionality (test veřejného zájmu). Test veřejného zájmu znamená (zjednodušeně řečeno) *povinnost poměřovat se zřetelem ke konkrétním okolnostem případu při uplatnění v zásadě jakéhokoliv omezení přístupu k určité informaci na jedné straně povahu této informace a společenskou potřebu (veřejný zájem) na jejíjm zpřístupnění a na druhé straně důvod, pro který je nutné danou informaci chránit a vyjmout ji z poskytnutí.*

Nehodlám vést rozsáhlou polemiku nad tím, zda požadované informace mají povahu informace o rozhodovací činnosti soudu. V tomto ohledu se již vyjádřila má předchůdkyně RNDr. Jitka Seitlová v rámci šetření pod sp. zn. 3340/2011/VOP/KČ, na něž odkazuje sám stěžovatel v podaném rozkladu. Jsem si vědom, že judikatura se zatím jednoznačně nevyjádřila a publikované odborné názory, byť společně vychází z „Instrukce Ministerstva spravedlnosti“ ze dne 21. prosince 1999, čj. M-1827/1999, dle níž rozhodovací činností soudů je třeba rozumět i úkony účastníků, učiněné vůči soudu a ostatním účastníkům řízení, naznačují, že nelze bez výhrady odmítnout poskytování informací v takto širokém rozsahu. Autoři dřívějšího komentáře k právu na informace⁶⁶⁸ hovoří s odvoláním na článek 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod o *teleologické redukci* ustanovení § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona, které dle jejich názoru má chránit *pouze rozhodovací „činnost“ soudu, resp. soudce, před eventuálními mimoprofesionálními žádostmi o informace o způsobu vedení sporu, hodnocení důkazů, o přípravě rozhodnutí*, nikoliv již výsledky této činnosti např. v podobě písemného vyhotovení rozhodnutí jakožto zdroj konečných informací, jež nemohou zpětně rozhodovací činnost soudu ovlivnit. Dále autoři komentáře uvádí, že *povinný subjekt, který je nebo byl účastníkem soudního řízení, nemůže poskytnout informace odepřít jen z toho důvodu, že se požadovaná informace stala předmětem rozhodování soudu.* Komentář dokonce pro názornost hovoří přímo o návrzích,

⁶⁶⁵ Srov. např. náleze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

⁶⁶⁶ Srov. např. náleze ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 157/97, ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10.

⁶⁶⁷ Z odborné literatury srov. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, zejm. s. 26–27 a 506–536, 1031 p. ISBN 978-807-2018-680.

⁶⁶⁸ KORBEL, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář*. 2. vydání. Linde Praha, a. s., 2005, s. 141–143.

předkládaných povinnými subjekty jako účastníky řízení soudu (např. návrhy důkazů), neboť tyto vypovídají o činnosti povinných subjektů v jejich působnosti.

I autoři pozdějšího komentáře⁶⁶⁹ (o něž se, mimo jiné, opírá i Ministerstvo financí), byť akceptují zmíněné extenzivní pojetí „rozhodovací činnosti soudů“, upozorňují na nutnost v konkrétním případě pečlivě zvažovat, zda odepření informace je nezbytné a nepředstavuje nepřípustně extenzivní interpretaci zákonného důvodu pro omezení.

Osobně se, se zřetelem k článkům 17 odst. 4 a 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, kloním spíše k restriktivnímu pojmu „rozhodovací činnost soudů“. Akcentuji, že stěžovatelem požadované informace jsou informacemi, které vytvořil povinný subjekt nezávisle na následné rozhodovací činnosti soudu, a svou povahou jde o informace vypovídající pouze o činnosti povinného subjektu (vztahující se k jeho působnosti), nikoliv o rozhodovací činnosti soudu. I pokud bych připustil, že stěžovatelem požadované informace mají povahu informací vypovídajících o rozhodovací činnosti soudu (tj. že je dán zákonný důvod pro jejich odepření), vytýkám Ministerstvu financí, že pečlivě nezhodnotilo, zda odepření informace je nezbytné a nepředstavuje nepřípustně extenzivní interpretaci zákonného důvodu pro omezení práva na informace. Naznačenou úvahu (odvíjející se od provedení testu proporcionality) v napadených rozhodnutích postrádám. Z mého pohledu se přitom jedná o podstatnou vadu obou napadených rozhodnutí.

D. ZÁVĚRY

Pro odepření práva na informace nestačí existence zákonného důvodu pro odepření požadované informace. Omezení přístupu veřejnosti k informacím musí být provedeno ústavně konformním způsobem – povinný subjekt nesmí zákonné omezení vykládat extenzivně a musí posoudit nezbytnost omezení práva na informace s ohledem na ochranu jiných práv a svobod.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se Ministerstvo financí, včetně ministra, dopustilo pochybení v souvislosti s odepřením práva na informace žadateli, která jsem blíže popsal v části C této zprávy.

Zprávu o šetření zasílám ministrovi financí a žádám, aby se v zákonné 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 mé závěrečné stanovisko. Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

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

⁶⁶⁹ FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, 1031 p. ISBN 978-807-2018-680, s. 445.

V Brně dne 8. září 2011
Sp. zn.: 4021/2011/VOP/KČ

Zpráva o šetření postupu Krajského úřadu Ústeckého kraje ve věci vyřízení stížnosti na nesprávné postoupení žádosti o informace

A. OBSAH PODNĚTU

Na veřejného ochránce práv se obrátila paní J. M. (dále jen „stěžovatelka“) se stížností na to, jakým způsobem Krajský úřad Ústeckého kraje vyřídil její stížnost na Městský úřad Děčín ve věci žádosti o informace. Stěžovatelka podala svou žádost na adresu Magistrátu města Děčín – stavebního úřadu dne 18. 4. 2011. Žádala o informaci, zda terénní úpravy, osazení svodidel a dopravního zrcadla, které provedla obec Ludvíkovice na své místní komunikaci (v žádosti specifikované), byly tímto úřadem řádně povoleny. Magistrát její žádost postoupil usnesením k vyřízení obci Ludvíkovice. Krajský úřad sice ve svém vyjádření ke stížnosti stěžovatelky (čj. P-65/UPS/2011 ze dne 11. 7. 2011) uznal pochybení Magistrátu města Děčín, ale pouze v procesní rovině – podle zákona o svobodném přístupu k informacím žádost postoupit nelze. Magistrát města Děčín měl nicméně podle krajského úřadu žádost odložit, protože povinným subjektem příslušným k vyřízení žádosti o informace není obecný stavební úřad, kterému byl podnět adresován (odbor stavebního úřadu Magistrátu města Děčín), nýbrž speciální stavební úřad pro místní komunikace (odbor správních činností a obecní živnostenský úřad Magistrátu města Děčína, tedy jiný odbor téhož úřadu). Stěžovatelce doporučil krajský úřad podat novou žádost o informace příslušnému odboru.

B. ZÁVĚRY VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Tato zpráva o šetření je záměrně zpracována stručnou formou, neboť pochybení Krajského úřadu Ústeckého kraje považuji za zcela zjevné.

Především je třeba uvést, že výklad, podle něhož povinnými subjekty jsou jednotlivé odbory obecního úřadu, a nikoliv úřad jako celek, je nezákonný. Navíc je absurdní a skýtá prostor k obstrukcím vůči žadateli. Zákon o svobodném přístupu k informacím ve svém ustanovení § 2 odst. 1 označuje za povinné subjekty „územní samosprávné celky a jejich orgány“. Orgánem územního samosprávného celku je podle § 109 a násl. obecního zřízení obecní úřad, nikoliv jeho jednotlivé odbory. Žadatel o informace není a ani nemůže být nucen, aby podával svou žádost s detailní znalostí vnitřního členění a rozdělení kompetencí v rámci povinného subjektu. Jestliže tedy kterýkoliv odbor obecního úřadu obdrží žádost o informace, k jejímuž vyřízení je příslušný jiný odbor téhož úřadu, má povinnost mu ji interně postoupit tak, aby úřad jako celek splnil svou informační povinnost vůči žadateli ve lhůtách stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím (zpravidla 15 dnů).

Krajský úřad také zcela nesprávně odmítl vyřídít stížnost stěžovatelky podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím. Tvrdil, že stížnost neodpovídá žádnému z důvodů tam uvedených, což je ale zjevně nesprávné posouzení. Tím, že Magistrát města Děčín její žádost o informace postoupil jinému subjektu, nedostál

totiž své povinnosti žádost vyřídit některým ze způsobů, který zná zákon o svobodném přístupu k informacím. Byl tedy naplněn předpoklad podle § 16a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, tedy po uplynutí příslušné lhůty nebyla ani poskytnuta požadovaná informace, ani nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Žádám proto Krajský úřad Ústeckého kraje, aby své pochybení při vyřizování stížnosti stěžovatelky uznal a přijal opatření k nápravě. Nebude-li nápravy dosaženo, bude tato zpráva po vyjádření krajského úřadu podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci. V něm jsem připravena svou právní argumentaci podrobněji rozvést a zaměřit případně svou pozornost i na způsob vyřízení první stížnosti stěžovatelky krajskému úřadu ze dne 26. 4. 2011.

RNDr. Jitka RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

V Brně dne 13. července 2012
Sp. zn.: 4045/2012/VOP/KČ

Zpráva o šetření postupu České správy sociálního zabezpečení ve věci neposkytnutí metodiky pro posuzování stupně závislosti ve smyslu zákona o sociálních službách

A. OBSAH PODNĚTU

Na veřejného ochránce práv se obrátila Mgr K. B. zastupující občanské sdružení Liga vozíčkářů. Uvedla, že jménem Ligy vozíčkářů požádala dne 13. 4. 2012 Českou správu sociálního zabezpečení (dále jen „ČSSZ“) prostřednictvím elektronické podatelny o poskytnutí interní metodiky lékařské posudkové služby ČSSZ ve věci posuzování základních životních potřeb vymezených v zákoně o sociálních službách. Doložila odpověď ČSSZ, zn.: 62-738/17.4.2012, ze dne 19. 4. 2012. V tomto dopisu ČSSZ sděluje, že podle zákona o svobodném přístupu k informacím není oprávněna požadovaný metodický pokyn poskytnout, neboť v něm uvedené informace se vztahují výlučně k vnitřním pokynům ČSSZ. Na základě těchto informací jsem se rozhodla zahájit ve věci šetření.

B. ZÁVĚRY VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Tato zpráva o šetření je záměrně zpracována stručnou formu, neboť pochybení ČSSZ považuji za zcela zjevné. ČSSZ pochybila jak z hlediska procesního, tak i z hlediska posouzení povahy požadované informace.

Pokud jde o způsob vyřízení žádosti, ČSSZ by mohla žádost vyřídit neformálně pouhým dopisem v případě, že by požadovanou informaci poskytla. Jelikož žádost odmítla, měla o tom vydat správní rozhodnutí, jak jednoznačně vyplývá z ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tím, že správní rozhodnutí nevydala, znemožnila ČSSZ Lize vozíčkářů, aby se proti odmítnutí žádosti bránila cestou odvolání a následně případně i žalobou k soudu.

Ještě závažnější však je, že při posuzování povahy požadované informace vyložila ČSSZ zákon o svobodném přístupu k informacím nesprávně. Za informaci, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům, a tudíž k ní lze odepřít přístup podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze totiž považovat ta ustanovení vnitřního pokynu, která dopadají též na osoby stojící vně povinného subjektu. Na tomto závěru se dlouhodobě shoduje odborná literatura,⁶⁷⁰ soudy⁶⁷¹ i veřejný ochránce práv.⁶⁷²

V daném případě se jedná o „Metodický pokyn vrchní ředitelky úseku lékařské posudkové služby č. 11/2011: Posuzování stupně závislosti ve smyslu zákona

⁶⁷⁰ FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 408–411.

⁶⁷¹ Rozsudek NSS ze dne 17. 1. 2008, čj.: 5 As 28/2007-89, citováno dle www.nssoud.cz; rozsudek MS v Praze, ze dne 12. 4. 2006, čj.: 10 Ca 196/2004-41, citováno dle www.nssoud.cz

⁶⁷² Zpráva o šetření sp. zn.: 4399/2006/VOP/FH, ze dne 13. 11. 2006, citováno dle www.ochrance.cz

č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů“. Daný pokyn má veřejný ochránce práv ze svých předchozích šetření k dispozici, a mohu proto konstatovat, že naprostá většina (ne-li dokonce všechna) jeho ustanovení dopadají právě na osoby stojící vně povinného subjektu. Jde o žadatele o příspěvek na péči, tedy o adresáty státní správy. Odepřít tento pokyn s odvoláním na jeho vnitřní povahu je tudíž naprosto nesmyslné a jedná se o zcela zjevné pochybení ČSSZ při aplikaci práva na informace. Žádám proto ČSSZ, aby své pochybení při vyřizování žádosti Ligy vozíčkářů o poskytnutí daného metodického pokynu uznala a přijala odpovídající opatření k nápravě.

Nebude-li nápravy dosaženo, bude tato zpráva po vyjádření ČSSZ podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci. V něm jsem připravena svou právní argumentaci v případě potřeby podrobněji rozvést.

RNDr. Jitka RNDr. Jitka Seitlová v. r.
zástupkyně veřejného ochránce práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

V Brně dne 2. dubna 2013
Sp. zn.: 5346/2012/VOP/VBG

Zpráva o šetření v záležitosti neposkytování informací Obecním úřadem Těrlicko

A. OBSAH PODNĚTU

Bc. J. K., bytem XXX, se na veřejného ochránce práv obrátil podnětem směřujícím proti postupu Obecního úřadu Těrlicko a Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ve věci jím uplatněných žádostí o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „infz.“). Stěžovatel konkrétně namítá, že Obecní úřad Těrlicko (dále jen „obecní úřad“) na jím podané žádosti nereaguje dle citovaného zákona a nezveřejňuje je na internetových stránkách. Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje (dále jen „krajský úřad“) stěžovatel vytýká, že se nestará o vymáhání svého rozhodnutí, kterým obecnímu úřadu přikázal vyřízení jeho žádostí.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Vzhledem k tomu, že podnět nesplňoval předepsané náležitosti podnětu,⁶⁷³ pověřená zaměstnankyně Kanceláře veřejného ochránce práv vyzvala stěžovatele k doplnění. Současně požádala v souladu s ustanovením § 16 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném ochránci práv“) starostu obce Těrlicko a ředitele krajského úřadu o vyjádření se k podnětu stěžovatele.

Z obsahu došlých vyjádření oslovených úřadů a doplnění stěžovatele vyplývá, že stěžovatel v průběhu měsíce ledna až srpna 2012 (tj. kdy se obrátil na ochránce) adresoval obecnímu úřadu desítky žádostí o informace (a stížností na jejich nevyřízení). Starosta obce nevyřizování podání stěžovatele podle InfZ zdůvodnil zejména tím, že ze strany stěžovatele se jedná o zneužívání infZ častými, neúčelnými a na zpracování náročnými žádostmi o informace, kterými se snaží destabilizovat činnost obecního úřadu. Z tohoto důvodu se rozhodla Rada obce přijmout usnesení č. 556/3/30/12, ze dne 15. 2. 2012, že se stěžovateli žádné informace poskytovat nebudou.

Proti nevyřízení svých žádostí podal stěžovatel dne 29. 2. 2012 dvě stížnosti⁶⁷⁴ obecnímu úřadu. Když ten na ně nereagoval stejně jako na předešlé žádosti, obrátil se dne 8. 3. 2012 na krajský úřad. Krajský úřad dne 12. a 15. 3. 2012 vyzval obecní úřad k nápravě, tj. k vyřízení stížností či jejich postoupení společně se spisovým materiálem a vyjádřením krajskému úřadu k vyřízení. Obecní úřad zareagoval

⁶⁷³ Stěžovatel ochránci předložil pouze některé své žádosti o poskytnutí informací podaných Obecnímu úřadu Těrlicko z období únor–březen 2012 (celkem 14), nedoložil však doklad o tom, že obecní úřad vyzval k nápravě, ani samotné rozhodnutí krajského úřadu, jehož vymáhání se domáhá.

⁶⁷⁴ Evidované obecním úřadem pod čj.: 982 a 983.

vysvětlujícím sdělením ze dne 21. 3. 2012, v němž se odvolává, mimo jiné, na přijaté usnesení rady obce č. 556/3/30/12, ze dne 15. 2. 2012. Poté co obecní úřad nezařagoval ani na další vyzvání k předložení spisové dokumentace, postupoval krajský úřad dle § 16a odst. 6 písm. b) InfZ a svými postupnými rozhodnutími⁶⁷⁵ přikázal obecnímu úřadu vyřízení jednotlivých žádostí z období od 1. 2. 2012 do 13. 3. 2012⁶⁷⁶ do 10 dnů od doručení jednotlivých rozhodnutí krajského úřadu. Vedle toho krajský úřadu postoupil Ministerstvu vnitra, odboru dozory a kontroly, podnět k provedení dozoru a kontroly nad samostatnou působností obce.

V návaznosti na uvedená zjištění se ochránce rozhodl zahájit ve věci šetření dle ustanovení § 14 zákona o veřejném ochránci práv. Šetření jsem se v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 zákona o veřejném ochránci práv ujala. V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 písm. b) a c) zákona o veřejném ochránci práv pro mě pověřená zaměstnankyně vyžádala doplňující informace, zejména o celkovém množství podaných žádostí a jejich obsahu – za účelem posouzení, v jakém rozsahu mohou postup obecního úřadu podrobit bližšímu zkoumání.

Od krajského úřadu jsem si vyžádala kompletní spisovou dokumentaci. Současně jsem získala bližší informace k výkonu dozoru a kontroly Ministerstvem vnitra nad samostatnou působností obce Těrlicko v návaznosti na vydané usnesení rady obce č. 556/3/30/12, ze dne 15. 2. 2012. Zjistila jsem, že z podnětu krajského úřadu ze dne 19. 4. 2012 a po neúspěšné výzvě adresované obecnímu úřadu ke zjednáání nápravy ministerstvo dne 17. 9. 2012 zahájilo řízení pro důvodné podezření na rozpor usnesení s ústavním pořádkem ČR a s InfZ. Řízení vyústilo v rozhodnutí o pozastavení výkonu daného usnesení rady obce.⁶⁷⁷ Proti rozhodnutí podala obec Těrlicko rozklad, o němž dosud nebylo rozhodnuto.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně práv a svobod.

Na rozdíl od InfZ, který z hlediska pravidel nastavených pro vyřizování žádostí o informace nerozlišuje samostatnou a přenesenou působnost (pravidla jsou stejná), působnost ochránce je omezena pouze na výkon státní správy (přenesené působnosti) orgány územních samosprávných celků. Obec u žádostí týkajících se její samostatné působnosti postupuje v pozici samosprávné, naopak vyřizování žádostí týkajících se státní správy, je záležitostí přenesené působnosti obce. Aplikováno na případ stěžovatele to znamená, že po posouzení obsahu jeho jednotlivých žádostí se pouze necelá čtvrtina týká výkonu přenesené působnosti obce.⁶⁷⁸ V tomto

⁶⁷⁵ Jedná se o rozhodnutí krajského úřadu, odboru právního a organizačního ze dne 4. 4. 2012, čj.: MSK 41133/2012, rozhodnutí ze dne 26. 4. 2012 čj.: MSK 49410/2012 a rozhodnutí ze dne 4. 5. 2012, čj.: MSK 56595/2012.

⁶⁷⁶ Jde o žádosti evidované obecním úřadem pod čj.: 485, 653-655, 860-866, 710-715, 1150-1154.

⁶⁷⁷ Rozhodnutí čj.: MV-100459-7/ODK-2012, ze dne 12. 11. 2012.

⁶⁷⁸ Jde typově o žádosti týkající se rozhodování stavebního úřadu Obecního úřadu Těrlicko, kácení stromů rostoucích mimo les, finanční kontroly a poskytování dotací.

rozsahu tedy bude postup obecního úřadu mnou prošetřen a zhodnocen vedle jednání krajského úřadu v celém svém rozsahu a postupu Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly.

S ohledem na popsaná skutková zjištění usuzuji, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba a věc hodnotím následujícím způsobem.

C.1 Hodnocení postupu obecního úřadu

Hodnotím-li postup obecního úřadu v rozsahu, který jsem s ohledem na svou působnost oprávněna posoudit, je evidentní, že obecní úřad pochybil, pokud nevyřídil žádnou z obdržených žádostí zákonem předepsaným způsobem. Není mým úkolem hodnotit, zda vzhledem k rozsahu podaných žádostí a jejich předmětu lze v daném případě ještě uvažovat o výkonu práva na informace, který má směřovat ke kontrole výkonu veřejné moci, nebo zda se stěžovatel již dostal mimo rámec vymezený InfZ (jeho účelem a smyslem). S ohledem na poskytnuté vysvětlení starosty obce vnímám napjaté vztahy mezi obcí (přinejmenším jejím vedením) a stěžovatelem, nepřisluší mi však toto hodnotit či blíže zkoumat.

Za podstatné považuji, že **obecní úřad měl žádosti stěžovatele vyříditi některým ze zákonem předvídaných způsobů**, tj. informace poskytnout, žádost odložit nebo odmítnout – ovšem zákonem předepsanou formou, tj. rozhodnutím. **V rozhodnutí měl také objasnit důvody neposkytnutí informací**, tj. odvolat se na některá zákonná omezení či zmiňovanou obavu ze zneužití práva na informace nebo šikanózního jednání stěžovatele. Pokud úřad takto formálně nepostupoval, jde o nezákonnou nečinnost.

C.2 Hodnocení postupu krajského úřadu

Pokud jde o způsob, jakým krajský úřad vyřídil stížnosti stěžovatele na nevyřízení jím podaných žádostí o informace dle InfZ, nespátřuji v postupu krajského úřadu pochybení. Nicméně se zřetelem ke stěžovatelově námitce nevymáhání rozhodnutí krajského úřadu musím stěžovateli přisvědčit, že předmětná **rozhodnutí krajského úřadu jsou exekucním titulem** ve smyslu § 104 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a **krajský úřad je exekucním správním orgánem** ve smyslu § 105 odst. 1 písm. a) správního řádu, tj. správním orgánem, který může sám nebo prostřednictvím soudu / soudního exekutora vést exekuci, tj. vymáhat jím uloženou povinnost po obci Těrlicko. Přitom šetření **zjištěné skutečnosti nesvědčí o tom, že by krajský úřad činil kroky k vymožení svých rozhodnutí**, jimiž obecnímu úřadu uložil vyřízení stěžovatelových žádostí.

Ze shromážděných podkladů sice neplyne, že by stěžovatel sám výkon rozhodnutí u krajského úřadu nebo u soudu / soudního exekutora inicioval, přestože absenci zájmu o vymáhání svého rozhodnutí krajskému úřadu vytyká; na druhé straně skutečnost, že naznačeným způsobem stěžovatel doposud sám nepostupoval, nevysvětluje dosavadní pasivitu krajského úřadu.

D. ZÁVĚR

V souladu s ustanovení § 17 zákona o veřejném ochránci práv konstatuji, že jsem nezjistila pochybení v postupu Ministerstva vnitra, odboru dozoru a kontroly.

V souladu s ustanovením 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv naopak konstatuji, že jsem zjistila pochybení spočívající:

- 1) u Obecního úřadu Těrlicko v nedodržení procesního postupu dle InfZ, tj. v absenci vyřízení stěžovatelových žádostí některým InfZ předpokládaným způsobem;
- 2) u Krajského úřadu Moravskoslezského kraje v absenci vymáhání svých rozhodnutí, jimiž povinnému subjektu uložil vyřídit žádosti stěžovatele.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

V souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám starostu obce Těrlicko a ředitele Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřili a informovali ochránce, jaká provedou opatření ke zjednání nápravy. Vzhledem k nedostatku praktických zkušeností s exekucí rozhodnutí vydaných dle InfZ nevyklučuji, že zjištěná nečinnost krajského úřadu může být zapříčiněna i dosavadními negativními zkušenostmi se mnou navrhaným postupem. Uvítám proto jakékoliv poznatky ze správní praxe, které postup krajského úřadu ozřejmí.

Zprávu obdrží i ředitelka odboru dozoru a kontroly Ministerstva vnitra a stěžovatel.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.

zástupkyně veřejného ochránce práv

(zpráva je opatřena elektronickým podpisem) Vaše značka

Vážený pan
plk. Mgr. Jan Švejdar
ředitel

Krajské ředitelství Policie Pardubického kraje
Na Spravedlnosti 2516
530 48 Pardubice

KRPE-58673-2/ČJ-2016-1700KR
Sp. zn. 5850/2016/VOP/PL
1. února 2017

Vážený pane řediteli,

z pověření veřejné ochránkyně práv Mgr. Anny Šabatové, Ph.D., se na Vás obracím ve věci podnětu pana A., bytem xxx (dále jen „stěžovatel“). Stěžuje si na vyřízení své žádosti o informaci, podané dle informačního zákona⁶⁷⁹. Dne 11. 7. 2016 stěžovatel požádal Policii ČR, Krajské ředitelství policie Pardubického kraje, o poskytnutí seznamu pracovníků Policie ČR z odboru inspektorátu dopravy a kriminálky v Ústí nad Orlicí za rok 2013 – do současnosti. Policie ČR poskytnutí informace rozhodnutím odmítla⁶⁸⁰. V něm mimo jiné uvedla, že sdělením informace o příslušnosti konkrétních osob k organizačním článkům policie by došlo k významnému zásahu do soukromí dotčených osob, přičemž nelze vyloučit ani zásahy násilného charakteru. V případě kriminalistů Policie ČR navíc odkázala na to, že všechny osoby zařazené v rámci služby kriminální policie a vyšetřování se podílejí na odhalování trestné činnosti, využívají například odposlechů, informátorů apod. Vyzrazením příslušnosti těchto osob ke kriminální policii by mohlo dojít k ohrožení schopnosti odhalovat trestnou činnost.

Informuji Vás o tom, že po seznámení s rozhodnutím **Policie ČR** jsem dospěl k závěru, že **pochybila, když odmítla stěžovateli poskytnout seznam policistů zařazených k dopravnímu inspektorátu**. V případě odmítnutí žádosti v části týkající se **poskytnutí seznamu kriminalistů jsem shledal pochybení, jen pokud jde o neinformování o těch kriminalistech, jejichž jména Policie ČR sama zveřejnila**.

1. K poskytnutí informace – seznamu policistů z dopravního inspektorátu

Dle § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů⁶⁸¹ může správce zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. Právě s ohledem na toto ustanovení

⁶⁷⁹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁸⁰ Rozhodnutí čj. KRPE-58673-2/ČJ-2016-1700 ze dne 25. 6. 2016.

⁶⁸¹ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

neobstojí hodnocení Policie ČR, že sdělením informací o tom, kteří policisté jsou zařazeni k dopravnímu inspektorátu, by došlo k významnému zásahu do jejich soukromí. Obecně platí, že **dle § 5 odst. 2 písm. f)** zákona o ochraně osobních údajů povinné subjekty poskytnou informace o jednotlivých osobách, které vykonávají veřejnou činnost u povinného subjektu, pokud se tato veřejná činnost vztahuje k jeho působnosti. **Právo na ochranu soukromí osob, které se podílejí na výkonu státní správy a územní samosprávy, je zde oslabeno.** Neposkytnutí informace – seznamu policistů zařazených k dopravnímu inspektorátu bylo **souhrnně odůvodněno** tím, že jsou nositeli specifických znalostí, nebo že by jim hrozil zásah násilného charakteru. Takové **odůvodnění však bez dalšího neobstojí, umožňuje-li zákon o ochraně osobních údajů zveřejnění jmenného seznamu policistů.**

Postup Policie ČR bych chápal, pokud by stěžovatel například současně žádal o informace o zdravotním stavu policistů, o jejich rodinných poměrech. V daném případě však nechtěl nic víc než seznam zaměstnanců veřejné správy.

Nadto nemohu přehlédnout, že informace o pracovním zařazení osob vykonávajících veřejnou činnost jsou žadatelům běžně poskytovány, a ověřil jsem, že se tak děje i v **prostředí policie, a to i pokud jde o příslušníky dopravního inspektorátu.** Svědčí o tom webové stránky www.policie.cz⁶⁸². Navíc na webových stránkách www.police.cz s kontakty na územní odbor Policie ČR v Ústí nad Orlicí⁶⁸³ jsou **jmenovitě uvedeni** vedoucí i zástupce dopravního inspektorátu i s fotografií.

Z uvedených důvodů považuji za neopodstatněnou i argumentaci Policie ČR, že by dle § 5 odst. 3 informačního zákona informaci poskytnutou stěžovateli musela v budoucnu poskytnout komukoliv dalšímu.

2. K poskytnutí informace – seznamu policistů ze služby kriminální policie a vyšetřování

Ve vztahu k příslušníkům služby kriminální policie a vyšetřování (kriminalistům) **Policie ČR navíc konstatovala, že všechny osoby zařazené jako kriminalisté, se podílejí na odhalování a vyšetřování trestných činů.** Při tom využívají operativně pátrací prostředky a provádí operativně pátrací činnost (užívají odposlechy, pracují s informátory apod.). Zde **souhlasím s odůvodněním, že jsou naplněny podmínky pro to, aby byla aplikována výjimka z poskytování informací,** upravená v § 11 odst. 6 informačního zákona (povinný subjekt neposkytne informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení, pokud by se tím ohrozila jejich schopnost předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky).

Při vyřizování žádosti o informace však **nelze tuto výjimku vztahovat na ty kriminalisty, jejichž jména a zařazení Policie ČR sama zveřejnila.** Mám tím na mysli **informace o** vedoucím oddělení obecné kriminality a vedoucím oddělení

⁶⁸² Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/obvodni-reditelstvi-policie-praha-ii-646752.aspx>; nebo <http://www.policie.cz/clanek/krajske-reditelstvi-policie-hlavniho-mesta-prahy-758623.aspx> [cit. 2017-01-20].

⁶⁸³ Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/uo-a-obv-od-kontakty-usti-nad-orlici.aspx> [cit. 2017-01-20].

hospodářské kriminality, **zveřejněné na webových stránkách www.policie.cz** s kontakty na územní odbor Policie ČR v Ústí nad Orlicí⁶⁸⁴.

Proto Policii ČR **vytýkám pochybení, když** stěžovatelovu **žádost o** informaci v případě kriminalistů **zcela odmítla** s odvoláním na potřebu jejich utajení, **ačkoliv údaje** o některých z nich **sama zveřejňuje**.

3. K vyřizování elektronického podání

Z podnětu jsem zaznamenal, že **stěžovatel napadl odvoláním rozhodnutí Policie ČR**, kterým bylo odmítnuto poskytnutí. Ministerstvo vnitra mu sdělilo⁶⁸⁵, že jeho elektronické podání ze dne 25. 7. 2016 nelze považovat za řádně podané odvolání, neboť ho **nepodepsal uznávaným elektronickým podpisem a v pětidenní lhůtě nepotvrdil**. Stěžovatel v podnětu namítá, že měl být vyzván k odstranění případných vad podání.

V této souvislosti Vás chci upozornit na to, že veřejná ochránkyně práv se v minulosti zabývala **problematikou komunikace osob s úřady, a to za situace, kdy nemají elektronické podpisy**. Přitom zjistila rozdílnou praxi správních úřadů, a proto se obrátila na Ministerstvo vnitra s doporučením, aby podniklo kroky, které by vedly k jednotnému a předvídatelnému postupu úřadů. **Ministerstvo vnitra vypracovalo „Metodiku vyřizování elektronických podání“⁶⁸⁶** a uveřejnilo ji na svých internetových stránkách.

Dle této metodiky *správní orgán nemá podle správního řádu povinnost vyzývat podatele úkonu bez uznávaného elektronického podpisu k potvrzení či doplnění tohoto úkonu řádným způsobem (§ 37 odst. 4 správního řádu). Poučování podatelů o nutnosti potvrzení či doplnění úkonu bez uznávaného elektronického podpisu řádným způsobem je však, pokud je to reálně možné, vhodné s ohledem na principy dobré správy. Podatele je v takovém případě třeba poučit v čase a způsobem (e-mailem či telefonicky), který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formálně vadného úkonu stanovenou pro jeho řádné potvrzení, nebo doplnění. Nedostatek takového poučení ovšem nemůže mít vliv na běh lhůt a nejedná se o nesprávný úřední postup.*

Stěžovateli jsem po posouzení jeho podnětu obdobně jako Ministerstvu vnitra objasnil, že nepotvrdil-li ve stanovené lhůtě své elektronické podání bez uznávaného podpisu, nelze ho brát za řádně podané odvolání. Informoval jsem ho, že v postupu Ministerstva vnitra proto nemohu spatřovat pochybení, když mu odpovědělo pouhým sdělením k podání a nevydalo rozhodnutí o odvolání.

Dle citované metodiky však **veřejný ochránce práv i Ministerstvo vnitra považují za vhodné, aby byl podatel v souladu s principy dobré správy poučen o nutnosti potvrzení úkonu, bez uznávaného elektronického podpisu**.

⁶⁸⁴ Dostupné z: <http://www.policie.cz/clanek/uo-a-obv-od--kontakty-usti-nad-orlici.aspx> [cit. 2017-01-20].

⁶⁸⁵ Dopis čj. MV-108151-2/KM-2016 ze dne 16. 8. 2016 a dopis čj. MV-108151-5/KM-2016 ze dne 7. 9. 2016.

⁶⁸⁶ Dostupné z: www.mvcr.cz/clanek/spravni-rad-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu-metodicke-pomucky-ke-spravnimu-radu.aspx [cit. 2017-01-20].

Ustanovení § 1 zákona o veřejném ochránci práv⁶⁸⁷ opravňuje ochránce posuzovat i to, zda správní orgány postupují v souladu s principy dobré správy.

Vzhledem k tomu, že **Policie ČR nepoučila stěžovatele** o nutnosti potvrzení úkonu bez uznávaného elektronického podpisu, hodnotím **její postup tak, že nebyl v souladu s principy dobré správy**.

SHRNUTÍ

Na základě výše popsaných zjištění a úvah **jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl ke zjištění, že se Policie ČR dopustila pochybení** tím, že odmítla stěžovatelovu žádost o informace a neposkytla mu seznam policistů zařazených k dopravnímu inspektorátu a údaje o těch kriminalistech, které sama zveřejnila. Při vyřizování odvolání stěžovatele, podaného elektronicky, Policie ČR navíc nepostupovala v souladu s principy dobré správy.

Žádám Vás, abyste se v zákonné **lhůtě 30 dnů** od doručení tohoto dopisu vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Jako opatření k nápravě navrhuji poskytnout stěžovateli požadované informace v rozsahu, který jsem naznačil výše.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

⁶⁸⁷ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

V Brně dne 21. srpna 2014
Sp. zn.: 7108/2013/VOP/DS

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci vyřizování elektronických podání, podnětů a jiných písemností

Stejně jako mí předchůdci jsem zaznamenala značnou roztržičnost v přístupu jednotlivých pracovníků veřejné správy k otázce, jak nakládat s e-maily fyzických nebo právnických osob zasílaných bez uznávaného elektronického podpisu⁶⁸⁸. Na jedné straně se lze setkat se striktním názorem, že takový e-mail nemá zákonem požadovanou formu, a proto na něj úřad nahlíží jako na neexistující, informace v něm obsažené nezohledňuje a nijak nereaguje. Na opačné straně se pak lze setkat s přístupem méně formálním a vůči odesílateli vstřícnějším, kdy úřad vyřizuje i e-maily bez uznávaného elektronického podpisu. Mezi těmito dvěma zjednodušujícími pohledy existuje pestrá paleta dalších možností (nakládání s různými typy dokumentů různě, možnost poučování odesílatelů o nutnosti doplnit elektronický dokument uznávaným elektronickým podpisem v určité lhůtě apod.). Rozhodla jsem se proto tuto problematiku blíže prozkoumat.

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Metodou dotazníkového šetření jsem prověřila správní praxi ministerstev (popř. jiných ústředních správních úřadů), krajských úřadů a úřadů obcí s rozšířenou působností. Dotazník záměrně neobsahoval žádná právní hodnocení, která by mohla dotazované subjekty navést ke „správným odpovědím“, a pokoušel se objektivně zjistit reálnou praxi správních úřadů.

Vedle primární otázky vyřizování/nevyřizování e-mailů bez uznávaného elektronického podpisu se dotazník zaměřil rovněž na problematiku e-mailů doručovaných mimo podatelnu a okrajově též na nakládání s e-maily šikanózního charakteru.

Cílem mého šetření je poskytnout úřadům zpětnou vazbu včetně alespoň částečného právního hodnocení a dále pak poskytnout souhrnnou informaci Ministerstvu vnitra, které plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení, spisové služby a v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy⁶⁸⁹, a je tedy odpovědné za případné usměrnění roztržičné správní praxe.

Stranou své pozornosti jsem zcela ponechala problematiku datových schránek.

⁶⁸⁸ **Uznávaným elektronickým podpisem** se podle § 11 odst. 3 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů, rozumí **zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a obsahujícím údaje, které umožňují jednoznačnou identifikaci podepisující osoby.**

⁶⁸⁹ Ustanovení § 12 odst. 2 a 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Podrobné výsledky výzkumu provedeného pracovníky mé kanceláře lze nalézt v příloze této zprávy obsahující data získaná empirickým výzkumem. Pro účely mého hodnocení z těchto výsledků zdůrazňuji následující zjištění.

B.1 Poučování o nutnosti potvrdit e-mail bez uznávaného el. podpisu

Ze správního řádu a dalších základních procesních předpisů⁶⁹⁰ obecně vyplývá, že přinejmenším některé e-maily doručené soudům a správním úřadům musí obsahovat uznávaný elektronický podpis, případně musí být v krátké lhůtě v řádu dnů doplněny novým dokumentem podaným v řádné formě. (Již nyní předesílám, že užití obecného pojmu „e-mail“ je záměrné, neboť jak ukáží v části C této zprávy, z široké množiny e-mailů nejrůznějších obsahů pouze některé vyžadují uznávaný elektronický podpis.)

Otázka, na kterou ovšem právní předpisy již odpověď nedávají, zní: **Jak má postupovat správní orgán, který obdrží e-mail bez uznávaného elektronického podpisu?** Podívejme se nyní na výzkumná zjištění ohledně běžné praxe správních orgánů. Právní zhodnocení správnosti toho kterého postupu učiním až v následující části této zprávy.

Dvě třetiny oslovených úřadů po obdržení e-mailu bez uznávaného elektronického podpisu odesílatele poučí o nutnosti potvrdit jej do 5 dnů písemně, ústně do protokolu nebo znovu e-mailem, ovšem s uznávaným elektronickým podpisem (dále jen „formálním způsobem“). **Jedna třetina oslovených úřadů takto odesílatele nepoučuje nikdy.**

Ty úřady, které poučují ve smyslu výše uvedeném, tak činí pouze u vybraných typů e-mailů, a to v závislosti na jejich obsahu. (Pouze 4 % poučují vždy bez ohledu na obsah.) **Jde-li o podání⁶⁹¹, poučuje o nutnosti potvrdit e-mail do 5 dnů formálním způsobem 58 % ze všech oslovených úřadů;** zbytek (42 %) tedy takto nepoučuje. **Jde-li o podnět⁶⁹², poučuje o nutnosti potvrdit e-mail do 5 dnů formálním způsobem 43 % ze všech oslovených úřadů;** zbytek (57 %) tedy takto nepoučuje. U e-mailů s jiným obsahem (obecné dotazy, poděkování, reklamní sdělení, pozvánky apod.) drtivá většina oslovených úřadů o nutnosti potvrdit nepoučuje, neboť v těchto případech patrně uznávaný elektronický podpis nevyžaduje.

Pokud už úřady poučují ve výše uvedeném smyslu, činí tak v naprosté většině případů do 5 pracovních dnů (89 % z poučujících úřadů), a to obvykle rovněž formou e-mailu (85 %), případně telefonicky.

Zajímavé a z určitého úhlu pohledu povzbudivé je rovněž zjištění, že i když úřady odesílatele nepoučí o nutnosti potvrdit e-mail do 5 dnů formálním způsobem

⁶⁹⁰ Ustanovení § 37 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., **správní řád**, ve znění pozdějších předpisů; ustanovení § 71 odst. 1 a 3 zákona č. 280/2009 Sb., **daňový řád**, ve znění pozdějších předpisů; ustanovení § 42 odst. 2 a 3 zákona č. 99/1963 Sb., **občanský soudní řád**, ve znění pozdějších předpisů; ustanovení § 59 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., **trestní řád**, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹¹ Ustanovení § 37 správního řádu.

⁶⁹² Ustanovení § 42 (příp. § 94 odst. 1) správního řádu.

a e-mail není potvrzen z iniciativy samotného odesílatele, **ignoruje e-mail bez uznávaného elektronického podpisu jen mizivé procento oslovených úřadů (5 %)**. Převážná většina oslovených úřadů reaguje na takovýto e-mail stejně jako na jiné písemnosti (případně je pouze časově upozadí), a to ať jde o podání, nebo podněty ve smyslu správního řádu.

B.2 Nedoplnění e-mailu formálním způsobem

Z těch úřadů, které odesílatele poučí o nutnosti potvrdit e-mail bez uznávaného elektronického podpisu formálním způsobem, **považuje polovina (52 %) e-mail za neexistující, pokud odesílatel formálně nedoplní** požadovaným způsobem. Tyto úřady na něj dále již nijak nereagují. Druhá polovina úřadů naopak i na tyto přes poučení nepotvrzené e-maily reaguje, a to buďto zcela stejně jako na dokumenty podané formálním způsobem (17 %), nebo alespoň jinak.

B.3 Doručení mimo podatelnu

Vedle nakládání úřadů s e-maily bez uznávaného elektronického podpisu se mé šetření týkalo rovněž nakládání s e-maily doručenými mimo podatelnu (tedy přímo do osobních schránek jednotlivých úředních osob). **Dvě třetiny oslovených úřadů mají pro tyto případy stanovena vnitřní pravidla**. Z této skupiny úřadů pak vnitřní pravidla **stanoví ve dvou třetinách případů povinnost předat takto obdržené e-maily podatelně** přinejmenším tehdy, jde-li o úřední komunikaci.

B.4 E-maily šikanózního charakteru

Okrajově se dotazníkové šetření dotklo rovněž tématu nakládání s e-maily šikanózního charakteru, neustále opakovaných sdělení, e-mailů hanlivých či urážlivých. **Většina oslovených úřadů (76 %) s takovými e-maily nakládá jako s běžnými e-maily**, a nemá tedy stanovena odlišná pravidla jejich vyřizování. Z pětiny úřadů, které tyto e-maily vyřizují naopak odlišně od běžných e-mailů, jich téměř 40 % na takové e-maily nereaguje vůbec, téměř 25 % upozorní, že na další takové e-maily již nebude reagovat, zbytek reaguje jinak (např. postoupení vedoucímu, upozorněním odesílatele na možnost pořádkové pokuty, zablokování mailové adresy atd.).

C. HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNÍ

Oslovené úřady uvádějí, že vyřizování e-mailové korespondence na jedné straně ulehčuje styk klientů s úřady, na straně druhé však jde o snadno zneužitelnou formu komunikace. Z jejich vyjádření je rovněž patrné, že téma považují za problémové a správní praxi cítí jako neujednocenou.

Po vyhodnocení dotazníkového šetření musím konstatovat, že **správní praxe je při vyřizování elektronicky doručených písemností fyzických a právnických osob velmi roztržštěná**. Povšimněme si již skutečnosti, že o nutnosti doplnit e-mail bez uznávaného elektronického podpisu (nedoplnění může mít v některých

případech fatální následky, jak ukáží dále) poučují 2/3 veřejné správy, kdežto 1/3 nikoliv. Poučovací praxe se dále liší (a měla by se lišit – opět viz dále) dle obsahu e-mailu, nicméně u jednotlivých typů e-mailů, u nichž by poučovací praxe měla být shodná, se opět v rámci veřejné správy jako celku výrazně odlišuje, když například u podání více než polovina úřadů poučení poskytuje, méně než polovina naopak nikoliv. Praxe se pak různí i v samotném naložení s e-mailem neobsahujícím uznávaný elektronický podpis, když některé úřady k tomuto nedostatku nepřihlížejí a věc vyřídí, některé ano a e-mail bez potřebného podpisu vůbec nevyřídí.

Již výše popsané **rozdílné praktiky jednotlivých správních úřadů mají za následek zmatení adresátů veřejné správy a faktické porušování jejich legitimních očekávání.** Jestliže osoba komunikuje elektronickou formou (e-mailem) s úřady běžně, aniž by disponovala uznávaným elektronickým podpisem, a z dosavadní zkušenosti jí absence tohoto podpisu nebyla k újmě, může se snadno stát, že narazí-li na úřad, který naopak na připojení uznávaného elektronického podpisu trvá a ještě ke všemu ji o tom nepoučí, snadno může dojít z procesních důvodů k újmě na jejich právech (např. neuznání odvolání a propad lhůty).

Domnívám se, že sjednocení správní praxe je nezbytné, a proto předám tuto zprávu o šetření Ministerstvu vnitra, aby se o metodické usměrnění pokusilo⁶⁹³. Zároveň v následujících oddílech objasním svůj pohled na jednotlivé problémy spjaté s vyřizováním elektronicky doručovaných písemností. Materii představím na pozadí správního řádu, neboť dle tohoto procesního předpisu postupuje většina oslovených úřadů. Případné odchylky daňového řádu a jiných procesních předpisů tedy ponechávám stranou.

U každého problematického okruhu je třeba vždy pojednat o vícero typech e-mailu, neboť se domnívám, že pro jednotlivé typy písemností platí jiná pravidla. Za tímto účelem nyní představím své chápání jednotlivých právních pojmů.

■ Podání (§ 37 správního řádu)

Podání je **úkonem účastníka řízení směřujícím vůči úřadu, jímž účastník uplatňuje svá procesní práva či plní své procesní povinnosti**⁶⁹⁴. Podáním je tedy například žádost (§ 45 správního řádu), návrh na provedení důkazu (§ 52 správního řádu), odvolání (§ 81 správního řádu), žádost o obnovu řízení (§ 100 odst. 2 správního řádu)⁶⁹⁵, ale rovněž stížnost (§ 175 správního řádu) nebo žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti v řízeních zahajovaných na žádost (§ 80 odst. 3 správního řádu)⁶⁹⁶.

⁶⁹³ Ministerstvo vnitra již v roce 2010 vydalo metodickou pomůcku pro obce „Podání ve veřejné správě“ (aktualizována naposledy 1. 1. 2014). Tato pomůcka, jakkoliv jinak užitečná, se však zabývá spíše právní povahou jednotlivých podání, podnětů, stížností, petic apod. Nenalezneme v ní však žádné usměrnění ohledně elektronické komunikace s důrazem na požadavek uznávaného elektronického podpisu.

⁶⁹⁴ VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2012, s. 408. ISBN 978-80-7273-166-4. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. BECK, 2013, s. 177. ISBN 978-80-7400-484-1.

⁶⁹⁵ Naopak písemnost, kterou se jiná osoba než účastník pokouší iniciovat provedení obnovy řízení ve veřejném zájmu z úřední povinnosti (§ 100 odst. 3 správního řádu), není podáním, nýbrž „pouhým“ podnětem (viz dále).

⁶⁹⁶ Naopak písemnost, kterou se osoba domáhá opatření proti nečinnosti spočívající v nezhájení řízení ex offio (§ 80 odst. 2 správního řádu), není podáním, nýbrž „pouhým“ podnětem (viz dále).

▪ Podnět (§ 42 správního řádu)

Podnět je **neformální písemností** fyzické nebo právnické osoby, nebo dokonce jiného orgánu veřejné moci, u nějž **správní řád nevyžaduje žádné formální ani obsahové náležitosti**⁶⁹⁷. **Podnět není podáním** (viz výše), neboť se jím osoba podatele nedomáhá žádného veřejného subjektivního práva⁶⁹⁸. Speciálním druhem podnětu (ale stále „pouhým“ podnětem) je podnět k zahájení přezkumného řízení (§ 94 odst. 1 správního řádu).

▪ Jiná písemnost

Pro účely této zprávy pak písemnosti, jež nejsou úředními podáními nebo podněty ve smyslu výše popsaném, označuji pojmem jiné písemnosti. Může jít o celou škálu písemností (například lze uvést obecné dotazy, poděkování, reklamní sdělení, pozvánky). Tyto písemnosti správní řád neupravuje, neboť se jedná o dokumenty neúřední povahy, a jsou-li vyřizovány v rámci výkonu působnosti veřejné správy, dopadají na ně nejvýše základní zásady činnosti správních orgánů (§ 2 až 8 správního řádu), zejména zásada vyřizování věci bez zbytečných průtahů, zásada procesní ekonomie, zásada služby veřejnosti a zásada poučovací povinnosti.

C.1 Poučování o nutnosti potvrdit e-mail bez uznávaného el. podpisu

C.1.1 Podání

Správní řád ukládá v § 37 odst. 4 činit podání (avšak právě jen podání!) v elektronické formě výhradně podepsané uznávaným elektronickým podpisem. Pokud podatel učiní elektronické podání bez takového podpisu, lze tento nedostatek zhojit potvrzením (doplněním) učiněným do 5 dnů novým elektronickým podáním tentokrát již opatřeným uznávaným elektronickým podpisem, případně fyzickou písemností, či ústně do protokolu (dále jen „formálním způsobem“). Toto doplnění má za následek stav, jako by rovněž původní elektronické podání bylo řádně podepsané.

Okrajově lze zmínit, že rovněž samotný zákon o elektronickém podpisu⁶⁹⁹ stanoví, že k podepisování dokumentu v podobě datové zprávy, jímž se činí úkon vůči státu, územnímu samosprávnému celku (případně dalším vymezeným subjektům s veřejnoprávním posláním), „lze použít pouze uznávaný elektronický podpis“. Toto ustanovení je však třeba vykládat tak, že jestliže speciální procesní předpis (zde § 37 odst. 4 správního řádu) ukládá povinnost činit úkon s elektronickým podpisem, nepostačuje

⁶⁹⁷ Nejlépe lze tuto skutečnost a její důsledky prezentovat na příkladu podnětu oznamujícího podezření na spáchání přestupku nebo jiného správního deliktu. Příslušný správní úřad obdržený podnět „vytěží“ a s informacemi v něm obsaženými zachází pro účely možného zahájení řízení ex offio jako s informacemi získanými jakkoliv jinak (vlastní úřední činností, státní kontrolou, ze sdělovacích prostředků apod.). Z tohoto důvodu je lhostejné, jakou formu má samotná písemnost – podnět. Jeho odesílateli nevznikají žádná práva (natož hmotněprávní) práva ani povinnosti. Jedinou pořádkovou povinností úřadu je vyzoomět osobu, která podnět podala, a to do 30 dnů od obdržení podnětu, o naložení s informacemi v něm obsaženými.

⁶⁹⁸ VEDRAL, J., *op. cit.* s. 464.

JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., *op. cit.* s. 199.

⁶⁹⁹ Ustanovení § 11 odst. 1 zákona č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů.

běžný zaručený elektronický podpis, nýbrž musí jít o elektronický podpis uznávaný.⁷⁰⁰ Samo o sobě toto ustanovení naopak není schopno založit povinnost opatřit každý elektronický dokument doručený veřejné moci uznávaným elektronickým podpisem.

Komentářová literatura⁷⁰¹ uvádí, že podání učiněné bez uznávaného elektronického podpisu není vůbec podáním (tedy ani podáním vadným) a nelze postupovat dle § 37 odst. 3 správního řádu a vyzývat podatele k odstranění vad podání (zde k doplnění uznávaného elektronického podpisu), což je ze zákona spojeno s poskytnutím přiměřené lhůty. Rovněž Nejvyšší správní soud dospěl k závěru⁷⁰², že správní úřady v těchto případech nemusí vyzývat podatele k odstranění vad dle § 37 odst. 3 správního řádu a aktivita je plně na účastníkovi řízení. Zmeškal-li účastník pětidenní lhůtu k doplnění svého elektronického podání bez uznávaného elektronického podpisu formálním způsobem, jde tato skutečnost k jeho tíži a může tím dojít i ke zmeškání lhůty určené pro příslušné podání. Přestože se domnívám, že teorie i judikatura mohly uchopit tuto otázku vstřícněji vůči adresátům veřejné správy a naopak dovést povinnost úřadů pomoci odstranit nedostatek podání v podobě absence uznávaného elektronického podpisu, **nezbývá než konstatovat, že dle platné právní úpravy neexistuje zákonná povinnost úřadu vyzývat podatele k doplnění uznávaného elektronického podpisu.**

Tento striktní právní výklad však neznamena, že ona větší část právní praxe, která podatele poučuje o nutnosti doplnění, postupuje v rozporu s právem. Naopak lze tuto jejich aktivitu považovat za správnou a následováníhodnou.

Správní řád chápe veřejnou správu jako „*službu veřejnosti*“ a ukládá jejím reprezentantům „*vycházet dotčeným osobám vstříc*“ (§ 4 odst. 1). Ukládá jim rovněž obecnou „*poučovací povinnost o procesních právech a povinnostech*“ (§ 4 odst. 2) a povinnost „*umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva*“ (§ 4 odst. 4).

Vedle kodifikovaných základních zásad činnosti správních orgánů pak nelze odhlédnout od principů dobré správy, které právní úprava nikde přesně nedefinuje, přestože s nimi počítají jak mezinárodní dokumenty (např. na úrovni Rady Evropy jde o doporučení Výboru ministrů Rec(2007)7 o dobré správě⁷⁰³), tak rovněž národní právní úprava (§ 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů). Právě ombudsmeni a ombudsmanky nejčastěji vydávají katalogy principů dobré správy ve snaze ukázat správní praxi optimální způsoby služby veřejnosti. Z katalogu principů dobré správy⁷⁰⁴ vytvořeného JUDr. Otakarem Motejlem,

⁷⁰⁰ Dle § 11 odst. 3 zákona o elektronickém podpisu je uznávaným elektronickým podpisem: „*zaručený elektronický podpis založený na kvalifikovaném certifikátu vydaném akreditovaným poskytovatelem certifikačních služeb a obsahujícím údaje, které umožňují jednoznačnou identifikaci podepisující osoby*“.

⁷⁰¹ VEDRAL, J., *op. cit.*, s. 416.

⁷⁰² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2009, čj. 9 As 90/2008-70, č. 2041/2010 Sb.NSS, www.nssoud.cz. Na tento oficiálně publikovaný rozsudek navázal Nejvyšší správní soud rovněž svým rozsudkem ze dne 29. 2. 2012, sp. zn. 4 Ads 8/2012 a rozsudkem ze dne 23. 3. 2012, sp. zn. 4 Ads 5/2012.

⁷⁰³ Rada Evropy. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [online]. Štrasburk: Rada Evropy [cit. 10. 7. 2014]. Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>

⁷⁰⁴ Veřejný ochránce práv. Principy dobré správy [online]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv [cit. 10. 7. 2014]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/pripady-a-stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>

prvním veřejným ochráncem práv, k němuž se stejně jako všichni dosavadní ombudsmani a jejich zástupci hlásím, lze pro tento případ vyzdvihnout principy *vstřícnosti, efektivnosti a snad i přesvědčivosti*.

Ze všech uvedených zásad a principů lze vyvodit, že **poučování úřadů o nutnosti doplnit podání bez uznávaného elektronického podpisu do 5 dnů řádným formálním způsobem je žádoucí a jedná se o tzv. dobrou správu**. Tento závěr pak není v rozporu se závěry správních soudů, že se nejedná o zákonem uloženou poučovací povinnost úřadů a že nepoučení odesílatele nemá žádné právní dopady. Formálně vadné podání nedoplněné vůbec, či po lhůtě, tedy nelze zhojit.

Ohledně konkrétního způsobu poučování pak lze říci, že **má-li být poučení o nutnosti formálního doplnění podání smysluplné, je třeba poučit podatele v čase a způsobem, který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů** od doručení formálně vadného podání stanovenou pro jeho řádné doplnění. Doporučit lze tedy poučovat bezodkladným e-mailem či telefonicky.

C.1.2 Podnět

Správní řád pro podněty nestanovuje žádné formální náležitosti, a jelikož podnět není podáním, jak bylo vysvětleno výše, nevztahuje se na něj § 37 odst. 4 správního řádu a právní závěry učiněné ohledně formálně vadných podání.

Téměř polovina správních úřadů proto postupuje chybně, pokud svým poučováním vyžaduje od odesílatelů podnětů jejich doplnění (potvrzení) formálním způsobem. **Podnět učiněný elektronicky bez uznávaného elektronického podpisu je podnětem řádným a úřad s ním musí ihned naložit způsobem předvídaným v § 42 správního řádu** (vyhodnotit informace v něm obsažené a informovat odesílatele o výsledku posouzení). Vyžadování uznávaného elektronického podpisu u podnětu je postupem v rozporu se správním řádem.

C.1.3 Jiná písemnost

Ohledně jiných písemností nesouvisejících přímo se správním procesem pak samozřejmě uznávaný elektronický podpis nelze rovněž vyžadovat.

C.1.4 Žádost o poskytnutí informace

Speciální úprava v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů znamená nezbytnost odlišného posuzování žádostí o poskytnutí informace od standardních žádostí (podání) v režimu správního řádu.

Zákon o svobodném přístupu k informacím umožňuje podat žádost rovněž elektronicky (§ 13 odst. 1), ovšem o nutnosti uznávaného elektronického podpisu se nezmiňuje. Taková náležitost žádosti neplyne ani z jeho § 14 odst. 2, který se zabývá náležitostmi žádosti, ani z jiného ustanovení tohoto zákona. Naopak z § 20 odst. 4 plyne, že až na výjimky zde uvedené (mezi něž náležitosti podání nepatří) se obecná úprava ve správním řádu nepoužije. Na **žádost o poskytnutí informace proto nelze aplikovat § 37 odst. 4 správního řádu a vyžadovat její doplnění**

uznávaným elektronickým podpisem. Shodný názor zastává rovněž odborná literatura⁷⁰⁵.

Domnívám se, že správnost tohoto závěru nemůže zpochybnit ani již citovaný § 11 odst. 1 zákona o elektronickém podpisu, neboť jak jsem vysvětlila výše, toto ustanovení samo o sobě nezakládá povinnost opatřit každý úkon vůči veřejné moci uznávaným elektronickým podpisem, nýbrž pouze stanoví povinnost „uznávaného“ elektronického podpisu pro případy, kdy zvláštní procesní předpis stanoví jako náležitost úkonu elektronický podpis.

Žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím je primárně vyřizována mimo formální proceduru (faktickým poskytnutím informace) a pouze v případě existence zákonem předvídaného důvodu pro neposkytnutí informace postupuje úřad v zájmu ochrany žadatele formálním postupem a vydává správní rozhodnutí. Jedním z principů poskytování informací ze strany veřejné moci je tak neformálnost a co největší jednoduchost přístupu k informacím. Proto zcela logicky neobsahuje zákon o svobodném přístupu k informacím požadavek na elektronický podpis a žádosti dle tohoto zákona jej nemusí obsahovat.

C.2 Nedoplnění e-mailu formálním způsobem

Jestliže jsem výše vysvětlila, že vyžadovat doplnění uznávaného elektronického podpisu nelze v případě pouhých podnětů (§ 42 správního řádu), natož písemností jiných (mimoprocesních), má smysl řešit následky formálního nedoplnění pouze u **podání** (§ 37 správního řádu).

Ať už správní úřad podatele o nutnosti doplnění formálním způsobem poučí (což je správně), či nikoliv (což je špatně), v žádném případě nesmí následně s podáním, které není doplněno v zákonné pětidenní lhůtě, zacházet jako s podáním řádným.

Formálně vadné podání nedoplněné v zákonné lhůtě není podáním ve smyslu správního řádu a nemá žádné procesní účinky. Řízení na žádost není zahájeno, odvolání není podáno a hrozí zmeškání odvolací lhůty apod.

C.3 Doručení mimo podatelnu

Zákon č. 167/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, zrušil institut elektronické podatelny⁷⁰⁶ zakotvený do té doby v zákoně

⁷⁰⁵ FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2012, s. 539. ISBN 987-80-7201-868-0.

⁷⁰⁶ Dle § 2 písm. y) zákona o elektronickém podpisu ve znění účinném do 30. 6. 2012 se elektronickou podatelnu rozumělo „pracoviště orgánu veřejné moci určené pro příjem a odesílání datových zpráv“. Dle § 11 odst. 4 téhož zákona „orgán veřejné moci přijímal a odesílal datové zprávy prostřednictvím elektronické podatelny“. Dle § 2 odst. 1 prováděcí vyhlášky č. 496/2004 Sb. k tomuto zákona byla „datová zpráva považována za doručenou orgánu veřejné moci, pokud byla dostupná elektronické podatelně“.

o elektronickém podpisu. Soudní judikatura⁷⁰⁷ vydaná k právnímu stavu před citovanou novelou odmítala přiznat status řádného doručení elektronickým podáním doručeným mimo elektronickou podatelnu, jejíž existence a dostupnost byla řádně zveřejněna (tedy např. přímo do schránek, které úřad zřídil jednotlivým úředníkům).

Současná právní úprava je obsažena na zákonné úrovni v zákonu č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů a zejména pak podrobně v jeho prováděcí vyhlášce č. 259/2012 Sb.⁷⁰⁸.

§ 2 písm. e) zákona:

*„dokumentem se rozumí každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná **zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové či digitální, která byla vytvořena původcem nebo byla původci doručena,**“*

§ 64 odst. 1 zákona:

*„Určení původci⁷⁰⁹ **zajistí příjem dokumentů.** V případě dokumentů v digitální podobě určení původci zajistí jejich příjem alespoň v datových formátech stanovených jako výstupní datové formáty nebo formáty dokumentů, které jsou výstupem z autorizované konverze dokumentů obsažených v datové zprávě.“*

§ 2 odst. 1 vyhlášky:

*„Veřejnoprávní původce **přijímá doručené dokumenty v podatelně...**“*

§ 2 odst. 3 vyhlášky:

*„Veřejnoprávní původce ... **zveřejní na své úřední desce, a nezřizuje-li ji, na svých internetových stránkách, informace o provozu podatelny a o podmínkách přijímání dokumentů s tím, že alespoň uvede***

...

***elektronickou adresu podatelny, kterou je adresa elektronické pošty,**“*

§ 3 odst. 1 vyhlášky:

*„**Dokument v digitální podobě se považuje za dodaný veřejnoprávnímu původci, je-li dostupný podatelně.** Dokument v digitální podobě je dostupný podatelně, pokud je ve formátu, ve kterém veřejnoprávní původce přijímá dokumenty v digitální podobě, lze-li jej zobrazit uživatelsky vnímatelným způsobem, neobsahuje-li škodlivý kód a v případě, že je k dodání užito přenosného technického nosiče dat, na kterém veřejnoprávní původce přijímá dokumenty v digitální podobě.“*

§ 5 odst. 1 vyhlášky:

*„Pokud je v adrese na obálce doručené veřejnoprávnímu původci uvedeno nad názvem veřejnoprávního původce jméno, popřípadě jména, a příjmení fyzické osoby, předá veřejnoprávní původce obálku adresátovi, popřípadě jím určené fyzické osobě, neotevřenou. **Zjistí-li adresát po otevření obálky, která mu byla předána, že obsahuje dokument úředního charakteru, zabezpečí bezodkladně jeho dodatečné označení a zaevidování.** Pokud je v adrese na obálce doručené*

⁷⁰⁷ Nejpráhledněji patrně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2010, čj. 1 Ans 5/2010-172, č. 2440/2011 Sb.NSS, www.nssoud.cz, a v něm vyložená prejudikatura.

⁷⁰⁸ Vyhláška č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby.

⁷⁰⁹ Určeným původcem jsou subjekty vymezené v § 63 odst. 1 citovaného ve vazbě na veřejnoprávní původce uvedené v § 3 odst. 1 citovaného zákona a mimo jiné se jedná o organizační složky státu (např. ministerstva a další správní úřady, soudy apod.), kraje a pro účely zde řešené materie rovněž všechny obce a v případě jejich územního členění rovněž městské části (obvody).

veřejnoprávnímu původci uvedeno jméno, popřípadě jména, a příjmení fyzické osoby pod názvem veřejnoprávního původce nebo vedle něj, veřejnoprávní původce postupuje podle § 7 až 10. **Pokud byl dokument v digitální podobě úředního charakteru zaslán na adresu elektronické pošty zřízenou veřejnoprávním původcem, která nebyla veřejnoprávním původcem zveřejněna podle § 2 odst. 3 písm. c) jako elektronická adresa podatelny, postupuje adresát obdobně podle věty druhé.**

Současná právní úprava je obecnou úpravou pro všechny státní orgány (a další subjekty) a pasáže jí odporující či nadbytečné, byly z jiných zákonů vypuštěny (zákon o elektronickém podpisu, správní řád, daňový řád...).

Tato právní úprava je nově postavena na konceptu jednotné podatelny, prostřednictvím které správní orgán (původce v terminologii zákona o archivnictví a spisové službě) přijímá a odesílá dokumenty analogové (tzn. fyzické) i digitální. Skrze jednotnou podatelnu tedy prochází veškeré dokumenty bez ohledu na jejich podobu či distribuční kanál (držitel poštovní licence, osobní podání, skrze datovou schránku, e-mailem). Správní orgán musí na své úřední desce zveřejnit adresu elektronické pošty, na niž mu lze zasílat e-maily, a tato adresa je považována za elektronickou adresu podatelny.

Z výše citovaných ustanovení prováděcí vyhlášky však stále vyplývá, že dokument v digitální podobě se považuje za dodaný, jen je-li dostupný podatelně (§ 3 odst. 1), a tedy logicky je-li doručen na její elektronickou adresu, která je řádně zveřejněná [§ 2 odst. 3 písm. c)].

Přestože právní úprava doznala formálně značných změn (novější právní předpisy nahradily dřívější a v některých ostatních věcech došlo i k obsahovému posunu), domnívám se, že závěry judikatury zmíněné výše lze přenést i do současné právní úpravy. **Správnímu orgánu je e-mail (podání, podnět či jiná písemnost) řádně doručen pouze v případě dodání na jeho elektronickou adresu podatelny zveřejněnou na jeho úřední desce (resp. na jeho internetových stránkách).** Den dodání na elektronickou adresu podatelny je proto významný pro posouzení běhu lhůt odesílatelů i samotného správního úřadu.

Zároveň je ovšem nezbytné, aby správní úřady (resp. úředníci) dodržovaly výslovně povinnost stanovenou v § 5 odst. 1 větě poslední výše citované vyhlášky. **Je-li tedy e-mail doručen na jinou adresu elektronické pošty, než je elektronická adresa podatelny, kterou však zřídil správní úřad (typicky úřadem zřízené adresy jednotlivých úředníků), je úředník povinen bezodkladně zabezpečit jeho předání na elektronickou adresu podatelny za účelem jeho označení a zaevidování.** Přestože toto pořádkové opatření nemá vliv na běh lhůt, pro něž je rozhodující teprve den předání na adresu podatelny, je nezbytné vyžadovat jeho plnění, a to včetně příkazu „bezodkladnosti“. V tomto případě se navíc nejedná pouze o postup vyplývající z principů dobré správy, nýbrž tuto povinnost výslovně zakládá právní úprava. Nelze také vyloučit, že nesplnění této povinnosti by mohlo vést k odpovědnosti státu za škodu za nesprávný úřední postup.

C.4 E-maily šikanózního charakteru

Jak je patrné z části B.4 této zprávy, je pro správní praxi patrně velkou zátěží rovněž vyřizování tzv. šikanózních podání či podnětů. Zatímco podání neslušná či urážlivá

(nicméně jednorázová) může úředník jako profesionál s trochou sebezapření vyřídit, nejvíce zatěžující pro úřední praxi se jeví právě podání šikanózní. V praxi jde nejčastěji o **zahlcení úřadu opakovanými podáními či podněty**, přičemž elektronizace komunikace s veřejnou správou přinesla dosud nevídaný rozvoj těchto praktik⁷¹⁰.

Nejprve nutno zdůraznit, že důsledné využívání zákonem stanovených opravných prostředků či jiných možností právní obrany nelze v žádném případě označit za projev šikany či kverulantství. Hovořím-li o šikanózních e-mailech (resp. lze zobecnit a vztáhnout rovněž na neelektronická podání a podněty), mám na mysli kvantitativně a zejména kvalitativně jinou úroveň podání a podnětů. Pro označení určitého dokumentu jako šikanózního přitom není rozhodující, o kolikáté podání (podnět) téhož nebo podobného obsahu v pořadí se jedná⁷¹¹, byť četnost e-mailů v téže věci je jistě prvotním ukazatelem. Zásadní je **totiž celkové posouzení všech dosud doručených podání (podnětů) téhož stěžovatele v téže věci, a to v jejich vzájemné souvislosti**.

Formálně je pro správní úřad nezbytné, aby byl schopen podřadit podání (podnět), o němž se domnívá, že je projevem šikany či kverulantství, pod pojem „**zneužití práva**“. Nejvyšší správní soud⁷¹² definuje zneužití práva jako situaci, „*kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené*“.

Na ústavní úrovni vyplývá zákaz zneužití práva z koncepce právního demokratického státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy⁷¹³). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu⁷¹⁴ hovoří o povaze „*materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích 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. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává*“.

Domnívám se, že **lze-li určité podání či podnět vyhodnotit jako „zneužití práva“** (právem zde myslím např. právo na proceduru dle zákona o svobodném přístupu k informacím, právo na vedení správního řízení na žádost, právo

⁷¹⁰ Sepsání e-mailu může řada osob psychologicky vnímat jako méně zavazující než zaslání téhož obsahu fyzicky sepsaným či vytištěným dopisem skrze poskytovatele poštovních služeb, což ovšem není hlavní problém. Zejména totiž nutno poukázat na snadnost opakování a řetězení nejrůznějších sepsovaných dokumentů prostřednictvím funkcí textových editorů (funkce „kopíruj“ a „vlož“), 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.

⁷¹¹ Nelze tedy paušálně stanovit nějaké pravidlo, že kupříkladu každé druhé, třetí či čtvrté podání (podnět) obdobného obsahu je šikanou úřadu.

⁷¹² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz

⁷¹³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, www.nssoud.cz

na vyrozumění o naložení s podnětem apod.), **není povinností úřadu u takového podání (podnětu) provádět veškeré standardní procesní kroky, nýbrž je možno je procesně vyřídit nemeritorně s odůvodněním, že se jedná o zneužití práva.** Zneužití práva je třeba ze strany úřadu řádně zdokumentovat a odůvodnit.

Opakované šikanózní podněty (§ 42 správního řádu) správní úřad může vyřídit neformálním dopisem (obvykle posledním v řadě předchozích věcných reakcí úřadu), v němž osobu odesílatele upozorní, že na další obsahově totožné či obdobné podněty již nebude reagovat⁷¹⁵. Měl by rovněž otevřeně vysvětlit, proč opakovaná podání v určité věci považuje za zneužití práva ze strany podatele.

Opakovaná šikanózní podání (§ 37 správního řádu) však patrně není možno vyřizovat neformálním dopisem, nýbrž je třeba správní řízení (či jinou proceduru) jimi zahájená řádně formálně ukončit. Správní úřad se ovšem v tomto případě nemusí zabývat věcnou podstatou podání a v odůvodnění svého rozhodnutí či usnesení popíše, proč se uchyluje k materiálnímu korektivu jinak formálního pojmání práva, jinými slovy, v čem spatřuje zneužití práva, pro něž není třeba podání meritorně vyřizovat.

Mám-li závěrem tohoto oddílu alespoň nastínit možné situace, kdy by snad bylo možno postupovat výše popsaným způsobem, napadají mě tyto. V prvé řadě jde o podatele (podání či podněty), kteří desítkami, či stovkami zasílaných dokumentů v totožných či obdobných záležitostech nesledují meritorní řešení problému (či domnělého problému), nýbrž jim jde o vedení samotných správních (a posléze soudních) procesů. Na tuto skutečnost lze objektivně usuzovat z posouzení jednotlivých běžících (či proběhlých) správních procesů, z chování dotčené osoby v nich (např. z opakování stále stejných obstrukčních vzorců chování) apod. K tomuto tématu již existuje soudní judikatura⁷¹⁶.

Dále považuji za zneužití práva například opakované žádosti na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, jestliže předchozí žádosti správní úřad procesně řádně a ze zákonných důvodů odmítl a svá rozhodnutí řádně odůvodnil, nicméně žadatel toto odmítá respektovat a pokouší se typově shodný druh informací znovu a znovu získat. Typickým příkladem je snaha řady žadatelů získávat obecné a dosud nevyjevené právní názory správního úřadu, či formou žádostí o informace pokračovat v právní polemice s konkrétním názorem správního úřadu, na němž je například postaveno určité správní rozhodnutí (či odložení podnětu) pro žadatele věcně nevýhodné. Ani k jednomu z těchto dvou účelů zákon o svobodném přístupu k informacím neslouží a existují-li dřívější odmítavá správní rozhodnutí s řádným odůvodněním, lze nové obdobné žádosti týkající se téhož okruhu problémů chápat jako zneužití práva na informace. V těchto případech lze nově podávané žádosti obdobného charakteru odmítnout rozhodnutím s odůvodněním postaveným na zneužití práva na informace⁷¹⁷.

⁷¹⁵ Podpůrně lze argumentovat analogickou aplikací § 48 odst. 2 správního řádu – překážka věci rozhodnuté.

⁷¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 130/2012-10, www.nssoud.cz

⁷¹⁷ Žádosti tedy patrně nelze bez dalšího založit či vyřídit neformálním dopisem či povšechným vnitřním rozhodnutím povinného subjektu na obdobná podání již nereagovat. Vyplývá to z nedávného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014, čj. 6 As 68/2014-24, www.nssoud.cz (zejména bod 35).

Věřím, že praxe přináší i řadu jiných situací, pro něž je výše popsaný postup možný. Zároveň rovněž věřím v kultivovanost veřejné správy a v to, že se nepokusí výše popsanou teorii zneužití práva sama zneužít k vytěsnění možná nepohodlně neodbytných, avšak ještě nikoliv kverulujících osob. K tomuto vyjádření mě nevede ani tak snaha pomoci úředníkům v jejich nelehké práci (neboť k tomu mě zákon nepovolal), nýbrž pomoci veřejné správě jako celku se odbřemenit od nedůležitých aktivit, a uvolnit si tak ruce pro efektivnější službu veřejnosti.

D. ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že správní praxe je při vyřizování elektronicky doručených písemností fyzických a právnických osob velmi roztržštěná (viz část B této zprávy a podrobněji pak příloha). Tato skutečnost sama o sobě znamená porušování legitimních očekávání veřejnosti⁷¹⁸. Rovněž je v rozporu s principem rovného zacházení s jednotlivými adresáty veřejné správy zakotveným v § 7 odst. 1 správního řádu⁷¹⁹.

Svá vlastní právní hodnocení mohu shrnout takto:

- I. Dle účinné právní úpravy neexistuje zákonná povinnost úřadu vyzývat podatele podání (§ 37 odst. 1 správního řádu) bez uznávaného elektronického podpisu k potvrzení či doplnění tohoto podání formálním způsobem (§ 37 odst. 4 správního řádu).
- II. Podání bez uznávaného elektronického podpisu, které není v zákonné pětidenní lhůtě potvrzeno či doplněno formálním způsobem (§ 37 odst. 4 správního řádu), není podáním ve smyslu správního řádu a nemá žádné procesní účinky.
- III. Poučování podatelů o nutnosti potvrzení či doplnění podání bez uznávaného elektronického podpisu formálním způsobem je však nezbytné s ohledem na principy dobré správy.
- IV. Podatele je třeba poučit v čase a způsobem (e-mailem či telefonicky), který mu reálně umožní stihnout lhůtu 5 dnů od doručení formálně vadného podání stanovenou pro jeho řádné doplnění.
- V. Podnět (§ 42 správního řádu) není podáním (§ 37 správního řádu), a proto podnět bez uznávaného elektronického podpisu je podnětem řádným a úřad jej musí bezodkladně vyřídit zákonem předvídaným způsobem.
- VI. Žádost o poskytnutí informace (§ 13 zákona o svobodném přístupu k informacím) není podáním (§ 37 správního řádu), a proto je i bez uznávaného elektronického podpisu žádostí řádnou a úřad ji musí bezodkladně vyřídit zákonem předvídaným způsobem.
- VII. Správnímu úřadu je e-mail (podání, podnět či jiná písemnost) řádně doručen pouze v případě dodání na jeho elektronickou adresu podatelny (§ 3 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.) zveřejněnou na jeho úřední desce, resp. na jeho internetových stránkách [§ 2 odst. 3 písm. c) téže vyhlášky]. Den dodání na elektronickou adresu podatelny je proto významný pro posouzení běhu lhůt odesílatelů i samotného správního úřadu.

⁷¹⁸ Postupy aprobované jedním úřadem nejsou dostatečné pro úkony činěné vůči úřadu jinému.

⁷¹⁹ „Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.“

- VIII. Je-li e-mail doručen na jinou adresu elektronické pošty, než je elektronická adresa podatelny, přičemž tuto adresu zřídil správní úřad (typicky úřadem zřízené adresy jednotlivých úředníků), je úředník povinen bezodkladně zabezpečit jeho předání na elektronickou adresu podatelny (§ 5 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.).
- IX. Lze-li určité opakované podněty (§ 42 správního řádu) vyhodnotit jako „zneužití práva“, vyřídí je správní úřad neformálním dopisem, v němž může podatele upozornit, že na další obsahově totožné či obdobné podněty již nebude reagovat. V dopisu vysvětlí, v čem spatřuje zneužití práva ze strany podatele, které jej k takovému postupu opravňuje.
- X. Lze-li určitá opakovaná podání (§ 37 správního řádu) vyhodnotit jako „zneužití práva“, je přesto třeba správní řízení jimi zahájená formálně ukončit. Správní úřad se ovšem v tomto případě nemusí zabývat meritem věci a v odůvodnění svého rozhodnutí (či usnesení) uvede, v čem spatřuje zneužití práva, pro něž není třeba podání meritorně vyřizovat.

Zprávu o šetření zasílám všem správním úřadům, které se zúčastnily dotazníkového šetření, a zejména Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra žádám, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení k této zprávě vyjádřilo a informovalo mě, zda hodlá přijmout nějaké opatření k nápravě za účelem ujednocení správní praxe. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

V Brně dne 22. září 2014
Sp. zn.: 2485/2014/VOP/VBG

Zpráva o šetření ve věci poskytování informací orgány státní správy Městského soudu v Brně

Pan M. S., bytem XXX (dále „stěžovatel“), žádá po ochrančyni prošetření způsobu vyřízení svých žádostí o informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů orgány státní správy Městského soudu v Brně (dále také „soud“).

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Za účelem prověření způsobu vyřízení jednotlivých žádostí o informace jsem předsedu soudu požádal o předložení kopií všech žádostí stěžovatele společně s písemnostmi, z nichž bude způsob vyřízení jednotlivých žádostí patrný.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

1. Žádostí ze dne 7. 8. 2012⁷²⁰ stěžovatel žádal o sdělení, kolik znaleckých posudků zadal soud vyjmenovaným patnácti znalcům za období od jejich jmenování ke dni podání žádosti. Místopředseda soudu stěžovatele nejprve vyzval⁷²¹ k zaslání „zálohy na mimořádně vynaložené prostředky při zpracování požadovaných informací v částce 10.000,- Kč na účet soudu“ s odůvodněním, že „ruční vyhledání informací si vyžádá značné finanční náklady na novou pracovní sílu soudu“. Stěžovatele také upozornil, že včasné nezaplacení zálohy bude mít za následek, že k žádosti nebude přihlíženo. Proti tomuto postupu měl stěžovatel podat stížnost.⁷²²

Předseda soudu rozhodnutím ze dne 5. 9. 2012 žádost podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím⁷²³ ve spojení s § 16a odst. 5 téhož zákona⁷²⁴ odmítl s odůvodněním, že nedisponuje žádnými dostupnými evidenčními materiály ani programy, z nichž by bylo možné tuto informaci vyhledat. Problematika znalců je v gesci Krajského soudu v Brně. Městský soud v Brně by byl schopen odpovědět pouze na otázku, kolik který znalec odevzdal za daný rok znaleckých posudků a kolik jich bylo vyžádáno státními orgány, ostatními právníckými osobami, podnikateli a fyzickými osobami vykonávajícími samostatně výdělečnou činnost či občany. Údaje

⁷²⁰ Vedená soudem pod zn. Si 426/2012.

⁷²¹ Dopisem ze dne 20. 8. 2012.

⁷²² Kopii stížnosti ani kopii žádosti mi předseda soudu nepředložil. V tomto směru vycházím z údajů uvedených v rozhodnutí o odmítnutí této žádosti ze dne 5. 9. 2012.

⁷²³ (1) *Pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen „rozhodnutí o odmítnutí žádosti“), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.*

⁷²⁴ (5) *Povinný subjekt předloží stížnost spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu do 7 dnů ode dne, kdy mu stížnost došla, pokud v této lhůtě stížnosti sám zcela nevyhoví tím, že poskytne požadovanou informaci nebo konečnou licenční nabídku, nebo vydá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.*

o tom, kolik znaleckých posudků zadal znalcům přímo, který soud by bylo možno ověřit pouze ze znaleckého deníku znalce, které však soudy nemají k dispozici – jsou předkládány ke kontrole Krajskému soudu v Brně jedenkrát ročně a po skončení kontroly se znalci vrací. V rozhodnutí dále předseda soudu cituje ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím⁷²⁵ a ustanovení § 3 odst. 3 téhož zákona.⁷²⁶

Pro porovnání stěžovatel doložil odpověď někdejší předsedkyně Městského soudu v Brně JUDr. Marcely Komárkové pod zn. Spr 5017/2011, ze dne 10. 6. 2011, v níž stěžovatel poskytuje informace o konkrétních počtech zadaných znaleckých posudků a vyplaceného znaleckého jednotlivým znalcům. Doložil také rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 20. 8. 2012, zn. Si 464/2012, jímž soud stěžovateli k jeho žádosti ze dne 7. 8. 2012 poskytuje informace o počtu posudků zpracovaných jednotlivými patnácti znalci a v části nezodpovězené žádost dle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítá s totožným (doslovným) odůvodněním jako Městský soud v Brně, tj. že nedisponuje informacemi o tom, kolik soud zadal posudků jednotlivým znalcům.

Proti rozhodnutí Městského soudu v Brně podal stěžovatel odvolání, které soud předložil společně se spisem nadřízenému orgánu (Ministerstvu spravedlnosti; dále také „ministerstvo“) dne 19. 9. 2012 k vyřízení. Z vyjádření předsedy soudu vyplývá, že i přes urgenci ze dne 16. 6. 2014 nebyl dosud soud o vyřízení odvolání ministerstvem vyrozuměn.

2. Žádostí ze dne 17. 4. 2013⁷²⁷ stěžovatel žádal o informace týkající se soudkyně JUDr. Jindry Kružíkové. Konkrétně kolik písemných výtek a návrhů na kárné řízení (počet, datum udělení, na čí podnět/stížnost) udělil (podal) Městský soud v Brně a Krajský soud v Brně soudkyni za její funkční období. Místopředseda soudu stěžovateli dne 19. 4. 2013 sdělil, že soudkyni byla udělena jedna písemná výtka a informace o činnosti Krajského soudu v Brně není oprávněn sdělovat.

3. Žádostí ze dne 1. 2. 2014⁷²⁸ stěžovatel žádal o totéž s tím, že navíc požaduje zaslání kopií písemných výtek v elektronické podobě do své datové schránky. Předseda soudu (dříve a nyní místopředseda soudu) mu dne 3. 2. 2014 sdělil, že soudkyni byly od roku 1993 uděleny čtyři písemné výtky Městským soudem v Brně a jedna Krajským soudem v Brně. Ze strany obou soudů nebyl podán na soudkyni žádný návrh na kárné řízení. Poskytnutí dalších informací, jakož i kopií samotných výtek bylo stěžovateli odepřeno s odůvodněním, že jsou součástí osobního spisu zaměstnance s odkazem na ustanovení § 312 odst. 2 zákoníku práce.⁷²⁹ Zákon

⁷²⁵ (4) *Povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.*

⁷²⁶ (3) *Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoli podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.*

⁷²⁷ Vedená soudem pod zn. Si 278/2013.

⁷²⁸ Vedená soudem pod zn. Si 82/2014.

⁷²⁹ (2) *Do osobního spisu mohou nahlížet vedoucí zaměstnanci, kteří jsou zaměstnanci nadřízeni. Právo nahlížet do osobního spisu má orgán inspekce práce, Úřad práce České republiky, Úřad pro ochranu osobních údajů, soud, státní zástupce, policejní orgán, Národní bezpečnostní úřad a zpravodajské služby. Za nahlížení do osobního spisu se nepovažuje předložení jednotlivé písemnosti zaměstnavatelem z tohoto spisu vnějšímu kontrolnímu orgánu, který provádí kontrolu u zaměstnavatele a který si tuto písemnost vyžádal v souvislosti s předmětem kontroly prováděné u zaměstnavatele.*

o svobodném přístupu k informacím nemůže být podle sdělení předsedy soudu: „uplatněn na osobní údaje zaměstnance, jelikož se nejedná o meritorní rozhodovací pravomoc soudu, ale osobní údaje pracovníka soudu“.

4. Žádostí ze dne 6. 2. 2014⁷³⁰ stěžovatel znovu žádal o úplné poskytnutí informací ohledně výtek udělených soudkyni JUDr. Kružíkové, a to kdy, pod jakou sp. zn., na čí podnět/stížnost a za jaké porušení povinností byly uděleny. K žádosti mu předseda soudu dne 13. 2. 2014 sdělil sp. zn.⁷³¹ a v ostatních bodech ji s odkazem na § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl s tímž odůvodněním jako v případě předešlé žádosti.

Dne 14. 2. 2014 podal stěžovatel stížnost na porušení zákona o svobodném přístupu k informacím podle § 16a odst. 1 písm. c) tohoto zákona.⁷³² Soud stížnost spolu se spisem postoupil ministerstvu k vyřízení dne 24. 2. 2014. Z vyjádření předsedy soudu vyplývá, že i přes urgenci ze dne 16. 6. 2014 nebyl dosud soud o vyřízení odvolání ministerstvem vyrozuměn.

C. HODNOCENÍ VĚCI ŽÁSTUPCEM OCHRÁNKYŇĚ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, je v případě, že je povinným subjektem soud, výkonem státní správy, a to v souladu s ustanoveními zákona o soudech a soudcích, která vždy svěřují tuto kompetenci do rukou předsedy a místopředsedy soudu coby orgánů vykonávajících státní správu soudu.⁷³³ V působnosti předsedy a místopředsedy okresního soudu je podle ustanovení § 127 odst. 1 písm. g) zákona o soudech a soudcích zajišťovat poskytování informací soudem podle zvláštního právního předpisu, jímž se rozumí zákon o svobodném přístupu k informacím.

Po prostudování spisového materiálu jsem dospěl k závěru, že další využití tzv. vyšetřovacích oprávnění, kterými v souladu s ustanovením § 15 zákona o veřejném ochránci práv disponuji, není třeba a věc hodnotím následujícím způsobem.

D. HODNOCENÍ VYŘÍZENÍ ŽÁDOSTÍ ZE DNE 7. 8. 2012

Porovnávám-li rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 20. 8. 2012, zn. Si 464/2012, s rozhodnutím Městského soudu v Brně ze dne 5. 9. 2012, zn. Si 426/12,

⁷³⁰ Vedenou pod stejnou zn. jako předchozí žádost.

⁷³¹ Spr. 1354/1996, Spr. 2423/2007, Spr. 1307/2012, Spr. 1538/2012, Spr. 2586/2012.

⁷³² (1) *Stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace (dále jen „stížnost“) může podat žadatel, c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí.*

⁷³³ Srov. § 119 odst. 2 zákona č. 6/2002 Sb., soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (zákon o soudech a soudcích).

jimíž soudy odmítly stěžovateli poskytnout informace o tom, kolik znaleckých posudků zadaly vyjmenovaným patnácti znalcům za období od jejich jmenování ke dni podání žádosti, zjišťují, že odepření informací se v obou případech opírá o ustanovení § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Požadované informace byly odmítnuty jako neexistující, resp. jako informace, které soudy nemají k dispozici a jež by bylo nutné vyhledat, a to poměrně složitě a nákladně (soudy by si musely vyžádat jednotlivé znalecké deníky od znalců, kterým byly v mezidobí vráceny, a z nich tyto údaje zjistit). Vyjdeme-li ze skutečnosti, že zákon o svobodném přístupu k informacím neukládá povinným subjektům, aby aktivně vyhledávaly informace vztahující se k jejich působnosti, pokud jimi nedisponují a povinnost disponovat nemají,⁷³⁴ bylo by možné s rozhodnutími v zásadě souhlasit.

O takovou situaci se však, dle mého názoru, nejedná, a proto si dovolím s věcným vyřízením žádosti oběma soudy polemizovat. Domnívám se totiž, že požadované informace nejsou soudům tak „nedostupné“, jak se snaží žadatelé vysvětlit v rozhodnutích o odepření žádosti. Spíše soudím, že tyto **informace jsou dohledatelné v informačním systému administrativy soudů (ISAS)**. Pokud lze prostřednictvím formuláře AAZ022F „Ustanovení znalce nebo tlumočnicka“ (po aktivování tlačítka [Více] za polem „Ustanovení Zn., Tl.“) zavést do evidence ustanoveného znalce nebo tlumočnicka, který je dále veden jako účastník řízení,⁷³⁵ neměl by být, podle mého názoru, problém provést lustraci u věcí napadlých u jednotlivých soudů s vyznačeným příznakem „Zn.“ a dohledat ke konkrétním znalcům počty zadaných posudků. Pro Krajský soud v Brně by navíc měly být požadované informace **zjistitelné prostřednictvím databáze ISVKS**, kterou vedou krajské soudy v souvislosti se správou znalecké činnosti. Z této databáze by měly být zjistitelné údaje o jednotlivých znalcích, jejich denících, oborech znalecké činnosti i zadavatelích.

Městský soud v Brně se navíc dopustil pochybení tím, že vyzval stěžovatele k úhradě „zálohy na mimořádně vynaložené prostředky při zpracování požadovaných informací v částce 10.000,- Kč na účet soudu“, ačkoliv zákon o svobodném přístupu k informacím neumožňuje žádat „zálohu“ na úhradu nákladů,⁷³⁶ nýbrž jedině úhradu (skutečně vynaložených) nákladů spojených s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadatelé a úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.⁷³⁷ Požadovat úhradu nákladů za „vyhledání“ informací (zahrnující i její zpracování) je možné, jde-li o vyhledání mimořádně složitě. Zákon přitom neříká, kdy je vyhledání „mimořádně složitě“, a je proto nutné splnění této podmínky hodnotit s ohledem na konkrétní okolnosti případu. O mimořádné vyhledávání se bude jednat tehdy, jestliže vyhledání informací bude časově náročnou činností, jež se objektivně vymyká běžnému vyhledání informací pro účely

⁷³⁴ Povinnost soudu aktivně vyhledat informaci pro účely vyřízení žádosti o informace dovodil Ústavní soud sice ve svém nálezu ze dne 8. 11. 2011, sp. n. IV ÚS 1642/11 (šlo o informaci o komunistické minulosti dnes aktivních soudců), nicméně se, dle mého názoru, jednalo o zvláštní situaci, u níž povinnost vyhledat informaci vyplývala z povahy žádané informace.

⁷³⁵ Podle uživatelské příručky ISAS, Občanskoprávní řízení, ACC. Doc.

⁷³⁶ Tato možnost byla zrušena již novelou č. 61/2006 Sb.

⁷³⁷ Srov. § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím.

vyřízení žádosti o informace.⁷³⁸ Dále z ustanovení § 17 odst. 3 téhož zákona⁷³⁹ vyplývá, že výše požadované úhrady musí být jednoznačně stanovena (zpravidla na základě jednotkových sazeb určených sazebníkem úhrad⁷⁴⁰) a žadateli vysvětleno, jak k výši úhrady povinný subjekt dospěl, např. popisem úkonů a zdrojů vyhledání informace, počtem pracovníků, kteří budou informaci vyhledávat, a časovou dotací. I když je zřejmé, že skutečné náklady na vyhledání informace je povinný subjekt schopen zpravidla vyčíslit až poté, kdy informaci vyhledá,⁷⁴¹ neměl by povinný subjekt rezignovat na snahu o maximální objektivizaci skutečných nákladů, jejichž vynaložení je možné v souvislosti s vyhledáním informace předpokládat. V tomto ohledu postupoval místopředseda soudu v rozporu se zákonem a jím **formulovaná výzva k úhradě zálohy je v konečném důsledku nepřezkoumatelná**, neboť z ní není vůbec zjištělné, jak soud dospěl k požadované částce; na základě jakých skutečností dovodil, že vyhledání informací o zadaných znaleckých posudcích patnácti znalcům zabere cca 50 hodin práce jednoho pracovníka.

E. HODNOCENÍ VYŘÍZENÍ ŽÁDOSTI ZE DNE 17. 4. 2013 (ZN. SI 278/2013) A ŽÁDOSTÍ ZE DNŮ 1. A 6. 2. 2014 (ZN. SI 82/2014)

Nejdříve se musím pozastavit nad tím, že stěžovateli místopředseda (posléze předseda) soudu nejprve sdělil, že dané soudkyni byla uložena jediná výtka a k další žádosti sdělil, že se jednalo o čtyři výtky. Z jakého důvodu nedostal stěžovatel již „napoprvé“ pravdivou informaci, mi není zřejmé.

Za významnou považuji také skutečnost, že při **vyřizování těchto žádostí nedodržel místopředseda (předseda) soudu zákonem předepsaný postup**, když v situaci, kdy žádostem ani v jednom případě zcela nevyhověl (stěžovateli neposkytl veškeré informace, které žádal), **nevydal rozhodnutí o odmítnutí části žádosti ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím nebo žádost neodložil dle § 14 odst. 5 písm. c) téhož zákona** – s ohledem na nepůsobnost ve vztahu k informacím spadajícím do působnosti Krajského soudu v Brně.

Předpokládám, že zjištěná pochybení budou předmětem kritiky i ministerstva, proto se na tomto místě omezím toliko na připomenutí (mj. s ohledem na poskytnuté odůvodnění neposkytnutí informací místopředsedou soudu⁷⁴²) základních aplikačních východisek.

⁷³⁸ Srov. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Linde, 2012. ISBN 987-80-7201-868-0, s. 838.

⁷³⁹ (3) *V případě, že bude povinný subjekt za poskytnutí informace požadovat úhradu, písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace. Z oznámení musí být zřejmé, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.*

⁷⁴⁰ Pro účely soudů činí jednotková sazba (náklady za vyhledání informací jedním pracovníkem) 200,- Kč/hod. Srov. § 4 instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 20, ze dne 17. 7. 2011.

⁷⁴¹ Což pochopitelně v praxi může vést k tomu, že povinné subjekty informace vyhledají (nebo alespoň část) ještě předtím, než žadatele vyzvou k úhradě nákladů, doufajíc, že je žadatel také uhradí, aby z jejich strany nešlo o neúčelně vynaložené náklady.

⁷⁴² Srov. odpověď ze dne 19. 4. 2013 (zn. Si. 278/2013) a odpovědi ze dnů 3. a 13. 2. 2014 (zn. Si. 82/2014).

Omezení práva na informace, má-li být ústavně konformní, musí být v souladu s článkem 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále také „Listina“) jednak stanoveno zákonem (formální podmínka), současně musí být nezbytné (materiální podmínka) pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Zmíněné ústavní limity práva na informace provedl zákon o svobodném přístupu k informacím následovně.

Po formální stránce jsou vymezeny zákonné důvody neposkytnutí informací (hmotněprávní hledisko omezení)⁷⁴³ a dále k odmítnutí informací může dojít pouze formou správního rozhodnutí (procesní hledisko odepření informace).⁷⁴⁴

Materiální stránku omezení práva na informace (ústavní požadavek na nezbytnost omezení práva na informace) vyjádřil zákonodárce § 12 informačního zákona⁷⁴⁵ skrze zde stanovenou povinnost restriktivní interpretace⁷⁴⁶ a aplikace zákonných limitů omezení práva na informace; v odborné literatuře označované jako **tzv. test proporcionality (test veřejného zájmu)**.⁷⁴⁷ Test veřejného zájmu znamená (zjednodušeně řečeno) *povinnost poměřovat se zřetelem ke konkrétním okolnostem případu při uplatnění v zásadě jakéhokoliv omezení přístupu k určité informaci na jedné straně povahu této informace a společenskou potřebu (veřejný zájem) na jejíž zpřístupnění a na druhé straně důvod, pro který je nutné danou informaci chránit a vyjmout ji z poskytnutí*.⁷⁴⁸ Před uplatněním principu proporcionality je nutné zjistit účel (cíl) určitého zásahu do ústavně chráněného práva (v daném kontextu práva na informace). Algoritmus posuzování přípustnosti zamýšleného zásahu (platí zákaz nadměrného zásahu do ústavního práva) lze (ve stručnosti) vyjádřit skrze tři základní principy, kdy se zkoumá, zda příslušné opatření: 1) je schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného zájmu (**princip způsobilosti či vhodnosti**); 2) je nevhodnějším (nejšetrnějším) z možných legálních prostředků (**princip potřeby**) a 3) je nepřiměřenějším prostředkem ve vztahu k zamýšlenému cíli (**princip přiměřenosti**). Uplatnění testu proporcionality by mělo ve výsledku přinést řešení, kdy upřednostnění jednoho základního práva (svobody / veřejného zájmu) je spojeno s minimálním zásahem do konkurujícího práva (svobody) a mezi oběma dotčenými právy (svobodami) zůstává zachována proporcionalita (úměrnost).

Aplikují-li právě zmíněné na posuzovaný případ, znamená to, že pro **odepření informace o písemných výtkách udělených konkrétní soudkyni musí existovat zákonný důvod** (např. místopředsedou soudu naznačená ochrana osobních

⁷⁴³ Srov. § 7 až 11 zákona o svobodném přístupu k informacím.

⁷⁴⁴ Jak už jsem popsal výše, procesní požadavky dodržel soud pouze u žádosti o informace ze dne 7. 8. 2012.

⁷⁴⁵ „Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.“

⁷⁴⁶ Srov. např. náleze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

⁷⁴⁷ Srov. FUREK, A., ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*, 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012. 1031 p. ISBN 978-807-2018-680, zejména s. 26–27 a 506–536.

⁷⁴⁸ Srov. např. náleze ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 157/97, ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 .

údajů⁷⁴⁹) a **odepření informace musí být nezbytné ve smyslu článku 17 odst. 4 Listiny pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.** Samotnému odepření informace rozhodně nebrání pouhá skutečnost, že informace jsou součástí osobního spisu, nadto je-li z odpovědi předsedy soudu ze dne 13. 2. 2014 zřejmé, že se požadované informace nachází i ve Spr spisech tam uvedených sp. zn. Pro vyřízení žádosti o informace je irelevantní, kde se informace nachází (má-li je obecně povinný subjekt „někde“ k dispozici). Rovněž neopodstatněná je argumentace omezeným okruhem osob oprávněných nahlížet do osobního spisu dle § 312 odst. 2 zákoníku práce v situaci, kdy stěžovatel nežádá o nahlížení do spisu, ale pouze o poskytnutí dílčích informací.

Konečně upozorňuji, že zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na veškeré informace, které se týkají působnosti soudu, tj. nikoliv pouze meritorní rozhodovací pravomoci soudu, jak nesprávně uvádí místopředseda soudu. Naopak spíše informace, které mají povahu „informace o rozhodovací činnosti soudů“, se s výjimkou rozsudků podle zákona o svobodném přístupu k informacím (při splnění podmínek stanovených v článcích 4 odst. 4 a 17 odst. 4 Listiny) neposkytují.⁷⁵⁰

F. ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěl k přesvědčení, že se orgány státní správy Městského soudu v Brně dopustily pochybení spočívajícího v porušení povinností vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím v rozsahu popsaném v části C této zprávy. Určité pochybnosti vyvstaly i nad postupem orgánů státní správy Krajského soudu v Brně v souvislosti s žádostí stěžovatele ze dne 7. 8. 2012, sp. zn. Si 464/12. Současně vyšly šetřením najevo průtahy na straně Ministerstva spravedlnosti při vyřizování podání, která na obranu svého práva na informace učinil stěžovatel.

Zprávu o šetření zasílám předsedům obou soudů a ministryni spravedlnosti a žádám je, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřili ke zjištěným pochybením a informovali mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko. Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem) v Brně dne 22. ledna 2008

⁷⁴⁹ Poskytování informací, které mají povahu „osobního údaje“ se podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím poskytují v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵⁰ Srov. § 11 odst. 4 písm. b) zákona.

Sp. zn.: 4584/2006/VOP/KČ

Zpráva o šetření postupu Ministerstva vnitra, Ministerstva financí a Ministerstva pro místní rozvoj ve věci kopírování dokumentů ze správních spisů

A. OBSAH PODNĚTU

Na základě informací z některých šetření se veřejný ochránce práv rozhodl z vlastní iniciativy prošetřit několik výkladových problémů, jejichž společným jmenovatelem je pořizování kopií dokumentů ze správních spisů. Cílem šetření bylo nalézt přijatelný právní výklad v následujících pěti otázkách:

- 1) Zpoplatňování kopií dokumentů ze spisu v průběhu a po skončení správního řízení.
- 2) Vydávání rozhodnutí o odepření kopie podle § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „starého stavebního zákona“).
- 3) Kopírování projektové dokumentace podle § 168 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nového stavebního zákona“).
- 4) Poskytování územně plánovacích podkladů v elektronické podobě.
- 5) Účel ustanovení § 23a zákona o azylu.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Ochránce se rozhodl přizvat k diskusi nad vybranými tématy zástupce Ministerstva vnitra, Ministerstva financí a Ministerstva pro místní rozvoj. Jednotlivá ministerstva seznámil se svým předběžným názorem na vybrané otázky. Pozice ochránce, se kterými do jednání vstupoval, lze stručně charakterizovat takto:

- 1) Je nepřípustné požadovat správní poplatek za poskytnutí kopie dokumentu ze správního spisu po účastníkovi řízení v průběhu správního řízení.
- 2) O odmítnutí žádosti o pořízení kopie spisové dokumentace, resp. žádosti o nahlédnutí do této dokumentace, podle § 133 stavebního zákona je nutné vydat usnesení ve smyslu § 76 správního řádu.
- 3) Správní orgány jsou povinny pořídit na požádání kopie projektové dokumentace všem osobám, které jsou podle zákona oprávněny nahlížet do spisu, v němž je projektová dokumentace obsažena. Jen ve výjimečných případech staveb budovaných v zájmu obrany státu a podobně to mohou vylučovat předpisy upravující ochranu utajovaných skutečností.
- 4) Správní orgány jsou povinny poskytnout komukoliv na základě jeho žádosti kopie územně plánovacích podkladů, a to i v elektronické podobě, pokud tomu nebrání v konkrétním případě zvláště závažné důvody.
- 5) Ustanovení § 23a zákona o azylu je obsolentní a neodůvodněné. Předtím než začne případně usilovat o jeho zrušení, chtěl však ochránce znát důvody Ministerstva vnitra pro zachování tohoto ustanovení.

Dne 22. listopadu 2006 se v Kanceláři veřejného ochránce práv uskutečnilo jednání týkající se pořizování kopií dokumentů ze správních spisů. Jednání se zúčastnili

za Ministerstvo financí JUDr. Michal Švorc, ředitel legislativního odboru, za Ministerstvo pro místní rozvoj JUDr. Zdeňka Vobrátílová, ředitelka odboru stavebního řádu, a Mgr. Pavel Machata, odborný referent odboru územního plánování, za Ministerstvo vnitra JUDr. Václav Henych, vrchní ředitel sekce legislativy a všeobecné správy, Mgr. Věra Ondračková, vedoucí oddělení správního řízení, JUDr. Zdeněk Král, zástupce ředitele odboru azylové a migrační politiky, a Mgr. Kateřina Pavlišťová. Na jednání bylo dohodnuto, že k některým nedořešeným otázkám se zúčastnění zástupci ministerstvem vysloví ještě dodatečně písemně. Ve většině případů se tak stalo, s dvěma výjimkami.

Odbor stavebního řádu Ministerstva pro místní rozvoj nesdělil ochránci i přes telefonickou urgenci, jaký cíl (popř. cíle) sledovalo ministerstvo jako předkladatel nového stavebního zákona formulací obsaženou v § 168 tohoto zákona, kde je uvedeno, že kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká.

Odbor legislativní Ministerstva financí ochránce na telefonický dotaz informoval, že se neuskutečnila slibovaná schůzka mezi jeho zástupci a představiteli Ministerstva vnitra, na níž by se vyjasnila otázka výkladu zákona o správních poplatcích v souvislosti se zpoplatňováním kopií dokumentů ze správních spisů účastníkům neskončených řízení. Ministerstvo vnitra tedy nadále prostřednictvím svých webových stránek prosazuje v praxi názor, že tento úkon podléhá správnímu poplatku.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Na základě šetření veřejného ochránce jsem se z jeho pověření rozhodla přijmout následující závěry:

C.1 Zpoplatňování kopií dokumentů ze spisů v průběhu a po skončení správního řízení

Nadále musím trvat na závěru, že již podle současné právní úpravy je nepřípustné požadovat správní poplatek za poskytnutí kopie dokumentu ze správního spisu po účastníkovi řízení v průběhu správního řízení. Správní poplatek by měl být účtován v průběhu řízení pouze jiným osobám než účastníkům řízení, připouští-li u nich zákon možnost nahlížení do spisu. Účastníkům řízení by měl být správní poplatek účtován jen v případě, že správní řízení ve věci již bylo pravomocně skončeno. Opačný výklad by byl v rozporu s právem účastníka vyjádřit se v plném rozsahu k podkladům řízení, které je součástí práva na spravedlivý proces zajištěného Listinou základních práv a svobod, neboť výše poplatku zcela zjevně převyšuje nezbytné materiální náklady na pořízení kopie dokumentu. Tento názor ostatně zastává i Ministerstvo financí, které je gestorem zákona o správních poplatcích.

Samozřejmě lze souhlasit se závěry jednání mezi ochráncem a ministerstvy, totiž že do budoucna by v zájmu jednotné aplikace zákona o správních poplatcích bylo vhodné uvedené pravidlo vtělit výslovně do textu zákona. Protože však

dosavadní snahy v tomto směru nedošly naplnění⁷⁵¹, mám za to, že je namístě, aby Ministerstvo vnitra bez dalšího odkladu začalo respektovat shodný názor ochránce a Ministerstva financí.

C.2 Vydávání rozhodnutí o odepření kopie podle § 133 „starého stavebního zákona“

V této věci Ministerstvo pro místní rozvoj uznalo právní názor ochránce a zveřejnilo své stanovisko v závěru roku 2006 na svých internetových stránkách. Toto opatření jsem vyhodnotila jako dostatečné.

C.3 Kopírování projektové dokumentace podle § 168 „nového stavebního zákona“

V průběhu šetření vstoupil v účinnost nový stavební zákon, který v § 168 výslovně upravuje problematiku pořizování kopií projektové dokumentace. Podle mých dosavadních zkušeností jej stavební úřady aplikují pouze na základě gramatického výkladu a pomíjejí širší souvislosti. Výsledkem pak jsou absurdní situace, kdy stavební úřad například odmítá poskytnout bez souhlasu vlastníka stavby kopii její projektové dokumentace vlastníkovu pozemku, na němž stavba stojí. Mám proto za to, že by Ministerstvo pro místní rozvoj mělo vydat metodický pokyn k aplikaci uvedeného ustanovení.

V metodickém pokynu by ministerstvo zejména mělo stavební úřady upozornit, že pravidlo obsažené v § 168 lze aplikovat pouze v souladu s ústavními principy, tedy že jeho aplikace v konkrétním případě není v rozporu s právem na spravedlivý proces, a to zejména v dosud neskončených řízeních. Součástí tohoto práva je i právo seznámit se v plném rozsahu s podklady řízení, které podle platného správního řádu zahrnuje i možnost pořízení kopií spisového materiálu. Také po skončení řízení je ale třeba zvažovat, zda se aplikace § 168 stavebního zákona nedostane v konkrétním případě do rozporu s ústavně zaručeným právem na informace, které jsou v držení veřejné správy.

Podle čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod platí, že jestliže má být jakékoliv základní právo v konkrétním případě omezeno, nesmí se tak dít samoučelně, s „holým“ odkazem na zákon, ale výhradně jen pro účel, ke kterému je omezení

⁷⁵¹ Ministerstvo financí na základě jednání s ochráncem vzneslo připomínku k návrhu zákona, kterým se novelizují některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o registrovaném partnerství. Protože se tímto zákonem měl novelizovat mimo jiné i zákon o správních poplatcích, navrholo Ministerstvo financí, aby se doplnila a zpřesnila formulace výjimek z povinnosti platit poplatek tak, že se nevztahuje na vydání kopie dokumentu „účastníkům správního řízení z neukončeného spisu“. Předkladatelem zákona bylo Ministerstvo vnitra, které na základě téhož jednání připomínku akceptovalo. Protože ale Legislativní rada vlády vyhodnotila tuto připomínku a některé další jako nesouvisející s tématem registrovaného partnerství, rozhodla v květnu 2007, že předkladatel má návrh stáhnout a předložit dva samostatné zákony tak, aby každým zákonem byly novelizovány jenom ty předpisy, které vzájemně souvisejí. Ochránce nemá zprávy o tom, jaký byl další osud té části návrhu, která nesouvisela s registrovaným partnerstvím.

v zákoně stanoveno. Úřad navíc musí uplatnit princip proporcionality, tedy přiměřenosti. To znamená, že musí uvážit, v jakém nezbytném rozsahu je nutné ústavní právo omezit, aby ještě bylo dosaženo zákonem sledovaného účelu omezení.

Domnívám se dokonce, že vedle těchto obecných pravidel by mělo Ministerstvo pro místní rozvoj v metodickém pokynu přesně pojmenovat, k ochraně jakých práv a zájmů může omezení obsažené v § 168 stavebního zákona legitimně sloužit, neboť v zákoně účel omezení výslovně uveden není a je nerealistické vyžadovat po každém jednotlivém stavebním úřadu, aby jej autonomně dovozoval. Ministerstvo by mělo uvést i některé typické příklady z praxe, kdy se uvedené omezení uplatní. Z příkladů by mělo být zřejmé, že například ohrožení vlastnického práva vlastníka stavby lze věrohodně konstruovat u zkopírování plánů vnitřního uspořádání banky (oslabení zabezpečení) či rodinného domu (ohrožení práva na soukromí), nikoliv již v případě, že soused obávající se zastínění požaduje zkopírovat část projektové dokumentace řešící pouze vnější rozměry a uspořádání stavby. Stejně tak, že například ochrana práv projektanta k nehmotnému vlastnictví bude jistě vyžadovat uplatnění § 168 stavebního zákona v případě projektové dokumentace obsahující novátorské technické řešení stavby nebo její části, nikoliv však již v otázce uspořádání stavby nebo jejího řešení estetického, neboť k napodobení díla architektonického dochází podle autorského zákona až případnou stavbou, nikoliv již samotným zkopírováním jejích plánů.

Jak jsem již uvedla, Ministerstvo pro místní rozvoj i přes telefonickou urgenci nesplnilo svůj slib informovat ochránce o smyslu omezení práva účastníka řízení či jiných osob na kopii projektové dokumentace, které je obsaženo v § 168 nového stavebního zákona. V souladu s ustanovením § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv jsou přitom úřady povinny na žádost ochránce a ve lhůtě jím stanovené poskytnout informace a vysvětlení. Této své zákonné povinnosti Ministerstvo pro místní rozvoj nedostálo. Nezbyvá mi proto než trvat na názoru, že nemůže jít o omezení absolutní, uplatňované ve všech případech bez rozdílu. Argumentačně se však mohou vyrovnat pouze s těmi odůvodněními, které jsou mi známy z argumentace stavebních úřadů v jednotlivých šetřeních za platnosti předchozího stavebního zákona.

Podle úřadů měly být překážkou pro kopírování projektové dokumentace předpisy práva autorského, tedy právo autora dokumentace na ochranu jeho autorského díla. Ochránce tuto argumentaci odmítl, neboť – jak je výše uvedeno – autorský zákon výslovně uvádí, že za užití díla se považuje teprve zhotovení napodobeniny díla architektonického stavbou, nikoliv už samotné zkopírování projektové dokumentace. Jakkoliv lze tedy připustit, že zhotovování kopií projektové dokumentace ze správního spisu znamená určité snížení možnosti kontroly autora nad možným napodobením jeho architektonického díla, za porušení autorského zákona samotné pořízení kopií považovat nelze. Tento názor ostatně podpořilo i Ministerstvo pro místní rozvoj ve svém stanovisku čj. 27817/05-62, ze dne 15. 2. 2006, jehož výňatek byl zveřejněn ve Stavebně správní praxi č. 1/2006. V kontextu nového stavebního zákona nelze také přehlédnout fakt, že souhlas k poskytnutí kopií projektové dokumentace může podle § 168 udělit jak ten, kdo dokumentaci pořídil, tak vlastník stavby. Vlastník stavby ovšem bude v praxi jen výjimečně nositelem autorských práv k projektové dokumentaci. Z toho lze dovodit, že ochranu autorských práv pořizovatele projektové dokumentace „nový stavební zákon“ svým omezením nesleduje.

Podle druhé argumentace mají kopírování projektové dokumentace bránit předpisy o archivnictví a spisové službě. Také tento postoj považuje ochránce za mylný, neboť podle § 68 odst. 2 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů platí pro nahlížení do dokumentů uložených ve spisovně nebo ve správním archivu správního orgánu obecná ustanovení o nahlížení do spisů v řízení před správním orgánem. Zákon o archivnictví a spisové službě tedy na postavení zvláštního předpisu v otázce pořizování kopií dokumentů ze správních spisů neaspiruje a odkazuje naopak na právní úpravu obsaženou v obecných předpisech, tedy ve správním řádu. Ten dnes již s právem na nahlížení spojuje i právo na pořizování kopií.

Shrnuji tedy, že smysl omezení kopírování projektové dokumentace obsažené v § 168 stavebního zákona je nejasný. Každopádně nelze toto ustanovení uplatňovat jako absolutní pravidlo, protože to by bylo v rozporu s Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod. Ministerstvo pro místní rozvoj by proto mělo k výkladu a uplatňování uvedeného ustanovení vydat jasný metodický pokyn.

C.4 Poskytování územně plánovacích podkladů v elektronické podobě

V této věci Ministerstvo pro místní rozvoj vydalo stanovisko v souladu s právním názorem veřejného ochránce práv. Na internetu zveřejnilo ministerstvo stanovisko v prosinci 2006, tiskem pak vyšlo v časopisu Urbanismus a územní rozvoj 2/2007. Také toto opatření k nápravě jsem vyhodnotila jako dostatečné.

C.5 Účel ustanovení § 23a zákona o azylu

Zákonem č. 501/2004 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím správního řádu, bylo do zákona o azylu vneseno nově ustanovení § 23a. V něm je stanoveno, že „ministerstvo nepořizuje kopie spisu ani jeho části“. Toto ustanovení je zvláštní úpravou oproti obecné úpravě ve správním řádu, která dnes již jasně stanovuje, že „s právem nahlížet do spisu je spojeno právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části“.

Jako každá výjimka z obecné úpravy obsažené ve správním řádu by mělo být i toto vybočení z obecných pravidel správního řízení důkladně odůvodněno. Namísto toho však důvodová zpráva k zákonu č. 501/2004 Sb. o důvodech, které vedly ke zvláštní úpravě pořizování kopií v azylovém řízení, mlčí. Po prostudování písemného stanoviska Ministerstva vnitra v této věci a záznamů z jednání ochránce s ministerstvy mám za to, že Ministerstvo vnitra sleduje tímto ustanovením cíl, který není legitimní.

Ministerstvo ochránce informovalo, že důvodem pro odlišnou úpravu od správního řádu je specifická povaha podkladů azylového řízení. Jedná se o informace o situaci v zemi původu získané z nejrůznějších zdrojů. Často jde o rozsáhlé texty, jejichž pomocí se ověřuje věrohodnost příběhu sděleného žadatelem a oprávněnost důvodů žádosti o azyl. Do spisu se vkládají v plném rozsahu, přestože ministerstvo samo uvedlo, že pro vlastní odůvodnění rozhodnutí jsou využity jen pasáže, které mají bezprostřední vztah ke skutečným tvrzením žadatelem. Ministerstvo uvedlo, že pokud by byly uvedené materiály kopírovány a šířeny, mohou budoucí

žadatelé z téže země sepisovat své příběhy v jejich intencích, resp. používat opakovaně úspěšné příběhy předchůdců jako své vlastní. Ministerstvo vyslovilo obavu, že v důsledku takového znehodnocení dokumentačního materiálu o zemi původu může dojít ke snížení věrohodnosti žadatelů u něj jako u správního orgánu a ke snížení úspěšnosti žadatelů o azyl.

V druhé linii pak ministerstvo argumentovalo tím, že je povinno ochraňovat bezpečnost a osobní údaje žadatelů. Podle ministerstva ustanovení § 38 správního řádu umožňuje „určitému okruhu osob“ seznámit se s obsahem správního spisu a s jeho kopiemi dále nakládat. Pokud by některá osoba z tohoto okruhu úmyslně nebo z nedbalosti tyto informace vyradila, resp. učinila je veřejně známými, byl by žadatel vystaven nebezpečí ohrožení života, zdraví, svobody a majetku. Ministerstvo však neuvedlo, kdo by do uvedeného okruhu osob měl podle něj spadat, kromě účastníka samotného a jeho právního zástupce.

V reakci na argumentaci ministerstva musím konstatovat, že ve srovnání s ústavně zaručeným právem na spravedlivý proces – jehož součástí, jak zde již bylo několikrát konstatováno, je i právo seznámit se v plném rozsahu s podklady řízení, které podle platného správního řádu zahrnuje též možnost pořízení kopií spisového materiálu – neobstojí snaha zabránit žadatelům o azyl, aby používali informace ze spisů svých úspěšných předchůdců. Tento účel sice může být v zájmu státu a může usnadňovat výkon cizinecké agendy, ale není právně obhajitelný.

Platí to tím spíš, že ministerstvo přiznalo, že nemůže podle současné právní úpravy bránit žadatelům v tom, aby si pořídili kopii spisu vlastním digitálním fotoaparátem. Ministerstvo je tedy fakticky schopno sledovaného účelu dosáhnout pouze u materiálně hůře vybavených cizinců, což je samo o sobě nepřipustné rozlišování, neboť Listina základních práv a svobod v čl. 4 odst. 3 uvádí, že zákonná omezení práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky. Nadto nelze přehlédnout, že ministerstvo dosud neučinilo ani pokus využívat k dosažení stanoveného cíle méně represivní cesty, zejména opatření organizačního charakteru. Mohlo by například zvážit, že by do každého azylového spisu vkládalo pouze výpis těch pasáží z materiálů o situaci v zemi původu, které se bezprostředně vztahují ke skutečnostem tvrzeným konkrétním žadatelem.

Konečně je třeba připomenout, že v souladu se zásadami správního řízení a principy dobré správy musí ministerstvo každý případ posuzovat objektivně a na základě prokázaných informací. Nemohlo by tedy dovozovat sníženou důvěryhodnost žadatelů jen ze skutečnosti, že se staly dostupnými jeho vlastní informace o situaci v zemi původu, ale muselo by v každém konkrétním případě zkoumat, nakolik se konkrétní příběh žadatele shoduje s objektivně učiněnými zjištěními. To by jistě znamenalo zvýšenou pracovní zátěž příslušného odboru ministerstva, což je po mém soudu hlavní důvod odporu ministerstva proti zrušení § 23a zákona o azylu.

Za nelogické považuji v této souvislosti také tvrzení ministerstva, že současná praxe je pro žadatele o azyl výhodnější, neboť cizinec sice nezíská kopii spisu, je mu však v souladu s ustanovením § 22 citovaného zákona poskytnut bezplatně tlumočnický, který mu spis tlumočí do jazyka, jemuž je schopen porozumět. Tyto dva postupy se přece navzájem vůbec nevylučují. Ministerstvo může plnit svou povinnost zajistit cizinci tlumočnicka dle § 22 zákona o azylu souběžně s povinností poskytnout cizinci na jeho žádost kopii dokumentu ze spisu v českém jazyce podle

správního řádu (to v případě, že bude zrušena výjimka z obecné úpravy správního řízení obsažená v § 23a zákona o azylu, o což hodlám usilovat).

Pokud jde o námitku ministerstva týkající se ochrany bezpečnosti žadatelů o azyl, nemohu než konstatovat, že ji považuji za nepřesvědčivou. Ministerstvo se nevyjádřilo konkrétně, u jakých osob oprávněných seznamovat se se spisem má obavy z vyzrazení informací o žadateli, když podle mých zkušeností patří mezi tyto osoby pouze žadatel sám a jeho právní zástupce. Nadto ministerstvo ani nevedlo, v čem má být možnost vyzrazení ztížena, když těmto nespécifikovaným osobám je sice znemožněno kopírování spisu, nahlížet do něj a pořizovat si o žadateli výpisky však mohou zcela volně.

Shrnuji, že uvedené ustanovení se mi nadále jeví jako nadbytečná, neodůvodněná a zbytečně šikanózní výjimka z obecného pravidla obsaženého v § 38 správního řádu. Mám za to, že Ministerstvo vnitra by samo mělo usilovat o jeho odstranění. Může se tak stát v rámci současné analýzy vztahu rezortních předpisů a nového správního řádu. Druhou možností je pak spojit toto téma s připravovanou novelizací zákona o správních poplatcích⁷⁵², která se věcně také dotýká otázky kopírování dokumentů ze správních spisů.

C.6 Posuzování podání – žádost o informace či žádost o nahlédnutí do spisu

Využívám této příležitosti, abych nad rámec dosavadního šetření seznámila Ministerstvo vnitra a Ministerstvo pro místní rozvoj s problematikou, na kterou opakovaně narážím zejména u stavebních úřadů, není však vyloučeno, že se s ní potýkají i úřady jiných rezortů.

Podle zkušeností veřejného ochránce práv úřady často chybně postupují v případě, že obdrží žádost občana o poskytnutí kopie konkrétní listiny ze správního spisu, případně o nahlédnutí do tohoto spisu. Podle mého názoru v zásadě platí, že žádost o kopii konkrétní listiny nelze posuzovat jako žádost o nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu. Naopak, takovou žádost je třeba posuzovat jako žádost o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Poskytnutí kopie listiny je jednou z forem poskytnutí informací a jestliže listina obsahuje informace, které podle zákona poskytnout nelze, může stavební úřad tyto informace začernit nebo jiným způsobem z dokumentu vyloučit. Pokud by se žadatel poté těchto vyloučených informací dožadoval, může jej úřad poučit, že by na ně měl nárok pouze jako účastník řízení či osoba, která prokázala právní zájem, a vyzvat jej, aby své účastnictví či právní zájem doložil. V žádném případě však stavební úřad nemůže odmítnout požadovanou kopii listiny žadateli vydat jen s odkazem na to, že nesplňuje požadavky § 38 správního řádu pro nahlížení do spisu, což se bohužel v praxi děje.

Je třeba si uvědomit, že nahlížení do spisu není totéž jako získání kopie části spisu. Nahlížení je speciální, privilegovaná forma seznámení se s informacemi ve spisu, kdy tomu, kdo nahlíží, nezůstává z informací ve spisu nic utajeno. Proto je tato forma vyhrazena ve správním řádu jen účastníkům řízení a osobám, které prokáží právní zájem a splní další podmínky správním řádem stanovené.⁷⁵³ Avšak

⁷⁵² Viz bod 1) této části.

⁷⁵³ Pro pořádek podotýkám, že umožnění nahlédnutí do spisu je sice také jednou z možným forem poskytnutí informací v zákoně o svobodném přístupu k informacím, je však

tvrdit, že tyto podmínky musí splnit každý, kdo žádá pouze o kopie některých listin ze spisu, by bylo obcházením zákona o svobodném přístupu k informacím a porušením ústavou a Listinou zaručeného práva na informace. To ostatně potvrzuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 3/2006-70 ze dne 13. 12. 2006.

Přesto k případům neoprávněného odpírání přístupu k informacím ze strany zejména stavebních úřadů dochází. Jako příklad takového postupu připojuji pro dotčená ministerstva dokumenty ze dvou šetření veřejného ochránce práv.

Domnívám se, že řešením by mohlo být jasné metodické vedení úřadů v otázce posuzování a řešení žádostí o informace na jedné straně a žádostí o nahlížení do spisu dle správního řádu či stavebního zákona na straně druhé. Úřady musí být schopny tyto dva druhy žádostí rozlišovat a měly by mít jasný návod, jak v jednotlivých případech postupovat tak, aby vyšly občanům v nejvyšší možné míře vstříc v souladu s principy dobré správy, zejména s principy otevřenosti a vstřícnosti. Mám za to, že uvedený metodický pokyn by mělo připravit Ministerstvo vnitra jako gestor zákona o svobodném přístupu k informacím, a to ve spolupráci zejména s Ministerstvem pro místní rozvoj, na jehož úseku ochránce popsáná pochybení zaznamenává nejčastěji.

D. ZÁVĚR

Výsledky šetření ukazují, že došlo k pochybením na straně Ministerstva vnitra a Ministerstva pro místní rozvoj. Ministerstvo vnitra pochybilo v tom, že nadále nerespektuje právní názor Ministerstva financí jako gestora zákona o správních poplatcích na otázku zpoplatňování kopií dokumentů ze spisu pro účastníka řízení v průběhu správního řízení. Dále ministerstvo neodůvodnilo dostatečně nutnost uplatňování § 23a zákona o azylu. Ministerstvo pro místní rozvoj pak nedostalo svému závazku sdělit ochránci, jaký cíl (popř. cíle) sledovalo jako předkladatel nového stavebního zákona omezením poskytování kopií projektové dokumentace v § 168 citovaného zákona, ani neučinilo dostatečná opatření ke správné aplikaci tohoto ustanovení ze strany podřízených stavebních úřadů.

Tato zpráva shrnuje poznatky ze šetření, které budou po vyjádření dotčených úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci. Žádám tímto obě jmenovaná ministerstva o přijetí opatření k nápravě.

Zejména žádám Ministerstvo vnitra, aby mi sdělilo, zda:

- pokračuje v aktivitě směřující ke zpřesnění formulace zákona o správních poplatcích a jak v této věci pokročilo,
- bez ohledu na předchozí bod přijímá výše citovaný názor Ministerstva financí a veřejného ochránce práv na zpoplatňování kopií dokumentů ze spisu pro účastníka řízení v průběhu správního řízení a opraví tento názor na svých webových stránkách,
- bude usilovat o zrušení § 23a zákona o azylu v souvislosti s připravovanou změnou zákona o správních poplatcích, případně v souvislosti s připravovanou analýzou rezortních předpisů ve vztahu k novému správnímu řádu,

nasnadě, že povinný subjekt ji bude moci při poskytování informací využít jen tehdy, pokud bude mít naprostou jistotu, že ve spisu není žádná informace, kterou by nebylo možné podle zákona žadateli poskytnout.

- připraví ve spolupráci s Ministerstvem pro místní rozvoj metodický pokyn pro posuzování podání – rozlišování mezi žádostmi o nahlédnutí do správního spisu dle § 38 správního řádu, případně dle § 168 stavebního zákona, a žádostmi o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.
Dále žádám Ministerstvo pro místní rozvoj, aby mi sdělilo:
- z jakého důvodu dosud nesplnilo ustanovením § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv zakotvenou povinnost poskytnout ochránci na jeho žádost a ve lhůtě jím stanovené informace a vysvětlení, tj. v konkrétním případě sdělení, jaký cíl sledovalo omezením poskytování kopií projektové dokumentace v § 168 stavebního zákona,
- zda se ztotožňuje s mým názorem na výklad § 168 stavebního zákona a vydá k této problematice metodický pokyn.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv

Zpráva o šetření postupu Ministerstva spravedlnosti při řešení stížnosti na postup Okresního soudu v Chrudimi při vyřizování žádosti o informace

Stěžovatel (jméno, adresa) nesouhlasí s tím, že Ministerstvo spravedlnosti, oddělení styku s veřejností (dále jen „ministerstvo“), nevyhovělo jeho stížnosti na postup Okresního soudu v Chrudimi (dále jen „soud“) při vyřizování žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“).⁷⁵⁴

Šetření jsem **zaměřil na prověření, proč ministerstvo stížnosti** nevyhovělo, když soud stěžovatele nedostatečně poučil o možnostech jeho obrany.

A. SHRNUTÍ

Zjistil jsem, že **ministerstvo při vyřizování stížnosti stěžovatele pochybilo, když výzvu soudu** k úhradě nákladů za vyhledání informací **potvrdilo, ačkoliv soud stěžovatele ve výzvě dostatečně nepoučil o možnostech jeho obrany.**

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

B.1 Tvzení stěžovatele a vyřízení stížnosti ministerstvem

Stěžovatel nesouhlasí s rozhodnutím ministerstva ze dne 4. listopadu 2016,⁷⁵⁵ kterým potvrdilo výši úhrady požadovanou soudem za vyhledání informací. Námitku stěžovatele, že nebyl řádně poučen o možnosti podat stížnost,⁷⁵⁶ ministerstvo sice uznalo, ale uvedlo, že stížnost podal, takže o možnosti věděl; soud tak dle jeho názoru oprávněně požaduje úhradu za vyhledání informací. Stěžovatel je názoru, že ministerstvo nesprávně posoudilo jeho stížnost, neboť nebyl řádně poučen o možnostech obrany.⁷⁵⁷

B.2 Vyjádření Ministerstva spravedlnosti

K námitkám stěžovatele se na základě mé žádosti vyjádřil Mgr. Jaroslav Rozsypan, vedoucí oddělení styku s veřejností, sekce státního tajemníka Ministerstva spravedlnosti (dále jen „vedoucí oddělení“), který prvně odkázal na odůvodnění

⁷⁵⁴ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁵⁵ Čj. MSP-670/2016-OSV-OSV/3.

⁷⁵⁶ Stěžovatele dne 3. srpna 2016 (sp. zn. 20 Si 96/2016) k jeho žádosti o informace ze dne 23. července 2016 soud vyzval k úhradě nákladů z důvodu velké náročnosti při vyhledávání požadovaných informací, částku odůvodnil a poučil ho o možnosti podat stížnost. Ve výzvě uvedl: „Dle § 16a odst. 1 písm. d) zákona č. 106/1999 Sb. ve znění změn a doplňků stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace může podat žadatel, který nesouhlasí s výší úhrady sdělené dle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny dle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.“

⁷⁵⁷ Tj. o tom, v jaké lhůtě má stížnost podat, od kterého dne se lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává.

rozhodnutí ministerstva, zejména na poslední odstavec odůvodnění, z něhož je zřejmý závěr ministerstva, že stěžovatel na svém právu podat stížnost zkrácen nebyl.⁷⁵⁸ Poučení sice neobsahovalo veškeré náležitosti,⁷⁵⁹ avšak ministerstvo považovalo za rozhodné, zda byl vůbec stěžovatel o opravném prostředku poučen. Jelikož se stěžovatel v zákonné lhůtě pro podání stížnosti dostavil do budovy soudu, u něhož sepsal stížnost, bylo zřejmé, že svého práva využil a při jeho podání postupoval zákonem předpokládaným způsobem.

Ministerstvo zastává právní názor, podle něhož není při vyřizování žádostí o informace podaných dle InfZ přepjatý formalismus namíste. Rovněž při rozhodování o opravných prostředcích je třeba mít na paměti především smysl a účel jednotlivých ustanovení a právních institutů. V souladu s komentářem k InfZ⁷⁶⁰ souhlasí vedoucí oddělení s tezí, podle níž povinný subjekt při úplném nesplnění formální povinnosti poučit žadatele o možnosti podat stížnost, tj. při absenci jakéhokoliv poučení, ztrácí nárok na úhradu nákladů spojených s vyřízením žádosti o informace. Soud ve své výzvě k úhradě nákladů stěžovatele o možnosti podat stížnost jednoznačně poučil, přičemž jej odkázal jak na § 16a InfZ, tak na § 17 InfZ. Stěžovateli se tak, dle názoru vedoucího oddělení, dostalo dostatečného poučení, jak může brojit proti předepsané úhradě. V daném případě tak nastala situace odlišná od situace, na niž upozorňují autoři výše citovaného komentáře. Nedostatky v poučení (kterých se od soudu stěžovateli dostalo) je třeba vnímat jako nedostatky formální, které nemohou způsobit absolutní zánik nároku soudu na úhradu nákladů.

Ke lhůtě, v níž bylo o stížnosti na postup soudu rozhodnuto, vedoucí oddělení uvedl, že prodlení při vyřizování opravných prostředků v agendě svobodného přístupu k informacím v resortu ministerstva je způsobeno dvěma faktory. Ministerstvo je v první řadě jediným nadřízeným orgánem všech okresních, krajských a vrchních soudů, jakož i dalších resortních povinných subjektů (například Vězeňské služby ČR či Probační a mediační služby ČR), celkem tedy 101 povinných subjektů, což je v rámci veřejné správy v České republice pravděpodobně dosti unikátní jev. Současně je stále patrnější trend, kdy neustále narůstá nápad druhostupňové agendy ve věcech vztahujících se k aplikaci zákona v resortu justice. V mnoha případech se přitom jedná o žádosti, respektive opravné prostředky, podávané ve značném počtu několika konkrétními žadateli. Tyto dva faktory pak způsobují, že ministerstvo jako nadřízený orgán je zahlceno a průběžně dále zahlcováno opravnými prostředky, o nichž je povinno rozhodnout ve velmi krátké zákonné lhůtě, k čemuž však nedisponuje dostatečnou personální kapacitou. Ačkoliv se ministerstvo snaží metodicky pomáhat ostatním resortním povinným subjektům a předcházet situacím, kdy je vůbec třeba využívat opravné prostředky, je zřejmé, že se zvyšující se aktivitou samotných žadatelů nelze předpokládat výraznou změnu výše popsaného trendu.

⁷⁵⁸ Soud ho ve výzvě k úhradě nákladů o této možnosti poučil, vč. odkazu na ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) zákona.

⁷⁵⁹ V poučení nebylo uvedeno, v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého data se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává.

⁷⁶⁰ Viz FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1040 a 1041, ISBN 978-80-7400-273-1.

B.3 Vyjádření Okresního soudu v Chrudimi

I když šetření nebylo primárně zaměřeno na postup soudu, požádal jsem o vyjádření i předsedkyně Okresního soudu v Chrudimi. Na žádost zareagovala JUDr. Brigita Košinová, místopředsedkyně soudu, která k věci samotné shrnula kroky činěné ve věci soudem, poskytla mi kopii správního spisu a také odkázala na rozhodnutí ministerstva k věci a jeho odůvodnění. Uvedla, že se stanoviskem ministerstva vyjádřeným v rozhodnutí se plně ztotožňuje a zároveň mi sdělila, že v případech, kdy žadatelé o informaci sdělují, že za jejich poskytnutí požadují úhradu, jsou tito poučováni v souladu se zákonem a platnou judikaturou.

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNKYNĚ

Zákon o veřejném ochránci práv mi ukládá povinnost působit k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených ve zmíněném zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívat k ochraně základních práv a svobod.

Moje působnost se vztahuje na postup orgánu státní správy soudů⁷⁶¹ při poskytování informací dle InfZ a ministerstvo při vyřizování stížností dle InfZ. V této části zprávy o šetření **zhodnotím postup ministerstva a jím učiněné závěry** z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

C.1 Možnost povinných subjektů (soudů) požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, obrana žadatele v případě nesouhlasu

Požádá-li osoba o informace dle InfZ, mohou povinné subjekty v souvislosti s poskytováním informací vyžadovat úhradu např. za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.⁷⁶² V takovém případě písemně oznámí tuto skutečnost spolu s výší úhrady žadateli před poskytnutím informace (dále jen „výzva“). Výzva musí dle § 17 odst. 3 InfZ obsahovat:

- (1) na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena;
- (2) **poučení o možnosti podat proti požadavku úhrady nákladů stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ, ze kterého je patrné, v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává.**

Pokud žadatel s výší úhrady nákladů nesouhlasí, může **podat stížnost** dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ do **30 dnů** od jejího obdržení. Nevyhoví-li povinný subjekt stížnosti zcela, předloží ji se spisovým materiálem ministerstvu do 7 dnů ode dne, kdy mu došla. Ministerstvo přezkoumá postup povinného subjektu a o stížnosti **rozhodne do 15 dnů ode dne, kdy mu byla předložena**. Rozhodnutím výší úhrady potvrdí, sníží nebo povinnému subjektu přikáže, aby ve stanovené lhůtě

⁷⁶¹ Mezi orgány státní správy soudů náleží předseda a místopředsedové soudů.

⁷⁶² Dle § 17 odst. 1 InfZ.

(ne delší než 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí nadřízeného orgánu) zjednal nápravu.

C.2 Poučovací povinnost a důsledky nesplnění

Povinnou náležitostí výzvy musí být mj. poučení o možnosti podat stížnost v rozsahu stanoveném InfZ. Rozšíření poučení v § 17 odst. 3⁷⁶³ **bylo do InfZ vloženo novelou zákona č. 222/2015 Sb. s účinností od 9. září 2015**. Novelou zákonodárce provedl transpozici směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/37/EU ze dne 26. června 2013, kterou se mění směrnice č. 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru⁷⁶⁴ (dále jen „Směrnice“).

Nutnost změny stávající právní úpravy zdůvodnil zákonodárce v důvodové zprávě k § 17 odst. 3 následovně: „Dle čl. 4 odst. 4 Směrnice stanovuje povinnost každé rozhodnutí o opakovaném použití dokumentů (v realitě zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodnutí, kterým je žádost vyřízena) opatřit odkazem na prostředky, které může žadatel využít ke zjednání nápravy. V případě, kdy je žádost odmítnuta rozhodnutím o odmítnutí dle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ, jde o správní rozhodnutí, jehož obligatorní součástí poučení o možnosti se proti rozhodnutí odvolat je [srov. ustanovení § 20 odst. 4 písm. a) InfZ ve spojení s ustanovením § 68 odst. 1 a 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů]. Poskytnutí informace nemá předepsanou procesní formu, děje se prostým sdělením s připojenou požadovanou informací a předkladatel se nejeví jako účelné tento postup formalizovat zavedením povinnosti uvádět poučení o možnosti podat stížnost [v úvahu přichází toliko stížnost dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. a) a c) InfZ].

Výzva k zaplacení úhrady nákladů dle ustanovení § 17 odst. 3 InfZ již představuje určitou formální překážku realizace práva na informace (jedná se v podstatě o oznámení o podmíněném odložení žádosti v případě neuhrazení stanovené úhrady, jejíž výše musí být ve výzvě jednoznačně odůvodněna). V souladu s požadavkem Směrnice je dle názoru předkladatele účelné, aby byl zakotven požadavek na určitou vyšší míru formálnosti předmětné výzvy spočívající v řádném poučení žadatele, jak se může proti výši úhrady bránit.“

Povinné subjekty **tak mají od 9. září 2015** povinnost ve výzvě k úhradě za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací **podat žadateli řádné a úplné poučení o možnosti, jak se proti výzvě bránit, a to nejen pouhým odkazem na § 16a odst. 1 písm. d) InfZ**.

Nedostane-li se žadateli poučení v rozsahu stanoveném InfZ, ztrácí povinný subjekt nárok na tuto úhradu.⁷⁶⁵

⁷⁶³ Poučení bylo rozšířeno o povinnosti poučení, z něhož je patrné, „**v jaké lhůtě lze stížnost podat, od kterého dne se tato lhůta počítá, který nadřízený orgán o ní rozhoduje a u kterého povinného subjektu se podává**“.

⁷⁶⁴ Povinnost provést transpozici směrnice byla do 18. července 2015.

⁷⁶⁵ Dle § 17 odst. 5 InfZ.

D. HODNOCENÍ POSTUPU MINISTERSTVA PŘI VYŘIZOVÁNÍ STÍŽNOSTI

D.1 Vyřízení stížnosti

Nedostatky, kterými trpěla výzva soudu k úhradě nákladů, byly sice formální, jak uvádí vedoucí oddělení, **byly to však nedostatky natolik závažné, že bylo namíste stížnosti vyhovět**, tj. soudu přikázat, aby ve stanovené lhůtě zjednal nápravu.

Poučení soudu ve výzvě ze dne 3. srpna 2016 není úplné, neboť jen odkazuje na možnost podat stížnost dle § 16a odst. 1 písm. d) InfZ (ev. § 17 odst. 3 InfZ), avšak bez bližšího vysvětlení. Situaci přitom není možné zlehčovat s poukazem, že žadatel stížnost podal ve lhůtě a správnému subjektu. Tento argument není dle mého názoru namíste, neboť stížnost správně žadatel podal jen díky své aktivitě, když požádal o pomoc další osoby, které *de facto* nahradily poučovací povinnost povinného subjektu.⁷⁶⁶ Není tak možné k tíži stěžovatele klást aktivitu, kterou vyvinul, aby si informace (které měl obdržet od soudu) získal jinak a bránil se proti výzvě zákonem předpokládaným způsobem.

Z uvedených aktivit stěžovatele je zřejmé, že **poučení, kterého se mu soudem dostalo, bylo nejasné a nebylo z něj zřejmé, jak se vlastně může proti výši úhrady bránit**. V takové situaci by se však **již od 9. září 2015 ocitnout neměl**. Zarážející mi tak připadá mj. i to, že právní úprava rozšiřující poučovací povinnost povinných subjektů byla v době, kdy obdržel stěžovatel výzvu soudu, více jak 10 měsíců účinná, a povinný subjekt tak měl vědět, jak žadatele poučit a co vše mu sdělit, aby naplnil literu zákona (InfZ). Spíš bych očekával, že za takovou dobu už poučení žadatelů získá nějakou standardizovanou podobu.

Dle komentáře k InfZ,⁷⁶⁷ citovaného vedoucím oddělení, **nárok na úhradu při absenci poučení zanikne**, neboť povinný subjekt nesplnil vůči žadateli oznamovací povinnost podle § 17 odst. 3 InfZ. **Mám za to, že tento výklad je použitelný i na situace, kdy se žadateli nedostane, byť jen zčásti, úplného poučení**. Takový výklad sice může být vnímán jako nepřiměřeně formalistický, na druhou stranu je **výkladem ve prospěch žadatele**, který má zásadně vždy dostat přednost.⁷⁶⁸ V této souvislosti podotýkám, že sám zákonodárce při přijímání změny právní úpravy (rozšíření poučovací povinnosti) vnímal výzvu k úhradě nákladů jako jistou formální překážku realizace práva na informace, a proto se mu jevilo

⁷⁶⁶ Neboť soud již dříve (koncem roku 2014, sp. zn. Si 28/2014) při řešení jiné žádosti stěžovatele o poskytnutí informací požadoval úhradu za jejich poskytnutí (vyhledání), obrátil se dne 14. července 2016 na ministerstvo a také na veřejnou ochránkyni práv se žádostí o informace, jak se má bránit. Dne 19. července 2016 mu ministerstvo objasnilo, jak má ve věci postupovat a dne 21. července 2016 byl o možném dalším postupu poučen veřejnou ochránkyni práv; jednalo se o věc vedenou v Kanceláři veřejného ochránce práv pod sp. zn. 4532/2016/VOP/JHO.

⁷⁶⁷ Viz FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 1040–1042.

⁷⁶⁸ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 3930/14, ze dne 16. června 2015, či nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 746/15, ze dne 25. února 2016, oba dostupná z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>

účelné zakotvit do InfZ požadavek na vyšší míru formálnosti této výzvy spočívající v řádném poučení žadatele, jak se může proti výši úhrady bránit.

D.2 Lhůta pro vyřízení stížnosti

Ministerstvo při vyřizování stížnosti nerozhodlo do 15 dnů ode dne, kdy mu soud postoupil stížnost společně se spisovým materiálem (spis mu byl postoupen 8. srpna 2016). Ministerstvo však nečinnost napravilo, když o stížnosti rozhodlo dne 4. listopadu 2016.

E. ZÁVĚRY

Zprávu zasílám ministru spravedlnosti JUDr. Robertovi Pelikánovi, Ph.D., a podle ustanovení § 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. Zprávu současně na vědomí zasílám předsedkyni Okresního soudu v Chrudimi JUDr. Soně Soukupové.

O svých zjištěních a závěrech informuji rovněž stěžovatele.

Brno 2. května 2017

JUDr. Stanislav Křeček v. r.
zástupce veřejné ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Závěrečné stanovisko s návrhem opatření k nápravě ve věci vyřizování žádosti zastupitele obce o poskytnutí informací

A. ZÁVĚRY ŠETŘENÍ

Šetření jsem zaměřil na posouzení, zda Krajský úřad Vysočina (dále také „krajský úřad“) v odvolacím řízení postupoval správně při hodnocení postupu obce Martinice jako povinného subjektu při vyřizování žádosti pana A. (dále také „stěžovatel“ nebo „zastupitel“) o informace, zejména zda byly dány důvody pro odmítnutí poskytnutí informací z důvodu zneužití práva.

Abych mohl postup krajského úřadu relevantně posoudit, nemohl jsem se vyhnout tomu, že bych nepřihlédl k postupu obce Martinice (dále také „obec“) vyřizující žádosti stěžovatele v samostatné působnosti.

Ve zprávě o šetření ze dne 29. 1. 2019 jsem shledal, že **krajský úřad pochybil**:

- Při rozhodování o odvolání stěžovatele v rozporu s principem přiměřenosti⁷⁶⁹ potvrdil hodnocení obce, že stěžovatel jedná obstrukčně, a to v souvislosti s dříve neuhrazenými náklady za poskytnutí informací.
- Přes moje upozornění na stanovisko Ministerstva vnitra (dále také „stanovisko“)⁷⁷⁰ zastává názor, že obec může po svém zastupiteli požadovat úhradu nákladů spojených s vyhledáním informací souvisejících s výkonem funkce zastupitele.
- Skutečnost, že stěžovatel podle spisového materiálu žádal obec o informace v přibližně ročních odstupech, shledal jako systematickou činnost, kterou obec zahlcuje a paralyzuje.
- Nereagoval na to, že obec v rozhodnutích o odmítnutí žádostí stěžovatele poukazovala výhradně na jejich velký (paralyzující) rozsah, což k označení žadatele jako osoby zneužívající právo na informace a k odmítnutí poskytnutí informací nepostačuje.
- Přestože stěžovatel o informace žádal jako zastupitel obce, a byl tak v postavení, při kterém plnil úkoly či posílání dozoru veřejnosti, z charakteru jeho žádostí vysledoval pouze zvědavost.
- Hodnotil postup stěžovatele (jeho úmysly), aniž pro to měl oporu ve spisovém materiálu.

Veřejnou diskusi o kvalitě konání obce vyvolanou zastupitelem obce považuje za znak šikanózního jednání.

Šetřením podnětu jsem nedospěl ke zjištění, že k „množstevnímu“ aspektu stěžovatelem podaných žádostí o informace přistoupil i další faktor, jenž by zcela nepochybně indikoval zneužívání práva na informace.⁷⁷¹

⁷⁶⁹ Principy dobré správy – princip přiměřenosti, definované veřejným ochráncem práv; dostupné z: <http://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/> [cit. 2019-01-14].

⁷⁷⁰ Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2016 k problematice Práva člena zastupitelstva obce na informace; dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2016.aspx> [cit. 2019-01-14].

⁷⁷¹ FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, k § 15.

B. VYJÁDŘENÍ ÚŘADU

Ředitel krajského úřadu mi sdělil,⁷⁷² že žádný právní předpis nezakládá povinnému subjektu povinnost poskytovat žadateli, který je zastupitelem obce, bezplatně jakkoli rozsáhlé informace, tedy i ty, které jsou svým obsahem velmi rozsáhlé, vztahují se i k několika časovým obdobím, mnohdy v poměrech malé obce vedených pouze ve fyzických spisech, tedy informace nutně spojené s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním a zpracováním.

Pozice zastupitele jako žadatele o informace dle informačního zákona⁷⁷³ se posuzuje toliko rozdílně od „neprivilegovaného žadatele“ v souvislosti s využitím § 7–11 informačního zákona.

V otázkách způsobu podání žádosti, výzev, poskytnutí rozhodnutí, opravných prostředků, faktických důvodů pro neposkytnutí informací, šikany, opakovaných žádostí, zpoplatnění mimořádně rozsáhlého vyhledávání a zpracování informací se plně využijí ustanovení informačního zákona.

Je samozřejmé, že se ke každé takové mimořádně rozsáhlé žádosti o informaci musí přistupovat zcela individuálně, jelikož v podmínkách malé obce s neuvolněným starostou bude představovat jinou zátěž a složitost zpracování než v obci s celým úředním aparátem.

K otázce nezpoplatnění poskytnutí informací zastupiteli spojených s vyhledáváním požadovaných informací dle názoru krajského úřadu postupoval povinný subjekt zcela legitimně a v souladu s platnou právní úpravou, když u velkého objemu požadovaných informací žadatele vyzval k úhradě nákladů za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací, i když je osobou žadatele zastupitel. Vzhledem ke skutečnosti, že stanovisko Ministerstva vnitra má pouze doporučující povahu, není pramenem práva, a není tudíž právně závazné, **musí rozhodnutí krajského úřadu respektovat zákonnou úpravu a judikaturu.**

C. ZÁVĚREČNÉ HODNOCENÍ

Jelikož krajský úřad nepřijal žádné opatření k nápravě a vyjádření ředitele krajského úřadu mě nepřesvědčilo o správnosti postupu úřadů při vyřizování stěžovatelových žádostí o informace, vydávám své závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.⁷⁷⁴ Součástí stanoviska je návrh opatření k nápravě.

C.1 K úhradě za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací požadované po zastupiteli

Žádosti o informace podal stěžovatel obci výslovně podle informačního zákona. Protože v té době byl zastupitelem obce, současně odkázal i na zákon o obcích.⁷⁷⁵

⁷⁷² Dopis č. KUJI 9732/2019, ze dne 1. 3. 2019.

⁷⁷³ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷⁴ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Jde-li o **výklad zákonné úpravy** v otázce možnosti obcí jako povinných subjektů žádat po svých zastupitelích úhradu spojenou s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informací,⁷⁷⁶ **opačný názor** než ředitel krajského úřadu zastává **Ministerstvo vnitra**,⁷⁷⁷ které je **garantem a gestorem právní úpravy** týkající se svobodného přístupu k informacím. Opačný názor dále zastává **odborná literatura**.⁷⁷⁸ Mohu poukázat i na komentář k zákonu o obcích.⁷⁷⁹ Opačný názor prezentoval v *Příručce pro člena zastupitelstva obce po volbách 2018*⁷⁸⁰ také **Svaz měst a obcí České republiky**.

Uvedl-li ředitel krajského úřadu, že krajský úřad musí vedle zákonné úpravy repektovat i **judikaturu**, neodkázal na **žádný rozsudek** správních soudů meritorně řešící spor zastupitele s obcí o úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

Úkolem veřejného ochránce práv je ochrana osob před jednáním úřadů, které není v souladu se zákony či principy demokratického právního řádu. Jsem tak oprávněn hodnotit postup úřadů a přitom zaujímat stanoviska k jimi zvolené aplikaci právní úpravy.

Po posouzení sporné problematiky **považuji za správný** ten **výklad** zákonné úpravy, který doporučuje, že po zastupiteli **nelze** dle § 17 odst. 1 informačního zákona **požadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací**, žádá-li o informace, na něž má přímý nárok dle § 82 písm. c) zákona o obcích, byť o tyto informace žádá v režimu informačního zákona. Úhradu „materiálových nákladů“ (za pořízení kopie, odeslání informace žadateli) lze požadovat **výjimečně** (je-li požadavek zastupitele nepřiměřený a nabídla-li obec bezplatnou alternativu, jak informace získat).

S krajským úřadem se shodnu v tom, že ustanovení § 17 odst. 1 informačního zákona umožňuje povinnému subjektu vyžadovat úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Krajský úřad však ve své argumentaci pomíjí, že další **právní předpis stejné právní síly** – zákon o obcích v ustanovení § 82 písm. c) přiznává zastupiteli při výkonu jeho funkce přímý nárok na vyjmenované informace od orgánů obce a přitom **nepočítá s žádnou úhradou za poskytnutí těchto informací**.

V praxi může dojít k tomu, že zastupitel požádá o informace pouze s odkazem na informační zákon (vůbec nezmiňuje zákon o obcích) nebo, a to je **případ stěžovatele**, požádá o informace s odkazem na oba zákony.

Při vyřizování žádosti **nemohou být aplikována ta ustanovení** informačního zákona, která by vedla k menšímu rozsahu práva zastupitele na informace. To

⁷⁷⁶ Souvisejících s výkonem funkce zastupitele.

⁷⁷⁷ Ve stanovisku, kterému se podrobně věnuji ve zprávě o šetření.

⁷⁷⁸ FUREK, A. Poskytování kopií dokumentů členům zastupitelstva obce. *Moderní obec*. 2009, č. 9. Blíže viz rovněž zpráva o šetření, bod C.1.

⁷⁷⁹ POTĚŠIL, L., FUREK, A., HEJČ, D., CHMELÍK, V., RIGEL, F., ŠKOP, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 488-503, bod 38.

Závěr soudu o subsidiární aplikaci SvInř se ovšem týká pouze procesních ustanovení, nikoli ustanovení hmotněprávních, upravujících ochranu informací, jejich zveřejnění (§ 5 odst. 3) či možnosti uplatnit požadavek úhrady nákladů apod. Proto pokud člen zastupitelstva obce žádá po orgánech obce při výkonu své funkce informace, má právo na jejich bezplatné poskytnutí. Úhradu nákladů by bylo možné požadovat pouze tehdy, pokud by byly náklady na poskytnutí těchto informací pro obec nepřiměřeně zatěžující a současně pokud by zastupitel nevyužil jiné obcí nabízené formy umožňující jejich bezplatné získání (například nahlédnutím do dokumentu, pořízením výpisu).

⁷⁸⁰ Dostupné z: <http://www.smocr.cz/cz/nase-projekty/efektivni-sprava-obci/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-2018/prirucka-pro-clena-zastupitelstva-obce-po-volbach-2018.aspx>, s. 15 [cit. 2019-07-26].

znamená ta hmotněprávní ustanovení omezující privilegovanému žadateli zpřístupnění informací (§ 7–11) a **ta hmotněprávní ustanovení, která jdou k tíži žadatele v pozici zastupitele**, tedy i § 17.

Tento závěr vychází z **principu**, podle něhož při **spojení režimu obou zákonů** (právních předpisů **stejně právní síly**) je nutné **aplikovat** z obou zákonů ta **pravidla**, která jsou z hlediska žadatele (zastupitele), resp. **z hlediska jeho práva na informace, příznivější**.

Na podporu tohoto výkladu na rozdíl od krajského úřadu zde poukazují na **konkrétní judikaturu**, a to nálezy⁷⁸¹ Ústavního soudu, v němž konstatoval, že: *„Při interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba zvolit ústavně konformní výklad. Je-li tedy k dispozici více výkladů, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace“*.

Setrvávám proto na stanovisku, že **krajský úřad pochybil**, když v rozporu s principem přiměřenosti při rozhodování o odvolání **potvrdil výslovné hodnocení obce, že stěžovatel jedná obstrukčně, a to v přímé souvislosti s dříve neuhrazenými náklady za vyhledání informací. Pochybení** spatřuji rovněž v tom, že i po mém upozornění na stanovisko Ministerstva vnitra nadále zastává názor, že **obec může po svém zastupiteli požadovat úhradu nákladů spojených s vyhledáním požadovaných informací**.

C.2 Ke zneužití práva na informace

Druhým důvodem, pro který **obec odmítla** stěžovatelovy **žádosti** o informace s tím, že zneužívá právo na informace, bylo, že **žádá velké množství informací**. Současně obec v rozhodnutích uvedla, že právo na informace *není možné užívat v rámci politické boje k absolutnímu zablokování činnosti úřadu*. O jakýchkoliv **dezinterpretacích** vytvářených stěžovatelem o chodu obce **či osobních atacích** vůči jejímu vedení **není v rozhodnutích zmínka**.

Že informační zákon množství podávaných žádostí ani rozsah vyžádaných informací jednotlivými žadateli nelimituje, naopak s nimi „mlčky“ počítá, kdy umožňuje prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o poskytnutí informace, jsem podrobně rozebral ve zprávě o šetření. K označení žadatele jako osoby zneužívající právo na informace však nepostačuje pouhý odkaz na množství daných žádostí či množství vyžádaných informací. O zneužití práva na informace půjde jen tehdy, jestliže k „množstevnímu“ aspektu podaných žádostí přistoupí i určitý další faktor, jenž bude zcela nepochybně indikovat zneužívání tohoto práva.

Že za obstrukci/**zneužití práva** s ohledem na okolnosti šetřeného případu **nelze považovat dřívější neuhrazení nákladů za vyhledání informací**, jsem se věnoval výše. Krajský úřad v rozhodnutí o odvolání uvedl, že ze spisového materiálu rovněž *vysledoval snahu stěžovatele vydávat informace o tom, že povinný subjekt nekoná v takové kvalitě a zákonem stanovených lhůtách. Že informace používá výhradně v rámci politické soutěže v osobě zastupitele, a to zejména ve snaze působit dezinformace o chodu obce. Tedy že motivem stěžovatele je nepoužívat informace ke kontrole hospodaření obce, avšak výhradně k osobním atakům na současné vedení obce*. V uplatňování práva stěžovatelem tak krajský úřad shledal znaky šikanózního jednání.

⁷⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14 (N 115/77 SbNU 685); dostupný z: https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=1-3930-14_1

Povinností povinného subjektu (a případně i odvolacího orgánu) je do spisu řádně prověřit a doložit veškeré skutkové závěry, o něž opírá rozhodnutí o odmítnutí žádosti.⁷⁸²

Ve zprávě o šetření konstatuji, že příslušný **spisový materiál**, který mi krajský úřad předložil, **neobsahuje jakékoliv doklady, které by stěžovateli shora vytykané jednání prokazovaly**. Pro závěr o neposkytnutí informací (odmítnutí žádosti z důvodu zneužití práva) nepostačí pouhá nepodložená tvrzení obce, navíc deklarující ochotu poskytnout stěžovateli informace pouze v „rozumném rozsahu“.⁷⁸³

Jinými slovy, obsah spisu svědčí o tom, že krajský úřad nevedl žádné dokazování, o které by mohl opřít svůj závěr, že stěžovatel působí dezinformace o chodu obce apod. Z toho dovozují, že **skutkový stav, z něhož krajský úřad vycházel, není opřen o doložitelné skutečnosti, což je vadou řízení**.

Nadto, i kdyby stěžovatel poskytnuté informace využíval ke kritickému hodnocení činnosti obce, nelze to s ohledem na okolnosti případu považovat za šikanu obce. Stěžovatel ve svých žádostech *žádal o informace týkající se veřejného zájmu* – činnosti obce. **Pokud** o poskytnutých informacích (například na veřejných zasedáních zastupitelstva) **vedl v rámci politické soutěže, vyznačující se právě odlišnými názory stran, veřejnou diskusi**, je zřejmé, že *informace vyžadoval za účelem přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu*. Stěžovatel v době, kdy o informace žádal, **jako zastupitel** nesporně plnil úkoly a poslání dozoru veřejnosti. Tedy bezpochyby **splňoval kritéria definovaná Ústavním soudem** pro poskytování informací.⁷⁸⁴

C.3 Shrnutí hodnocení

Mám pochopení pro to, že vedení malých obcí, zvláště s neuvolněným starostou, může vyřizování žádostí o informace odvádět od plnění jejich primárních úkolů, kterým je výkon samosprávy. Při hodnocení postupu při vyřizování žádostí o informace jsem schopen tuto skutečnost zohlednit. Předpokládám, že stejně tak to dovede krajský úřad ve své rozhodovací praxi.

Avšak v tomto šetřeném případě jsem shledal, že **obec jako povinný subjekt zcela rezignovala na to, aby stěžovateli poskytla informace, na které má ze zákona právo**. V souladu s informačním zákonem obec neprodloužila lhůtu pro vyřízení žádostí. V rámci (zde zdůrazňuji) pořádkových lhůt dle informačního zákona či zákona o obcích **se ani nepokusila** svému zastupiteli informace **zpřístupnit**, a to alespoň formou nahlédnutí. Neučinila vůči svému zastupiteli vstřícný krok; například že by se s ním pokusila dohodnout na harmonogramu, dle něhož by mu v rámci svých možností informace postupně zpřístupňovala. Stěžovatel přitom obec výslovně žádal o sdělení termínu, kdy může do dokumentace nahlédnout.

⁷⁸² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 11. 2017, čj. 2 As 173/2017-27; dostupný z: www.nssoud.cz, body 7 a 18.

⁷⁸³ Viz například vyjádření obce k odvoláním ze dne 27. 2. 2018.

⁷⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, bod 125; dostupný z: https://nalus.usoud.cz:443/Search/GetText.aspx?sz=4-1378-16_4.

Posledním kritériem je, že informace existuje a je dostupná. Pokud některé z požadovaných informací neexistovaly, například o provozu kompostárny, měla obec žádost částečně zamítnout podle § 2 odst. 4 informačního zákona.

Aniž **obec** stěžovatelovy **žádosti** věcně vyřizovala, pašálně je **odmítla** s odůvodněním, že zneužívá právo na informace. **Nesprávně** tento závěr dovodila z toho, že po ní stěžovatel žádá množství informací a že v minulosti, byť byl zastupitelem, obci neuhradil částku za vyhledání informací. **Důvody**, pro které obec rozhodnutí odmítla stěžovatelovy žádosti, **krajský úřad** v rozhodnutí o odvolání ještě **rozšířil, aniž pro to měl oporu ve spisu**, když k jednání stěžovatele uvedl, že se jako zastupitel snaží šířit dezinformace o chodu obce.

Uzavírám, že **krajský úřad** v odvolacím řízení **nesprávně vyhodnotil, že stěžovatel zneužívá právo na informace**, tedy že jsou naplněny důvody pro odmítnutí jeho žádosti o informace.

D. OPATŘENÍ K NÁPRAVĚ

Rozhodnutí krajského úřadu o odvolání stěžovatele nelze zrušit, jeho přezkum je vyloučen. Řediteli krajského úřadu za tohoto stavu navrhuji, aby zajistil, že:

(A) Krajský úřad bude při interpretaci informačního zákona v rámci své metodické činnosti ve vztahu k obcím jako povinným subjektům, tak i ve své budoucí rozhodovací praxi o opravných prostředcích dle informačního zákona, volit v otázce zpoplatňování mimořádně rozsáhlého vyhledání informací, vyžádaných zastupiteli obce při výkonu jejich funkce, ústavně konformní výklad. To znamená výklad, který je příznivější pro realizaci práva na informace. Tedy že zastupitelé obcí mají právo na bezplatné vyhledání informací od orgánů obcí, pokud tyto informace souvisí s výkonem jejich funkce, a že pouhé neuhrzení částky za mimořádně rozsáhlé vyhledání takových informací zastupitelem nedokazuje, že zneužívá právo na informace (že jedná obstrukčně).

(B) Závěry o tom, že žadatel zneužívá právo na informace, které budou při rozhodování o odmítnutí žádosti o informace činit obce jako povinné subjekty nebo krajský úřad, budou opřeny o doložitelné skutečnosti. Příslušný spis by tak měl obsahovat například dopisy (příspěvky ze sociálních sítí), kterými žadatel sám oslovoval spoluobčany, a přitom se hanlivě či urážlivě vyjadřoval k vedení obce, zápisy či audiovizuální záznamy ze zasedání zastupitelstev, z nichž by bylo patrné, jakým způsobem stěžovatel na veřejných zasedáních jednal apod.

Závěrečné stanovisko zasílám řediteli krajského úřadu a žádám, aby mi podle § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv sdělil, zda provedl navržená opatření k nápravě. Odpověď očekávám v zákonné lhůtě 30 dnů od doručení stanoviska. Stanovisko zasílám také stěžovateli.

Pokud ředitel krajského úřadu nepřijme navržená opatření k nápravě nebo provedená opatření nebudu považovat za dostatečná, podle § 20 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv vyzovím nadřízený úřad – Ministerstvo vnitra, příslušné dle § 86 odst. 1 zákona o krajích⁷⁸⁵ ke kontrole postupu krajského úřadu na tomto úseku výkonu státní správy. Případně mohu o svých zjištěních informovat veřejnost včetně sdělení jmen osob oprávněných jednat jménem krajského úřadu.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránky práv

⁷⁸⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

D

- dotaz na názor 60
- dotčené osoby 16

I

- informace o činnosti územních samospráv 28
- informace o živnostenském podnikání 28
- informace o životním prostředí 25
 - aktivní zpřístupňování informací 27
 - procesní obrana 27
 - smíšená žádost 26
- informační zákon 15, 18
 - omezení a limity přístupu k informacím 23
 - postup dle informačního zákona 21
 - procesní obrany proti vyloučení zákona 23
 - zpoplatnění poskytování informací 24

K

- katastr nemovitostí 17
- katastrální zákon 27
 - informace z katastru 27
 - účelové omezení 43

N

- nadřízený orgán 35

O

- občan
 - kraje 101
 - obce 100
 - přístup k informacím 100n
- odvolání 68
 - e-mailem 69
 - lhůty 70
 - postup nadřízeného orgánu 70
 - postup povinného subjektu 70

- soudní přezkum rozhodnutí 75
- vyřizování 69
- ochrana autorských práv 140n
 - autorské dílo 140
 - test proporcionality 141, 142
 - úřední licence 140
- ochrana důvěrných majetkových poměrů 128n
 - pohledávky 129
 - poplatková povinnost 129
- ochrana obchodního tajemství 124n
 - znaky obch. tajemství 124
- opakované použití informací 16
- opravné prostředky 68n
- orgány územní samosprávy 32
- otevřená data 17

P

- povinné subjekty 31n, 46
- poskytování dobrovolně poskytnutých informací 135n
 - dobrovolné poskytnutí 136
 - podmínky poskytnutí dotace 137
 - souhlas dotčené osoby 137
 - transparentnost 138
 - výběrové řízení 136, 139
- poskytování informací
 - bezplatné 47
 - neexistující informace 45
 - neformální přístup k informacím 47
 - odepření informace 48
 - procesní obrana 49
 - přezkum 49
 - úhrada 77n
 - anonymizace 81
 - časová náročnost vyhledávání 79
 - kvalifikovaný odhad 82
 - mimořádně rozsáhlé vyhledávání 79
 - náklady na odeslání 78
 - následky nedodržení lhůty 84

- základní zásady 44n
 - zveřejňování informací 47, 48
 - poskytování informací o kontrolní činnosti 145n
 - informace vzniklé činností kontrolního orgánu 146
 - mlčenlivost 147
 - protokol o kontrole 147
 - původce informace 146
 - poskytování informací o platech 116n
 - dotčené osoby 121
 - hlídací pes 119, 120
 - platový nález 119, 123
 - příjemci veřejných prostředků 116
 - veřejné prostředky 116
 - zneužití práva 122
 - poskytování informací ze spisu 19
 - nahlížení do spisu 19, 22
 - omezení a limity přístupu k informacím 23
 - podstatná část spisu 21
 - rozhodnutí o odmítnutí žádosti 22
 - poskytování osobních údajů 108n
 - identifikace osob 110, 111
 - kontaktní údaje 111
 - osobní údaje 109
 - právní ochrana soukromí 108
 - údaje o úřední činnosti 113
 - zpracování údajů 109
 - právo na informace
 - anonymizace 93
 - důvěra ve veřejnou správu 42
 - komerční účel 42
 - ochrana ústavnosti 42
 - test proporcionality 91, 92n
 - ústavní a zákonné limity 89n
 - veřejná kontrola 41
 - veřejné subjektivní právo 40
 - význam a účel práva 40
 - záruka zákonnosti 41
 - privilegovaní žadatelé 21
 - prostorová data 25
- R**
- rada obce 101
 - realizace práva na informace v prostředí územních samospráv 100n
- bezplatné poskytnutí privilegovaným žadatelům 105
 - práva zastupitelů 103
 - privilegovaní a neprivilegovaní žadatelé o informace 102, 103, 104
 - přímý a neomezený přístup 103
- S**
- správní orgány
 - základní zásady činnosti 15
 - správní řád
 - podpůrné použití 15
 - použití 16
 - stavební zákon 30
 - poskytování kopií dokumentace staveb 30
 - stížnost 71
 - lhůty pro podání 72
 - nečinnost nadřízeného orgánu 74
 - postup nadřízeného orgánu 73
 - poučení 85
 - soudní přezkum rozhodnutí 75
 - uhrazení nákladů 85
 - vyřízení 73, 85
 - subjekty rozhodující o právech a povinnostech 35
- V**
- veřejné instituce 32
 - vnitřní předpisy 131n
 - restriktivní výklad 131
- Z**
- zákon o krajích 28
 - zákon o obcích 28
 - zákon o právu na informace o životním prostředí 24
 - zákon o silniční dopravě 29
 - poskytování údajů o podnikání v silniční dopravě 29
 - zneužití práva na informace 149n
 - zvláštní právní předpisy 18
- Ž**
- žádost o informace
 - doprovodná informace 66
 - doručování e-mailem 52
 - doručování informací 55

INFORMACE

- identifikace žadatele 57
 - lhůta pro vyřízení 65
 - limity zveřejnění 66
 - motivace žadatele 52
 - náležitosti 50
 - náležitosti rozhodnutí o odmítnutí 64
 - nesrozumitelná žádost 58
 - odložení 57, 58, 59
 - odmítnutí 58, 59, 63, 64
 - odůvodnění 51
 - poskytnutí informace 54n
 - proces vyřizování 50n
 - prodloužení lhůty 65
 - přeposílání na podatelnu 53
 - působnost povinného subjektu 59
 - úhrada za poskytnutí informace 59
 - vyhledání nové informace 61
 - vytváření nové informace 60, 61, 62
 - zákonně způsoby vyřízení 54
 - způsob podání 50
 - způsoby poskytování 55
- živnostenský zákon 28

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE

INFORMACE
