

Zpráva o šetření

postupu České obchodní inspekce při poskytování informací o své činnosti a při zveřejňování výsledků kontrol

A. Důvody šetření

Z tiskového prohlášení nevládní organizace Růžový panter ze dne 5.6.2008 a z tiskové zprávy Otevřené společnosti, o.p.s. z téhož dne se ochránce dozvěděl, že Česká obchodní inspekce odmítla zveřejnit názvy pokutovaných společností provozujících čerpací stanice pohonných hmot. Ve své dřívější praxi však inspekce názvy právnických osob dopouštějících se správních deliktů zveřejňovala. Již názory těchto nevládních organizací poukazyvaly na nevhodnost a protizákonnost takového postupu. Veřejný ochránce práv se proto rozhodl tuto záležitost prošetřit z vlastní iniciativy.

Veřejný ochránce práv, JUDr. Otakar Motejl, mi jako své zástupkyni svěřil část své působnosti, do níž spadá i kontrola orgánů zabývajících se ochranou spotřebitele, přičemž mám při šetření vedených v této oblasti všechna oprávnění, která náleží jemu jako veřejnému ochránci práv.

B. Skutková zjištění

V rámci zahájeného šetření jsem o bližší informace a stanovisko požádala ústřední ředitelku České obchodní inspekce.

Dne 22.7.2008 mi bylo doručeno vyjádření paní ústřední ředitelky, v němž je uvedeno, že inspekce (dále jen „ČOI“) obdržela řadu žádostí o poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím týkajících se výsledků správních řízení souvisejících s kvalitou pohonných hmot. ČOI vydala celkem 20 rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace a odmítla tak zveřejnit jméno, resp. název kontrolovaného subjektu, jemuž byla uložena sankce za nedostatečnou kvalitu odebraného vzorku pohonných hmot.

Česká obchodní inspekce při těchto odmítavých rozhodnutích vycházela dle jejího vyjádření z:

- § 3 zákona o České obchodní inspekci
- § 12 odst. 2 písm. f) zákona o státní kontrole metodického pokynu (usnesení vlády z roku 2000)
- nového správního řádu

Konkrétním právním důvodem odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, o něž ČOI své rozhodnutí ve všech případech opřela, je skutečnost, že jde o informace získané od třetí osoby (provozovatelů čerpacích stanic) v rámci kontrolní činnosti. ČOI ve svých rozhodnutích výslovně odkázala na výjimku uvedenou v § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Dále pak opakovaně uvádí, že zveřejnění názvu kontrolovaných a sankcionovaných subjektů by bylo diskriminační, neboť není možné provést kontroly u všech vzájemně si konkurujících podnikatelů.

Dále poukazuje na to, že rozbor pohonných hmot je platný pro konkrétní vzorek, konkrétní stanici a konkrétní datum a nelze z něj usuzovat na kvalitu benzínu toho kterého prodejce.

Konečně se ČOI odvolává na rozsudek Nejvyššího soudu, který ji měl údajně správnost praxe potvrdit („rozhodnout ve stejném duchu“), když přiznal vysokou náhradu škody podnikateli, jehož jméno bylo takto ČOI již dříve v minulosti zveřejněno.

Ze všech žadatelů o informace se odvolal pouze jediný. Ministerstvo průmyslu a obchodu jako nadřízený správní orgán rozhodnutí ČOI zrušil a věc jí vrátil k novému projednání s tím, že si má vyžádat doplnění dotazu žadatele, neboť ten není zcela jasný. Přestože samo odůvodnění odvolacího rozhodnutí není příliš jasné a použitelné, dovolím si citovat z jeho závěru:

„V případě, že by ČOI po přezkoumání žádosti či případném doplnění žádosti odvolatele dospěla k závěru, že je možné požadované informace poskytnout, mohla by poskytnout pouze objektivní informace o výsledku kontroly vztahující se ke konkrétnímu porušení, tedy uvést konkrétní čerpací stanici s vymezením konkrétního data, kdy bylo porušení zjištěno.“

Dne 11.8.2008 ČOI rozhodla znovu a žádost o informace opět odmítla, aniž by si doplnění vyžádala, neboť dle ní je cíl dotazu, byť nevhodně formulovaného, jasný Tazateli jde o konkrétní jména provozovatelů čerpacích stanic, jimž byly uděleny pokuty, jak bylo sděleno dne 3.6.2008 na tiskové konferenci. Tuto informaci ČOI údajně není oprávněna sdělit.

Po této výměně názoru mezi ČOI a ministerstvem jsem dospěla k závěru, že se obě instance (ČOI i ministerstvo) při řízení nezabývají přímo jádrem věci a rozhodla jsem se nevyčkávat případných dalších kol správních řízení (která jsou navíc odvislá jen od aktivity žadatele o informaci). Argumenty užívané v šetřeném případě totiž považuji z velké části za právně irelevantní.

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 přispívá k ochraně práv a svobod.

V této části zprávy o šetření proto zhodnotím postup České obchodní inspekce z hlediska dodržení právních předpisů a principů dobré správy.

Široký přístup k informacím je pro veřejnost velice vhodným prostředkem kontroly veřejné správy, a tím i jedním z prostředků zdokonalování jejího chodu. Navíc je zřejmé, že bez ustanovení co nejširších možností v této oblasti není možné, aby se kterýkoli občan stal plnohodnotným partnerem veřejné správy při jejím rozhodování a další činnosti. Právo na informace je ústavně zakotveno v Listině základních práv a svobod (čl. 17 a čl. 35 odst. 2 Listiny základních práv a svobod), jakož i v - pro ČR závazné - Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod¹ a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech.² V rovině zákonné úpravy pak následuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Toto jsou tedy základní prameny práva upravující právo každého na informace o činnosti veřejné správy.

Vedle této dnes již podrobné a rozsáhlou soudní judikaturou vyložené právní úpravy vyřizování informačních žádostí konkrétních osob je třeba zmínit i samotný zákon č. 64/1986 Sb., o České obchodní inspekci, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně jeho ustanovení § 3 písm. d):

„Česká obchodní inspekce ... a předchází vzniku nedostatků, zejména včasným odhalováním jejich příčin, výchovným působením a zveřejňováním výsledků kontrol“

1) Zveřejňování informací (zákon o ČOI)

Právě výše uvedená zvláštní právní úprava výslovně ukládá České obchodní inspekci zveřejňovat výsledky jí provedených kontrol s cílem předcházet vzniku nedostatků. Domnívám se, že účinně předcházet vzniku nedostatků lze pouze skutečně plným zveřejněním kontrolních zjištění s uvedením jmen (názvů) podnikatelů, u nichž byly nedostatky shledány. Právě citované ustanovení § 3 zákona o České obchodní inspekci poskytuje ČOI oporu pro takový postup a dokonce jí zveřejňování výsledků kontrol ukládá. Zveřejňováním je pak třeba rozumět vlastní aktivní uvádění informací do oběhu.

Přestože je zřejmé, že ČOI nezvládá zveřejňovat veškeré výsledky svých kontrol, domnívám se, že aby dostala svým povinnostem uloženým jí zákonem, musí podle určitého jí zvoleného klíče zveřejňovat alespoň klíčové kontrolní zjištění v plném rozsahu. Dnes v době pokročilých informačních technologií však lze uvažovat již i o plném elektronickém zveřejňování všech učiněných kontrolních zjištění.

¹ Srov. čl. 10 Úmluvy: Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice.

² Srov. čl. 19 Paktu: Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.

Zákon o České obchodní inspekci tedy této inspekci umožňuje a ukládá, aby bez ohledu na požadavky veřejnosti sama ze své iniciativy zveřejňovala výsledky svých kontrol, přičemž za součást kontrolních zjištění je nutno považovat i jména a názvy kontrolovaných podnikatelů.

Předmětem tohoto šetření však nebylo naplňování této povinnosti ČOI, u níž jí nelze upřít jistou dávku vlastního uvážení ohledně výběru zveřejňovaných kontrol. V daném případě věc postoupila do zcela jiné roviny, a to roviny poskytování informací. Zveřejňování a poskytování informací není přitom totéž. Zatímco při zveřejňování informací dochází k jejich uvedení do oběhu z iniciativy ČOI u poskytování informací se jedná o reakci úřadu na žádost konkrétní osoby o poskytnutí konkrétní informace. Právo na informace o výkonu veřejné správy je přitom veřejným subjektivním právem, jež je chráněno ústavou a lze je omezit jen ze zákonem stanovených důvodů. Na tento aspekt zaměřím následující kapitolu své zprávy.

2) Poskytování informací (zákona o svobodném přístupu k informacím)

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, ukládá České obchodní inspekci obecnou povinnost poskytovat veškeré informace. Zákon je vystavěn na konstrukci, že se poskytují všechny informace, pokud zákon nestanoví jinak. Neposkytují se tak informace dle výjimek uvedených v § 7 až 11 zákona a dále informace, o nichž to jasně stanoví jiný zákon³. Jiné skutečnosti pro odepření poskytnutí informace nejsou relevantní.

V šetřeném případě ČOI využila jedné z výjimek zákona a odepřela poskytnout informaci s poukazem na ustanovení § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím:

„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, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.“

Je pravdou, že se jedná o informace vzniklé v rámci kontrolní činnosti, ve které jsou zaměstnanci vázání mlčenlivostí dle zvláštního předpisu (zákon o státní kontrole), avšak ČOI zřejmě záměrně přehlíží poslední větu ustanovení, kdy povinný subjekt musí poskytnout ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností. Nelze si snad ani představit vhodnější naplnění podmínek této poslední věty, než je obsah kontrolního protokolu, který vytvořili pracovníci ČOI v rámci plnění svých úkolů. Informace o výsledku kontrol zachycené v kontrolním protokolu, či vyplývající z následné činnosti ČOI, již je správním řízením o správním deliktu jsou zcela nepochybně informacemi, které vznikly činností povinného subjektu při plnění jeho úkolů.

³ Zde odkazuji na běžně dostupnou judikaturu správních soudů a na řadu komentářů.

Výjimka z obecné povinnosti poskytovat informace uvedená v § 11 odst. 3, o kterou ČOI opírá neposkytnutí informací o konkrétních jménech provozovatelů čerpacích stanic, jimž byly uděleny pokuty, na šetřený případ nedopadá.

ČOI dále v odůvodnění uvádí, že správní orgán je povinen při výkonu své činnosti postupovat tak, aby nedošlo k porušení povinnosti mlčenlivosti o skutečnostech, které se dozvěděl při výkonu svých, zákonem daných pravomocí. Považuji za nezbytné zdůraznit, že mlčenlivost je právní nástroj, který má zaručit integritu úřadu z hlediska informací.⁴ Mlčenlivost jako právní institut se vztahuje na jednotlivé pracovníky jako na fyzické osoby, nikoliv na správní úřad či povinný subjekt jako celek. Naopak informační povinnost podle zákona č. 106/1999 Sb. se vztahuje na úřad jako celek.⁵ Mlčenlivost kontrolních pracovníků (zaměstnanců úřadu) není překážkou poskytování informací povinným subjektem (úřadem). Mlčenlivost zaměstnanců se proto nemůže stát důvodem odepření informace povinným subjektem. Každé odůvodnění rozhodnutí o odepření informace opřené o mlčenlivost je porušením zákona.⁶

Jak výslovně uvádí ustanovení § 19 zákona č. 106/1999 Sb.: „*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, jež ovšem striktně bráno představuje stanovisko předkladatele návrhu právní úpravy, nikoli zákonodárce, uvádí, že tohoto ustanovení je třeba právě proto, že by jinak aplikaci zákona bránila ustanovení devěťadvaceti jiných zákonů o povinnosti mlčenlivosti.⁷ Platí-li, že naprostou většinu informací, jimiž orgány státní správy disponují, získávají od svých zaměstnanců, kteří je shromažďují při své činnosti, pak by to v případě, že by se mlčenlivost správních orgánů uplatnila, znamenalo, že by se právo na informace nemohlo realizovat, což by bylo v rozporu s článkem 17 Listiny základních práv a svobod.

Význam ustanovení § 19 zákona č. 106/1999 Sb. přitom spočívá nejen ve vymezení vztahu mezi svobodným přístupem k informacím a povinností mlčenlivosti jednotlivých zaměstnanců jako fyzických osob, ale souvisí též s údajnou zásadou neveřejnosti správního řízení. Správní řízení je totiž praxí chápáno jako neveřejné, byť se v současné ani minulé právní úpravě nesetkáváme se zakotvením této zásady (s výjimkou neveřejnosti ústního jednání). Pod tímto pojmem však v žádném případě nemůže být skryta trvalá neveřejnost všech informací, s nimiž se pracuje, ale jen aktuální neveřejnost postupu, kterým dochází k rozhodnutí. Opačný výklad by vedl k úplnému obsahovému vyprázdnění zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť drtivá většina výkonu státní správy probíhá ve správních řízeních.

Proto podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., „*může povinný subjekt omezit poskytnutí informace*“, pouze „*pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví*

⁴ Kužilek, O., Žantovský, M.: Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Linde Praha, a. s., - Právnícké a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka, 2002, s. 102.

⁵ Brejcha, A.: Právo na informace a povinnost mlčenlivosti v českém právním řádu. Kodexis Bohemia, 1998, s. 99-100.

⁶ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 33Ca 100-103/2001, ze dne 30. 4. 2002.

⁷ Kindl, M.: Nahlížení do pomůcek (a dalších zapovězených částí daňových spisů). Pr.Fo 2005, 1:1, ASPI 24787.

jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím“ a také proto množství zvláštních zákonů upravujících působnost správních orgánů ukládá jejich zaměstnancům povinnost mlčenlivosti o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli v souvislosti s výkonem správní činnosti.⁸ Nejinak je tomu v případě zákona o státní kontrole, který ve svém ustanovení § 12 odst. 2 písm. f) stanoví, že „kontrolní pracovníci jsou povinni zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se dozvěděli při výkonu kontroly a nezneužít znalosti těchto skutečností“. Podrobíme-li i toto ustanovení detailnějšímu zkoumání, nelze přehlédnout zejména spojení „kontrolní pracovníci“ a „při výkonu kontroly“. Rovněž i z tohoto ustanovení je tedy patrné, že mlčenlivost se týká jednotlivých fyzických osob, a nikoliv úřadu.

ČOI stejně jako jiné úřady tak nemůže odpírat informace s poukazem na povinnost mlčenlivosti jejich pracovníků (§ 12 odst. 2 písm. f) zákona o státní kontrole, neboť poskytnutí informací dle zákona není porušením mlčenlivosti, jak opakovaně ochránce již několik let konstatuje ve svých šetřeních.

K otázce využitelnosti metodiky, na niž ČOI také odkazuje mohu pouze uvést, že z ní nelze vyčíst odpověď na šetřený případ a navíc se nejedná o právní normy, nýbrž o vnitřní organizační akt veřejné správy, který nemůže být pokladem pro postup v rozporu se zákonem.

3) Rozhodnutí Nejvyššího soudu

Konečně se musím pozastavit u argumentu České obchodní inspekce spočívajícím v tvrzení, že zveřejňování informací v podobě jmen a názvů podnikatelských subjektů, u nichž byly kontrolou shledány nedostatky, se v minulosti dělo nad rámec pravomoci ČOI, což měl údajně potvrdit i Nejvyšší soud České republiky.

V rámci veřejně přístupné databáze rozhodnutí Nejvyššího soudu jsem vyhledala jeho usnesení k případu sp.zn. 25 Cdo 2840/2004 ze dne 20.12.2006, kde tento soud skutečně potvrdil povinnost České republiky k náhradě škody vůči provozovateli čerpacích stanic, a to za zveřejnění určitých údajů ohledně kvality pohonných hmot.

Tímto však jakákoliv právní souvislost s daným případem končí a toto rozhodnutí nelze považovat za judikaturu potvrzující „zákaz zveřejňování informací o výsledcích kontrol“.

Nejdůležitějším poznatkem ze soudního případu, který ČOI uvádí na podporu svých tvrzení, je skutečnost, že ČOI tehdy učinila na tiskové konferenci prohlášení o nevyhovující kvalitě pohonných hmot vyplývající pravděpodobně z dřívějších (mě neznámých) správních rozhodnutí, které se později ukázaly jako nezákonné a založené na mylných a chybných zjištěních inspekce (jak zřejmě rozhodl správní soud).

⁸ Korbela, F. a kolektiv.: 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.

Judikát tak vypovídá pouze o jednom konkrétním případě, kdy ČOI pochybila a dopustila se nesprávného úředního postupu při zjišťování kvality pohonných hmot a v žádném případě jej nelze využít jako podporu pro závěr, že obecně nelze uveřejňovat výsledky kontrol.

Lapidárně řečeno by takový závěr znamenal, že z důvodů neschopnosti ČOI poučit se z vlastních chyb (které mohly v minulosti nastat a v některých mezních případech mohly být dokonce omluvitelné) bude nadále v obavě z budoucího nezákonného postupu jejích pracovníků uvalovat protizákonné obecné informační embargo, neboť by státu hrozily žaloby na náhradu škody.

Správní rozhodování však jako každá lidská činnost v sobě vždy nese riziko chyb a s nimi spojenou odpovědnost. Dvoustupňové rozhodování ve správním řízení má toto riziko pomoci eliminovat, nikdy jej však nemůže zcela vyloučit. Pravomocné správní rozhodnutí je však přesto konečné, a nelze odmítat odpovědnost za jeho správnost a zákonnost, tvářit se, že neexistuje a neposkytovat o něm informace.

Tento závěr činím při plném vědomí toho, že správní soudy mohou čas od času následně vyhovět správním žalobám a shledat pravomocné rozhodnutí za nezákonné a zrušit jej. Tato jistě nepříjemná skutečnost však nemůže omezit právo na svobodný přístup k informacím v podobě, ve které je zakotveno v českém právním řádu.

D. Závěr

Své šetření končím dle ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, s tím závěrem, že jsem v postupu České obchodní inspekce shledala pochybení, jež je popsáno v předcházející části této zprávy.

Rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace v podobě jmen provozovatelů čerpacích stanic, jimž byly uděleny pokuty, je nezákonné. Obecné setrvávání inspekce na tomto stanovisku může závažně narušit léta pečlivě budovaný systém transparentnosti a otevřenosti veřejné správy.

Šetření ve věci uzavírám touto zprávou, jež shrnuje mé dosavadní poznatky, které budou po vyjádření dotčených správních úřadů podkladem pro mé závěrečné stanovisko ve věci.

Podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, jsem požádala ústřední ředitelku, aby se ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení této zprávy k mým zjištěním vyjádřila a informovala mne, jaké přijala kroky ke zjednáání nápravy.

RNDr. Jitka Seitlová
zástupkyně veřejného ochránce práv