

**Olomoucký kraj**  
**Krajský úřad Olomouckého kraje**  
**Odbor majetkový, právní a správních činností**  
**Jeremenkova 40a, 779 11 Olomouc**

---

Sp. zn.: KÚOK/52248/2017  
Č. j.: KUOK 53470/2017

V Olomouci dne 9. 6. 2017

Oprávněná úřední osoba pro vyřizování: Mgr. Ondřej Vojkovský  
Oprávněná úřední osoba pro podepisování: Mgr. Šárka Calábková

## **Rozhodnutí**

Krajský úřad Olomouckého kraje jako odvolací orgán příslušný podle § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 89 odst. 1 a § 178 odst. 2 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) rozhodl o odvolání pana xxxxxxxxxx (dále také jen „odvolatel“) ze dne 16. 5. 2017, které směřuje proti rozhodnutí statutárního města Přerova, č. j.: MMPr/053515/2017/UIAK/MaE, datovanému ke dni 4. 5. 2017 a vydanému na základě § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“, „zákon“ nebo též „InfZ“), jehož prostřednictvím byla částečně odmítnuta odvolatelova žádost o informace ze dne 21. 4. 2017, evidovaná pod č. j.: MMPr/053515/2017, takto:

Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu se rozhodnutí Statutárního města Přerova, jakožto povinného subjektu dle InfZ ze dne 4. 5. 2017, č. j.: MMPr/053515/2017/UIAK/MaE, o částečném odmítnutí žádosti pana xxxxxxxxxx, v celém rozsahu

## **z r u š u j e**

a věc se

## **v r a c í**

tomuto povinnému subjektu k novému projednání.

## **O d ů v o d n ě n í**

Krajský úřad Olomouckého kraje, Odbor majetkový, právní a správních činností (dále také jen „odvolací orgán“ nebo též „krajský úřad“), obdržel dne 26. 5. 2017 prostřednictvím Statutárního města Přerova (dále také jen „povinný subjekt“) spisový materiál týkající se odvolání pana xxxxxxxxxx, které směřuje proti rozhodnutí povinného subjektu datovanému ke dni 4. 5. 2017, č. j.: MMPr/053515/2017/UIAK/MaE, o částečném odmítnutí odvolatelovy žádosti o informace.

Z předložené spisové dokumentace, jakož i ze souvisejících písemností, které měl odvolací orgán k dispozici, bylo zjištěno následující. Dne 21. 4. 2017 se odvolatel osobně dostavil do sídla povinného subjektu a požádal o poskytnutí informací dle InfZ, o čemž byl ze strany povinného subjektu pořízen úřední záznam podepsaný odvolatelem, č. j.: MMPPr/053515/2017. Z tohoto záznamu vyplynulo, že konkrétně odvolatel požádal o, cit.: „*pověření k výkonu interního auditu týkajícího se pochybení pana tajemníka, které bylo podáno zastupiteli xxxxxxxxxx a xxxxxxxxxx a o zprávu z tohoto auditu.*“ Z předmětného záznamu je dále zřejmé, že první ze dvou požadovaných informací (pověření k výkonu auditu) byla odvolateli na místě předána. Naopak zpráva z tohoto auditu odvolateli poskytnuta nebyla, s tím, že odvolatelova žádost o informace bude v této části vyřízena ve lhůtě dané zákonem o svobodném přístupu k informacím.

Následně povinný subjekt přistoupil k vydání zamítavého rozhodnutí, č. j.: MMPPr/053515/2017/UIAK/MaE, datovanému ke dni 4. 5. 2017, jehož prostřednictvím odvolatelovu žádost částečně odmítl, a to právě v části, jejímž předmětem byla, cit.: „*Zpráva o zjištěních z vykonaného interního auditu č. 2/2017, Prověření informací v žádosti o odvolání tajemníka Magistrátu města Přerova xxxxxxxxxx*“. Odvolateli bylo předmětné rozhodnutí o odmítnutí doručeno dne 10. 5. 2017. Se závěry, ke kterým v něm dospěl povinný subjekt, se však tento nespokojil, a proto dne 16. 5. 2017 přistoupil k podání odvolání proti shora konkretizovanému rozhodnutí. Ve svém odvolání, které povinný subjekt obdržel ještě téhož dne, tedy 16. 5. 2017, a které tento následně zaevidoval pod č. j.: MMPPr/064162/2017, vyjádřil odvolatel nespokojenost s postupem povinného subjektu, zpochybnil jeho argumentaci a uvedl, že postup povinného subjektu považuje za protizákonný, s tím, že žádá o zrušení napadeného rozhodnutí. Závěrem odvolatel uvedl, že trvá na tom, aby mu požadovaná zpráva o auditu byla poskytnuta. Spolu se spisovým materiálem byla následně celá záležitost v souladu se zákonem postoupena povinným subjektem k dalšímu řízení odvolacímu orgánu, který předmětný spis obdržel prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb dne 26. 5. 2017, jak bylo shora uvedeno.

Po důkladném prostudování dostupného spisového materiálu a pečlivém posouzení všech rozhodných skutečností, se kterými byl odvolací orgán obeznámen, dospěl tento k závěru, že povinný subjekt nepostupoval při vyřizování odvolatelovy žádosti o informace v souladu se zákonem. Valnou část odůvodnění napadeného rozhodnutí tvoří jakási „technická“ část, skrze kterou povinný subjekt mj. provedl vlastní přepjatě formalistickou úvahu stran naplnění zákonem stanovených náležitostí žádosti o informace, identifikace povinného subjektu, informační povinnosti či samotného pojmu „informace“ dle InfZ. Této pasáži nelze ze strany odvolacího orgánu v zásadě vytknout nic krom nadbytečnosti, neboť obsah podobně obecného shrnutí situace má jen zanedbatelný vztah k výrokové části, jejímž předmětem je částečné odmítnutí odvolatelovy žádosti o informace, konkrétně oné kýžené zprávy z auditu (viz výše). V další části odůvodnění povinný subjekt rozebírá, že odvolatelem požadovaná informace je součástí materiálů, jež byly postoupeny Policii ČR, která v související záležitosti vede trestní řízení.

Z hlediska odůvodnění napadeného rozhodnutí je však zásadní ta část, ve které povinný subjekt účelově konstruuje stav, cit.: „*kolize dvou práv, a to práva na informace a práva povinného subjektu neposkytovat nové informace, které dosud nebyly ukončeny rozhodnutím povinného subjektu, či případné ohrožení práv třetích osob, či schopnosti orgánů činných v rámci trestního řízení vyhledávat, odhalovat nebo*

*stíhat trestné činy.“ V návaznosti na to povinný subjekt, cit.: „...po prošetření konstatoval, že žadatel má právo na poskytnutí informací, tak jak je vymezil ve své ústně a následně i písemně podané žádosti ze dne 21. 4. 2017. Ovšem toto právo je omezeno přímo v InfZ...“ V souvislosti s tím povinný subjekt odkázal konkrétně na ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, § 11 odst. 4 písm. a) InfZ a § 11 odst. 6 InfZ, která dále opatřil dovysvětlujícími komentáři (viz dále). V závěru pak povinný subjekt celou věc uzavřel zkonstatováním, že, cit.: „Poměření obou práv, jak je uvedeno výše, dospěl povinný subjekt k názoru, že právo na odmítnutí části žádosti, tak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí, v současné době převažuje nad právem na poskytnutí informací a z tohoto důvodu část žádosti žadatele týkající se poskytnutí kopie zprávy povinný subjekt odmítá.“*

Odvolací orgán k tomuto uvádí, že povinný subjekt zásadním způsobem pochybil, když svou argumentaci postavil na jím tvrzené existenci jakéhosi „*práva neposkytovat informace*“, které v daném případě údajně převažuje nad právem na poskytnutí informací dle InfZ. Ze strany odvolacího orgánu je k tomuto nezbytné podotknout, že náš právní řád žádný institut „*práva neposkytovat informace*“ nezná a podobný způsob vyřizování žádostí o informace nepřipouští. Právo na informace samozřejmě nelze vnímat jako absolutní, proto také zákonodárce včlenil do zákona o svobodném přístupu k informacím určité výjimky, do jejichž uplatnitelnosti v praxi následně výrazným způsobem promluvil správní soudnictví a četná judikatura. V žádném případě ale nelze hovořit o tom, že by povinné subjekty dle InfZ disponovaly právem některé informace neposkytovat, zákon spolu s judikaturou nicméně říká, že právo na informace lze ve výjimečných případech omezit, to však pouze v situaci, kdy je ze strany povinného subjektu možné takový postup odpovídajícím způsobem odůvodnit.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu (dále také jen „NSS“) představuje právo na informace jednu z právních záruk zákonnosti ve veřejné správě (viz např. rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j.: 5 As 28/2007 - 89). Doktrína obdobně konstatuje, že jedním z hlavních významů práva na informace je, že dává občanům možnost vykonávat kontrolní funkce ve vztahu k fungování veřejné moci, což představuje jeden ze základních atributů liberálně-demokratického státu. Z relevantní odborné literatury lze pak vyčíst, že nejen reálné poskytování informací, ale, cit.: „*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 zvyšování její kvality a transparentnosti, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější) 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 ochotě 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.“ (Korbel, F. Právo na informace. Komentář. 2005, Praha: Linde, str. 48). Odvolací orgán k tomuto dodává, že se tento plně ztotožňuje s názorem NSS, jenž zastává princip otevřenosti (publicity) veřejné správy, který stojí v základu úpravy práva na informace. Jedině tak totiž může právo na informace efektivně plnit svou výše popsanou kontrolní funkci, a tím i přispívat ke zvyšování kvality výkonu veřejné správy a k růstu její důvěryhodnosti v očích veřejnosti.

Orgány veřejné moci musí k žádostem o informace přistupovat individuálně a vždy vycházet z pravidla, že je třeba poskytnout zásadně veškeré požadované informace, **ledaže jde o výjimku z pravidla a jsou dány závažné důvody pro ochranu jiného práva, které v určitém případě 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 jiného práva. 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. Pouze takto formulovaný, individualizovaný a nepaušalizující přístup k poskytování informací odpovídá požadavkům, jež na výkon veřejné správy klade právní řád i relevantní judikatura, která zákonný rámec jednoznačně rozšiřuje směrem k vyšší míře otevřenosti.

Pokud jde o ustanovení **§ 11 odst. 1 písm. b)** InfZ, kterým se povinný subjekt mj. zaštil, uvádí odvolací orgán následující. V zákoně je uvedeno, že povinný subjekt **může** omezit poskytnutí informace, pokud, cit.: *„jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.“* S ohledem na obsah spisového materiálu je zřejmé, že se v daném případě jedná o situaci, kdy lze požadovanou informaci (zprávu z auditu) považovat za podklad pro budoucí rozhodnutí, když tímto rozhodnutím má být odvolání/neodvolání tajemníka Magistrátu města Přerova ze strany primátora. Ono „rozhodnutí“ pak nelze vnímat výhradně coby akt vydávaný v rámci konkrétního správního řízení, nýbrž jej lze pojímat široce a podřadit pod tento pojem jakékoli řešení určité otázky ze strany povinného subjektu. Potud lze postup povinného subjektu vnímat jako správný. Výrazné pochybení ovšem spočívá v opomenutí správního uvážení, které pro danou situaci předepisuje zákonodárce. Text zákona totiž neříká, že by všechny informace, které lze označit za podklad pro budoucí rozhodnutí dle příslušného ustanovení InfZ, bylo nutné a priori odmítat, naopak hovoří o tom, že povinný subjekt **může** poskytnutí takovéto informace **omezit**, což dokládá, že zákon v těchto případech povinnému subjektu ukládá, aby se tento důkladně vypořádal s institutem správního uvážení (blíže viz rozsudek NSS 1 As 44/2008-116 ze dne 2. 7. 2008). To v praxi znamená, že zákonodárce prostřednictvím zvolené formulace povinnému subjektu předepisuje, aby tento v podobně nejednoznačných situacích zvážil, zda pro vydání informace přeci jen neexistuje legitimní důvod. V souvislosti s tím přichází v úvahu například situace, kdy by neposkytnutí informace mohlo ohrozit veřejný zájem.

Jinými slovy, povinný subjekt se musí v odůvodnění zamítavého rozhodnutí odpovídajícím způsobem vypořádat s otázkou, zda-li je skutečně nezbytné požadovanou informaci v daném případě rezolutně odmítnout, a není-li ve hře relevantní veřejný zájem, který hovoří pro její poskytnutí žadateli, tím spíš, je-li žadatelem o informace zastupitel, který z titulu své funkce činnost povinného subjektu průběžně monitoruje a lze mít za pochopitelné, že jej výstup z auditu zajímá. Odůvodnění napadeného rozhodnutí však žádnou podobnou úvahu povinného subjektu v souvislosti s ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) neobsahuje, povinný subjekt zcela ignoroval zákonem stanovenou diskreční pravomoc a ve svém postupu si počínal až příliš zbrkle, byť lze připustit, že požadovaná informace byla pořízena coby relevantní podklad pro rozhodnutí stran možného odvolání tajemníka. Navíc ustálená judikatura soudů, jakož i odborná literatura k nastalé situaci mj. říká, cit.: *„Před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je třeba v zásadě vždy provést tzv. test veřejného zájmu, tj. zvážit, zda v konkrétním případě*

*nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z (...) veřejných statků“ (viz Furek, A., Rothanzl, L. Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Praha: Linde, 2012, s. 310 – 314, 506 – 512 a také rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 78/2014 – 41 ze dne 13. 8. 2014). Tzv. test veřejného zájmu nebo též tzv. test proporcionality byl popsán např. v nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 10. 12. 1994. Uplatnění shora zmíněné diskreční pravomoci by tedy pro povinný subjekt mělo spočívat právě v důsledném provedení tohoto testu.*

Svým nálezem **IV. ÚS 3208/16** ze dne 21. 3. 2017 pak Ústavní soud předmětný test proporcionality dále konkretizoval, když v bodě 14 svého nálezu mj. uvedl, cit.: *„Ze strany správních orgánů postačí elementární a bezformální úvaha, splňující pouze požadavky srozumitelnosti a přezkoumatelnosti.“* Tímto závěrem tak Ústavní soud výrazně zjednodušil nároky, které dřívější judikatura na test proporcionality kladla, čímž de facto ztvrdil jeho význam v procesu poskytování informací, když povinným subjektům umožnil nedodržovat judikaturou již dříve striktně vymezená kritéria a vtiskl tak testu proporcionality o něco volnější podobu, aniž by jakkoliv slevil z důležitosti jeho provádění. Z odůvodnění napadeného rozhodnutí povinného subjektu však nevyplývalo, že by ke shora naznačené úvaze (testu proporcionality) povinný subjekt přikročil, ačkoliv tak dle názoru odvolacího orgánu učinit měl. Jeho postupu tak nebylo možné ze strany odvolacího orgánu přisvědčit.

Další z úskalí, které v souvislosti s odkazem na **§ 11 odst. 1 písm. b)** InfZ vyplynulo, je nemožnost ověření stran rozhodnutí primátora v záležitosti (ne)odvolání tajemníka. Ze spisu vyplynulo, že vlastní auditní zpráva, která je předmětem odvolatelovy žádosti o informace, byla vypracována coby podklad pro toto rozhodnutí. Zároveň ale není zřejmé, jaké stanovisko primátor zaujal, když tuto zprávu obdržel. Ze spisového materiálu je pouze dovoditelné, že povinnému subjektu byla doručena žádost Police ČR o vyjádření primátora k písemnosti nazvané „Žádost o odvolání tajemníka Magistrátu města Přerova xxxxxxxxxx“. Primátor podle všeho přistoupil v reakci na tuto výzvu k postoupení již vypracované auditní zprávy policejnímu orgánu, který v dané věci provádí šetření. Spisový materiál, který měl odvolací orgán k dispozici, však neobsahoval žádný odpovědní dopis (či obdobnou písemnost), ani sjetinu dokladu o doručení požadovaných dokumentů do datové schránky policie, tudíž není možné ověřit, zda byla ona auditní zpráva policejnímu orgánu skutečně postoupena. Stejně tak nemohl odvolací orgán spolehlivě zjistit, jakým způsobem se primátor k žádosti policie postavil a jestli v odpovědním dopise (byl-li odeslán) neuvedl skutečnosti, které by bylo možné vyhodnotit jako rozhodnutí ve věci (ne)odvolání tajemníka.

Ve vyjádření povinného subjektu, které bylo součástí postoupeného spisového materiálu, je sice uvedeno, že cit.: *„rozhodnutí v širším slova smyslu (rozhodnutí primátora o odvolání/neodvolání tajemníka) nebylo učiněno...“*, nicméně je nabíledni, že auditní zpráva, která byla vypracována coby podklad pro toto rozhodnutí, již byla vyhotovena a primátor k ní nepochybně musel v souvislosti s (ne)odvoláním tajemníka zaujmout konkrétní postoj, jinými slovy musel se rozhodnout, zda-li na základě této zprávy tajemníka odvolá, či nikoliv. Součástí spisového materiálu pak bylo „sdělení“ ze dne 13. 4. 2017, jehož prostřednictvím primátor informuje zastupitele o souvisejícím policejním vyšetřování, s tím, že všechny dokumenty byly odeslány Policii ČR k prošetření a do skončení vyšetřování se primátor k celé věci nebude vyjadřovat. V souvislosti s tím je na místě uvést, že proces

policejního vyšetřování je nezbytné striktně odlišit od procesu rozhodování o možném odvolání tajemníka, a neodvolal-li primátor tajemníka na základě zprávy z auditu do doby jejího postoupení policii, lze mít za to, že se rozhodl, jej neodvolat, protože pro danou chvíli nepochybně dospěl k rozhodnutí, pro které byla předmětná auditní zpráva vytvořena. Rozhodne-li se primátor po ukončení policejního vyšetřování své rozhodnutí o (ne)odvolání tajemníka s ohledem na nová zjištění přehodnotit, půjde nepochybně o nové budoucí rozhodnutí v dané záležitosti, které však nemůže ovlivňovat aktuální řízení o žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve zkratce řečeno, odvolací orgán respektuje, že auditní zpráva byla vytvořena coby podklad pro rozhodnutí primátora stran možného (ne)odvolání tajemníka, nicméně ze spisového materiálu nebylo možné spolehlivě ověřit, jestli toto rozhodnutí nebylo již učiněno. Stejně tak nebylo možné zjistit, zda-li předmětná zpráva byla skutečně postoupena policii, neboť spisový materiál neobsahoval žádný průvodní dopis ani doklad o doručení příslušných materiálů do datové schránky policejního orgánu, jak tento požadoval (viz výše), a jak tvrdí povinný subjekt. V případě, jako je tento, by do celé záležitosti nepochybně vneslo světlo čestné prohlášení primátora, ze kterého by bylo možné ukončení rozhodovacího procesu ve věci odvolání tajemníka magistrátu jednoznačně dovodit. Žádný takový dokument však nebyl součástí spisového materiálu, který měl odvolací orgán k dispozici. Pro úplnost odvolací orgán dodává, že ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) se lze zaštiťovat vždy jen do okamžiku vydání rozhodnutí.

Dalším zákonným ustanovením, kterým se povinný subjekt v napadeném rozhodnutí zaštiťoval, byl **§ 11 odst. 4 písm. a) InfZ**, v němž je uvedeno, že povinné subjekty neposkytují informace o probíhajícím trestním řízení. V souvislosti s tím povinný subjekt v odůvodnění zkonstatoval, že informace uvedené ve zprávě i samotná zpráva jsou součástí probíhajícího trestního řízení. K tomuto odvolací orgán dodává, že ze spisového materiálu nebylo možné spolehlivě zjistit, co všechno (a pokud vůbec) bylo policejnímu orgánu vlastně postoupeno, neboť spisový materiál neobsahoval ani žádný průvodní dopis, ani doklad o doručení jakékoliv dokumentace do datové schránky policie, což bylo již shora podrobně rozebráno. Dále povinný subjekt uvedl, že cit.: *„Poskytnutím předmětné informace by došlo ke zneužití práva, protože neposkytnutí informace je deklarováno v ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) InfZ.“* Z formulace, kterou užil povinný subjekt je zřejmé, že tento velmi zvláštním způsobem nahlíží na termín „zneužití práva“, neboť tohoto pojmu používá výhradně v souvislosti se zněním zákona o svobodném přístupu k informacím, aniž by blíže osvětloval, co konkrétně si pod oním „zneužitím práva“ ve skutečnosti představuje.

K samotnému pojmu zákazu zneužití práva je nutno uvést, že právní řád sice tento pojem užívá (např. čl. 17 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo § 8 občanského zákoníku), avšak nikde jej nedefinuje. Proto je nanejvýš potřebné případné užití tohoto principu při výkonu rozhodovací praxe náležitě rozebrat a odůvodnit, jak je ostatně uvedeno i v usnesení rozšířeného senátu NNS ze dne 27. 5. 2010, č. j.: 1 As 70/2008-74. Vzhledem k tomu, že tzv. zákaz zneužití práva musí být uplatňován nanejvýš restriktivně, muselo by být takové rozhodnutí (tj. aplikující daný princip) přesvědčivěji odůvodněno. Co do argumentace by tak odůvodnění postupu povinného subjektu mělo být výrazně přesvědčivější.

Pouhé zkonstatování, že cit.: „*Poskytnutím předmětné informace by došlo ke zneužití práva, protože neposkytnutí informace je deklarováno v ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) InfZ.*“ nelze vnímat jako plnohodnotné zdůvodnění. Ohradí-li se povinný subjekt vůči žadateli o informace tímto způsobem, tzn., že odkáže na zákonnou výluky z práva na informace, s tím, že poskytnutím informace by došlo ke zneužití práva, je nezbytné, aby tento postup dokázal odpovídajícím způsobem argumentačně podpořit. Navíc nelze nevidět, že celá myšlenková konstrukce povinného subjektu je v tomto případě značně matoucí, neboť budí dojem, že tím, kdo by se onoho zneužití práva dopustil, by v případě poskytnutí informace žadateli byl zřejmě povinný subjekt, nikoliv žadatel, což je v každém případě krajně neortodoxní přístup k dané problematice, leč co do přesvědčivosti značně nelogický a také argumentačně nedostačující. Spatřovali povinný subjekt v poskytnutí informace zneužití práva, měl v odůvodnění svého rozhodnutí tento závěr lépe odůvodnit, což neučinil a jeho argumentace tak vyznívá ryze účelově.

Pokud jde o samotné a již výše zmíněné ustanovení **§ 11 odst. 4 písm. a)**, odkazuje odvolací orgán na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu 1 As 97/2009 – 119 ze dne 16. 3. 2010, ve kterém je mj. uvedeno, cit.: „*Pojem „probíhající trestní řízení“ obsažený v ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je nezbytné interpretovat především v souladu se smyslem samotného zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavně zaručené právo na informace je politickým právem a je nadřazeno činnosti orgánů veřejné moci, neboť vyšší informovanost veřejnosti o činnosti státního aparátu přispívá ke kontrole veřejné moci a měla by zvyšovat důvěru občanů v efektivitu a hospodárnost její činnosti. Pojem „probíhající trestní řízení“ je tedy nutné vykládat restriktivně a vycházet z užšího pojetí trestního řízení, jež zpravidla lze chápat jako trestní stíhání končící pravomocným odsouzením pachatele trestného činu nebo jiným rozhodnutím ve věci samé.*“

Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí dále uvedl, že, cit.: „*...zásadním hlediskem pro rozhodnutí povinného orgánu o odepření informace podle ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím je probíhající trestní řízení v užším smyslu, tj. zpravidla trestní stíhání konkrétní osoby končící právní mocí rozsudku nebo jiného rozhodnutí ve věci samé. Jedná-li se o žádost o informaci týkající se dalších fází trestního řízení, povinný subjekt **v rámci své diskreční pravomoci uváží, zda by poskytnutím informace mohl být zmařen nebo ohrožen účel trestního řízení vycházející ze smyslu základního práva jednotlivce na informace o činnosti veřejné moci a ze zásady restriktivního výkladu omezení ústavně zaručených práv; pouze v případě, že by poskytnutím informace o těchto procesech mohl být účel trestního řízení zmařen, odepře povinný subjekt informaci s odkazem na ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona.***“

Z argumentace Nejvyššího správního soudu, ke které se rovněž přiklání i odvolací orgán, je tedy dovoditelné, že v rámci procesu odmítání žádosti o informace by se měl povinný subjekt v první řadě důkladně vypořádat s otázkou možného ohrožení účelu trestního řízení, a ne všechny žádosti s odkazem na příslušné ustanovení automaticky bez dalšího odmítat. Právě takováto úvaha v odůvodnění napadeného rozhodnutí povinného subjektu citelně schází, v důsledku čehož nemůže odvolací orgán postupu povinného subjektu přisvědčit, a to právě z důvodu nedostatečnosti odůvodnění. Jedná se o zásadní pochybení, které nekoresponduje s požadavky, které na činnost povinných subjektů klade zákon – v tomto konkrétním případě správní řád.

Totíž v případech, kdy se povinný subjekt rozhodne žádosti o informace (byť i jen zčásti) nevyhovět, musí tento přikročit k vydání řádného rozhodnutí o odmítnutí a v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu uvést v jeho odůvodnění krom jiného důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů. Uvedený postup však v odůvodnění napadeného rozhodnutí absentuje a povinný subjekt náležitosti, které pro odůvodnění stanovuje text zákona, nenaplnil. Pro úplnost odvolací orgán připomíná, že i v tomto případě (stejně jako pro ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) InfZ) platí, že před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je třeba v zásadě vždy provést tzv. **test veřejného zájmu**, tj. zvážit, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou (viz výše).

Obdobná je pak situace i v případě **§ 11 odst. 6** InfZ, na jehož ustanovení povinný subjekt v odůvodnění svého zamítavého rozhodnutí rovněž odkázal. Povinný subjekt nejprve citoval znění příslušného paragrafu, resp. odstavce, které zní, cit.: *„Povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně informací ze spisů, a to i spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu při prověřování oznámení, které vznikly činností těchto orgánů při ochraně bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti a při plnění úkolů podle trestního řádu, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Ustanovení jiných zákonů o poskytování informací tím nejsou dotčena.“* Dále se povinný subjekt vyjádřil k obsahu a původu informace, s tím, že mj. uvedl, cit.: *„Poskytnutím informací uvedených ve zprávě by se ohrozila práva třetí osoby, konkrétně tajemníka MMPr, kdy by poskytnutím informace před ukončením trestního řízení mohlo dojít k nemajetkové újmě této osoby (např. ve formě snížení důvěry v profesní postavení), či k porušení k porušení práva na nestranné a nezávislé trestní řízení; až policejní orgán (příp. pak soud) stanoví, zda pochybení uvedená v Žádosti o odvolání tajemníka Magistrátu města Přerova [REDAKCE] [REDAKCE] [REDAKCE] svědčí o vině za pochybení či ji vyvrací.“* Krom toho povinný subjekt hovoří o tom, že by cit.: *„...mohla být narušena schopnost orgánů činných v trestním řízení odhalit případnou trestnou činnost, která mohla případným nezákonným jednáním tajemníka vzniknout.“*

Z argumentace povinného subjektu však odvolací orgán nedovodil, jak by poskytnutí této auditní zprávy zastupiteli města mohlo narušit schopnost orgánů činných v trestním řízení, cit.: *„odhalit případnou trestnou činnost, která mohla případným nezákonným jednáním tajemníka vzniknout.“* V tomto smyslu je na odůvodnění povinného subjektu nezbytné pohlížet jako na nedostatečné. Tím, kdo kýženu informaci v rámci své samostatné působnosti disponuje, zůstává povinný subjekt, a proto on je tím, kdo o poskytnutí či odmítnutí informací rozhoduje, a měl by se v souladu se zákonem zcela logicky zabývat podrobnou úvahou, kterou do textu příslušného předpisu zanesl zákonodárce. Odvolací orgán netvrdí, že odvolatelem požadované informace je za každou cenu nezbytné poskytnout a v žádném případě nezpochybňuje specifika, jakož i náročnost vedení trestního řízení, naopak upozorňuje na neschopnost povinného subjektu vypořádat se právně relevantním způsobem s předmětným ustanovením zákona o svobodném přístupu k informacím, které je pro postup v celé záležitosti mimořádně významné.



Ustanovení **§ 11 odst. 6** totiž konkrétně stanoví, cit.: „*Povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně informací ze spisů, a to i spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu při prověřování oznámení, které vznikly činností těchto orgánů při ochraně bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti a při plnění úkolů podle trestního řádu, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Ustanovení jiných zákonů o poskytování informací tím nejsou dotčena.*“

Z formulace, kterou zvolil zákonodárce, nevyplývá, že by informace o činnosti orgánů činných v trestním řízení (včetně informací ze spisů) měly být povinnými subjekty za všech okolností automaticky odmítány. V předmětném ustanovení je naopak uvedeno, že k odmítnutí mají povinné subjekty přistupovat pouze tehdy, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky.

V situaci, kdy je povinnost povinného subjektu formulována shora citovaným způsobem, lze dle názoru odvolacího orgánu jednoznačně požadovat, aby povinný subjekt přistoupil ke zhodnocení možných rizik a přiměřeně zvážil, jestli jsou zákonodárcem formulované předpoklady v daném případě naplněny, tedy existuje-li potenciální nebezpečí, že by skrze poskytnutí informací žadateli mohlo dojít k ohrožení práv třetích osob či k možnému narušení práce orgánů činných v trestním řízení. Povinný subjekt se však výše naznačené úvaze vycházející ze zákona o svobodném přístupu k informacím vyhnul a za „třetí osobu“ označil tajemníka, jehož trestněprávní odpovědnost je věcí probíhajícího trestního řízení, přičemž svou argumentaci povinný subjekt postavil na prostém zkonstatování možného vzniku nemajetkové újmy této osoby (např. ve formě snížení důvěry v profesní postavení). K tomuto odvolací orgán dodává, že „důvěru v profesní postavení“ tajemníka mohlo (nejen) v očích zastupitelů snížit spíše oznámení o policejním vyšetřování, k němuž přikročil primátor ve svém sdělení ze dne 13. 4. 2017, č. j.: S-22/17/KP, tedy informace o vyšetřování samotném. Všeobecně lze mít za to, že mnohdy naopak zveřejnění podrobných důvodů prošetřování policií může onu pomyslnou „důvěru“ opětovně posílit. Ve světle toho je zřejmé, že uveřejnění předmětné auditní zprávy by do celé záležitosti mohlo vnést více světla a zamezit možným spekulacím. I proto, že nelze předpokládat, že by policie, resp. jí vedené vyšetřování (trestní řízení) mohlo obsah této auditní zprávy jakýmkoliv způsobem dodatečně revidovat. Ani námitky povinného subjektu stran porušení práva na nestranné a nezávislé trestní řízení tak nevykazují v souvislosti s možným poskytnutím auditní zprávy žadateli dle InfZ žádné opodstatnění.

V souvislosti s tím je nezbytné poznamenat, že předmětem odvolatelského dotazu byla právě ona auditní zpráva, tedy informace, kterou vytvořil a kterou vlastní povinný subjekt (byť byla v elektronické podobě podle všeho zřejmě postoupena prostřednictvím datové schránky policejnímu orgánu coby součást podkladů k dalšímu řízení). Odvolatel se nedotazoval ani na činnost policejního orgánu, ani na případné výstupy z probíhajícího trestního řízení. Předmětem jeho žádosti byl výsledek již provedeného auditu, který byl sice pravděpodobně předán policii coby součást podkladových materiálů pro trestní řízení, nicméně jen stěží lze přisvědčit argumentu, jenž v poskytnutí auditní zprávy spatřuje potenciální ohrožení práv tajemníka jakožto

třetí osoby. Stejně tak není jasné, jak by zpřístupnění požadované informace odvolateli mohlo ohrozit právo na nestranné a nezávislé trestní řízení. Tuto svou úvahu povinný subjekt opomněl argumentačně podpořit. K možnosti eventuálního narušení schopnosti orgánů činných v trestním řízení odhalit případnou trestnou činnost se povinný subjekt v odůvodnění svého postupu rovněž blíže nevyjádřil. Pouze opětovně (viz výše) zmínil, že poskytnutím předmětné informace by došlo ke zneužití práva, cit.: „...protože neposkytnutí informace je deklarováno v ustanovení § 11 odst. 6 InfZ.“ K této otázce se však již odvolací orgán shora podrobně vyslovil, když uvedl, že institut zneužití práva nelze dávat do souvislosti s poskytnutím informací žadateli dle InfZ (viz výše).

Argumentace povinného subjektu stran zneužití práva zachycená v textu napadeného rozhodnutí spadá podle názoru odvolacího orgánu spíše do spekulativní roviny a pro posouzení věci samé nemá rozhodující význam. O jinou situaci by se jednalo v situaci, kdy by bylo zjevné (např. z dalších písemností odvolatele, obsahu jeho telefonátů atd.), že právo na informace je vykonáváno vadným způsobem, neboť v takovém případě by aplikace výše zmíněného principu zákazu zneužití práva byla na místě. V posuzované záležitosti však odvolací orgán neshledal žádné zjevné indicie svědčící pro možnost takového postupu, který, jak bylo výše uvedeno, musí být uplatňován nanejvýš restriktivně. Odvolací orgán plně chápe skutečnost, že žádost týkající se auditu, resp. tajemníka může být vnímána coby zásah do soukromí. V souvislosti s tím je však nezbytné upozornit, že za nakládání s poskytnutými informacemi odpovídá vždy sám žadatel, který si musí být vědom, že řada informací spadá mezi osobní údaje ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a to se všemi důsledky z toho plynoucími. Odvolací orgán dodává, že tento nepovažuje užití § 11 odst. 6 InfZ ze strany povinného subjektu za jednoznačně chybné, nicméně nelze posvětit rozhodnutí, v němž nefiguruje důkladné odůvodnění zvoleného postupu. Pro úplnost odvolací orgán připomíná, že i v tomto případě platí, že před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je třeba v zásadě vždy provést tzv. **test veřejného zájmu**, tj. zvážit, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou (viz výše).

Ze spisového materiálu, který měl odvolací orgán k dispozici, zároveň nevyplynulo, že by povinný subjekt o svém rozhodnutí, jakož i o vlastní žádosti o informace, písemně informoval v souladu se správním řádem a související judikaturou (viz dále) všechny dotčené osoby, když minimálně jednou z nich je zcela jistě tajemník Magistrátu města Přerova xxxxxxxxxx. Odvolací orgán podotýká, že tento nemá povinnost zabývat se ze zákona dohledáváním všech dotčených osob, nicméně pro povinný subjekt by toto mělo být do budoucna přirozenou součástí jeho činnosti, a to nejen v rámci agendy svobodného přístupu k informacím.

K tomuto je ze strany odvolacího orgánu dále nezbytné dodat, že na postup při poskytování informací se aplikují základní zásady činnosti správních orgánů, z nichž plyne mj. povinnost chránit oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu (povinného subjektu) týká (§ 2 odst. 3 správního řádu), jakož i povinnost poskytnout dotčeným osobám přiměřené poučení, uvědomit je o úkonu, který správní orgán činí, resp. povinnost umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy (§ 4 odst. 2, 3 a 4 správního řádu). Postavením dotčených osob při poskytování informací se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v hojně rozšířeném rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62. V bodech

107 a 108 NSS uvedl, cit.: „Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky (ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 in fine. Z toho mimo jiné plyne i okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informace jedná – je jím především žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení), mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případné vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup.“

Zmíněnou problematikou dotčených osob se Nejvyšší správní soud zabýval podrobně rovněž v rozhodnutí č. j.: 1 As 189/2014 – 50, ze dne 17. 12. 2014, ve kterém mj. uvedl, že cit.: „...při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím mají osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny, práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejm. z § 4 správního řádu). Povinný subjekt jim v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů musí v řízení o žádosti umožnit hájit jejich práva. Při každém poskytování informací by měl nejprve ověřit, zda neexistují osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny na svých právech. Půjde především o případy, kdy žadatel bude požadovat informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a jejích osobních údajů (§ 8a, § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), resp. informace, jež by mohly mít povahu obchodního tajemství (§ 9 zákona), jako v nyní projednávaném případě. Pokud takové osoby budou existovat, vyrozumí je povinný subjekt o podané žádosti a případně i uvažovaném způsobu rozhodnutí o ní (§ 4 odst. 2 a 3 správního řádu); současně jim umožní hájit jejich práva, tj. v přiměřené době se k věci vyjádřit. Následně zpraví dotčené osoby o způsobu vyřízení žádosti. (...) Pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení pak již s ohledem na dikci § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím platí ustanovení o účastenství vyplývající z § 27 správního řádu. (...) Přestože zákon o svobodném přístupu k informacím v § 20 odst. 4 vylučuje účastenství dotčených osob podle § 27 správního řádu pro řízení o žádosti, nelze při poskytování informací dotčené osoby apriorně vyloučit z širšího chápání pojmu účastenství a upřít jim základní procesní práva v řízení o žádosti.“

Zde je na místě v souladu s aktuálními závěry odborné literatury upozornit, že vyjádření nesouhlasu dotčené osoby s poskytnutím informací požadovaných v žádosti není zákonným důvodem pro odmítnutí této informace ze strany povinného subjektu.

Absencí souhlasu dotčené osoby s poskytnutím informací rozhodnutí o odmítnutí informace odůvodnit nelze. Povinný subjekt při poskytování informací je totiž povinen chránit zájmy veřejné, nikoliv zájmy jednotlivých soukromých osob. Naopak je na dotčených osobách, aby případně svá dotčená práva včas a řádně hájily samy tzv. zásahovou žalobou (blíže viz Bielinová, P. Jak je to s právy osob dotčených podanou žádostí o informace, Moderní obec: odborný časopis pro veřejnou správu, únor 2016, roč. XXII, č. 2, s. 66.).

Závěrem odvolací orgán podotýká, že tento přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí zkoumá tento jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak pouze tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem (viz § 89 správního řádu).

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti dospěl odvolací orgán k závěru, že napadené rozhodnutí je zatíženo vadami, které způsobují nezákonnost tohoto rozhodnutí (zejm. rozpor se zákonem o svobodném přístupu k informacím a § 68 správního řádu), a proto o něm odvolací orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

### **P o u č e n í**

Proti rozhodnutí o odvolání se nelze dále odvolat (§ 91 odst. 1 věta první správního řádu).

Mgr. Šárka Calábková  
vedoucí oddělení legislativy a dozoru

### Rozdělovník:

1. xxxxxxxxxxxx;
2. Statutární město Přerov, Bratrská 34, 750 11 Přerov;
3. xxxxxxxxxxxx, tajemník Magistrátu města Přerova;
4. spis.