

**Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
Ministerstvo vnitra
Praha**

**K dopadům aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu
k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, na rozhodovací
činnost Ministerstva vnitra jako nadřízeného orgánu krajů při poskytování
informací ze samostatné působnosti
(informování o platech a odměnách)**

*2. aktualizace na základě aplikačních zkušeností k 15. lednu 2015;
změny vyznačeny červeně*

Zpracovalo oddělení legislativně-právní
Kontaktní osoby: JUDr. Adam Furek tel. 974 816 421, e-mail adam.furek@mvcz.cz,
Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec, tel. 974 816 477, e-mail tomas.jirovec@mvcz.cz

Shrnutí relevantní judikatury

1. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2014, č. j. 1 As 78/2014-41 [k povinnosti provádět tzv. test veřejného zájmu při aplikaci jednotlivých zákonných důvodů pro neposkytnutí informace (odmítnutí žádosti)]

„[16] Uvedené limity pro omezení práva na informace jsou určující především pro zákonodárce. Pokud by tedy zákonodárce zcela vyloučil nepřiměřeně široký okruh informací z poskytování, aniž by takovou výlukou bylo možné obhájit z hlediska čl. 17 odst. 4 Listiny, byla by předmětná úprava protiústavní. K ústavním limitům omezení práva na informace jsou však povinny přihlížet rovněž správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, tj. při zvažování výluk obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím je nutno prioritně usilovat o nalezení jejich ústavně konformního výkladu. Teprve v případě nemožnosti takového výkladu by byl obecný soud povinen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je tak 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 výše zmíněných veřejných statků (viz Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související*. Praha: Linde, 2012, s. 310–314, 506–512).“

2. Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62

„[107] 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*.

[108] 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. Komunikace mezi povinným subjektem a dotyčnou

osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[109] Poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. (blíže k odlišení obou typů úkonů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2201/2011 Sb. NSS, body 16-21).

[110] Pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení. Soudní ochrana je pak zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutím správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).“

3. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. prosince 2014, č. j. 1 As 189/2014-48

[27] Lze tak shrnout, že 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. Uvedený závěr podporuje i

odborná literatura (viz. opus cit. v bodě [24] výše, s. 653 – 654). 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.

[28] Na možnosti obrany práv dotčených osob při poskytování informací navazuje soudní ochrana ve správním soudnictví. Poskytnutí informace podle okolností může být nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Naopak pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydá o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo v odvolacím řízení. V takovém případě je soudní ochrana zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (srov. body 109 a 110 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012 – 62).

[29] Argumentace městského soudu, že zájmy dotčených osob při poskytování informací dostatečně chrání povinný subjekt, který není povinen tyto osoby vyrozumívat, je mylná. Částečně lze sice městskému soudu přisvědčit, že povinný subjekt posuzuje autonomně, zda lze požadovanou informaci poskytnout či zda neexistují některé výluky předpokládané zákonem o svobodném přístupu k informacím pro její poskytnutí; ve své úvaze o poskytnutí informace přitom není vázán názorem dotčené osoby. Neznamená to však, že by povinný subjekt při poskytování informací ochraňoval nejen zájmy veřejné, ale i zájmy dotčených osob. 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 [obdobně srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.).

[30] Neobstojí rovněž úvaha městského soudu, že účastenství dotčených osob v řízení o žádosti by paralyzovalo proces poskytování informací. Jakkoli existuje veřejný zájem na bezodkladném sdělení požadovaných informací žadateli, nelze tento zájem zcela nadřadit nad zájmy dotčených osob v řízení a zbavit je základních procesních práv, která jim v řízení o žádosti přísluší. Jak ostatně v bodě 108 citovaného rozsudku konstatoval

rozšířený senát: „Komunikace mezi povinným subjektem a dotyčnou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).“ (...)

[32] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že žalovaný je povinen při vyřizování žádosti o informace komunikovat se stěžovatelkou jako s potenciálně dotčenou osobou a umožnit jí hájit její zájmy, mohou-li být poskytnutím informace dotčeny. Stěžovatelka sice neměla nárok stát se „účastníkem“ řízení o žádosti, nicméně žalovaný s ní měl postupovat v úzké součinnosti a umožnit jí adekvátně hájit svá práva a oprávněné zájmy. To platilo tím spíše, pokud stěžovatelka žalovaného sama požádala, aby byla informována o žádostech o informaci, které by mohly do jejích práv zasahovat, a aby měla možnost se k věci vyjádřit.

Dopady rozhodnutí na postupy povinných subjektů (z hlediska přístupu Ministerstva vnitra jako nadřízeného orgánu)

1. K procesním požadavkům

Výzva k doplnění údajů žadateli:

- Bude-li podána žádost o informace, které se týkají třetích osob (srov. bod 108 rozsudku; rozsudek hovoří o tzv. dotčených osobách), avšak žadatel se nedostatečně v souladu s InfZ identifikuje (nesplní náležitosti žádosti podle § 14 odst. 2 InfZ), **je namíste žadatele v souladu s § 14 odst. 5 písm. a) InfZ vyzvat k doplnění identifikačních údajů**, a to i v případě, že půjde o informace zřejmě poskytnutelné. Na podporu tohoto přístupu lze odkázat na bod 109 rozsudku, který dotčené osobě umožňuje bránit se proti zpřístupnění informace jako proti nezákonnému zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (nelze vyloučit ani soukromoprávní obranu dotčené osoby přímo proti žadateli, pokud by získanou informaci dále využíval v rozporu s právními předpisy). Pro řádné vyřízení žádosti o informace je tedy ve smyslu § 14 odst. 5 písm. a) InfZ identita žadatele nutná (s ohledem na možnost obrany dotčené osoby). Výzva je akceptovatelná vždy, i když půjde o informace nesporně poskytnutelné (např. v případě odměny ředitele krajského úřadu).

Postup povinného subjektu při realizaci práva dotčených osob vyjádřit se k podané žádosti o informace (§ 4 odst. 4 správního řádu)

a) určení dotčených osob

- Jakmile se požadovaná informace bude týkat třetích osob (fyzické či právnické, a to i kdyby byly samy povinným subjektem), je třeba na prvním místě **všechny tyto osoby řádně identifikovat**, a to i za případného využití evidence obyvatel, resp. základních registrů. Takový postup je při vyřizování žádostí přípustný a lze jej opřít jednak o § 3a odst. 2 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů a dále o § 61 odst. 3 písm. f) a § 94a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. V případě žádostí o platy zaměstnanců to platí nejen pro stávající zaměstnance, ale i pro bývalé zaměstnance, pokud bude žádost směřovat k poskytnutí informace o výši jejich platu či odměny (vizte dále).
- Do spisu nebude třeba založit **speciální dokument prokazující identifikaci dotčených osob (seznam dotčených osob)**, pokud bude jejich určení zřejmé z výzvy dotčeným osobám (srov. dále) nebo z vydaného rozhodnutí o odmítnutí žádosti¹. Tento seznam může sloužit i jako rozdělovník pro doručování. Bude-li

¹ Podle § 68 odst. 2 správního řádu je povinnou součástí výrokové části rozhodnutí pouze označení účastníků dle § 27 odst. 1 správního řádu, nicméně rozhodnutí se oznamuje (doručuje) i účastníkům podle § 27 odst. 2 správního řádu. Ze spisu by tedy měl vyplývat označení všech účastníků a jejich identifikace. Tato identifikace musí být provedena v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu a § 18 odst. 2 správního řádu, tedy údaji o jménu, příjmení, datu narození a místu trvalého pobytu, jde-li o fyzickou osobu a

počet dotčených osob větší, je vhodné jejich seznam pořídit jako zvláštní dokument (pro přehlednost)². Údaje identifikující dotčené osoby musí umožnit nadřízenému orgánu doručování písemností, zejména vydané rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace. Tzn. identifikace v souladu s § 18 odst. 2 správního řádu (jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, jde-li o fyzickou osobu).

- **Uplatnění práv a postavení dotčených osob se týká jakékoli žádosti o informace, jež se vztahují ke třetím osobám**, tj. k těm, k jejichž ochraně by případně mělo při vyřizování žádosti dojít (nikoli jen k osobním údajům, ale též např. u ochrany obchodního tajemství podle § 9). **Srov. rozsudek č. j. 1 As 189/2014-48, bod 27.**
- **Vyřízení žádosti (poskytnutí informace) je třeba zaslat dotčeným osobám na vědomí** (s ohledem na jejich možnost bránit se poskytnutí informace; srov. bod 109 rozsudku). **Srov. rozsudek č. j. 1 As 189/2014-48, bod 27.**

b) Zaslání výzvy dotčeným osobám

- Nejvyšší správní soud v bodě 108 zdůraznil povinnost povinného subjektu umožnit dotčeným osobám, aby se k podané žádosti mohly vyjádřit (s odkazem na § 4 odst. 4 správního řádu). Povinný subjekt proto musí tyto osoby vyzvat a dát jim možnost na podanou žádost o informace reagovat.
- Účelem výzvy není (jen) získání souhlasu či nesouhlasu dotčených osob s poskytnutím informace (takový souhlas či nesouhlas bude ostatně ve většině případů irelevantní, typicky v případě platů, neboť zákonné důvody zpravidla se souhlasem třetí osoby nepočítají; vyjma např. § 11 odst. 2 písm. a/ InfZ či § 8a InfZ ve spojení s § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů). V rámci reakce na výzvu může dotčená osoba povinnému subjektu poskytnout argumenty pro odmítnutí žádosti např. pro zneužití práva na informace ze strany žadatele (srov. bod 91 rozsudku). **Výzva proto musí být učiněna vždy *ad hoc*, tedy ke každé žádosti o informace. V zásadě nelze výzvu nahradit dopředu učiněným vyjádřením dotčené osoby o tom, že nesouhlasí s poskytnutím konkrétních informací** (stejně tak nelze vyjádření učiněné k výzvě u první žádosti užít jako relevantní u každé další žádosti). **Výjimkou by byly případy, kdy z výslovně vyjádřené vůle dotčené osoby zcela jednoznačně a nesporně vyplýne, že výzvu do budoucna odmítá v případě jakékoli žádosti týkající se dané informace.** I v takovém případě však musí být alespoň kopie takového vyjádření

názvem a sídlem, jde-li o právnickou osobu (je vhodné též identifikační číslo). K ochraně těchto údajů srov. dále.

² Problematické se však v tomto případě jeví, pokud bude jako důvod pro odmítnutí žádosti využita ochrana osobních údajů, resp. bude-li informace poskytnutelná až po anonymizaci konkrétní osoby (např. poskytnutí anonymizovaných trestních rozhodnutí). Bude-li totiž uplatněn tento důvod, pak by zpřístupnění identity žadatele v rámci vedeného spisu (např. jako součást rozdělovníku vydaného rozhodnutí) tuto ochranu *de facto* negovalo. V těchto případech je tudíž nutné v písemnostech i ve spise provést taková opatření, aby žadatel (a případně další dotčené osoby) takto chráněné údaje nemohly zjistit (např. zasíláním oddělené výzvy k vyjádření apod.).

založena do spisu a povinný subjekt není zbaven povinnosti doručit případné rozhodnutí o odmítnutí žádosti dotčené osobě.

- Bude-li dotčených osob více než 30, bude Ministerstvo vnitra při přezkumu postupu krajů **akceptovat zveřejnění výzvy na úřední desce (včetně elektronického zveřejnění dle § 26 odst. 1 správního řádu)**, samozřejmě za podmínky, že dokumenty prokazující toto zveřejnění budou řádně doloženy do správního spisu (výchozí je § 144 správního řádu a § 65 odst. 3 zákona o archivnictví a spisové službě).
- Bude-li těchto osob do 30, je třeba je vyzývat individuálně. Má-li dotčená osoba datovou schránku, postačí dodání do datové schránky (do spisu je následně nutné doložit dodání do datové schránky). Pokud datovou schránku nemá, resp. ve vztahu k výzvě i pro urychlení věci, bude akceptovatelný i kontakt prostřednictvím e-mailové zprávy³ (s ohledem na nutnost zachovat – pokud možno – zákonné lhůty pro vyřízení žádosti o informace).
- **Výzva by měla obsahovat i povinným subjektem uvažovaný způsob vyřízení žádosti (je-li v době odeslání výzvy již znám); srov. rozsudek č. j. 1 As 189/2014-48, bod 27.** Ve výzvě by měla být uvedena i lhůta pro vyjádření, která by neměla být kratší než 5 dní. K výzvě je vhodné připojit kopii žádosti o informace, a to včetně identifikace žadatele (dotčené osoby by měly právo nahlížet do spisu, a není proto důvodu, aby se nemohly též seznámit s identitou žadatele). Bude-li výzva učiněna skrze úřední desku, je třeba anonymizovat žadatele – fyzickou osobu (s upozorněním na možnost se s její identitou seznámit prostřednictvím nahlížení do spisu).
- Pokud je zpracována jen jedna výzva pro všechny dotčené osoby (ať již je jim zasílána přímo nebo je zveřejněna na úřední desce), je třeba tyto osoby identifikovat jen jménem a příjmením (případně funkcí), a to podobně jako tomu je v písemném vyhotovení rozhodnutí (srov. § 69 odst. 2 správního řádu).
- Ve výzvě by měla být dotčená osoba též výslovně požádána o sdělení, zda uděluje či neuděluje souhlas s poskytnutím informace [srov. zejména „konstrukce“ důvodu podle § 11 odst. 2 písm. a) InfZ či § 8a InfZ § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb.].
- Je namístě akceptovat i vyjádření zaslané prostřednictvím e-mailové zprávy bez uznávaného elektronického podpisu (lze-li takto podat žádost o informace, není třeba trvat na přísnější formě pro „pouhé“ vyjádření). S ohledem na povahu postupu podle InfZ (zejména s ohledem na lhůty pro vyřízení žádostí) je na místě

³ Ustanovení § 18 odst. 3 vyhlášky č. 259/2012 Sb.: (1) Veřejnoprávní původce odesílá dokumenty prostřednictvím výpravny, která opatří odesílaný dokument náležitostmi potřebnými k jeho odeslání. (2) Veřejnoprávní původce vybaví výpravnu zařízením umožňujícím odesílání datových zpráv z elektronických adres podatelny zveřejněných podle § 2 odst. 3 písm. c), odesílání datových zpráv prostřednictvím datové schránky podle § 2 odst. 3 písm. d), má-li ji veřejnoprávní původce zřízenou a zpřístupněnou, a odesílání datových zpráv jinými prostředky elektronické komunikace, pokud je veřejnoprávní původce připouští.

akceptovat i vyjádření, která nebyla zaslána na elektronickou adresu podatelny (půjde-li o vyjádření v elektronické formě).

- Lhůtu pro vyřízení žádosti však z důvodu zasílání výzev nelze prodloužit, ledaže by třetí osoby byly rovněž povinnými subjekty (jinak není splněn žádný z důvodů podle § 14 odst. 7).

c) Následky nezaslání výzvy pro stížnostní řízení

- Ve stížnostním řízení nejsou dotčené osoby účastníky ani dotčenými osobami. Jeho účelem totiž není hodnocení správnosti poskytnutí informace, ale toliko posouzení tvrzené (ne)činnosti povinného subjektu, resp. stanovené výše úhrady. Rozhodnutí o stížnosti se ani dotčeným osobám neoznamuje (§ 16a odst. 9 InfZ).
- Dotčená osoba není oprávněna stížnost podat. Pokud se tak stane, nebude na takové podání pohlíženo jako na stížnost, nebude třeba ji proto předat nadřízenému orgánu. Povinný subjekt pouze vyrozumí stěžovatele o nepřípustnosti podané stížnosti.
- Ministerstvo vnitra ve stížnostním řízení na postup krajů jako povinných subjektů při poskytování informací ze samostatné působnosti nebude vyrozumívat dotčené osoby k uplatnění jejich práv⁴.
- Pokud však Ministerstvo vnitra zjistí při přezkumu postupu kraje při vyřizování žádosti o informace, že ten nevyzval dotčené osoby k vyjádření, využije ustanovení § 16a odst. 6 písm. b) InfZ a povinnému subjektu přikáže (nové) vyřízení žádosti, neboť takový postup nelze potvrdit jako správný, došlo-li při něm k porušení procesních povinností povinného subjektu.

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace

- Musí být oznámeno i dotčeným osobám, které se „v tomto okamžiku“ stávají účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu (bod 110 rozsudku). Oznámení doručení stejnopisu nebo, bude-li nad 30 účastníků, lze postupovat podle § 144 odst. 6 správního řádu a „dotčeným účastníkům“ doručovat veřejnou vyhláškou⁵.
- Před vydáním rozhodnutí (bude-li účastníků nad 30) není nutné postupovat podle § 144 odst. 3 správního řádu, ale postačí *prostá* výzva ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu [do stádia správního řízení se odmítnutí žádosti dostává až v okamžiku vydání rozhodnutí; srov. § 20 odst. 4 písm. a) InfZ].

⁴ Výjimkou by byl případný postup podle § 16a odst. 6 písm. c) InfZ (netýká se informací ze samostatné působnosti); před vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace nadřízeným orgánem by bylo nutné dotčené osoby považovat za účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu (zde již však striktně vzato nejde o postup při vyřizování stížnosti podle § 16a InfZ).

⁵ Při zveřejnění rozhodnutí způsobem umožňujícím dálkový přístup je nutné splnit též požadavky ochrany osobních údajů (srov. stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 1/2011, dostupné na <http://www.uuou.cz>).

- S ohledem na právní závěry Nejvyššího správního soudu, uvedené v rozsudku sp. zn. 1 As 78/2014, bude v zásadě vždy **nutné, aby každé rozhodnutí obsahovalo provedení tzv. testu veřejného zájmu (proporcionality)**, a to jako podmínka přezkoumatelnosti rozhodnutí. Z hlediska rozhodovací praxe Ministerstva vnitra proto bude třeba, aby součástí odůvodnění byla přiměřená úvaha na téma případné existence důležitého veřejného zájmu, pro který by mohlo být na místě prolomit zákonnou ochranu ve prospěch práva na informace (nepostačí pouhé konstatování, že žádný důvod shledán nebyl). **Pouze v případech, v nichž je zcela zřejmé a nepochybné, že intenzita zákonné ochrany převažuje nad právem na informace, není třeba test výslovně v rozhodnutí uvádět** (např. dojde k odmítnutí žádosti o poskytnutí citlivých osobních údajů o zdravotním stavu, obsažených v požadovaném dokumentu).

Ochrana osobních údajů dotčených osob v rozhodnutí o odmítnutí žádosti (a v rozhodnutí o odvolání)

- Podle § 68 odst. 2 správního řádu je nutné ve výrokové části rozhodnutí označit účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu. Jde-li o fyzické osoby, označují se údaji podle § 18 odst. 2 správního řádu, tedy jménem, příjmením, datem narození a adresou místa trvalého pobytu. V případě žádosti o informace je účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu pouze žadatel. Dotčené osoby jsou účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu a jejich identifikace ve výroku rozhodnutí tedy není zákonem předepsána.
- Podle § 69 odst. 2 správního řádu musí písemné vyhotovení rozhodnutí obsahovat jména a příjmení všech účastníků. Požadavkem zákona tedy není jejich „plná identifikace“ podle § 18 odst. 2 správního řádu (ta je správním řádem požadována jen ve výrokové části rozhodnutí a jen ve vztahu k účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu).
- **Uvedené znamená, že v písemném vyhotovení rozhodnutí se v případě dotčených osob uvede pouze jejich jméno a příjmení** (lze nad rámeček uvést i funkci vykonávanou u povinného subjektu). V písemném vyhotovení rozhodnutí se neuvádí ostatní identifikační údaje dotčených osob jako účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, tedy datum narození a adresa trvalého pobytu. Analogicky je namísto označovat dotčené osoby ve **výzvě k vyjádření**, pokud by byla rozesílána „hromadně“.
- Ochrana údajů dotčených osob však správní orgán nezabývá nutností tyto osoby jako účastníky řízení řádně identifikovat do spisu (optimálně založením seznamu obsahujícího všechny údaje podle § 18 odst. 2 správního řádu). Takový seznam je pak nutné vyloučit z případného nahlížení do spisu (přístup k němu lze připustit jen v rozsahu základních osobních údajů podle § 8b odst. 3 InfZ). Seznam může být užít jako *rozdělovník* pro doručování rozhodnutí (rozhodnutí pak může u identifikace účastníků jménem a příjmením podle § 69 odst. 2 správního řádu obsahovat odkaz na tento dokument).

Přezkum rozhodnutí povinného subjektu v odvolacím řízení

- **Předání spisu odvolacímu orgánu:** Podle § 16 odst. 2 InfZ musí povinný subjekt předložit odvolání nadřízenému orgánu do 15 dnů ode dne jeho doručení, a to spolu se spisovým materiálem.
- Spis je nutné předat **do 15 dnů ode dne doručení prvního odvolání** (ostatně obvykle ani nebude možné předpokládat, že dotčené osoby odvolání podají), a to spolu se spisem. Bude-li doručeno další odvolání, je třeba toto obratem předat nadřízenému orgánu.
- Do předávaného spisu je třeba **zařadit požadované informace, u nichž byl uplatněn důvod neposkytnutí**, neboť bez jejich znalosti nadřízený orgán obvykle nebude sto posoudit splnění důvodu pro neposkytnutí informace. Výjimkou mohou být jen informace, u nichž není třeba znát jejich přesný obsah (např. není třeba znát přesnou výši platu ředitele krajského úřadu k adekvátnímu rozhodnutí o odvolání). Do spisu je dále nutné doložit výzvy dotčeným osobám, doklady prokazující jejich doručení, doklady prokazující doručení rozhodnutí, doklady prokazující zveřejnění na úřední desce apod. Do spisu bude dále nutné, půjde-li o odmítnutí informace o platech, doložit pracovní náplň zaměstnance a případně též jeho pracovní zařazení, pokud bude přezkoumávané rozhodnutí založeno na názoru, že daná osoba nespadá do kategorie osob uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu, o nichž má být informace poskytována bez dalšího.
- Ministerstvo vnitra bude vyzývat podle § 36 odst. 3 správního řádu dotčené osoby k vyjádření se k podkladům, a to způsobem obdobným jako vyzývá povinný subjekt (srov. výše). Výjimkou je situace, kdy povinný subjekt tyto osoby vůbec ve spise neoznačil, případně údaje ze spisu tuto identifikaci a kontakt neumožňují, resp. pokud napadené rozhodnutí nebylo těmto osobám vůbec oznámeno. V těchto případech bude dán bez dalšího důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci.
- **Důvody pro zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost budou mj.:** nezaložení požadovaných informací do spisu, neprovedení testu veřejného zájmu. **Dalšími důvody** budou nevyrozumění dotčených osob (výzva) nebo nedoručení rozhodnutí povinného subjektu těmto osobám, případně nedostatečná identifikace dotčených osob ve spisu, která neumožní nadřízenému orgánu tyto osoby určit a doručovat jim v souladu se správním řádem.

2. K některým hmotněprávním otázkám

Podmínky možného upřednostnění ochrany informace o platu (odměně)

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012-62 vymezil okruh pracovníků, u nichž je informace o výši platu či odměny bez dalšího (bez provádění testu proporcionality) zpřístupnitelná. **Otázkou je, zda by bylo možné v některých specifických případech ochranu poskytnout.**

- NSS v rozsudku připustil **možnost neposkytnutí informace v případě zneužití práva na informace**: „[91] 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 odeprít na základě principu zákazu zneužití práva. Rozšířený senát zde odkazuje na své usnesení ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že *„zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako 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.“*
- **Budou-li splněny podmínky uvedené v rozsudku a budou-li řádně doloženy do spisu (a odůvodněny v rozhodnutí), bude možné potvrdit neposkytnutí informace konkrétnímu žadateli.**

Podmínky prolomení ochrany u „servisních pracovníků“

- Z rozsudku NSS 8 As 55/2012-62: „[98] Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, jsou-li placeny z veřejných prostředků, tak mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), a to samozřejmě jen za předpokladu, že nenaplnují některý z výše naznačených rysů. [99] Účelem druhé z podmínek je zajistit, že i v případech, kdy by za běžných podmínek informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků nebylo proporcionální poskytnout, se taková informace poskytne, jsou-li v daném případě konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na plat zaměstnance jsou vynakládány neehospodárně. Takové pochybnosti se mohou opírat o pestrý věnec skutkových důvodů, které lze jen stěží předem abstraktně charakterizovat. Toliko namátkou je možno poukázat například na situace, kdy existuje podezření, že plat je vyplácen za práci, která není ve skutečnosti vykonávána nebo je vykonávána v podstatně menší míře, než by to za normálních okolností odpovídalo dané pracovní pozici, či že vyplácený plat z nejasných důvodů podstatně vybočuje z platových poměrů obvyklých pro danou pracovní pozici.
- **Otázkou je, zda k prolomení ochrany postačí, pokud žadatel jen obecně uvede, že má „podezření“, nebo zda toto podezření musí založit na racionální úvaze, anebo zda je musí podložit i důkazy.** Nejvyšší správní soud v odůvodnění hovoří o „konkrétních pochybnostech“. Nebude proto bez další akceptovatelné jen obecné, neurčité tvrzení žadatele, na druhou stranu zřejmě

nebude možné trvat na doložení konkrétních důkazů. Postačí, pokud důvod pro prolomení ochrany bude založen na racionální argumentaci. V tomto případě je rovněž nutné do spisu doložit výši platu (odměny).

Zveřejnění platu (odměny) jako poskytnuté informace podle § 5 odst. 3 InfZ nebo § 5 odst. 7 InfZ (dobrovolné zveřejnění)

- NSS se k otázce zveřejnění podle § 5 odst. 3 InfZ nevyjádřil přímo, z bodu 93 však lze usuzovat, že se zveřejněním počítá: „[93] V první řadě jde o poněkud jiný způsob zveřejňování informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků. Tyto informace jsou poskytovány zásadně přímo žadatelům o informace, a tedy jen v případech, že nějaký žadatel vůbec podá žádost o informaci, a nejsou zveřejňovány v centralizované a systematické formě na jediné internetové stránce. K jejich zveřejnění, pokud jsou poskytnuty, sice dochází, avšak rozptýleně, na internetových stránkách jednotlivých povinných subjektů a ne vždy v plném rozsahu. Ustanovení § 5, upravující zveřejňování informací, o tom v odst. 3 stanoví, že *(d) o 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.* Dopad do soukromé sféry těch, jichž se informace týkají, je tak zpravidla v určitých ohledech omezen (jakkoli rozhodně není nevýznamný) zejména proto, že je poněkud obtížnější než při způsobu zveřejňování údajů, o jaký šlo ve věci *Schecke a Eifert*, takto rozptýleně zveřejňované informace shromažďovat do jednoho datového souboru, strukturovaně zpracovávat a kombinovat s jinými informacemi.“
- V tomto případě však Nejvyšší správní soud výslovně nevyloučil možnost provedení testu proporcionality (jeho provádění podporuje i zásadnější dopad internetového zveřejnění do sféry dotčených osob oproti zpřístupnění konkrétní osobě na základě konkrétní žádosti o informace; srov. též § 5 odst. 3 či § 10 zákona č. 101/2000 Sb.⁶). Naopak, k provádění testu proporcionality při zveřejňování údajů o platech a odměnách se přihlásil v navazujícím rozsudku ze dne 12. listopadu 2014, č. j. 4 As 90/2013-44. Ministerstvo vnitra bude proto i nadále zastávat společné stanovisko s Úřadem pro ochranu osobních údajů č. 1/2012 (<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-2012-1-pdf.aspx>) s tím, že postačí zveřejnit doprovodnou informaci o tom, že o určitých zaměstnancích (např. vymezením funkčního zařazení) byla poskytnuta informace o platu či odměně. Není namístě *privilegovat anonymní žadatele*: právu na informace žadatele odpovídá právo dotčené osoby žadatele znát (a potencionálně se proti němu bránit).

⁶ V této souvislosti lze do jisté míry polemizovat s Nejvyšším správním soudem, který zveřejnění informace podle § 5 odst. 3 InfZ na jednotlivých webových stránkách povinných subjektů odlišuje od zveřejnění na „centrálním místě“. Pokud totiž internetové vyhledávače zařadí takto zveřejněné údaje do svých vyhledávacích indexů, pak ke zjištění informace postačí zadat jméno a příjmení do vyhledávače, který tuto informaci zpřístupní. Vyšší míra ochrany při zveřejnění podle § 5 odst. 3 InfZ je tedy v takovém kontextu spíše sporná. Při zveřejňování podle § 5 odst. 3 InfZ je proto nutné zveřejněné údaje proti indexaci chránit. V podrobnostech srov. stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 1/2011 (<http://www.uoou.cz>).

- Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 12. listopadu 2014, č. j. 4 As 90/2013-44, připustilo i zveřejnění údaje o platu na základě § 5 odst. 7 InfZ (v rámci zveřejněného záznamu z jednání zastupitelstva). I při takovém zveřejnění je však nutné provést test proporcionality a v každém individuálním případě zvažovat, zda ke zveřejnění má či nemá dojít.

V jakém rozsahu mají být poskytnuty základní osobní údaje dle § 8b odst. 3?

- Na prvním místě je **rozhodující požadavek žadatele**. Nedomáhá-li se poskytnutí všech základních osobních údajů ve smyslu § 8b odst. 3 InfZ, není povinností povinného subjektu *jít nad rámec* podané žádosti a ostatní údaje poskytnout (obvykle je předmětem žádosti pouze výše platu či odměny).
- Pokud však žadatel požaduje údaje **v plném rozsahu**, je možné vůči některým z nich uplatnit princip proporcionality. Ke kontrole veřejné správy jistě není třeba znát rok narození úředníka či obec, v níž má trvalý pobyt. U těchto dílčích základních osobních údajů je tedy možné po řádném zvážení a odůvodnění uplatnit ochranu.

Ostatní otázky:

- **Rozsudek Nejvyššího správního soudu se výslovně nezabýval aplikovatelností svých závěrů též na bývalé zaměstnance povinných subjektů.** I tyto osoby však v době získání prostředků byly ve smyslu § 8b InfZ (a jeho výkladu Nejvyšším správním soudem) příjemci veřejných prostředků, a není proto důvodu, aby se závěry Nejvyššího správního soudu nevztahovaly i na ně. Ostatně v jejich případě je potřeba ochrany těchto údajů nepochybně nižší, neboť zpřístupněním této informace dojde k daleko méně intenzivnímu zásahu do soukromé sféry bývalých zaměstnanců. Lze nicméně uvažovat o tom, že ustanovení § 8b InfZ nabylo účinnosti až 23. 3. 2006 (novelou č. 61/2006 Sb.); do účinnosti neznal český právní řád legální důvod pro prolomení ochrany osobních údajů o výši platu či odměny zaměstnance veřejné správy. Pro by bylo možné odmítnout poskytnutí informace o výši platu či odměny zpětně za dobu před účinností dotčené novelizace.
- **Rozsudek nedává ani odpověď na to, do jaké míry mají být poskytovány informace o platech a dalších příjmech zaměstnanců veřejných institucí** (rozsudek se svými závěry zaměřuje na povinné subjekty v postavení správních úřadů či orgánů samospráv). Závěry soudu by nicméně měly být aplikovány přiměřeně i na tyto povinné subjekty, zejména z hlediska poskytování informací o osobách, které stojí v čele těchto povinných subjektů. Je nicméně nutné v každém konkrétním případě zvažovat, nakolik je postavení dotčeného zaměstnance srovnatelné s kategoriemi „vymezenými“ v rozsudku Nejvyššího správního soudu.