



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV-42802-2/ODK-2019

Praha 24. dubna 2019

Vážená paní
Mgr. Tereza Jenisová
tajemnice
Městský úřad Černošice

prostřednictvím systému datových schránek (ID DS: u46bwy4)

Žádost o stanovisko - poskytování informací ze správních (přestupkových) spisů

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel dne 18. března 2019 prostřednictvím systému datových schránek Váš dotaz týkající se poskytování informací (dokumentů) ze správních spisů vedených o přestupcích veřejných funkcionářů podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů na základě žádostí o informace podaných v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“, nebo „informační zákon“). Ministerstvo vnitra k dané problematice uvádí s ohledem na informační zákon následující stanovisko.

Obecně ke vztahu informačního zákona a ustanovení § 38 správního řádu

Předně je třeba konstatovat, že ze závěrů judikatury ke vztahu informačního zákona jako obecného právního předpisu upravujícího poskytování informací a úpravy nahlížení do spisu podle ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) jednoznačně vyplývá, že ustanovení § 38 správního řádu je třeba vykládat jako speciální úpravu k informačnímu zákonu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 InfZ toliko právě k případům nahlížení do spisu (resp. k materiálně obdobným situacím, kdy žadatel požaduje poskytnutí kopií celého spisu, případně jeho převážné části), coby jedné z forem přístupu k informacím (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2009, č. j. 1 As 51/2009-106, případně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23 a z novější judikatury rozsudek ze dne 28. listopadu 2018, č. j. 10 As 118/2018-53).



Pokud tedy žadatel požaduje nahlédnout do spisu, případně požaduje poskytnutí kopie celého spisu (což se dá materiálně považovat za obdobu fyzického nahlédnutí do spisu), bude povinný subjekt vyřizovat takovou žádost v režimu ustanovení § 38 správního řádu. V případě, že žadatel označí takovou to žádost jako žádost podle informačního zákona, bude na místě ji v režimu informačního zákona rozhodnutím podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ odmítnout s odkazem na ustanovení § 2 odst. 3 InfZ a následně požadavek řešit podle ustanovení § 38 správního řádu. Povinnost i v takovýchto případech vydat rozhodnutí o odmítnutí podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2009, č. j. 2 As 44/2008-72 (shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2012, 9 Ans 7/2012-56 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, č. j. 9 As 78/2013-26), ve kterých soud uvedl: „*Přesvědčení povinného subjektu o tom, že požadovaná informace nespadá pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím, nezabývá tento subjekt povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 informačního zákona podané v režimu tohoto zákona. Závěr o tom, že se jedná o informaci, jejíž poskytování upravuje zvláštní zákon (§ 2 odst. 3 informačního zákona), v sobě již zahrnuje věcné posouzení žádosti, jež musí být možné přezkoumat v odvolacím, případně v navazujícím soudním řízení.*“ K tomu je však třeba uvést, že uvedený názor Nejvyššího správního soudu o povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti relativizuje nedávný rozsudek téhož soudu ze dne 28. listopadu 2018, č. j. 10 As 118/2018-53 tuto povinnost, kde se uvádí (viz bod 26 odůvodnění): „*Jak již NSS uvedl ve shora cit. věci 2 As 38/2007, v takové situaci nebylo potřeba výzvy k upřesnění žádosti ani jiných postupů předpokládaných informačním zákonem, jak nesprávně dovodil v nyní napadeném rozsudku městský soud.*“ Judikatura v tomto tedy není zcela jednoznačná.

Lze tak uzavřít, že žádost o zaslání kopie celého spisu podanou účastníkem řízení (či jinou oprávněnou osobou) v režimu informačního zákona je třeba vyřídit postupem podle ustanovení § 38 (a tomu předcházejícímu vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ - viz předchozí odstavec).

Výše uvedené závěry vztahu informačního zákona a ustanovení § 38 správního řádu (při žádosti o nahlédnutí do spisu či žádosti o poskytnutí kopie celého spisu) se uplatní bez ohledu na to, zda je žadatelem podle informačního zákona osoba oprávněná k nahlížení do spisu podle ustanovení § 38 správního řádu či osoba, které toto procesní právo správní řád nepřiznává (rozdíl bude až následně v přístupu k takovým osobám při „překlopení“ požadavku do režimu správního řádu; po vyřízení žádosti rozhodnutím o odmítnutí - viz výše).

Jak bylo uvedeno, specialita ustanovení § 38 správního řádu vůči informačnímu zákonu se užije jen a pouze pro případ žádosti o nahlédnutí do spisu (či jeho materiálního ekvivalentu spočívajícím v žádosti o poskytnutí celého spisu či jeho převážné části např. formou kopie). V jiných případech, tedy pokud v režimu informačního zákona žádány dílčí dokumenty, je nutné žádost vyřizovat v režimu informačního zákona a ustanovení § 38 správního řádu se neužije. I zde platí, že takovou žádost může podat jak osoba oprávněná podle ustanovení § 38 správního



řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-70), tak kdokoli jiný. Na osobu oprávněnou však bude povinný subjekt nahlížet jako na privilegovaného žadatele (pokud má tato osoba možnost nahlédnout v zásadě bez omezení do celého spisu podle ustanovení § 38 správního řádu, není logické, aby povinný subjekt uvažoval o aplikaci případných zákonných omezení práva na informace v rámci vyřizování žádosti podle informačního zákona). Vůči ostatním žadatelům nelze vyloučit, že požadovaná informace ze spisu (či její část) nebude rozhodnutím o odmítnutí žádosti poskytnuta na základě některého ze zákonem aprobovaných důvodů (viz dále). V této souvislosti je třeba upozornit, že důvodem pro neposkytnutí informace podle informačního zákona nemůže být neveřejnost správního řízení ani povinnost mlčenlivosti (srov. ustanovení § 19 InfZ) a dokonce ani neprokázání právního zájmu.

Poskytování informací z „přestupkových“ spisů

Konkrétně je možné na danou problematiku nahlížet v závislosti na tom, zda přestupkové řízení dosud probíhá či již skončilo, a dále v závislosti na tom, zda se žadatel táže na výsledek konkrétního přestupkového řízení (kdo byl pachatelem, zda byl uznán vinným, jaký mu byl uložen trest či žádost o kopii vydaného rozhodnutí) nebo zda požaduje poskytnutí obecných informací o výkonu přestupkové „agendy“.

Prvotně je třeba odpovědět na otázku zda, a pokud ano za jakých podmínek, má být poskytnuta **informace o pravomocně ukončených přestupkových řízeních**. V nedávné praxi převažoval přístup, který – zjednodušeně řečeno – v podstatě mechanicky upřednostňoval ochranu osobnosti (včetně ochrany osobních údajů) proti právu na informace. Tento přístup však byl v navazujících letech do značné míry vyvrácen rozhodováním nejdříve Ústavního a následně i Nejvyššího správního soudu, které vztah mezi právem na informace a právem na ochranu osobnosti nově (v interpretační rovině) pojímá jako vztah dvou konkurujících si ústavních práv, jenž je nutné řešit na základě principu proporcionality. To znamená v konkrétních případech vždy zvažovat, zda převažuje ochrana osobnosti, nebo zda má být např. s ohledem na určitý legitimní veřejný zájem informace zpřístupněna. Z judikatury lze zmínit např. nálezy Ústavního soudu vztahující se k poskytování informací o komunistické minulosti dnes aktivních soudců (nálezy sp. zn. I. ÚS 517/10) nebo nálezy Ústavního soudu k poskytování informací o platech (nálezy sp. zn. IV. ÚS 1378/16) či rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k poskytnutí jmenného seznamu osob, kterým bylo uděleno státní občanství dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1993 Sb., o nabytí a pozbytí státního občanství (rozsudek ze dne 13. srpna 2014, č. j. 1 As 78/2014-41).

Ministerstvo vnitra zastává stanovisko, že žádost o informace týkající se konkrétního přestupce (obvykle zda byl stíhán a zda a jak byl potrestán) nelze bez dalšího (automaticky) odmítnout s odkazem na ustanovení § 8a informačního zákona. Je vždy nutné zabývat se především povahou přestupkového jednání, osobou přestupce a všemi dalšími souvislostmi, za nichž byl přestupek spáchán. Tam, kde s ohledem na tyto skutečnosti zcela zjevně převáží legitimní zájem na informování veřejnosti, je nutné ochranu osobních údajů prolomit a informaci

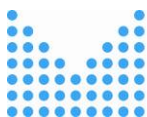


poskytnout. Zejména pak povaha osoby přestupce (např. představitelé státních orgánů či územních samosprávných celků) může být pro určité informování o přestupkových řízeních směrodatná.

Za učebnicový příklad prolomení ochrany osobních údajů přitom lze považovat právě řízení o přestupcích týkajících se veřejných funkcionářů vymezených v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2015, č. j. 2 As 196/2014-28 ve vztahu k osobě ministra a poslance). V daném případě je zřejmé, že přestupková řízení se vztahují k možnému porušení povinností, které se vážou právě na výkon veřejné funkce (nikoli tedy k dodržování právních povinností, které dopadají na velkou skupinu osob – např. účastníky silničního provozu, kde veřejná funkce nehraje roli) a právo veřejnosti na informace tak bude spíše převažovat nad ochranou informací o osobě obviněné z přestupku. Je však třeba dodat, že z rozhodnutí o přestupku nebude možno poskytnout kompletní identifikační údaje o osobě obviněné z přestupku, neboť např. přesná adresa takové osoby (byť veřejného funkcionáře) již se samotným přestupkem nijak nesouvisí a převaha práva veřejnosti na informace se u takovéto informace neuplatní. Lze uzavřít, že i v takovýchto přestupkových řízeních, kde obecně právo veřejnosti na informace převáží, bude třeba pečlivě zkoumat, jaké informace o osobě obviněné z přestupku se v rámci požadovaných informací objevují, jakého jsou charakteru a jak se vztahují k povaze projednávaného přestupku.

Je možno doplnit, že ustanovení § 8a InfZ chrání mimo jiné osobní údaje fyzických osob a odkazuje na principy ochrany podle předpisů upravujících problematiku osobních údajů. Stále ještě platný zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů pak podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) uvádí, že je správce může bez souhlasu subjektu údajů zpracovávat osobní údaje, *pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.* Informace vztahující se k obvinění veřejného funkcionáře z přestupku podle zákona o střetu zájmů lze podle názoru Ministerstva vnitra podřadit pod informace o veřejně činné osobě vztahující se k jeho veřejné činnosti, neboť předmětem skutkových podstat přestupků podle zákona o střetu zájmů je dodržování právních povinností plynoucích právě z povahy zastávané veřejné funkce. Uvedené ustanovení bude s největší pravděpodobností přesunuto právě do informačního zákona na základě novelizace informačního zákona obsažené v nové legislativně přijaté na základě potřeby adaptovat tzv. GDPR nařízení (návrh předmětného zákona putuje nyní k podpisu prezidenta republiky – viz sněmovní tisk č. 139). Uvedené tak v zásadě potvrzuje, že v souvislosti s předmětnými přestupkovými řízeními bude aplikace důvodů pro odmítnutí žádosti spočívající v odkazu na ochranu osobních údajů (tedy těch, které se vážou na skutkovou podstatu přestupku podle zákona o střetu zájmů, ze kterého je veřejný funkcionář obviňován) stěží právně hájitelná.

Lze tak uzavřít, že bude-li žadatel žádat poskytnutí kopie přestupkového rozhodnutí konkrétního přestupce, uplatní se pravidla uvedená v předchozích odstavcích. Vždy bude nutné posuzovat obsah konkrétního rozhodnutí. Tam, kde



veřejný zájem na poskytnutí informace nepřeváží, je na místě žádost zcela odmítnout (obvykle s odkazem na ochranu osobnosti). Tam, kde by podle zmíněných pravidel bylo možné určité informace o přestupci sdělit, bude třeba pečlivě posoudit obsah poskytovaného rozhodnutí a zvážit, zda je lze vydat zcela nebo pouze v omezené míře (např. po anonymizaci svědků apod.).

V případě, že žadatel požaduje poskytnutí konkrétní informace **z přestupkového řízení, které dosud nebylo pravomocně ukončeno**, bude zpravidla možné uplatnit důvod pro odmítnutí žádosti podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, obvykle ve spojení s ustanovením § 8a téhož zákona, jenž chrání osobnost fyzické osoby (v daném případě přestupce). Takto bude nepochybně možné odmítnout požadavky na poskytnutí celých písemností uložených ve správním spise, stejně tak jako i údaj o osobě podezřelého ze spáchání přestupku (tento údaj by bylo na místě poskytnout jen zcela výjimečně, a to za dále uvedených pravidel).

Opět je však třeba říci, že v případech, na které poukazujete ve Vaší žádosti, tedy řízení o možných přestupcích podle zákona o střetu zájmů, je situace komplikovanější, a to z výše uvedených specifik přestupků podle zákona o střetu zájmů. Povinný subjekt je podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) povinen odůvodnit krom toho, že jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu (což by se dalo ve vztahu k víceinstančním řízením vztáhnout i na nepravomocné rozhodnutí povinného subjektu, byť i to je značně sporné¹⁾), zejména to, že potřeba časové ohraničeného omezení práva na informace (které je v daném ustanovení stanoveno jako fakultativní) v daném případě převažuje nad zájmem veřejnosti na informace. Jelikož judikatura správních i Ústavního soudu v několika případech jasně uvedla, že v případě politiků není právo na ochranu osobnosti tak silné, jako v případě jiných osob, a tyto osoby musí snést intenzivnější zásah do osobnostních práv, je otázkou, zda by bylo udržitelné, aby povinný subjekt omezil právo na informace o skutečnostech projednávání přestupků podle zákona o střetu zájmů s odkazem na neukončené správní řízení. A to právě proto, že veřejnými funkcionáři jsou podle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů nejvýznamnějšími představitelé legislativy a exekutivy státu. Podle názoru Ministerstva vnitra je tedy v okamžiku, kdy je již vydáno, byť nepravomocné, rozhodnutí správního orgánu v řízení o přestupku veřejného funkcionáře podle zákona o střetu zájmů aplikace důvodu pro odmítnutí žádosti obsaženého v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) InfZ obtížně hájitelná. Stejně tak může, právě s ohledem na charakter skutkových podstat podle zákona o střetu zájmů, jen obtížně obstát aplikace ustanovení § 8a InfZ (viz k argumentaci výše v části o pravomocně ukončených přestupkových řízeních).

Pokud žadatel požaduje poskytnutí obecných informací o přestupkových řízeních (např. výsledky výkonu této agendy za určité období), zpravidla nebude na

¹⁾ Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. října 2015, č. j. 10 As 126/2015 – 33, ve věci žádosti o nepravomocné rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, lze dovodit, že pro Nejvyšší správní soud není právní moc rozhodnutí okamžikem, do kterého by se dalo úspěšně aplikovat ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) InfZ.



místě žádost odmítnout (ledaže by požadavek již bylo možné vyhodnotit jako žádost o vytvoření nové informace).

Lze tak uzavřít, že podle názoru Ministerstva vnitra bude odmítnutí žádostí týkajících se informací ze správních spisů vedených v rámci přestupkových řízení s veřejnými funkcionáři podle zákona o střetu zájmů jen obtížně hájitelné, a to jak v případech pravomocně neukončených řízení (po vydání rozhodnutí), tak v případech pravomocně ukončených řízení.

Dovolujeme si upozornit, že výše uvedené názory Ministerstva vnitra nejsou právně závazné, neboť právně závazný výklad právních předpisů ve vztahu ke konkrétní skutkové situaci může podávat jen příslušný soud.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Vyřizuje: Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec
tel. č.: 974 816 477
e-mail: odbordk@mvcv.cz