



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

ODBOR DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K POSTUPU POVINNÝCH SUBJEKTŮ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

1

**Vyřizování žádostí o informace
ze správních spisů**

podle právního stavu
k 1. říjnu 2009

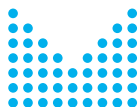
ODBOR
DOZORU A KONTROLY VEŘEJNÉ SPRÁVY
MINISTERSTVA VNITRA
2009

METODICKÉ DOPORUČENÍ K POSTUPU POVINNÝCH SUBJEKTŮ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

1

Vyřizování žádostí o informace
ze správních spisů

www.mvcr.cz/odk



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

METODICKÉ DOPORUČENÍ K POSTUPU POVINNÝCH SUBJEKTŮ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM

Vyřizování žádostí o informace ze správních spisů

Vydává: Ministerstvo vnitra České republiky, odbor dozoru a kontroly veřejné správy,
nám. Hrdinů 3, 140 21 Praha 4

Autoři: Mgr. Lukáš Rothanzl, JUDr. Adam Furek

Odsouhlaseno: odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra

Schválila: Ing. Marie Kostruhová

Grafická úprava a tisk: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4

Počet stran: 20

Místo a rok vydání: Praha, 2009

OBSAH

ÚVODNÍ SLOVO	6
I. POPIS PROBLÉMU	7
II. STANOVISKO MINISTERSTVA VNITRA	8
1) Vztah InfZ ke správnímu řádu	8
2) Postup při vyřizování žádostí o informace ze správních spisů	9
Neukončená správní řízení (správní řízení probíhající)	9
Správní řízení pravomocně ukončená	10
SHRNUTÍ	14
Z RELEVANTNÍ JUDIKATURY	15

ÚVODNÍ SLOVO

Dostává se Vám do rukou metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, které pro Vás připravil odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Jedná se o nedílnou součást řady metodických doporučení, která by měla přispět ke zvýšení míry informovanosti územních samosprávných celků. Obsažené informace jsou cíleny na pomoc územním samosprávným celkům, a to především v problematikách spadajících do tzv. samostatné působnosti. Tématická zaměření jednotlivých metodických doporučení jsou vybírána na základě podnětů a dotazů, se kterými se odbor dozoru a kontroly veřejné správy setkává nejčastěji. V případě změny právních výkladů v souvislosti s přijetím nových zákonů budou metodické pomůcky průběžně aktualizovány.

Věříme proto, že metodické doporučení přispěje k usnadnění Vaší každodenní činnosti.

Praha, září 2009

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy

I. POPIS PROBLÉMU

Jedním z problémů aplikační praxe při vyřizování žádostí o informace v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále „InfZ“), je nejednotnost přístupu tzv. povinných subjektů (§ 2 odst. 1 a 2 InfZ) k poskytování informací o jimi vedených (ať už probíhajících nebo již ukončených) správních řízeních. Lze přitom zaznamenat tendenci k odpirání poskytnutí konkrétních informací obsažených ve správních spisech s odkazem na právní úpravu nahlížení do spisu podle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále „správní řád“), resp. v minulosti s odkazem na § 23 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

V rámci této praxe je buď odmítána aplikovatelnost InfZ jako taková (úprava nahlížení do spisu je v těchto případech považována za zvláštní právní úpravu poskytování informací, vylučující použití obecné úpravy InfZ, a takové žádosti bývají zpravidla kvalifikovány jako žádosti o nahlédnutí do správního spisu), nebo je povinnými subjekty žádost sice vyřizována v režimu InfZ, nad jeho rámec je však po žadatelích – s odkazem na právní úpravu nahlížení do spisu dle správního řádu – požadováno prokázání právního zájmu na seznámení se s danými informacemi. Argumentováno bývá zásadní neveřejností správního řízení, rizikem narušení jeho nestranosti (u řízení probíhajících), popř. povinností mlčenlivosti oprávněných úředních osob.

Vzniká tedy otázka, zda lze právní úpravu nahlížení do správních spisů považovat za zvláštní úpravu poskytování informací a pokud nikoliv, zda je možno při vyřizování žádostí o informace v režimu InfZ zohlednit požadavky správního řádu na přístup k těmto informacím (tedy zda je možno aplikovat právní úpravu správního řádu jako omezení práva na informace dle InfZ). Posouzením těchto otázek se zabývá toto právně nezávazné metodické doporučení, vycházející ve svých závěrech z dostupné relevantní judikatury správních soudů.¹

¹ Skutečnost, že většina dostupné judikatury se vztahuje k předchozí právní úpravě nahlížení do spisu dle § 23 zákona č. 71/1967 Sb., nemá na platnost závěrů uvedených v tomto doporučení vliv, neboť předchozí i současná úprava nahlížení do spisu spočívá na obdobných principech. Prvotní zmínky v dostupné judikatuře správních soudů tomuto názoru nasvědčují (viz např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. března 2007, č. j. 57 Ca 66/2006-55 či rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. května 2007, č. j. 5 Ca 120/2006-33).

II. STANOVISKO MINISTERSTVA VNITRA

1) Vztah InfZ ke správnímu řádu

Vztahem obecné a zvláštních úprav poskytování informací se InfZ zabývá ve svém § 2 odst. 3, dle něhož se zákon (InfZ) nevztahuje na poskytování informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, *pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací*. Z citovaného příkladného výčtu parametrů, jež by měla zvláštní právní úprava poskytování informací – má-li vyloučit aplikaci úpravy obecné – splňovat, je zřejmé, že InfZ není aplikovatelný pouze v případě, že zvláštní právní předpis stanoví jinou *komplexní* úpravu podmínek a provedení práva na informace.²

Ustanovení správního řádu o nahlížení do spisu však potřebný komplexní charakter nevykazují; oba instituty mají nadto odlišnou právní povahu. Zatímco postup žadatele o informace v režimu InfZ je realizací hmotného práva, garantovaného předpisy ústavního pořádku (čl. 17 Listiny), úprava správního řádu, jakožto procesního předpisu, stanoví postup uplatnění procesního práva účastníků řízení (a za stanovených podmínek jiných osob) seznámit se s obsahem spisu *formou (fyzického) nahlédnutí*. Taková procesní úprava proto nikterak nevyklučuje možnost uplatnění hmotného práva na informace cestou podání žádosti dle InfZ, jejímž předmětem je obdržení požadovaných informací jinou formou než fyzickým nahlédnutím u správního orgánu. Správní řád je proto ve vztahu k InfZ zvláštní úpravou pouze ve vztahu k nahlížení do spisu a uplatní se proto jen v případě žádostí, které jsou svým obsahem žádostmi o nahlédnutí do spisu.³

Požaduje-li naproti tomu žadatel s odkazem na InfZ poskytnutí informací ze správního spisu jinou formou (zasláním kopií listin⁴ či sdělením konkrétních údajů), uplatní se plně režim vyřízení žádosti stanovený InfZ.⁵ Není přitom rozhodné, požaduje-li takto informace účastník řízení či jiná osoba – jediným kritériem určení právního režimu vyřízení žádosti je její obsah ve výše zmíněném ohledu, tedy je-li požadováno nahlédnutí do spisu, nebo jiná forma poskytnutí informace.⁶

Postup povinných subjektů, spočívající v paušálním odpírání poskytování informací ze správních spisů s odkazem na správní řád, resp. v nevyřizování takové žádosti v režimu InfZ, proto z výše uvedených důvodů není v souladu se zákonem a představuje zásah do ústavně zaručeného práva na přístup k informacím o činnosti veřejné správy.

Chybný je i postup povinného subjektu, který považuje žádost o informace vztahující se ke správnímu řízení „automaticky“ za žádost o nahlédnutí do spisu pouze z toho důvodu, že

2 Srov. např. rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. března 2007, č. j. 57 Ca 87/2005-41.

3 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2004, č. j. 5 A 158/2001-100, publikované pod č. 204 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2004.

4 Skutečnost, že s právem nahlízet do spisu je spojeno právo na pořízení kopií listin (§ 38 odst. 4 správního řádu) možnost žádat o tyto kopie dle InfZ nevyklučuje právě proto, že správní řád mluví o pořízení kopií ve spojitosti s nahlížením, zatímco dle InfZ lze o kopie žádat nezávisle na něm. Právo na pořízení kopií bylo ostatně judikaturou chápáno jako integrální součást práva nahlízet do spisu i za předchozího správního řádu (srov. např. 6 A 143/2001-151), jehož komplexní specialitu ve vztahu k InfZ však judikatura odmítla.

5 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006 č. j. 5 As 3/2006-70.

6 Tamtéž

z dané žádosti (odkazující na InfZ) není jednoznačně zřejmé, je-li žádáno poskytnutí informací jinou formou než nahlédnutím. V takovém případě je na místě postupovat dle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ a vyzvat žadatele k upřesnění žádosti⁷. Pouze v případě, že by žadatel na základě této výzvy vyjádřil úmysl nahlédnout do spisu, má být žádost vyhodnocena jako žádost dle § 38 správního řádu a v jeho režimu má správní orgán postupovat.

2) Postup při vyřizování žádostí o informace ze správních spisů

V režimu InfZ tedy postupuje povinný subjekt v situaci, kdy žadatel svým podáním tento právní režim založí. V takovém případě je povinností povinného subjektu požadované informace poskytnout, s výjimkou informací, u nichž je dle InfZ dán některý z důvodů pro jejich neposkytnutí. Povinný subjekt bude tedy postupovat při vyřízení žádosti v intencích § 12 InfZ, dle něhož *všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon.*

Podřazení žádostí o informace ze správních spisů režimu InfZ tedy bez dalšího neznamená povinnost poskytnout tyto informace v plném rozsahu; u řady informací obsažených ve spisech bude naopak třeba aplikovat jejich ochranu a s využitím některého z důvodů dle InfZ tyto informace neposkytnout (s tím, že v těchto případech bude třeba vydat rozhodnutí o / částečném/ odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 InfZ)⁸. Z hlediska uplatňování jednotlivých důvodů pro neposkytnutí informací o správním řízení je třeba rozlišovat **správní řízení dosud neukončená (probíhající) a správní řízení již pravomocně skončená.**

Neukončená správní řízení (správní řízení probíhající)

Podle **§ 11 odst. 1 písm. b) InfZ** *může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud 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.* V případech dosud neukončených správních řízení tedy může povinný subjekt aplikovat toto ustanovení a dokumenty obsažené ve správních spisech před vydáním rozhodnutí neposkytovat. Protože zákon hovoří o *omezení poskytnutí informace*, nemůže povinný subjekt žádost zcela odmítnout, ale měl by poskytnout alespoň základní informace o řízení (např. o předmětu řízení, o tom, že řízení probíhá, podle okolností i o účastnících řízení apod.)⁹ Aplikace tohoto omezení je přitom InfZ založena na *správním uvážení* (povinný subjekt *může* omezit...), což zároveň znamená, že povinný subjekt musí, pokud se rozhodne omezení využít, vždy toto správní uvá-

⁷ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2004, č. j. 6 A 83/2001-39, publikovaný pod č. 651 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2005, str. 821.

⁸ S přihlédnutím k některým právním závěrům obsaženým v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2005, č. j. 6 As 40/2004-62, publikovaného pod č. 711/2005 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2005, by zřejmě nebylo nutné aplikovat důvody pro ochranu informací vůči žadatelům, kteří jsou (byli) účastníky řízení, o kterém požadují informace (omezení by se vůči těmto žadatelům aplikovalo pouze do té míry, do jaké by se nemohli sami seznámit se správním spisem podle § 38 správního řádu).

⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. ledna 2008, č. j. 5 As 28/2007-89, publikovaný pod č. 1532 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 4/2008.

žení odůvodnit¹⁰. Ve vztahu k probíhajícím řízením může toto omezení spočívat např. v potřebě ochrany účastníků řízení, nestrannosti správního orgánu, v potřebě zabránit možnému zneužití získaných informací např. ke spekulativním nákupům apod. (spornost existence legitimního zájmu na neposkytnutí informací o probíhajícím správním řízení může být dána pouze pokud by o informace žádali účastníci řízení – viz dále).

Při užití tohoto důvodu je rovněž nutné odlišovat informace vzniklé skutečně „nově“ v rámci přípravy rozhodnutí (vydání těchto informací lze odmítnout) od informací vzniklých jako samostatné výstupy, které následně slouží jako podklad pro budoucí rozhodnutí – na posledně uvedené informace se ochrana dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ neuplatní. Takovými informacemi mohou být např. některé důkazní prostředky vzniklé činností jiných povinných subjektů (např. protokoly z ukončených kontrol apod.).

I v případě žádosti o poskytnutí informací o neukončených správních řízeních lze dále aplikovat všechny ostatní důvody pro odmítnutí žádosti, které InfZ stanoví (viz dále).

Správní řízení pravomocně ukončená

V případě pravomocně ukončených správních řízení bude nejčastěji připadat do úvahy užití následujících důvodů pro odmítnutí žádosti:

a) ochrana osobních údajů, osobnosti a soukromí fyzických osob (§ 8a InfZ)

Podle tohoto ustanovení platí, že *informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.*

Obecnou právní úpravou ochrany osobnosti je zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Podle jeho § 12 odst. 1 písemnosti osobní povahy, podobizny, obrazové snímky a obrazové a zvukové záznamy týkající se fyzické osoby nebo jejích projevů osobní povahy smějí být pořízeny nebo použity jen s jejím svolením.

Nakládání s osobními údaji a jejich ochranu upravuje zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Rovněž dle tohoto zákona je ke zpracování osobních údajů (příčemž zpracováním se rozumí i jejich zpřístupnění) zásadně třeba souhlasu subjektu těchto údajů. Výjimky z tohoto pravidla stanoví zákon o ochraně osobních údajů taxativně (§ 5 odst. 2).

V obou případech je tak k poskytnutí uvedených druhů informací třeba souhlasu osob, jejichž soukromí či osobnosti se tyto informace týkají. Praktickým problémem, vyvstávajícím při vyřizování žádostí dle InfZ, je otázka, zda je povinností povinných subjektů aktivně zjišťovat existenci tohoto souhlasu, tzn. oslovit dotčené osoby a zjistit jejich stanovisko. Ministerstvo vnitra zastává v této věci doporučující stanovisko, že má-li povinný subjekt možnost u třetí osoby ověřit, zda udělí souhlas či nikoli a nejde-li o administrativně náročný úkol (např. týkající se velkého množství osob), je vhodné tak učinit (v případě, že třetí osoba předem vyslovila nesouhlas s poskytnutím informace, to samozřejmě není třeba). Pokud tak nicméně povinný subjekt neučiní, nebude jeho postup při vyřizování žádosti pouze z tohoto důvodu nezákonný, neboť při absenci výslovného zakotvení příslušné povinnosti nelze neověření existence sou-

¹⁰ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. července 2008, č. j. 1 As 44/2008-116.

hlasu dotčených osob – již s ohledem na krátkou zákonnou lhůtu pro vyřízení žádosti – přičítat povinnému subjektu k tíži.

Specificky bude třeba přistupovat k žádostem o informace o konkrétních správních řízeních, jichž se účastní konkrétní fyzická osoba a které se dotýkají či mohou dotýkat její osobnostní sféry (typicky žádost o informace o přestupkovém řízení vedeném proti určité konkrétní fyzické osobě např. pro přestupek proti občanskému soužití). V těchto případech bude zpravidla nutné žádost odmítnout zcela, neboť poskytnutím by i jen dílčí informace by mohlo dojít k porušení ochrany osobních údajů či osobnosti fyzické osoby, již se správní řízení týká.

Pro úplnost je třeba upozornit na povinnost poskytnout k žádosti dle InfZ základní osobní údaje o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky (§ 8b InfZ).

b) ochrana důvěrnosti majetkových poměrů (§ 10 InfZ)

Aplikace tohoto důvodu omezení práva na informace bude praktická zejména ve vztahu k daňovým řízením, resp. informacím ze správy daní a poplatků ve smyslu zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů.

c) ochrana obchodního tajemství (§ 9 InfZ)

Možnost aplikace tohoto důvodu je podmíněna naplněním všech znaků legální definice obchodního tajemství (§ 17 zákona č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů) u požadované informace. Častou chybou povinných subjektů je odprání celých dokumentů (typicky smluv), obsahujících obchodní tajemství (zatímco smlouva měla být poskytnuta s vyloučením chráněných údajů), jakož i spokojení se s tvrzením třetích osob, že požadované informace jsou jejich obchodním tajemstvím (rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace pouze s odkazem na uvedená tvrzení jsou nepřízvučná, neboť povinný subjekt neověřil kumulativní existenci všech znaků obchodního tajemství).

d) informace vzniklé bez použití veřejných prostředků, které byly předány osobou, již takovou povinnost zákon neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí (§ 11 odst. 2 písm. a/ InfZ)

Takovými informacemi jsou např. žádosti, kterými se zahajuje správní řízení či podněty, na jejichž základě je povinným subjektem vedeno řízení z moci úřední, popř. další podání třetích osob, splňující podmínky tohoto ustanovení (s ohledem na zákonnou dikci zřejmě nebude předmětné ustanovení možno aplikovat na případy, kdy zákon předpokládá možnost uložit předložení informace rozhodnutím správního orgánu – např. § 53 odst. 1 správního řádu). V otázce nezbytnosti ověření souhlasu třetí osoby povinným subjektem platí přiměřeně závěry uvedené shora *sub a*).

e) informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím (§ 11 odst. 3 InfZ)

Součástí správních spisů bývají např. kopie protokolů o provedených kontrolách. Citovaný důvod omezení práva na informace nelze dle výslovné dikce InfZ aplikovat u informací, které při plnění kontrolních a jiných úkolů ve smyslu daného ustanovení vznikly

činností povinného subjektu. Poskytnutí kontrolních protokolů jako takových proto nic nebrání, vyloučit je možno pouze ty jejich části, obsahující informace získané od třetích osob (typicky kontrolovaných subjektů). Ačkoli tak zákon výslovně nestanoví, nebude možné toto omezení aplikovat vůči těm informacím (pisemnostem), které žádostí oslovený povinný subjekt sice získal od třetí osoby při plnění kontrolní či dozorové činnosti, jestliže tato třetí osoba je sama povinným subjektem (např. pokud Ministerstvo vnitra v rámci kontroly samostatné působnosti obce disponuje vyjádřením obce k vytykaným skutečnostem).



V praxi bývá sporné, zda a popř. do jaké míry může povinný subjekt po žadateli požadovat při vyřizování žádosti podle InfZ **prokázání právního zájmu** s odkazem na § 38 správního řádu (zda je tedy toto ustanovení specifickým důvodem omezení práva na informace, rozšiřujícím množinu omezujících důvodů dle InfZ). Judikatura není v této otázce zcela konzistentní, přesto lze v nejnovější rozhodovací praxi soudů pozorovat tendenci k neprokazování právního zájmu v řízení dle InfZ.¹¹ S tímto závěrem se Ministerstvo vnitra ztotožňuje, neboť požadavek na prokázání právního zájmu či odůvodněnosti žádosti jde nad rámec InfZ, který nepožaduje odůvodnění žádosti o informace. Tento požadavek je proto dle názoru Ministerstva vnitra legitimní pouze při vyřizování žádosti o nahlédnutí do spisu v režimu správního řádu a souvisí se skutečností, že osoba oprávněná nahlédnout do spisu má právo seznámit se s jeho obsahem v plném rozsahu. V režimu InfZ se naopak uplatní všechny v něm uvedené důvody pro omezení práva na informace, jejichž aplikace je tak dostatečnou zárukou ochrany těchto informací a není již nezbytné ověřovat kvalifikovaný právní zájem žadatele.

Jak vyplývá z výše uvedeného, může být žadatelem o informace ze správních spisů dle InfZ i účastník řízení. Jelikož má účastník právo seznámit se (formou nahlédnutí do spisu a ve spojení s ním i pořízením výpisů či kopií) s celým obsahem spisu (s výjimkou informací dle § 38 odst. 6 správního řádu), není při vyřizování jeho žádosti v režimu InfZ třeba aplikovat důvody omezení práva na informace. V případech jiných osob než účastníků řízení však není povinný subjekt při vyřizování žádosti dle InfZ povinen ověřovat jejich právní zájem¹²; u těchto osob se proto omezení práva na informace naopak uplatní.



Důvodem pro neposkytnutí informací ze správních spisů nemůže být ani **neveřejnost řízení** (resp. především **ústního jednání** – viz § 49 odst. 2 správního řádu)¹³ ani **povinnost mlčenlivosti** uložená správním řádem oprávněným úředním osobám v § 15 odst. 3 (stejně tak nemůže být důvodem pro neposkytnutí informací z daňových řízení samo o sobě ustanovení o mlčenlivosti, obsažené v daňovém řádu), neboť podle § 19 InfZ *umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanoveným tímto zákonem není porušením povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony.*

11 Srov. (byť trochu v jiné souvislosti) rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2007, č. j. 5 Ca 126/2006-28, publikovaný pod č. 1300 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 9/2007.

12 Srov. podpůrně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2005, č. j. 6 As 40/2004-62, publikovaný pod č. 711/2005 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2005.

13 Srov. (v jiné souvislosti) rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. srpna 2005, č. j. 6 As 40/2004-62, publikovaný pod č. 711/2005 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 12/2005.



V souvislosti s poskytováním informací ze správních spisů se v praxi rovněž vyskytly dva problémy – **zda je povinností povinného subjektu vyhovět žádosti o poskytnutí kopie určitého dokumentu** (např. správního spisu) nebo zda může povinný subjekt v těchto případech žádost adekvátně vyřídit tím, že poskytne pouze „výpis“ z rozhodnutí a dále, zda v případě poskytnutí kopie ze správního spisu v režimu InfZ může žádat úhradu **správního poplatku** podle zákona č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (konkrétně podle položky č. 3 sazebníku), resp. zda může stanovit pro takové případy výši **úhrady** za zhotovení kopie podle § 17 odst. 1 InfZ ve výši odpovídající správnímu poplatku.

Ve vztahu k „nároku“ na poskytnutí kopie dokumentu v režimu InfZ došlo v nedávné době ke sjednocení dosud nikoli zcela jednotné soudní judikatury rozhodnutím Nejvyššího správního soudu¹⁴, podle jehož publikované právní věty *informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, není selektivní sdělení obsahu smlouvy, nýbrž text smlouvy v její celistvosti jako takový. Jestliže žadatel požádal o poskytnutí informace kopií smlouvy, na jejíž obsah se nevztahuje ochrana obchodního tajemství, je povinný subjekt povinen pořídit fotokopii, případně jinak hodnověrným způsobem poskytnout žadateli obsah smlouvy v kompletní podobě*. Přestože tedy Nejvyšší správní soud výslovně nedovodil povinnost poskytnout pouze kopii určitého dokumentu, zpravidla nebude možné žádost o poskytnutí kopie uspokojivě vyřídit jinak než právě pořízením takové kopie. Poskytnutí výpisu z rozhodnutí proto nelze považovat za dostatečné.

InfZ zakládá povinnému subjektu **právo na úhradu určitých nákladů spojených s poskytováním informací v § 17 InfZ**. Jelikož mezi tyto náklady nenáleží *správní poplatek* podle zákona o správních poplatcích, lze mít za to, že povinný subjekt nemůže ani při poskytování informací formou kopií ze správních spisů požadovat úhradu správního poplatku. Zmíněné ustanovení správního řádu opravňuje povinný subjekt mj. žádat úhradu za poskytnutí kopie, pro jejíž určení počítá nařízení vlády č. 173/2006 Sb. v § 4 odst. 1 se (skutečnými) náklady na její pořízení. To znamená, že „cena“ za poskytnutí kopie by měla odpovídat skutečným nákladům a nemůže proto být stanovena ve výši odpovídající správnímu poplatku.

¹⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. května 2008, č. j. 1 As 17/2008-67, publikovaný pod č. 1627 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 8/2008.

SHRNUTÍ

V režimu InfZ lze žádat o poskytnutí informací obsažených ve správních spisech; žadatelem může být účastník řízení i jiná osoba. Povinné subjekty nejsou oprávněny takovou žádost v režimu InfZ nevyřizovat.

Při vyřízení žádosti se postupuje v plné míře dle InfZ, včetně aplikace důvodů pro omezení práva na informace. Tyto důvody není třeba aplikovat pouze ve vztahu k účastníkům řízení, kteří jsou zásadně oprávněni seznámit se s obsahem spisu v plném rozsahu. Podmínkou poskytnutí informace v režimu InfZ není prokázání právního zájmu žadatele.

Z RELEVANTNÍ JUDIKATURY

(judikatura je dostupná ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu nebo na internetových stránkách tohoto soudu – <http://www.nssoud.cz>)

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. ledna 2004, č. j. 5 A 158/2001-100, publikovaný pod č. 204 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 5/2004:

Ustanovení § 23 správního řádu o nahlížení do spisů je zvláštním ustanovením ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V případech, na něž se vztahuje § 23 správního řádu, nelze postupovat podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (V posuzovaném případě se žadatel žádostí domáhal nahlédnutí do spisu podle InfZ).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. října 2004, č. j. 6 A 83/2001-39, publikovaný pod č. 651 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 9/2005:

Navíc bylo třeba, aby si správní orgán nejenom v případě žádosti o poskytnutí této informace, ale i žádosti uvedené pod bodem 3 (poskytnutí kopie všech pravomocných rozhodnutí o zvláštním užívání komunikace), ujasnil, zda takto formulovaná žádost nebyla ve své podstatě žádostí o nahlížení do spisu neúčastníkem správního řízení. Ustanovení § 23 spr. ř. o nahlížení do spisu totiž slouží k získání informací o správním spise nebo jeho části pro účastníky řízení, jejich zástupce či pro jiné osoby. Toto právo pak v sobě zahrnuje i možnost pořizování kopií ze spisu. V takovém případě by správní orgán musel především vyřešit otázku, zda žalobce osvědčil právní zájem na takovém nahlížení. V úvahu je v této souvislosti třeba vzít, že v případech, na které se vztahuje ustanovení § 23 spr. ř., nelze aplikovat zákon č. 106/1999 Sb., neboť podle ustálené soudní judikatury (např. judikát č. 204/2004 Sb. NSS) je ustanovení § 23 spr. ř. (jinak právního předpisu obecné povahy) ve vztahu k zákonu o poskytnutí informací ustanovením zvláštním.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2006, č. j. 8 As 34/2005-76:

Nejvyšší správní soud považuje žádost o kopii rozhodnutí, jak byla žalobcem podána, za jednoznačnou žádost o informace v tomto rozhodnutí obsažené; zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje definici „informace“ – obecně je obsah tohoto výrazu chápán jako „zpráva, sdělení“, jako určitý projev, ve kterém se konstatují fakta. Pokud žalobce požadoval kopii rozhodnutí jako celku, pak nevyloučil žádný z údajů v něm obsažených jako takový, který nepožaduje. Úvaha stěžovatele o tom, že žádost o kopii určitého rozhodnutí ze správního spisu není žádostí o informaci o skutečnostech v rozhodnutí obsažených, ale žádostí o nahlédnutí do spisu, není důvodná. Žalobce nepožadoval nahlédnutí do spisu, ale domáhal se informací obsažených v jediném konkrétním rozhodnutí, které ve své žádosti zcela přesně specifikoval. Taková žádost ostatně odpovídá situaci, kdy žadatel nemůže znát detailně obsah požadovaného rozhodnutí. Nejvyšší správní soud proto žádost stěžovatele, navíc výslovně tak označenou, považuje za nepochybnou žádost o sdělení informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, která v posuzované věci není ustanovením § 23 správního řádu nijak omezena. V uvedených závěrech Nejvyšší správní soud odkazuje rovněž ke svému rozsudku ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004-62 (publikovanému pod č. 711/05 Sb. NSS).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-7:

Zákon č. 106/1999 Sb., v ust. § 1 stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány a který se co do forem poskytování informací rovněž neomezuje jen na nahlédnutí do spisu, přičemž tohoto práva může využít každá fyzická nebo právnická osoba. Rozdíl mezi jednotlivými instituty lze spatřovat v tom, že nahlížení do spisů ve správním řízení není realizací hmotného práva, nýbrž práva procesního; úprava obsažená ve správním řádu se totiž vztahuje pouze na situaci „fyzického“ nahlížení do spisu (zpravidla u správního orgánu; srovnej též např. § 23 zák.č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků) Pokud však žadatel s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb., požádá o poskytnutí informací obsažených ve spise jinou formou než nahlédnutím (poskytnutím kopie listin, ve spise obsažených, sdělením konkrétního údaje apod.), je na místě aplikovat zákonem upravující „právo na informace“, tedy postup dle cit. zákona č. 106/1999 Sb., neboť správní řád jiné formy poskytování informací neupravuje. Právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb. je tak možno označit za prostředek realizace hmotného práva, přičemž z ničeho nelze dovodit, že jej nemůže využít i účastník řízení, z něhož má být informace poskytnuta. Předpokladem pro postup dle zákona o poskytování informací je skutečnost, že žadatel přesně specifikuje požadovanou informaci, prokáže odůvodněnost svého požadavku a správní orgán, jako povinný subjekt, rozhodne v jakém rozsahu předmětnou informaci poskytne. Ve smyslu ust. § 2 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů je třeba za jedinou právní úpravu, která má před tímto zákonem přednost považovat takovou, která upravuje poskytování informací komplexně.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. března 2007, č. j. 57 Ca 66/2006-55:

Pokud žalobce zvolil postup podle zák.č. 106/1999 Sb., bylo povinností prvoinstančního správního orgánu i žalovaného žalobcem požadované informace žalobci poskytnout, pokud jejich poskytnutí nebránila některá z výluk uvedených v zák.č. 106/1999 Sb. Pokud by žalobce zvolil postup podle § 38 správního řádu, bylo by povinností prvoinstančního správního orgánu i žalovaného umožnit žalobci nahlédnout do správních spisů, pokud by tomu nebránila nějaká ze skutečností uvedených v § 38 správního řádu, např. neprokázání právního zájmu nebo jiného vážného důvodu. Mezi nahlížením do spisů podle § 38 správního řádu a poskytováním informací podle zák.č. 106/1999 Sb. je řada odlišností. Zák.č. 106/1999 Sb. například dává na rozdíl od § 38 správního řádu právo na informace každému, tedy i osobě odlišné od účastníků a jejich zástupců, a to bez ohledu na nutnost prokazovat odůvodněnost požadavku, na druhou stranu je rozsah poskytovaných informací mnohem více omezen. Při nahlédnutí do spisu kupříkladu nelze vylučovat osobní údaje účastníků řízení a jejich zástupců, informace o majetkových poměrech osob obsažených ve správních spisech a další informace uvedené v § 11 zák.č. 106/1999 Sb.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. května 2007, č. j. 5 Ca 126/2006-28, publikovaný pod č. 1300 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, č. 9/2007.

Soud však má za to, že § 133 stavebního zákona není ani ustanovením, které by omezovalo poskytnutí informací postupem podle zákona č. 106/1999 Sb. na jejich poskytnutí pouze osobám, jejichž požadavek je „požadavkem odůvodněným“ ve smyslu § 133 stavebního zákona.

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zajišťuje provedení práva určeného Listinou základních práv a svobod v čl. 17 (práva na informace); toto právo lze omezit

pouze zákonem, a to pouze tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti (čl. 17 odst. 4 Listiny). Potřebné informace přitom jednak jsou nástrojem kontroly veřejnosti vůči orgánům spravujícím věci veřejné, jednak slouží jako podklad pro volbu každého jednotlivého občana při správě věcí veřejných. Zákon č. 106/1999 Sb. tak představuje normu obecnou, což nevylučuje, aby určité otázky byly, avšak pouze pro vymezený okruh právních vztahů a vymezený okruh subjektů, řešeny v jiných právních předpisech; např. v § 133 stavebního zákona.

Ustanovení § 133 stavebního zákona uvádělo, že osoby, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, mají právo nahlížet do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb a pořizovat si z ní výpisky (příslušný správní orgán je při tom povinen učinit taková opatření, aby nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti). Zda odůvodněnost požadavku byla či nebyla žalobcem prokázána, bylo na úvaze a rozhodnutí správního orgánu. S informacemi obsaženými v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb se tedy za podmínek stanovených § 133 stavebního zákona mohla seznamovat (a pořádit si výpisky) pouze osoba, o níž správní orgán uznal, že „prokázala odůvodněnost“ svého požadavku. Toto ustanovení tedy představovalo právo osob, které měly „vztah k věci“ (vybrané skupiny osob), na přímý přístup k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb. Orgán územního plánování a stavební úřad musel sice učinit opatření, aby nedošlo k porušení státního, hospodářského či služebního tajemství a zákonem stanovené či uložené povinnosti mlčenlivosti, postupem podle § 133 stavebního zákona však mohly být žalobci zpřístupněny některé údaje, které jinak byly chráněny zákonem č. 106/1999 Sb. a jejichž poskytnutí by postupem podle zákona č. 106/1999 Sb. muselo být odepřeno [např. § 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., ve znění platném do 22. 3. 2006, stanovilo, že povinný subjekt informaci neposkytne, pokud by tím byla porušena ochrana duševního vlastnictví stanovená zvláštním předpisem, např. zákon č. 35/1965 Sb., o dílech literárních, vědeckých a uměleckých (autorský zákon)].

Od práva náležejícího vybrané skupině osob ve smyslu § 133 stavebního zákona je podle názoru soudu třeba odlišit obecné právo vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb., tj. obecné právo na informace, které přísluší všem a podléhá omezením stanoveným pouze a jedině zákonem.

Poskytnutí informace požadované podle zákona č. 106/1999 Sb. lze odepřít pouze z důvodu stanoveného v zákoně. Má-li být jakékoli omezení tohoto práva provedeno pouze zákonem, a to pouze v nejmenším nutném rozsahu a jen z důvodu nezbytnosti pro ochranu práva a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, pak odepření informací proto, že žalobce neměl „vztah k věci“, resp. správnímu orgánu odůvodněnost svého požadavku neprokázal, by z podmínek pro omezení základního práva na informace vybočovalo. Z hlediska práva na informace zakotveného zákonem č. 106/1999 Sb. by takové omezení bylo podle mínění soudu nepřípustné.

Soud tedy dospěl k závěru, že § 133 stavebního zákona upravující možnost přístupu k informacím obsaženým v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb pouze pro osoby, které správnímu orgánu prokáží odůvodněnost svého požadavku, nelze chápat jako ustanovení omezující možnosti obecného poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb.

Soud tedy má za to, že odepřením kopie předmětného stavebního povolení žalobci o informaci dle zákona č. 106/1999 Sb. z důvodu, že správnímu orgánu neprokázal odůvodněnost

svého požadavku ve smyslu § 133 stavebního zákona, došlo k porušení zákona č. 106/1999 Sb. Jiné důvody odepření správní orgán neuvedl. Pouze obecně tedy soud poukazuje na § 12 zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, o nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. Obsahuje-li tedy rozhodnutí žádané podle zákona č. 106/1999 Sb. informace, jejichž poskytnutí je vyloučeno zákonem, je na správním orgánu učinit opatření nutná k jejich ochraně, např. znečitelněním.

Městský soud v Praze si je vědom, že toto rozhodnutí je založeno na jiném právním názoru, než který byl vyjádřen v rozsudcích, na které žalovaný odkázal v napadeném rozhodnutí. Městský soud v Praze v tomto rozhodnutí vychází ze závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 As 40/2004 ze dne 25. 8. 2005, uveřejněném pod č. 711/2005 Sb. NSS, a rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 34/2005 ze dne 28. 3. 2006 (www.nssoud.cz), které dle jeho mínění výše uvedené závěry opravňují, tato rozhodnutí jsou přitom rozhodnutími pozdějšími, než na která žalovaný odkázal.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. září 2008, č. j. 6 As 52/2007-80:

V daném případě se stěžovatel domáhá poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, mělo tedy být o jeho žádosti rozhodováno podle uvedeného zákona, byť se jednalo o poskytnutí informací ze správního spisu, a nebylo možné jeho žádost odmítnout s poukazem na speciální právní úpravu tehdy účinného § 23 správního řádu. Žalovaný měl pouze posoudit, zda se stěžovatel domáhal poskytnutí takových informací, které povinný subjekt není ve smyslu příslušných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím povinen poskytnout.

