a





**Krajský úřad Královéhradeckého kraje**

VÁŠ DOPIS ZN.: **Adresáti**

ZE DNE: **dle rozdělovníku**

NAŠE ZNAČKA (č. j.): KUKHK-28415/OP/2018-8

VYŘIZUJE: Mgr. Alena Koukalová

ODBOR | ODDĚLENÍ: Organizační a právní | Stížností a dozoru obcí

LINKA | MOBIL: 495 817 309

E-MAIL: [akoukalova@kr-kralovehradecky.cz](mailto:akoukalova@kr-kralovehradecky.cz)

DATUM: 15.10.2018

Počet listů: 17

Počet příloh: 0 / listů: 0

Počet svazků: 0

Sp. znak, sk. režim: 84.1, S/5

**Účastník řízení:**

XXX

**Rozhodnutí**

Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor organizační a právní, oddělení stížností a dozoru obcí, jako nadřízený správní orgán věcně a místně příslušný k rozhodnutí o odvolání podle ustanovení § 16 a § 20 odst. 4 zákona číslo 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *„InfZ“*), ve spojení s ustanovením § 89 odst. 1 a § 178 odst. 2 věta druhá zákona číslo 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen *„správní řád“*), ve věci odvolání pana XXX, ze dne 10.09.2018, doručeného dne 12.09.2018, proti rozhodnutí obce Olešnice v Orlických horách, značky R38/2018 ze dne 24.07.2018, (správně dne 24.08.2018), vydaného dne 24.08.2018, jímž povinný subjekt rozhodl o odmítnutí části žádosti o poskytnutí informací ze dne 10.08.2018, značky ZOI 401, podané dle InfZ u povinného subjektu dne 10.08.2018, rozhodl

t a k t o:

**rozhodnutí povinného subjektu – obce Olešnice v Orlických horách R38/2018 ze dne 24.08.2018, o  částečném odmítnutí žádosti XXX o poskytnutí informací ze dne 10.08.2018 značky ZOI 401 se podle ustanovení § 90 odst. 1 písmeno b) správního řádu ruší a věc se vrací povinnému subjektu k novému projednání;**

**Odůvodnění:**

I.

Krajský úřad Královéhradeckého kraje, odbor organizační a právní, oddělení stížností a dozoru obcí (dále také *„odvolací orgán“*), obdržel prostřednictvím obce Olešnice v Orlických horách (dále také *„povinný subjekt“*), dne 25.09.2018 odvolání pana XXX (dále také *„odvolatel“* nebo *„žadatel“*), doručené povinnému subjektu dne 12.09.2018, číslo jednací 268/18, proti rozhodnutí povinného subjektu značky R38/2018 ze dne 24.07.2018 (správně ze dne 24.08.2018), vydaného dne 24.08.2018, jímž povinný subjekt rozhodl o odmítnutí části žádosti o poskytnutí informací podle InfZ ze dne 10.08.2018, značky ZOI 401, podané u povinného subjektu dne 10.08.2018. Spisové materiály byly předloženy prostřednictvím datové schránky. Odvolání bylo odvolacím orgánem zaevidováno pod číslo jednací KUKHK‑28415/OP/2018.

Rozhodnutí povinného subjektu značky R38/2018, ze dne 24.07.2018, bylo vydáno dne 24.08.2018 a odvolateli oznámeno doručením stejnopisu písemného vyhotovení do vlastních rukou, které si dle doručenky převzal dne 29.08.2018. Odvolání ze dne 10.09.2018 proti rozhodnutí pak bylo povinnému subjektu, dle podacího razítka, doručeno dne 12.09.2018 a odvolatelem odůvodněno písemností ze dne 10.09.21018, doručené povinnému subjektu prostřednictvím elektronické pošty dne 11.09.2018. Odvolací orgán hodnotí podané odvolání jako včasné a vzhledem k tomu, že jej podal účastník řízení, jako přípustné.

Povinný subjekt předložil odvolacímu orgánu spis, který se skládal z následujících materiálů:

* žádost o informace ze dne 10.08.2018, značky ZOI 401, doručená povinnému subjektu dle podacího razítka dne 12.08.2018;
* odpověď povinného subjektu ze dne 24.08.2018 na žádost značky ZOI 401 včetně doručenky, dle které byla odpověď žadateli doručena dne 29.08.2018;
* rozhodnutí povinného subjektu značky R38/2018 ze dne 24.07.2018 (správně ze dne 24.08.2018), vydané dne 24.08.2018 včetně doručenky s datem převzetí rozhodnutí odvolatelem dne 29.08.2018;
* odvolání proti rozhodnutí obce Olešnice v Orlických horách ze dne 10.09.2018 podané odvolatelem u povinného subjektu dne 12.09.2018, čj. 268/18;
* odůvodnění odvolání ze dne 10.09.2018 podané odvolatelem u povinného subjektu elektronicky dne 11.09.2018;
* odpověď povinného subjektu ze dne 15.06.2018 na žádost značky ZOI 381 včetně doručenky, dle které byla odpověď žadateli doručena dne 20.06.2018;
* písemnost povinného subjektu ze dne 24.09.2018, jejímž obsahem je předání nadřízenému orgánu odvolání proti rozhodnutí značky R38/2018 ze dne 24.07.2018 (správně ze dne 24.08.2018).

Vzhledem k tomu, že výše uvedené spisové materiály byly povinným subjektem předloženy prostřednictvím datové schránky, odvolací orgán je nevrací zpět.

II.

Z předloženého spisu evidovaného pod čj.: KUKHK-28415/OP/2018 odvolací orgán zjistil následující skutečnosti.

Dne 10.08.2018 prostřednictvím elektronické podatelny podal u povinného subjektu žadatel podání ze dne 10.08.2018, značky ZOI 401, kterým žádal povinný subjekt podle InfZ o poskytnutí následujících informací (citace):

*„1) Kdo (jméno a příjmení) dal pokyn ke zveřejnění výšeuvedeného článku na oficiálních stránkách Obce Olešnice v Orlických horách?*

*2) Kdo (jméno a příjmení) umístil výše uvedený text článku na oficiální stránky Obce Olešnice v Orlických horách?*

*3) Kdo (jméno a příjmení) je autorem výše uvedeného textu?*

*4) Byl výše uvedený text převzat z Ministerstva pro místní rozvoj?*

*5) Byl výše uvedený článek text z Evropské unie?*

*6) Pokud je na body 5) a 6) ne, byl výše uvedený text převzat z jiného zdroje? Pokud ano z jakého?*

*7) Bylo logo z Ministerstva pro místní rozvoj přiložené k výše uvedenému textu přiloženo se souhlasem Ministerstva pro místní rozvoj?*

*8) Bylo logo Evropské unie přiložené k výše uvedenému textu přiloženo se souhlasem Evropské unie?*

*9) Pokudbylo logo Ministerstva pro místní rozvoj přiložené k výše uvedenému textu přiloženo se souhlasem tohoto ministerstva, žádám o poskytnutí kopie tohoto souhlasu.*

*10) Pokudbylo logo Evropské unie přiložené k výše uvedenému textu přiloženo se souhlasem této unie, žádám o poskytnutí kopie tohoto souhlasu.*

*11) Z jakého zdroje bude odebírána voda na mytí požární techniky*

*a) v mycím boxu*

*b) na místě nově vybudované zpevněné plochy pro mytí požární techniky.“*

Povinný subjekt reagoval na žádost o informace písemnou odpovědí ze dne 24.08.2018, s názvem *„K vaší zn. ZOI 401 Věc: Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. – k vašemu dopisu ze dne 10.8. 2018“*, ve které uvedl k požadavkům žadatele následující, citace:

*„1) Kdo (jméno a příjmení) dal pokyn ke zveřejnění výšeuvedeného článku na oficiálních stránkách Obce Olešnice v Orlických horách?*

*2) Kdo (jméno a příjmení) umístil výše uvedený text článku na oficiální stránky Obce Olešnice v Orlických horách?*

*3) Kdo (jméno a příjmení) je autorem výše uvedeného textu?*

*4) Byl výše uvedený text převzat z Ministerstva pro místní rozvoj?*

*5) Byl výše uvedený článek text z Evropské unie?*

*6) Pokud je na body 5) a 6) ne, byl výše uvedený text převzat z jiného zdroje? Pokud ano z jakého?*

*7) Bylo logo z Ministerstva pro místní rozvoj přiložené k výše uvedenému textu přiloženo se souhlasem Ministerstva pro místní rozvoj?*

*8) Bylo logo Evropské unie přiložené k výše uvedenému textu přiloženo se souhlasem Evropské unie?*

*9) Pokud bylo logo Ministerstva pro místní rozvoj přiložené k výše uvedenému textu přiloženo se souhlasem tohoto ministerstva, žádám o poskytnutí kopie tohoto souhlasu.*

*10) Pokud bylo logo Evropské unie přiložené k výše uvedenému textu přiloženo se souhlasem této unie, žádám o poskytnutí kopie tohoto souhlasu.*

***- body 1) až 10) viz rozhodnutí R38/2018***

*11) Z jakého zdroje bude odebírána voda na mytí požární techniky*

*a) v mycím boxu*

*-* ***z veřejného vodovodu***

*b) na místě nově vybudované zpevněné plochy pro mytí požární techniky*

***z veřejného vodovodu.“***

Odpověď na žádost byla žadateli dle předložené doručenky doručena dne 29.08.2018.

Zároveň povinný subjekt vydal dne 24.08.2018 rozhodnutí ze dne 24.07.2018 (správně 24.08.2018) značky R38/2018, ve kterém žadatelovu žádost o informace značky ZOI 401 ze dne 10.08.2018 částečně odmítl.

Povinný subjekt v odůvodnění rozhodnutí odkázal na ustanovení § 2 odst. 4 a § 3 odst. 3 InfZ a uvedl, že informační povinnost se může vztahovat pouze k těm informacím, kterými povinné subjekty v danou chvíli disponují, tzn. k informacím reálně existujícím. Dále povinný subjekt uvedl, že vzhledem k tomu, že žadatel žádá o poskytnutí právních názorů, nikoli informací existujících ve smyslu InfZ je tím splněn důvod pro odmítnutí žádosti podle § 2 odst. 4 InfZ, když režim InfZ nestanovuje povinnost vytvářet nové informace či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Povinný subjekt dále odkázal na ustanovení § 15 odst. 1 InfZ.

Povinný subjekt dále v odůvodnění rozhodnutí uvedl (citace): *„Žadatel neustále požaduje od Obce Olešnice v Orlických horách jako povinného subjektu poskytnutí informací dle informačního zákona.*

*Povinný subjekt s ohledem na obsah žádosti došel k závěru, že žadatel podáváním žádostí o informace podle InfZ nesleduje zájem zákonem předpokládaný, tj. získání informací z veřejné sféry a žádosti proto rozhodnutím ze dne 24.08.2018 částečně odmítnul.*

*Informační zákon výslovně způsob vyřízení žádosti o poskytnutí informací v případě, že povinný subjekt dospěje k závěru o zneužití práva na informace žadatelem, neupravuje, zejména nestanoví možnost z tohoto důvodu žádost o poskytnutí informací odmítnout.*

*Takový postup však připouští judikatura správních soudů, která zneužití práva na informace chápe jako „faktický“ důvod pro odmítnutí žádosti (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. března 2012, č. j. 9 Ans 7/2012-56, kde možnost odmítnutí žádosti soud nevyloučil). Judikatura správních soudů tedy připouští možnost odmítnutí žádosti i bez výslovného odkazu na konkrétní ustanovení informačního zákona za předpokladu, že v případě žadatele jde o zneužití práva na informace (žádost je v tomto případě odmítána odkazem na § 15 odst. 1 InfZ).*

*Judikatura správních soudů se ve více případech vyjádřila i k posuzování důvodů, pro které lze učinit závěr o šikanózní povaze postupu žadatele podle informačního zákona, vedoucí k závěru o zneužití práva na informace. Přestože se tak stalo v souvislosti s posuzováním důvodů pro osvobození od soudních poplatků, lze závěry soudů zobecnit i na hodnocení samotných žádostí o poskytnutí informací (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2011, č. j. 7 As 101/2011-66, rozsudek téhož soudu ze dne 24. března 2010, č. j. 8 As 22/2010-91, rozsudek ze dne 12. dubna 2012, č. j. 9 As 111/2011-3, případně rozsudek ze dne 26. dubna 2013, č. j. 8 Aps 6/2012-17).*

*Z uvedené judikatury správních soudů dle názoru povinného subjektu vyplývá, že k označení žadatele jako osoby zneužívající právo nepostačí, když tentýž žadatel podává velké množství žádostí o informace, nebo se opakovaně domáhá poskytnutí velkého množství informací, neboť množství požadovaných informací zákon nelimituje, naopak by se dalo říci, že s ním do určité míry i počítá, když umožňuje prodloužit lhůtu pro vyřízení žádosti či uplatnění úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. K množství podávaných žádostí nebo k množství požadovaných informací tedy pro závěr o šikanózním zneužití práva na informace tedy musejí přistoupit další „znaky“ osvědčující, že postup žadatele primárně nesměřuje k získání informací, ale k zatížení povinného subjektu, tedy že tento postup směřuje k jinému, zákonem neaprobovanému cíli.*

*Z podaných žádostí o poskytnutí informace vyplývá, že o samotné informace ve své podstatě (tak, jak jsou dostupné u povinného subjektu) žadatel zájem nemá. Jeho cílem je dosáhnout poskytnutí informací v takové podobě, o které jedině se domnívá, že je správná. Z žádostí o „doplňující informace“ jasně vyplývá, že řadu informací, které již byly žadateli zaslány, tento nepovažuje za „právně platné“ a novými žádostmi se snaží de facto donutit povinný subjekt k vytváření informací nových v podobě, která by již žadateli vyhovovala. To ovšem lze jen stěží považovat za účel informačního zákona. Domnívá-li se žadatel, že dochází k porušování např. zákona o obcích (např. náležitosti zápisů ze zasedání zastupitelstva obce, informací o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce, vydávání právních předpisů obce a vedení evidence vydaných právních předpisů obce, atd.) je vhodné a jedině správné využít nástrojů, které dává samotný zákon o obcích či jiné právní předpisy.*

*Žadatel rovněž v řadě případů požaduje informace, o nichž je mu známo, že neexistují v písemné podobě, nebo které mu již povinný subjekt poskytl.*

*O tom, že primárním cílem žadatele není získání informací, ale paralýza činnosti obce jejím zahlcením nesmyslnými podáními a takto vedený „boj“ s obcí, svědčí i doprovodná sdělení invektivního charakteru, obsažená ve velkém množství podávaných žádostí.*

*Z výše uvedených důvodů Obec Olešnice v Orlických horách rozhodla tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí.“*

Následně dne 12.09.2018 podal žadatel prostřednictvím podatelny povinného subjektu podání ze dne 10.09.2018, jehož obsahem bylo odvolání proti výše popsanému rozhodnutí povinného subjektu značky R38/2018, kterým bylo žadateli částečně odmítnuto poskytnutí informací požadovaných v jeho žádosti značky ZOI 401 s tím, že odůvodnění odvolání bude zasláno prostřednictvím elektronické pošty.

Dne 11.09.2018 odvolatel prostřednictvím elektronické podatelny doručil povinnému subjektu ve výše uvedeném odvolání avizované odůvodnění odvolání.

Odvolatel v odůvodnění odvolání v prvé řadě uvedl, že obec Olešnice v Orlických horách zveřejnila na svých oficiální internetových stránkách, přímo na elektronické úřední desce, dokument s dvěma významnými logy Evropské unie a Ministerstva pro místní rozvoj České republiky. K tomu odkazuje na obrázek, který obsahuje zveřejněné informace o realizaci projektu s názvem „*Přístavba a zvýšení odolnosti hasičské zbrojnice v Olešnici v Orlických horách“.* Pozastavuje se nad tím, že vedení obce není známa osoba, která by byla autorem textu o realizaci uvedeného projektu a odkazuje na obdobný článek v místním periodiku, kdy se rovněž domáhal získat informace o autorovi tohoto textu.

Odvolatel v odvolání dále uvádí, že od roku 2016 obec Olešnice v Orlických horách v rozhodnutích o odmítnutí žádosti uvádí obecně důvody odmítnutí, přičemž není uvedeno, kterých bodů žádosti se důvody odmítnutí týkají a pod písmeny a) až i) vypisuje celkem 11 důvodů odmítnutí žádostí a to:

„a. *dotaz na názor*

*b. dotaz na budoucí rozhodnutí*

*c. požadavek na vytvoření nové informace*

*c´. žádost p poskytnutí právního názoru nikoli o existující informaci*

*c´´ žadatel neustále požaduje od Obce Olešnice v O. h. poskytnutí informací dle informačního zákona*

*d. žadatel nesleduje zájem zákonem předpokládaný*

*e. zneužití práva na informace*

*f. šikanózní zneužití práva*

*g. žadatel nemá zájem o informace*

*h. žadatel požaduje neexistující informace*

*i. paralýza činnosti Obce jejím zahlcením nesmyslnými žádostm.“*

Odvolatel přitom neví, z jakého důvodu byl konkrétní bod žádosti odmítnut a to se dozví až z rozhodnutí Krajského úřadu Královéhradeckého kraje, kdy je uveden jako důvod odmítnutí neexistence požadované informace a zneužití práva na informace.

Odvolatel odkazuje na ust. § 68 odst. 3 správního řádu, dle něhož musí být v odůvodnění rozhodnutí uvedeny důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnuti. K tomu dále rozebírá rozhodnutí povinného subjektu značky R38/2018, jeho odůvodnění a k odmítnutí jednotlivých bodů žádosti 1) až 11b) uvádí, že není ve výroku rozhodnutí uveden konkrétní důvod odmítnutí, v odůvodnění nejsou uvedeny podklady pro jeho vydání ani úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení. Nejsou uvedeny ani úvahy, kterými se řídil při výkladu právních předpisů a také neuvedl, jakých právních předpisů se jeho výklad týkal.

V závěru odůvodnění odvolání odvolatel uvádí, že neuvedení důvodů odmítnuté žádosti mu znemožňuje náležitě odvolání zdůvodnit.

V písemnosti ze dne 24.09.2018, kterou bylo povinným subjektem postoupeno odvolání podané do rozhodnutí povinného subjektu značky R38/2018 ze dne 24.08.2018 povinný subjekt nejprve uvedl, že došlo na straně povinného subjektu k přepisu, když rozhodnutí bylo vydáno v srpnu, nikoli v červenci. Dále povinný subjekt uvedl, že zmíněný projekt je financován z Evropské unie, jak byl žadatel informován v žádosti ZOI 381. Publicita projektu je povinná, proto jsou zveřejněna loga EU a Ministerstva pro místní rozvoj ČR. Text, na který se odvolatel odkazuje, je uveřejněn na stránkách obce Olešnice v Orlických horách <http://www.olesnice.net/obec-7/projekty-z-eu-a-narodnich-zdroju/?more=249#msg249>. Autor textu není pod textem uveden. Neexistuje ani jiný dokument, ze kterého je zřejmé, kdo je autorem textu, ani kdo dal pokyn ke zveřejnění. Dále povinný subjekt uvedl, že žadatel byl již informován, kdo je správcem webových stránek obce a snaží se jen zatěžovat svými dotazy povinný subjekt. V závěru povinný subjekt uvedl, že se odvolatel nesmyslně odvolává k bodům 11a) a 11b), jelikož mu byly tyto dotazy zodpovězeny.

Dopisem ze dne 27.09.2018 s názvem *„Řízení o odvolání pana XXX proti rozhodnutí obce Olešnice v Orlických horách ze dne 24.července2018 (zjevně správně má být ze dne 24.srpna) čj. R38/2018, jímž byla částečně odmítnuta část žádosti odvolatele o poskytnutí informací podle zákona číslo 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, ze dne 10.srpna 2018 - poučení o procesních právech a povinnostech“*, které bylo odvolateli dle doručenky doručeno dne 01.10.2018, odvolací orgán poučil odvolatele o jeho procesních právech a povinnostech a v souladu s ustanovením § 36 odst. 3 správního řádu mu poskytl možnost, aby se vyjádřil k podkladům pro rozhodnutí o podaném odvolání.

Odvolatel svého práva vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí čj.: KUKHK-28415/OP/2018 využil a dne 04.10.2018 doručil krajskému úřadu vyjádření k podkladům rozhodnutí prostřednictvím elektronické pošty a dne 05.10.2018 krajský úřad obdržel vyjádření sepsané dne 04.10.2018 zaslané prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb České pošty a.s.

Odvolatel ve vyjádření uvedl, že v dopisu obce Olešnice v Orlických horách, který obdržel krajský úřad dne 25.09.2018 je kromě jiného uvedeno, že *„Publicita projektu je povinná****,*** *proto jsou zveřejněna loga EU a MMR ČR, text je zveřejněn na oficiálních webových stránkách Obce Olešnice v Orlických horách, neexistuje dokument, ze kterého je zřejmé, kdo je autorem textu není zřejmé, kdo dal pokyn ke zveřejnění textu*.“ Povinný subjekt přitom nikde neuvedl, podle jakého právního předpisu je zveřejňování anonymních textů, na oficiálních stránkách, správního orgánu i povinného subjektu pod logy významných institucí, povinné. Odvolateli z uvedeného vyplývá, že na oficiálních stránkách obce Olešnice v Orlických horách může kdokoli, cokoli a kdykoli zveřejňovat. Podle vyjádření povinného subjektu je možné, aby na oficiálních stránkách byly zveřejněny údaje, o kterých vedení obce neví, kdo je napsal, kdo dal pokyn k jejich zveřejnění ani, kdo je zveřejnil. Obec pouze ví, že zveřejnění bylo údajně povinné.

Odvolatel ve vyjádření dále uvedl, že povinný subjekt již sdělil krajskému úřadu, že mu není známo, kdo je autorem textu s logy EU a MMR ČR. Odvolatel usuzuje, že pokud text je ve formátu PDF a na obci nebyl vytvořen, pak musel být obci (aby ho mohla zveřejnit) zaslán prostřednictvím elektronické pošty. Pokud byl dokument zaslán povinnému subjektu prostřednictvím elektronické pošty, pak musí být známa mailová adresa, ze které byl dokument povinnému subjektu odeslán.

III.

Odvolací orgán dovodil svou věcnou příslušnost k rozhodnutí o podaném odvolání s přihlédnutím k ustanovení § 16 odst. 3 InfZ, podle kterého rozhoduje o odvolání nadřízený orgán a podle ustanovení § 178 odst. 2 věta druhá správního řádu, neboť nadřízeným správním orgánem orgánu obce, městyse, města či statutárního města se rozumí krajský úřad.

V souladu se Směrnicí Rady Královéhradeckého kraje upravující postup Krajského úřadu Královéhradeckého kraje v oblasti poskytování informací podle InfZ, článkem 13 odst. 2 o odvolání proti rozhodnutí orgánu obce o odmítnutí žádosti v samostatné působnosti rozhoduje odbor organizační a právní. V daném případě se požadované informace týkaly činnosti povinného subjektu v samostatné působnosti.

Rozhodnutí bylo odvolateli oznámeno doručením stejnopisu písemného vyhotovení, které si dle doručenky převzal dne 29.08.2018. Odvolání ze dne 10.09.2018 proti rozhodnutí pak bylo povinnému subjektu doručeno dne 12.09.2018 a v předešlém dni 11.09.2018 bylo doručeno povinnému subjektu elektronické zdůvodnění odvolání.

V souladu s ustanovením § 20 odst. 4 písmeno a) a b) InfZ se pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení použijí ustanovení správního řádu. Odvolací lhůta činí dle ustanovení § 83 odst. 1 správního řádu 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí, což je doručení rozhodnutí, a InfZ nestanoví jinou lhůtu. Pro počítání času platí postup dle ustanovení § 40 správního řádu.

V daném případě je skutečnost určující počátek lhůty doručení rozhodnutí dne 29.08.2018, v tom případě patnáctidenní lhůta pro podání odvolání skončila dne 13.09.2018. Odvolací orgán hodnotí podané odvolání jako včasné a vzhledem k tomu, že jej podal účastník řízení, jako přípustné.

Povinný subjekt dodržel lhůtu stanovenou ustanovením § 16 odst. 2 InfZ pro předložení odvolání spolu se spisovým materiálem, když odvolání bylo povinnému subjektu doručeno dne 12.09.2018 a povinný subjekt předal odvolání spolu se spisem odvolacímu orgánu dopisem ze dne 24.09.2018, který byl odvolacímu orgánu doručen dne 25.09.2018.

Odvolací správní orgán postupoval v souladu s požadavky ustanovení § 89 správního řádu, podle kterého přezkoumává odvolací správní orgán soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Při přezkoumání rozhodnutí povinného subjektu považoval odvolací orgán za zásadní především následující ustanovení InfZ.

Dle ustanovení § 2 odst. 1 InfZ povinnými subjekty, které mají podle InfZ povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou územní samosprávné celky a jejich orgány.

Dle ustanovení § 2 odst. 4 InfZ se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

Dle ustanovení § 3 odst. 3 InfZ se informací pro účely InfZ rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

Dle ustanovení § 14 odst. 6 InfZ se o postupu při poskytování informace pořídí záznam.

Dle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

Dle ustanovení § 16 odst. 2 InfZ povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání.

Odvolací orgán po seznámení se s předloženým spisovým materiálem a přezkoumání napadeného rozhodnutí z hlediska jeho souladu s právními předpisy a v rozsahu odvolatelových námitek též z hlediska jejich správnosti, dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s právními předpisy, přičemž odmítnutí ve výroku specifikovaných požadovaných informací bylo důvodné. Odvolací orgán se při rozhodování opíral o právní názory odborné literatury (především FUREK, Adam, Lukáš ROTHANZL, Tomáš JÍROVEC,  *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2016, xvii, 1238 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-273-1.; VEDRAL, Josef. *Správní řád: komentář*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, 1446 s. ISBN 978-807-2731-664.) a judikatury správních soudů.

IV.

Odvolací orgán se ohledně odmítnutí žádosti značky 401 ze dne 10.08.2018 v podstatě ztotožnil s argumenty odvolatele, že povinný subjekt nepostupoval v případě odmítnutí v souladu s InfZ, když řádně nezdůvodnil částečné odmítnutí žádosti a proto ve výroku rozhodnutí povinného subjektu zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.

IV.1 Náležitosti rozhodnutí

K samotnému rozhodnutí povinného subjektu odvolací orgán poznamenává, že podle ustanovení § 20 odst. 4 písmeno a) a b) InfZ, pokud InfZ nestanoví jinak, použijí se pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení ustanovení správního řádu a dále se při postupu podle InfZ ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před

Předmětné odvoláním napadené rozhodnutí má náležitosti předpokládané správním řádem, zejména ustanovením § 68, podle kterého rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Ve výrokové části je uvedeno řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu. Účastník, který je fyzickou osobou, je označen údaji umožňujícími jeho identifikaci v souladu s ustanovením § 18 odst. 2 správního řádu. Výroková část rozhodnutí obsahuje výrok o odmítnutí odvolatelem požadovaných informací. V odůvodnění povinný subjekt uvedl důvody výroku rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů.

Odvolací orgán dále poznamenává, že přímo ve výrokové části rozhodnutí povinný subjekt neuvedl, jaké části žádosti jsou odmítány, když pouze uvedl, že se žádost částečně odmítá. Odvolací orgán však konstatuje, že odvolatel obdržel k žádosti o informace odpověď povinného subjektu ze dne 24.08.2018, ve které, jak již bylo výše zmíněno, byly uvedeny odpovědi na body 11a) a 11b) žádosti, přičemž zde uvedl, kterých bodů ( 1) až 10) ) se týká předmětné rozhodnutí značky R38/2018. Ve spojení s průvodními dopisy je tedy jednoznačné, jaké části žádostí byly posuzovaným rozhodnutím odmítnuty. Povinný subjekt by však měl specifikovat nejenom, v jaké části se žádost odmítají, ale též proč, tedy uvést důvod odmítnutí žádosti či jednotlivých bodů žádosti již přímo ve výroku rozhodnutí, v odůvodnění rozhodnutí odkázal obecně na důvody odmítnutí odkazem na ustanovení § 2 odst. 4 a § 3 odst. 3 InfZ a na zneužití práva na informace.

IV.2 Ustanovení § 2 odst. 4 InfZ - neexistující informace

InfZ upravuje pravidla přístupu k informacím, které jsou v držení povinných subjektů. Jde o právní předpis zajišťující právo veřejnosti na informace, které má povinný subjekt k dispozici.

Definici pojmu informace obsahuje ustanovení § 3 odst. 3 InfZ, podle kterého se informací pro účely InfZ rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního.

Povinný subjekt tedy nemůže poskytnout informaci, pokud jí nedisponuje a v souladu s ustanovením § 2 odst. 4 InfZ nemá povinný subjekt povinnost vytvářet nové informace, které v době podání žádosti neexistovaly.

Ohledně problematiky vytváření nových informací, která není povinností povinného subjektu z hlediska InfZ, se povinný subjekt zcela ztotožňuje s právní argumentací, která vychází z odborné literatury komentáře k InfZ Furek, Rothanzl, Jírovec str. 62 bod 1, str. 63 bod 1 a str. 175 bod  1 (komentář označuje InfZ jako SvInf):

„[Obecně ke komentovanému ustanovení] *Ustanovení § 2 odst. 4 vylučuje z povinnosti poskytovat informace dotazy na názory, na budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Ačkoli komentované ustanovení tyto tři kategorie rozlišuje, ve skutečnosti se ve všech třech situacích, má-li být žádost podřazena pod § 2 odst. 4, jedná o vytvoření nové informace [odlišně srov. např. rozsudek NSS, č. j. 1 As 28/2010-86 (2128/2010 Sb.NSS), který tyto kategorie rozlišuje]. Jak dotaz na názor, tak na budoucí rozhodnutí v sobě totiž zahrnuje požadavek na utvoření (a následné sdělení) příslušného názoru či budoucího rozhodnutí, tj. požadavek na vytvoření nové informace (srov. zákonné vymezení informace v § 3 odst. 3 jako „zaznamenaného obsahu“). Ve všech těchto případech tedy nastává specifická situace, v níž žadatel požaduje určitou informaci, která se sice pojmově vztahuje k působnosti povinného subjektu [jinak by bylo nutné žádost odložit dle § 14 odst. 5 písm. c)], avšak v okamžiku podání žádosti neexistuje, resp. neexistuje v žadatelem poptávaném*

*stavu, a žadatel se výslovně nebo implicitně domáhá jejího vytvoření.*

„[*Pojem vytváření nové informace] Pro výklad § 2 odst. 4 je tedy klíčový pojem vytváření nové informace. Zákon jej blíže nevymezuje, což samozřejmě zavdává otázku, do jaké míry lze určitou žádost považovat za žádost směřující k vytváření nových informací. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991 IV. volebního období Poslanecké sněmovny) v souvislosti s § 2 odst. 4 uvádí: „Povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim SvInf nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.).“*

Ohledně problematiky definice pojmu informace odkazuje nadřízený orgán na právní argumentaci, která vychází z odborné literatury komentáře k InfZ (Furek, Rothanzl, Jírovec) str. 175 bod 1, komentář označuje InfZ jako SvInf): *¨*

*„[Pojem informace] Vymezení pojmu informace bylo do SvInf zařazeno až novelou č. 61/2006 Sb., a to v souvislosti s transpozicí směrnice 2003/98. Informací se rozumí „jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního“. Směrnice sama přitom hovoří o dokumentu, který chápe v čl. 2 odst. 3 jako „a) obsah na jakémkoli nosiči (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka)“ nebo jako „b) jakoukoli část takového obsahu“, přičemž v preambuli (bod 11) dodává, že tento pojem se vztahuje „na veškeré záznamy jednání, skutečností nebo informace – a všechny soubory takových jednání, skutečností nebo informací – bez ohledu na formu nosiče (psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka), které mají subjekty veřejného sektoru v držení. Dokument v držení subjektu veřejného sektoru je dokument, u něhož má subjekt veřejného sektoru právo povolit opakované použití.“ V zákonném vymezení informace se přitom projevuje rozdíl od pojmu dokument, který užívá ArchZ v § 2 písm. e), podle něhož je „dokumentem každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové či digitální, která byla vytvořena původcem nebo byla původci doručena“.*

Zásadní pro možnost informaci poskytnout je tedy naplnění požadavků definice informace tak, aby byla existující, zaznamenaná. Odvolací orgán odkazuje na výklad odborné literatury (Furek, Rothanzl, Jírovec, str. 177 bod 4):

*„[Zaznamenání informace a „neexistující“ informace] Z druhého zákonného požadavku, aby informace byla zaznamenána, vyplývá, že informační povinnost se může vztahovat pouze k informacím reálně existujícím, neboť informace podle SvInf musí splnit oba znaky, tedy musí se jednat o „obsah nebo jeho část“, který je určitým způsobem „zaznamenán“, tj. zachycen tak, aby mohl být kdykoli znovu zjištěn (použit, sdělen, přečten, vyslechnut apod.). Pokud určitá skutečnost sice nastala (informace vznikla), ale vůbec nebyla zaznamenána (např. z ústního jednání se nepořizoval žádný záznam) nebo pokud určitá informace vůbec nikdy neexistovala (např. žádné jednání, z něhož je žadatelem požadován záznam, neproběhlo), je samozřejmé, že požadavek na poskytnutí této informace nemůže být uspokojen (tomu ostatně odpovídá i ustanovení § 2 odst. 4, jež z povinnosti poskytovat informace vyjímá právě vytváření nových informací.“*

Je možné odkázat i na judikaturu správních soudů, např. rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 24/2015-36: *„Podle § 3 odst. 3 SvInf se pro účely tohoto zákona informací rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Z toho vyplývá, že informační povinnost nastává pouze v případě informací reálně existujících. Oproti obecnému vnímání pojmu informace je tedy zákonné pojetí užší, neboť se vztahuje pouze na takovou informaci, která skutečně existuje, je zaznamenána a je v dispozici povinného subjektu, nikoli jakýkoli myslitelný údaj, který např. bude zaznamenán či doručen povinnému subjektu v budoucnu.“*

Ke způsobu vyřízení žádosti o poskytnutí neexistující informace a informace, jimiž povinný subjekt nedisponuje, odkazuje odvolací orgán na výklad odborné literatury (Furek, Jírovec, Rothanzl, str. 178, bod 5):

*„[Vyřízení žádosti o „neexistující informaci“] Na druhou stranu však požadavek žadatele na poskytnutí informace, která ve skutečnosti neexistuje, tedy která není informací ve smyslu § 3 odst. 3, nečiní ze žádosti žádost mimo režim SvInf, a proto je nutné ji vyřídit postupy stanovenými tímto zákonem [k neexistenci informace a ke způsobu vyřízení žádosti o ní srov. komentář k § 2 odst. 4, § 14 odst. 5 písm. d) a § 15 SvInf]. Podle povahy žadatelova požadavku půjde zpravidla o odmítnutí žádosti rozhodnutím buď pro neexistenci požadované informace (ve smyslu judikatury se jedná o faktický důvod pro odmítnutí; pozn. správní judikatura většinově požaduje, aby žádost o poskytnutí neexistující informace byla odmítnuta ...) nebo s odkazem na § 2 odst. 4 pro neexistenci povinnosti povinného subjektu informaci dle požadavku žadatele nově vytvořit (v obou případech se jedná o absolutně neexistující informaci).*“

Neexistenci informací tedy považuje i judikatura správních soudů za faktický důvod pro odmítnutí žádosti, přičemž jak uvádí komentář k InfZ (Furek, Rothanzl, Jírovec, str. 178) s odkazy na judikaturu správních soudů (zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 4 As 50/2012-71; body 34 a násl., rozsudky Městského soudu v Praze čj. 3 A 21/2012-29 a čj. 9 Ca 16/2012-34) požaduje, aby v takovém případě povinný subjekt vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

K procesnímu vyřizování žádostí o informace, které neexistují, uvádí komentář k InfZ (Furek, Rothanzl, Jírovec, str. 754-755, bod 3 a 4) dále následující, přičemž odkazuje i na judikaturu Nejvyššího správního soudu:

*„SvInf ukládá, aby rozhodnutí o odmítnutí žádosti bylo vydáno vždy, pokud povinný subjekt nevyhovuje žádosti. Touto formulací ovšem vzniká otázka, zda je na místě rozhodnutí vydávat jen tam, kde je splněn důvod pro odmítnutí žádosti podle § 7 až 11 (případně s důvody plynoucími z některého zvláštního zákona – srov. dále) nebo zda je jeho smysl širší a ukládá vydat formální odmítavé rozhodnutí nejen tehdy, jestliže povinný subjekt informace neposkytuje z důvodu jejich ochrany, ale i tehdy, jestliže informace neposkytuje z jiných příčin (= nevyhovuje žádosti), typicky jestliže žadatelem vymezená informace, která se týká působnosti povinného subjektu, neexistuje (např. žádost o zápis z jednání, které se uskutečnilo, ale žádný zápis pořizován nebyl), jestliže by povinný subjekt musel požadovanou informaci nově vytvořit (§ 2 odst. 4) nebo pokud povinný subjekt nevyhovuje např. jen žadatelem požadované formě zpřístupnění informace.*

*Z dostupných soudních rozhodnutí lze usuzovat, že správní soudy se přiklánějí (až na určité výjimky) k širšímu pojetí, takže rozhodnutí o (částečném) odmítnutí žádosti by mělo být vydáno vždy, pokud žádost není vyřízena poskytnutím informace (případně odkazem na zveřejněnou informaci nebo odložením žádosti), tedy nejen v případě aplikace důvodů podle § 7 až 11. Judikatura vytvořila koncept tzv. faktických důvodů pro odmítnutí žádosti o informace, do nichž zahrnuje neexistenci informace (rozsudek NSS č. j. 2 As 71/2007-56), žádosti směřující k vydání již dříve poskytnutých informací [rozsudky NSS č. j. 3 As 13/2007-75 (2202/2011 Sb. NSS) a č. j. 5 A 65/2002-33 (750/2006 Sb. NSS)], případně jedná-li se na straně žadatele o zneužití práva na informace [srov. např. bod 91 rozsudku NSS č. j. 8 As 55/2012-62 (3155/2015 Sb. NSS)]. Soudy dále dovodily povinnost odmítnout žádost v případě, že směřuje k vytvoření nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 (srov. komentář k tomuto ustanovení).“*

Dále ohledně problematiky vyřízení žádosti o neexistující informaci odkazuje odvolací orgán na komentář k InfZ (Furek, Rothanzl, Jírovec, str. 81, bod 34:

*„[Prokazování neexistence informace] Ať již bude vyřízení žádosti o neexistující informaci podřazeno pod § 2 odst. 4, nebo bude považováno za specifický „faktický“ důvod pro neposkytnutí informace (srov. též komentář k § 15), je nutné, aby závěr povinného subjektu o tom, že informací skutečně nedisponuje, byl přezkoumatelným způsobem doložen. Nepostačí tedy pouhé prohlášení povinného subjektu (např. v rámci odůvodnění rozhodnutí), že informaci nemá a nemá povinnost jí mít. Povinný subjekt musí vyvinout určitou aktivitu spočívající ve zjišťování, zda požadovanou informaci (náhodou) opravdu nemá, tuto aktivitu doložit do spisu (obvykle se využívají různá prohlášení vyřizujících osob) a popsat v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti. V podrobnostech srov. odůvodnění rozsudků NSS č. j. 5 As 24/2015--36 a 6 As 136/2014-41 (3223/2015 Sb. NSS).”*

Odvolací orgán při přezkoumávání neexistence informace a toho, jakým způsobem musí povinný subjekt neexistenci informace doložit, vycházel podpůrně z odborné literatury, komentář k InfZ (Furek, Rothanzl, Jírovec, strana 712), který se daným problémem podrobně zabýval a mimo jiné uvedl následující: *„V případě tvrzené absolutní neexistence informace bude možné ze strany nadřízeného orgánu považovat postup povinného subjektu za správný tehdy, jestliže ze spisu předloženého povinným subjektem jasně vyplývá, že existence požadovaných informací byla dostatečně prověřována (např. založením sdělení útvarů nebo pracovníků povinného subjektu, která dokládají prověřování existence informace) a že o správnosti závěru povinného subjektu o neexistenci informace nelze mít důvodné pochybnosti (ať již plynoucí z obsahu předloženého spisu, z argumentace či podkladů předložených odvolatelem či ze skutečností zjištěných nadřízeným orgánem).“*

IV.3 Zneužití práva na informace

Účelem InfZ je dle jeho ustanovení § 1 realizace práva na informace v souladu se standardy běžnými v zemích Evropské unie a dle ustanovení § 2 odst. 1 to, aby povinné subjekty poskytovaly informace, které se vztahují k jejich působnosti.

Smyslem práva na informace se zabýval Ústavní soud v usnesení ze dne 18.12.2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, kde uvedl, že: *„Právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. Zaručuje je stát. Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvídavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.“*

K otázce zneužití práva se opakovaně vyslovoval Nejvyšší správní soud. Například v rozsudku ze dne 31.07.2014, čj. 8 As 78/2014-12 uvedl odkaz na svoji předchozí judikaturu (rozsudek ze dne 10.11.2005, čj. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu) s tím, že: *„Zneužitím práva se rozumí situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“*. Dále Nejvyšší správní soudu odkázal na usnesení rozšířeného senátu ze dne 27.05.2010, čj. 1 As 70/2008-74, *„...podle něhož zákaz zneužití práva představuje pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, ke kterým 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. Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, s nimiž se může střetnout“*.

Podrobně zkoumá otázku zneužití práva a nedovolenost takového postupu právě již výše uvedený rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2005, čj. 1 Afs 107/2004-48,   
č. 869/2006 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který ke zneužití práva dále konstatuje: *„O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady lex specialis derogat legi generali vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější, než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním (viz. Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha, 1995, s. 184-185). Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, proto soud neposkytne ochranu. Právo je jedním ze společenských normativních systémů; je tedy nerozlučně spjato s existencí společnosti, kterou svým regulativním působením významně ovlivňuje. Úkolem práva jako společenského normativního systému je zabezpečit reprodukci společnosti a tedy i vůbec její řádné fungování. Aby společnost nebyla pouhým souhrnem autonomních individuí, sledujících výlučně své vlastní zájmy, potřeby a toliko svůj prospěch, a nerespektujících zájmy, potřeby a prospěch ostatních, resp. celku, musí ve společnosti existovat i určitá shoda ohledně základních hodnot a pravidel vzájemného soužití. Z tohoto pohledu je evidentní, že právní řád nemůže být hodnotově neutrální, ale musí obsahovat, chránit a prosazovat alespoň hodnoty, které umožňují bezporuchové soužití jednoho člověka s lidmi dalšími, tedy život člověka jako člena společnosti. V tomto svém regulativním působení musí právo předkládat svým adresátům racionální vzorce chování, tedy takové vzorce, které slouží k rozumnému uspořádání společenských vztahů. To je příkaz nejen pro zákonodárce, ale i pro adresáty právních norem a orgány, které tyto právní normy autoritativně interpretují a aplikují; smyslu práva jako takového odpovídá pouze takový výklad textu právního předpisu, který takové uspořádání vztahů ve společnosti respektuje. Výklad, který by – při existenci několika různých interpretačních alternativ – racionalitu uspořádání společnosti pomíjel, nelze považovat za správný a závěr, k němuž dospívá, potom důsledně vzato nelze považovat ani za existující právo, a to z toho důvodu, že se příčí základnímu smyslu práva. Ostatně odedávna platí, že znát zákony neznamená znát jenom jejich text, ale především pochopit jejich smysl a působení; obdobné platí o právu samém. Při existenci několika interpretačních alternativ tedy takové chování, které není v souladu s požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů, je chováním protiprávním; takové chování může mít zároveň povahu zneužití subjektivního práva.“*

Na problematiku možného zneužití práva na informace upozorňuje odborná literatura, komentář k InfZ (Furek, Jirovec, Rothanzl str. 770 až 772., bod 30):

*„Vyhodnocení určité žádosti jako zneužití práva (resp. žadatele jako osoby zneužívající subjektivní veřejné právo na informace) je relativně obtížné posoudit. Judikatura v těchto případech zdůrazňuje, že každou žádost je nutno hodnotit individuálně, takže nelze o určitém žadateli a priori říci, že jakákoli jím podávaná žádost (či jiná procesní aktivita) má charakter zneužití práva na informace [srov. rozsudky NSS č. j. 2 As 24/2015-52, č. j. 6 As 68/2014-21 (bod 34) a č. j. 1 As 54/2010-29]. To samozřejmě nijak nevylučuje zkoumání kontextu podané žádosti a zohlednění všech dalších žadatelem podávaných žádostí, tedy hledání určitého jednotícího šikanozního úmyslu (cíle) na straně žadatele, vždy je však nutné tento kontext zasadit a propojit s konkrétní vyřizovanou žádostí (ke zkoumání motivu žadatele v této souvislosti srov. rozsudek MS v Praze č. j. 10 A 34/2011-54, citovaný v komentáři k § 14 odst. 2). V praxi jsou obvykle za takové šikanozní žadatele považováni žadatelé, kteří podávají velké množství žádostí nebo kteří se opakovaně domáhají poskytnutí velkého množství informací. K označení žadatele jako osoby zneužívající právo na informace však tyto znaky nelze považovat za dostačující, neboť zákon množství informací ani podávaných žádostí jednotlivými žadateli nelimituje, naopak s nimi „mlčky“ počítá, když umožňuje prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o poskytnutí informace i uplatnění úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací [např. žadatel, který se zajímá o určitý globální problém, jistě bude zcela legitimně podávat velké množství žádostí vztahujících se k tomuto tématu, a to ať již u jednoho povinného subjektu či u celé řady více povinných subjektů (srov. rozsudek KS v Ostravě č. j. 22 A 35/2013-49 nebo rozsudek NSS č. j. 10 As 112/2015-54) a sotva bude možné jeho postup bez dalšího považovat za zneužití práva na informace, když veškeré jím „poptávané“ údaje mají společného jmenovatele]. Obecně proto lze říci, že o zneužití práva na informace půjde jen tehdy, jestliže k tomuto „množstevnímu“ aspektu přistoupí i určitý další faktor, jenž bude zcela nepochybně indikovat zneužívání tohoto práva (srov. shodně též názory judikatury, zejména rozsudky NSS č. j. 2 As 24/2015-52, č. j. 6 As 68/2014-21, č. j. 9 As 111/2011-30 a č. j. 1 As 59/2012-33). Může se jednat např. o podávání velkého množství žádostí o poskytnutí různorodých informací, které spolu obsahově nesouvisejí, o snahu „paralyzovat“ množstvím podávaných žádostí vyřizování běžné agendy povinnými subjekty (např. v malých obcích, které nemají uvolněné obecní funkcionáře, může „aktivita“ takového žadatele prakticky zastavit vyřizování jiných běžných agend), neúčelné podávání stížností podle § 16a v situacích, v nichž již žadatel informace získal, byť po lhůtě, opakované nezaplacení zjevně oprávněné úhrady nákladů (např. úhrady za poskytnutí listinných kopií, u nichž není spor o množství ani výši úhrady), bezsmyslné trvání na zaslání informací elektronicky, když byly poskytnuty v listinné formě (nejde-li o případy, kdy je zjevné, že žadatel chce s informacemi dále elektronicky „pracovat“), bezdůvodné trvání na přímém poskytnutí zveřejněných informací [srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 162/2014-63 (3276/2015 Sb. NSS), bod 54 odůvodnění] či tematicky zcela zjevně nesmyslné otázky (z judikatury typu kdo dne XY zametal nádvoří státního zámku MN apod.). NSS používá výstižné zobecňující označení takových osob jako osob vedoucích „spor pro spor“ a nikoli pro získání informace (např. rozsudek NSS č. j. 8 As 182/2014-12). Jestliže množství žádostí podávaných jedním žadatelem (eventuálně více „spojenými“ či personálně propojenými žadateli) skutečně povinnému subjektu zabraňuje plnění ostatních zákonných povinností a má-li takové jednání „šikanozní cíl“ (třeba jen rozumně dovoditelný, nikoli žadatelem výslovně projevený), bude možné hovořit o zneužívání práva na informace.“*

V. Rozhodnutí značky R38/2018 ze dne 24.08.2018 - žádost ze dne 10.08.2018 značky ZOI 401

Žadatel podal u povinného subjektu dne 10.08.2018 žádost o informace ze dne 10.08.2018, značky ZOI 401, ve které žádal informace celkem v 11 bodech, přičemž bod 11) byl rozdělen na body 11a) a 11b). Žádost se týkala informací o publicitě poskytovaných finančních prostředků obci Olešnice v Orlických horách na projekt „*Přístavba a zvýšení odolnosti hasičské zbrojnice v Olešnici v Orlických horách“* – body 1) až 10) a dále informací o zdrojích, z jakých bude odebírána voda na mytí požární techniky (body 11a) a 11b).

Povinný subjekt vyřídil žádost o informace dopisem ze dne 24.08.2018 s názvem *„K vaší zn. ZOI 401 Věc: Poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. – k vašemu dopisu ze dne 10.08.2018“*, ve kterém k požadavku na položené dotazy uvedené pod body 11a) a 11b) odpověděl, k vyřízení bodů 1) až 10) odkázal na rozhodnutí značky R38/2018.

Povinný subjekt vydal dne 24.08.2018 rozhodnutí značky R38/2018, v němž s odkazem na ustanovení § 15 odst. 1 InfZ částečně odmítl poskytnutí požadovaných informací.

V odůvodnění rozhodnutí pak povinný subjekt odkázal na ust. § 2 odst. 4 InfZ, dle něhož se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, na budoucí rozhodnutí a na vytváření nových informací a dále odkázal na ust. § 3 odst. 3 InfZ, dle něhož Informací se pro účely tohoto zákona rozumí jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Povinný subjekt v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že vzhledem k tomu, že žadatel žádá o poskytnutí právních názorů, nikoli o exitující informaci ve smyslu ust. § 3 odst. 3 InfZ, je tím splněn důvod pro odmítnutí žádosti podle § 2 odst. 4 InfZ.

Povinný subjekt dále v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že žadatel neustále požaduje od obce Olešnice v Orlických horách poskytnutí informací dle informačního zákona a s ohledem na obsah žádosti dospěl k závěru, že žadatel podáváním žádostí nesleduje zájem zákonem předpokládaný, tj. získání informací z veřejné sféry. Dochází tedy k šikanoznímu postupu žadatele dle InfZ a ke zneužití práva na informace.

Dne 12.09.2018 podal odvolatel u povinného subjektu odvolání sepsané dne 10.09.2018, které odůvodnil elektronickým podáním doručeným povinnému subjektu dne 11.09.2018.

K odvolání odvolatele i k jeho vyjádření odvolací orgán souhrnně uvádí následující.

Odvolací orgán musí přisvědčit odvolateli, že povinný subjekt přímo ve výroku rozhodnutí neuvedl žádný konkrétní důvod odmítnutí žádosti v jednotlivých bodech a v odůvodnění rozhodnutí je uvedena řada důvodů odmítnutí, které jsou rozepsány obecně, aniž by byly přiřazeny k příslušným bodům žádosti.

Odvolací orgán uvádí, že v žádosti značky ZOI 401 ze dne 09.10.2018 žadatel pod body 1) až 10) žádal informace ohledně zveřejněného článku na webových stránkách obce Olešnice v Orlických horách s logy Evropské unie a Ministerstva pro místní rozvoj ČR, který se týkal informací o projektu - *„Přístavba a zvýšení odolnosti hasičské zbrojnice v Olešnici v Orlických horách“,* na který jsou poskytovány obcí Olešnice v Orlických horách finanční prostředky z Evropské unie.

Žadatel pod body 1), 3), 4), 5) a 6) žádal informace ohledně textu zveřejněného článku na webových stránkách obce Olešnice v Orlických horách k projektu - „*Přístavba a zvýšení odolnosti hasičské zbrojnice v Olešnici v Orlických horách“*, tedy kdo je autorem zveřejněného textu článku, kdo dal pokyn k jeho zveřejnění, zda text byl převzat z Ministerstva pro místní rozvoj nebo Evropské unie nebo z jiného zdroje.

Odvolací orgán uvádí, že povinný subjekt přímo ve výroku rozhodnutí neuvedl žádný konkrétní důvod odmítnutí uvedených bodů žádosti, v odůvodnění odmítnutí žádosti je odkaz na neexistenci požadovaných informací ve smyslu ust. § 3 odst. 3 InfZ, popř. ust. § 2 odst. 4 InfZ a zneužití práva na informace. V postupujícím dopise odvolacímu orgánu ze dne 24.09.2018 povinný subjekt uvedl, že autor textu není pod textem uveden a neexistuje ani jiný dokument, ze kterého je zřejmé, kdo je autorem textu, ani kdo dal pokyn k jeho zveřejnění. Z tohoto vyjádření povinného subjektu lze usuzovat, že důvodem odmítnutí žádosti je neexistence požadované informace ve smyslu ust. § 3 odst. 3 InfZ, popř. ust. § 2 odst. 4 InfZ, což je faktických důvodem pro odmítnutí žádosti postupem stanoveným v InfZ.

Odvolací orgán uvádí, že příjemci finančních prostředků z Evropské unie mají povinnost provádět informační a propagační opatření dle předpisů orgánů Evropské unie, které jsou dále rozvedeny  v příslušných rozhodnutích, v  metodických pokynech, manuálech pro poskytnutí finančních prostředků. Pro integrovaný regionální operační program (IROP), z něhož obec Olešnice v Orlických horách finanční prostředky získává,  byla vydána Pravidla pro žadatele a příjemce, kde jsou mimo jiné stanoveny povinnosti příjemců v oblasti publicity a stanoveny povinné  informační  a propagační nástroje této publicity. Povinná publicita tedy obecně vychází z podmínek poskytnutí finančních prostředků z Evropské unie. Příjemce finanční podpory, v daném případě obec Olešnice v Orlických horách je povinna informovat veřejnost o získané podpoře a měla by znát i podmínky této publicity, které vycházejí z podmínek rozhodnutí o finanční podpoře a z uvedených pravidel.

Odvolací orgán má však určitou pochybnost o tom, zda se jedná u bodů 1) a 3) žádosti o neexistující informace, když musel být ke splnění výše uvedené publikační povinnosti příjemcem podpory, tedy obcí text vytvořen a dán (zřejmě písemný) pokyn správci webových stránek obce Olešnice v Orlických horách k jeho zveřejnění. Pokud by povinný subjekt přece jen trval na tom, že se jedná o neexistující informace, musel by náležitě neexistující informace zdůvodnit. K tomu dále navazují body 4), 5) a částečně bod 6) žádosti. Bod 6) žádosti je v části poněkud nesmyslný, když žadatel žádá v tomto bodě zároveň odpověď týkající se informací z tohoto bodu.

V bodě 2) žádosti žadatel požadoval, kdo umístil uvedený text článku o finanční podpoře na oficiální stránky obce Olešnice v Orlických horách.

Povinný subjekt v průvodním dopise ze dne 24.09.2018, kterou postupoval odvolání odvolatele ze dne 10.09.2018 odvolacímu orgánu uvedl, že žadatel byl již informován, kdo je správcem webových stránek obce, aniž by však odkázat na písemnost (sdělení), ve kterém tuto informaci již poskytl a proto ji odvolací orgán nemohl posoudit.

Odvolací orgán uvádí, že pokud povinný subjekt shledal, že žadatel žádá opakovaně shodné informace, tedy v daném případě již obdržel informaci, že na webové stránky umísťuje informace správce webových stránek obce Olešnice v Orlických horách a sdělil jeho jméno a příjmení, v tomto případě by mohl aplikovat jako důvod odmítnutí žádosti šikanózní postup žadatele a zneužití práva na informace, což by měl uvést jak ve výroku rozhodnutí, tak podrobně rozvést v odůvodnění rozhodnutí s tím, že již požadovanou informaci poskytl a prokazatelně odvolateli doručil.

Body 7) až 10) žádosti se týkají informací ohledně loga Evropské unie a loga Ministerstva pro místní rozvoj ČR umístěných na webových stránkách obce Olešnice v Orlických horách u zveřejněného textu o získaných finančních prostředcích na výše uvedený projekt.

Odvolací orgán uvádí, že povinný subjekt ani u vyřízení těchto bodů žádosti přímo ve výroku rozhodnutí neuvedl žádný konkrétní důvod odmítnutí, v odůvodnění odmítnutí žádosti je odkaz na neexistenci požadovaných informací ve smyslu ust. § 3 odst. 3 InfZ, popř. ust. § 2 odst. 4 InfZ a zneužití práva na informace. V postupujícím dopise odvolacímu orgánu ze dne 24.09.2018 povinný subjekt uvedl, že publicita projektu je povinná, proto jsou zveřejněna loga Evropské unie a Ministerstva pro místní rozvoj ČR.

V této souvislosti odvolací orgán opět odkazuje na Pravidla pro žadatele a příjemce, v nichž jsou uvedena pravidla zveřejnění loga Evropské unie a Ministerstva pro místní rozvoj ……..„*Na internetových stránkách musí být umístěna loga EU a MMR ČR se všemi náležitostmi (viz kap. 13.3), aby byly viditelné při otevření internetové stránky, aniž by byl uživatel nucen přesunout se na spodní část této stránky.“,* popř. na rozhodnutí či jiný dokument, z něhož jsou podmínky zveřejnění loga zřejmé.

V bodech 11a) a 11b) žádosti žadatel požadoval informace o zdrojích, z jakých bude odebírána voda na mytí požární techniky. Povinný subjekt na tyto body odpověděl zvlášť ve sdělení ze dne 24.08.2018 a informace poskytl, a proto již nebyly v rozhodnutí R38/2018 rozhodovány.

Na základě shora uvedeného odvolací orgán konstatuje, že dle jeho názoru nemůže v rozhodnutí povinný subjekt odkazovat na ust. § 2 odst. 4 InfZ, jakož i na ust. § 3 odst. 3 InfZ, neboť z těchto důvodů odkazem na uvedená ustanovení InfZ, nemůže povinný subjekt bez řádného zdůvodnění přistoupit k odmítnutí žádosti a odvolací orgán takové důvody, vztahující se k obsahu jednotlivých bodů žádosti v odůvodnění rozhodnutí ani nedohledal. Na podporu závěrů povinného subjektu odvolací orgán nenabyl přesvědčení ani na základě jeho vyjádření ze dne 24.09.2018, kterým odvolání odvolatele odvolacímu orgánu postoupil.

V odůvodnění rozhodnutí dále povinný subjekt uvedl, že žadatel s ohledem na obsah své žádosti nesleduje InfZ předpokládaný zájem, tj. získání informací z veřejné sféry, v řadě případů požaduje neexistující informace v písemné podobě nebo takové, které již povinný subjekt poskytl. Odvolatel zneužívá právo na informace a jeho primárním cílem je paralýza činnosti obce jejím zahlcením nesmyslnými podáními a takto vedený boj s obcí, o čemž svědčí i doprovodná sdělení invektivního charakteru obsažená ve velkém množství podávaných žádostí.

Odvolací orgán přezkoumal žádost o informace a v ní položené dotazy z hlediska zneužití práva na informace, přičemž zohledňoval nejenom hledisko kvantity podávaných žádostí, ale i to jestli se odvolatel skutečně prostřednictvím žádosti o informace dopouští šikany povinného subjektu.

Při posuzování žádosti bral odvolací orgán v úvahu i předchozí odvolatelem podané a povinným subjektem vyřizované žádosti a na základě nich si utvořil obraz žadatele a jeho působení na poli práva na informace vůči povinnému subjektu.

Odvolací orgán nemá pochyb o tom, že počet žádostí, s nimiž se žadatel na povinný subjekt obrací, a v nich obsažených dotazů, je skutečně vysoký (současně projednávaná žádost má pořadové číslo 401), což odvolací orgán zdůrazňuje i s ohledem na to, že povinným subjektem je malá obec, obec I. typu, která k vyřizování žádostí nemá úřednický aparát a žádosti o informace vyřizuje starosta obce.

Nicméně dle judikatury Nejvyššího správního soudu pouhá četnost a množství podaných žádostí o informace a v nich obsažených dotazů nemůže být hlavním limitujícím kritériem pro odmítnutí vyřizování žádosti a musí být naplněn ještě další, z nějž bude možné usuzovat na zneužití práva než na jeho oprávněný výkon.

Již v minulosti odvolací orgán posuzoval některé žadatelovy žádosti nebo jednotlivé body žádostí jako snahu o šikanu povinného subjektu a takový výkon práva neumožnil, když shledal, že žadatel svoje právo na informace nevyužíval, ale zneužíval, když požadoval informace zjevně překračující poskytování informací dle InfZ, např. kladení dotazů, o kterých mu muselo být zřejmé, že jimi povinný subjekt nedisponuje, nebo se nejedná o informace ve smyslu InfZ. V mnohých žádostech byly obsaženy také invektivy vůči představitelům povinného subjektu.

V současně podané žádosti se povinný subjekt však nevěnoval podrobně jednotlivým konkrétním bodům žádosti z hlediska možné šikany povinného subjektu. Pouhé obecné zdůvodnění dle judikatury Nejvyššího správního soudu k prokázání šikany nestačí.

Odvolací orgán má však důvodnou pochybnost, zda v daném případě je na místě, aby jako důvod odmítnutí žádosti povinný subjekt odkázal na šikanózní postup žadatele a zneužití práva na informace, pokud žadatel požaduje reálné informace vztahující se k jeho povinnosti informovat veřejnost o získaných finančních prostředcích na projekt „*Přístavba a zvýšení odolnosti hasičské zbrojnice v Olešnici v Orlických horách.“*

Možné odmítnutí žádosti pro zneužití práva na informace je možné v případě žádosti o opakované poskytnutí totožných již prokazatelně poskytnutých informací (viz bod 2) žádosti). Takové informace nemusí povinný subjekt opakovaně poskytovat, ale může přistoupit k rozhodnutí o odmítnutí žádosti s tím, že odkáže na písemnost, kterou již totožnou žádost o informace vyřizoval a kdy byly informace žadateli prokazatelně doručeny.

Odvolací orgán uzavírá, že napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil povinnému subjektu zpět k novému projednání především z důvodu pochybnosti aplikace ust. § 2 odst. 4 i ust. § 3 odst. 3 InfZ u jednotlivých bodů žádosti při jejich odmítnutí i z toho důvodu, že považoval rozhodnutí za nepřezkoumatelné především z nedostatečné konkretizace důvodů pro aplikaci výše uvedených ustanovení InfZ i pro zneužití práva na informace.

VI.

Odvolací orgán uzavírá, že ohledně částečného odmítnutí informací požadovaných v žádosti ze dne 10.08.2018 značky ZOI 401 nepostupoval povinný subjekt v souladu s InfZ a správním řádem a jeho zásadami, kdy trpí nedostatky výroku i odůvodnění, ze kterého není dostatečně zřejmé, proč povinný subjekt přistoupil k odmítnutí výše zmíněných požadovaných informací.

Při novém projednání věci musí povinný subjekt věnovat pečlivou pozornost každému z bodů žádosti v ní obsažených. Jednotlivé body žádosti je nutné náležitě posoudit a nepřistupovat k jejich odmítnutí paušálně pouze s ohledem na osobu odvolatele.

Jestliže již požadované informace poskytl a jedná se tedy o opakovanou žádost, o totožné již dříve poskytnuté informace, měl by takovou žádost rozhodnutím s odůvodněním a na základě podkladů odmítnout.

Pokud při posouzení žádosti dojde povinný subjekt k závěru, že žádost směřuje mimo informační povinnost, tzn., jde o vytvoření nové ještě neexistující informace, dotaz na názor nebo budoucí rozhodnutí, může takovou žádost rozhodnutím odmítnout a dané okolnosti by měl rovněž zdůvodnit v odůvodnění takového rozhodnutí.

Odvolací orgán povinnému subjektu vytýká nepředložení záznamu o postupu při poskytování informací dle požadavku ustanovení § 14 odst. 6 InfZ (nebyl součástí předloženého spisového materiálu).

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti odvolací orgán rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí, odvoláním napadené rozhodnutí povinného subjektu zrušil a věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání.

**Poučení:**

Proti tomuto rozhodnutí se dle ustanovení § 91 odst. 1 správního řádu nelze dále odvolat.

Mgr. Alena Koukalová

vedoucí oddělení stížností a dozoru obcí

**Rozdělovník**

Písemné vyhotovení rozhodnutí bude doručeno povinnému subjektu obci Olešnice v Orlických horách, 517 83 Olešnice v Orlických horách.

(prostřednictvím datové schránky)

O nabytí právní moci rozhodnutí bude povinný subjekt obec Olešnice v Orlických horách, 517 83 Olešnice v Orlických horách, informován samostatným sdělením.

(prostřednictvím datové schránky)

Stejnopis rozhodnutí bude doručen panu XXX

(doporučeně do vlastních rukou)

Stejnopis rozhodnutí zůstává součástí spisu čj.: KUKHK-28415/OP/2018 uloženého u odvolacího orgánu.