



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců JUDr. Faisala Husseiniho a Mgr. Petra Pospíšila ve věci

žalobce: V. N.
proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 5. 2016, č. j. JMK 79047/2016, sp. zn. S – JMK 71543/2016/ODOS/St,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 24. 5. 2016, č. j. JMK 79047/2016, sp. zn. S – JMK 71543/2016/ODOS/St, **se ruší** věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 3 000 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Výše označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravněsprávních činností (dále též „správní orgán

prvního stupně“, „povinný subjekt“) ze dne 15. 3. 2016, č. j. MMB/0106164/2016, a toto rozhodnutí potvrdil. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně byla podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) odmítnuta žádost žalobce o informaci ze dne 20. 11. 2015.

2. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že odvolací orgán v rozhodnutí ze dne 5. 2. 2016 vyslovil pro povinný subjekt závazný právní názor poskytnout žalobci informace požadované pod bodem 2 a vypořádat se s bodem 3 žádosti o informaci, přičemž povinný subjekt žádost o informaci v bodě 2 žádosti i přes stanovisko žalovaného opětovně odmítl. K tomuto postupu jej nicméně vedly jiné okolnosti než v případě prvního odmítnutí žádosti. Povinný subjekt odmítl poskytnout informaci s tím, že se jedná o zneužití práva na informace, tj. postup *in fraudem legis*, danou žádostí jsou sledovány mimoprocesní cíle, jedná se o žádost šikanózního charakteru, tento úmysl žadatele byl zveřejněn, včetně textu žádosti, na www.30kmh.cz včetně komentářů příspěvatele X k dané žádosti. Žalovaný uvedl, že žalobce podal žádosti se záměrem vyvolat strach úřední osoby a se záměrem vytváření obstrukcí s cílem donucení úřední osoby k procesním chybám. Cílem není důvod směřující k transparentnosti veřejné správy či její kontrole, ale toliko odvedení pozornosti od merita věci. Za daných nově zjištěných skutečností má žalovaný za to, že v tomto případě jsou skutečně splněny podmínky pro odmítnutí žádosti o informaci s poukazem na postup žalobce *in fraudem legis*. S poukazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, publikovaný pod č. 3155/2015 Sb. NSS (všechna zde uváděná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz), konkrétně jeho bod 91, žalovaný uvedl, že v daném případě bylo z podkladů zjištěno, že žalobce žádal o informaci o odměňování úřední osoby z důvodu tuto osobu poškodit, šikanovat, jednalo se tedy o zneužití práva na informace, což odůvodňuje odmítnutí žádosti. Tvrzení žalobce o neexistenci jednání *in fraudem legis* žalovaný neuvěřil, když nemá pochybnosti o tom, že příspěvky na internetu pod přezdívkou X vložil skutečně žalobce, zejména s ohledem na skutečnost, že správní orgán obdržel dne 20. 11. 2015 podání žalobce, které koresponduje s příspěvkem uživatele X na internetovém fóru. Jakým způsobem se správní orgán k příspěvkům na fóru dostal, nepovažuje žalovaný za relevantní, rovněž popřel, že by s těmito údaji bylo veřejně nakládáno. Podle žalovaného se jedná o natolik zásadní okolnost pro řízení o žádosti, že odůvodňuje změnu právního názoru odvolacího orgánu kdykoliv, byť okolnosti prokazující zneužití práva ze strany žalobce byly dány i dříve. Ohledně neposkytnutí informace pod bodem 3 žádosti se žalovaný ztotožnil se závěrem správního orgánu prvního stupně. Je pravda, že žádný předpis správním orgánům neukládá povinnost vést statistiky stran uložení pokut jednotlivými pracovníky v určitém časovém období, dle žalovaného neexistuje ani legitimní důvod, proč by správní orgán takovou statistiku měl vést.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

3. Ve včas podané žalobě žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil správnímu orgánu k dalšímu řízení. Rovněž navrhl, aby soud nařídil správnímu orgánu prvního stupně ve lhůtě 15 dnů poskytnout žalobci informace podle žádosti ze dne 20. 11. 2015.

4. Předně žalobce namítal, že žalovaný tím, že aproboval postup správního orgánu prvního stupně, který žádost o informaci opakovaně odmítl s odkazem na nové důvody, postupoval v rozporu s § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) a zároveň porušil koncentrační zásadu uvedenou v § 82 odst. 4 správního řádu.
5. Co se týče argumentace zneužitím práva, žalobce popřel, že by byl autorem komentářů na diskuzním fóru, na kterých je založeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Zatímco prvostupňové rozhodnutí bylo založeno pouze na podobnosti jména žalobce a uživatelského jména X, žalovaný tento závěr potvrdil na základě nového podkladu (tvrzené shody podání žalobce ze dne 20. 11. 2015 s příspěvkem uživatele X na předmětném fóru), čímž došlo k porušení práva žalobce podle ust. § 36 odst. 3 správního řádu, jelikož žalobce neměl možnost se k tomuto podkladu vyjádřit. Žalobce namítal, že ke krácení na jeho procesních právech došlo i v průběhu řízení u správního orgánu prvního stupně, když mu bylo dne 31. 3. 2016 odepráno nahlížení do spisu a chování úředníka porušilo zásadu uvedenou v ust. § 4 odst. 1 správního řádu.
6. Žalobce nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že je irelevantní, jakým způsobem se povinný subjekt k příspěvkům na diskuzním fóru dostal. S ohledem na znění ust. § 51 odst. 1 správního řádu je podstatné, jakým způsobem jsou získány důkazní prostředky, a rovněž není povinností žalobce dokladovat nezákonný postup správního orgánu, to je úkolem nadřízeného správního orgánu. Žalobce zdůraznil, že příspěvky pocházely z nevěřejné části fóra, je tedy zjevné, že se k nim nemohl správní orgán prvního stupně dostat z otevřených zdrojů. Měl-li tyto podklady ze své jiné úřední činnosti, je s ohledem na ustálenou judikaturu povinen uvést, ze které konkrétní činnosti takové informace či podklady má. Skutečnost, že se žalovaný původem a zákonností podkladu nezabýval, považuje žalobce za nezákonný postup.
7. Žalobce dále namítal, že se žalovaný nevypořádal s jeho námitkou, v níž s odkazem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, publikované pod č. 2099/2010 Sb. NSS, namítal, že není zřejmé, jak by požadovanou informací o platu mohlo dojít k tvrzené šikaně, to podle něj popírá už odůvodnění žalovaným citovaného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62.
8. Za nezákonné považuje žalobce i posouzení bodu 3 žádosti. Z důvodové zprávy, komentářové literatury a z obvyklé praxe vyplývá, že zákon o svobodném přístupu k informacím se vztahuje i na informace, které sice povinný subjekt nemá přímo v podobě, ve které ji žadatel požaduje, ale z jemu dostupných informací je lze snadno zjistit. Žalobce má za to, že většina žádostí o informace má právě tento charakter.
9. S poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014-35, žalobce namítal, že v případě opakovaného odmítavého rozhodnutí povinným subjektem a jeho opakovaného rušení odvolacím orgánem je správní žaloba přípustná i proti rozhodnutí o odvolání, kterým bylo rozhodnutí zrušeno.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně uvedl, že s podanou žalobou nesouhlasí a napadené rozhodnutí považuje za správné a odůvodněné. Uvedl, že pokud ve svém předchozím rozhodnutí vyjádřil názor ve smyslu, že požadované informace se zásadně poskytují,

rozhodl na základě v té době dostupných informací. Smyslem závazného právního názoru podle něj není stanovit postup, kterého se správní orgán prvního stupně musí za každých okolností držet, v opačném případě by postrádalo smysl, aby odvolací orgány rozhodovaly o vrácení věci k novému projednání a mohly by rozhodovat samy. Orgán prvního stupně postavil své nové rozhodnutí na zcela jiných právních závěrech a skutečnostech než při prvním projednání věci, jeho nové rozhodnutí se závěrům odvolacího orgánu nijak nepříčí a je tedy v souladu s ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Žalovaný uvedl, že některé z podkladů, ze kterých správní orgán vycházel, vznikly až po vydání prvotního rozhodnutí (např. výňatek z fóra vyobrazující příspěvek uživatele X, v němž je obsažena fotografie úřední osoby správního orgánu prvního stupně a související komunikace ze dne 14. 3. 2016). Pokud po vrácení věci povinnému subjektu vyvstaly skutečnosti, které prokázaly, že v dané věci jde o zneužití práva na svobodný přístup k informacím, povinný subjekt nepochybil, pokud rozhodl opět o odmítnutí, avšak z těchto zcela jiných důvodů. Žalovaný dále uvedl, že na základě souhrnu všech skutečností, které jsou součástí spisu, nemá pochyb o tom, že osobou, která na předmětném internetovém fóru vystupuje pod označením X, je skutečně žalobce. K namítanému porušení ust. § 36 odst. 3 správního řádu žalovaný uvedl, že vzhledem k výslovné výluce dle ust. § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se toto ustanovení správního řádu na řízení o žádosti o informace nepoužije. Žalovaný má za to, že skutečnost, jakým způsobem povinný subjekt získal podklady pro své rozhodnutí, není pro posouzení, jaký je úmysl žadatele, relevantní, a tedy není podstatná pro zhodnocení, zda jde o zneužití práva. Podstatný je obsah těchto podkladů. Dle žalovaného ve spise není nic, co by vedlo k závěru, že by předmětné podklady byly získány nezákonně ve smyslu § 51 odst. 1 správního řádu, v takovém případě není správní orgán povinen prokazovat, že podklad byl získán zákonným způsobem. Důkazní břemeno není na straně nadřízeného orgánu, ale na straně toho, kdo nezákonnost tvrdí. K námitce, že není zřejmé, jak by požadovanou informací mohlo dojít k tvrzené šikaně, žalovaný uvedl, že taková šikana či jiná forma nátlaku je možná. Informace mohou být zneužity k dezinformaci, mohou být zkresleny a využity k dehonestaci. Žalobce k podobné dehonestaci zneužil i fotku úřední osoby správního orgánu prvního stupně, přestože ani ta sama neobsahuje žádné prvky, které by na první pohled mohly dát k takové dehonestaci příležitost. Není přitom pravda, že by se žalovaný tímto posouzením nezabýval. Žalovaný trvá i na svém závěru ohledně posouzení bodu 3 žádosti. Nesouhlasí s domněnkou žalobce, že vytvoření jím požadované statistiky je snadné, resp. že tyto informace jsou snadno zjistitelné. Sběr takových údajů neznamená pouhé spočítání údajů či relativně nenáročné zpracování již dostupných informací do požadované podoby, ale vytvoření statistiky by znamenalo vstup do většího množství spisů, jejich procházení a srovnávání s úřední osobou a následně kompletace zjištěných údajů. Sběr a zpracování takových informací nelze považovat za snadný. K odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014-35, žalovaný uvedl, že není zřejmé, jakým způsobem se zde vyslovené závěry dotýkají předmětného řízení.

11. S ohledem na uvedené skutečnosti žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

IV. Posouzení věci soudem

12. Zdejší soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) bez nařízení jednání přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i postup povinného subjektu při vyřizování žádosti žalobce o informace, a shledal, že **žaloba je důvodná**.
13. Předmětem soudního přezkumu je rozhodnutí, kterým byla odmítnuta žádost žalobce o informace podaná u správního orgánu prvního stupně dne 20. 11. 2015. Ačkoli žádost obsahovala 3 body [žalobce žádal 1) o zaslání kompletní kopie spisového materiálu vedeného pod konkrétní spisovou značkou, 2) o informace týkající se odměňování úřední osoby za práci za posledních 15 kalendářních měsíců, 3) o sdělení počtu všech případů v témže období vyřešených udělením pokuty a týkajících se činnosti úřední osoby, jakožto pracovnice odboru dopravněsprávních činností], žaloba směřuje toliko proti postupu správních orgánů týkajícímu se bodů 2) a 3) žádosti. Soud tedy napadené rozhodnutí přezkoumal pouze v tomto rozsahu.
14. Ze spisového materiálu soud zjistil, že žádost žalobce byla nejprve rozhodnutím správního orgánu prvního stupně ze dne 3. 12. 2015 odmítnuta s tím, že v případě bodů 2) a 3) žádosti se nejedná o žádost o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto rozhodnutí správního orgánu prvního stupně bylo následně zrušeno rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 2. 2016 a věc byla vrácena povinnému subjektu k novému projednání. Žalovaný zdůvodnil, z jakých důvodů má povinný subjekt poskytnout informaci žádanou pod bodem 2) žádosti, a zavázal správní orgán prvního stupně, aby se vypořádal s bodem 3) žádosti. Správní orgán prvního stupně následně rozhodnutím ze dne 15. 3. 2016 žádost opětovně odmítl. Ve vztahu k bodům 2) a 3) žádosti dospěl k závěru, že se jedná o žádost šikanózní, tedy o takovou, kterou jsou sledovány ryze mimoprocenční cíle. Správní orgán poukázal na obsah diskuzního fóra na internetových stránkách www.30kmh.cz a na příspěvky přispěvatele X, pod kterým měl vystupovat právě žalobce. Žalobce podle správního orgánu podal žádost se záměrem vyvolat strach úřední osoby a se záměrem vytváření obstrukcí s cílem donutit úřední osobu k procesním chybám, tedy s evidentními atributy šikany ve vztahu k úřední osobě. Cílem podle správního orgánu očividně nebyl jakýkoli důvod směřující k „transparentnosti veřejné správy či její kontrole“, ale toliko zmatení a odvedení pozornosti od merita věci. Správní orgán prvního stupně odkázal rovněž na zveřejněné fotografie úřední osoby povinného subjektu na předmětném diskuzním fóru, z čehož dovodil, že obdobně by mohlo být naloženo i s případně poskytnutými informacemi. K bodu 3 žádosti navíc správní orgán prvního stupně navíc uvedl, že žádný předpis nestanoví správním orgánům povinnost vést statistiky v požadovaném rozsahu, přičemž zodpovězení žádosti žalobce by bylo vytvářením nové informace, na něž se informační zákon nevztahuje. Žalovaný se ztotožnil s názorem povinného subjektu, že na základně nově zjištěných a do spisu doložených skutečností byly splněny podmínky pro odmítnutí žádosti o informace s poukazem na postup žalobce *in fraudem legis*. S poukazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, bod 91, uvedl, že žalobce žádal o poskytnutí informace o odměňování úřední osoby z důvodu tuto osobu poškodit, šikanovat, jednalo se tedy o zneužití práva na informace. Žalovaný se ztotožnil i s názorem správního orgánu prvního stupně ohledně odmítnutí informace pod bodem 3) žádosti. I on má za to, že žádný právní předpis neukládá povinnost vést statistiky stran uložení pokut jednotlivými

pracovníky v určitém časovém období, přičemž neexistuje ani legitimní důvod, proč by správní orgán takovou statistiku měl vést, tj. proč by měl takovou informaci disponovat.

15. Na základě takto vymezeného skutkového stavu soud předně nepřisvědčil žalobní námitce, že žalovaný pochybil, pokud aproboval postup správního orgánu prvního stupně, který žádost o informace opakovaně odmítl s odkazem na nové důvody. Jak správně uvedl žalovaný, pokud odvolací orgán v předchozím rozhodnutí o odvolání vyslovil závazný právní názor, že informace, které žadatel žádal pod bodem 2) se zásadně poskytují, rozhodl tak s ohledem na danou situaci a na základě informací dostupných v okamžiku rozhodování. Nelze souhlasit s názorem, že správní orgán prvního stupně se musí stanoveného postupu držet i přesto, že se v mezidobí podstatně změnila relevantní okolnosti, v opačném případě by totiž postrádalo smysl, aby odvolací orgány věci vracely k novému projednání, a mohly by rozhodovat přímo samy. Smyslem závaznosti právního názoru odvolacího orgánu dle ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu je především to, aby správní orgán prvního stupně neopakoval pochybení, kterého se dopustil ve svém původním rozhodnutí. Správní orgán prvního stupně postavil v nyní projednávaném případě nové rozhodnutí v části týkající se bodu 2) žádosti na úplně jiných závěrech a skutečnostech než při svém prvotním rozhodování, jeho rozhodnutí se přitom právnímu názoru odvolacího orgánu, kterým byl vázán, nijak nepříčí. Napadené rozhodnutí tedy není v rozporu s ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu. Co se týče námítky žalobce, že žalovaný svým postupem porušil koncentrační zásadu uvedenou v ust. § 82 odst. 2 správního řádu, je třeba konstatovat, že zásada vyjádřená v tomto ustanovení směřuje vůči účastníkům řízení (týká se uvádění nových skutečností a návrhů na provedení nových důkazů odvolatelem), nikoli vůči správnímu orgánu. Ani tuto námitku proto soud neshledal důvodnou.
16. Pokud žalobce s poukazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014-35, namítal možnost podat žalobu proti rozhodnutí o odvolání, kterým bylo rozhodnutí povinného subjektu opakovaně rušeno, soudu není zřejmé, jak tato argumentace dopadá na projednávanou věc. V daném případě totiž bylo rozhodnutím odvolacího orgánu rozhodnutí povinného subjektu zrušeno pouze jednou a podruhé odvolací orgán postup prvostupňového orgánu potvrdil. Žalobou tedy nebylo napadeno rozhodnutí, kterým by bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno, ale rozhodnutí, kterým bylo odvolání zamítnuto a odvoláním napadené rozhodnutí potvrzeno. Závěry vyplývající z rozsudku Nejvyššího správního soudu proto na daný případ vůbec nedopadají.
17. Soud však přisvědčil námitkám vztahujícím se k postupu správních orgánů při vyřizování bodů 2) a 3) žádosti o informace.
18. Co se týče bodu 3) žádosti, správní orgán prvního stupně odmítl informaci žalobci poskytnout (a žalovaný tento postup potvrdil) s odůvodněním, že žádný předpis nestanoví správním orgánům povinnost vést statistiky v požadovaném rozsahu, přičemž zodpovězení žádosti žalobce by bylo vytvářením nové informace, na něž se informační zákon nevztahuje. S touto argumentací se soud neztotožnil.
19. Dle ust. § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Ačkoli citované ustanovení rozlišuje tři kategorie situací, kdy je vyloučena povinnost poskytovat informace, ve skutečnosti se ve všech těchto případech jedná o vytvoření nové

informace. Pojem „vytvoření nové informace“ zákon blíže nevymezuje, což zavádá otázku, do jaké míry lze určitou žádost považovat za žádost směřující k vytváření nových informací. Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (sněmovní tisk č. 991/0, IV. volební období Poslanecké sněmovny, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz) v souvislosti s § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím 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 zákona o svobodném přístupu k informacím 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.)“. To opakovaně potvrzují i správní soudy, když konstatují, že účelem této výluky je určitá míra ochrany povinného subjektu před nutností vytvářet nové informace jen pro účely zpracování odpovědi na žádost (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, č. j. 4 As 37/2011-93, či ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 9/2013-30).

20. Pokud jde o otázku, do jaké míry je povinný subjekt povinen pořizovat k podaným žádostem různé soupisy, seznamy, apod. z informací, které má k dispozici, tedy z informací, které existují, z komentářové literatury (Furek, A., Rothanzl, L. § 2 [Povinnost poskytovat informace]. In: Furek, A., Rothanzl, L., Jírovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praha: C. H. Beck, 2016) vyplývá, že tuto míru je nutné hledat (v poněkud neostrém) kritériu spočívajícím v míře intelektuální zátěže a složitosti přípravy odpovědi na žádost. „Za předpokladu, že půjde o pouhé mechanické shromáždění dat z jednotlivých spisů, pak se nebude jednat o vytvoření nové informace ve smyslu § 2 odst. 4, protože zde dochází jen k formálnímu zpracování (shromáždění) informací existujících (jedná se o prosté zpracování odpovědi na žádost), a případný čas strávený vyhledáním informace bude možné zohlednit stanovením úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací podle § 17. To však platí jen za podmínky, že vytvoření „souhrnu dat“ nebude pro povinný subjekt nepřiměřenou zátěží ve smyslu výše uvedeném, tedy jestliže jeho vytvoření nebude jednoduchou operací, ale bude vyžadovat „přidanou hodnotu“ ze strany povinného subjektu; pokud by tomu tak bylo, zřejmě by se již jednalo o vytvoření nové informace (např. sdělení počtu vydaných stavebních povolení jistě nebude nepřiměřenou zátěží, vypracování podrobné statistiky z jednotlivých správních spisů, např. z jakých důvodů bylo určitým způsobem rozhodnuto ve vazbě na výši pokuty a osobu přestupce však již vytvořením nové informace bude).
21. V daném případě žalobce požadoval sdělení počtu všech případů v období posledních 15 kalendářních měsíců vyřešených udělením pokuty a týkajících se činnosti konkrétní pracovnice odboru dopravněsprávních činností. Soud je toho názoru, že veškeré zde požadované informace má správní orgán prvního stupně k dispozici, byť ne v ucelené

podobě. Soud připouští, že správní orgán prvního stupně nemá povinnost vést seznamy či statistiky všech projednávaných věcí v té formě a rozsahu, v jakém jej žalobce požadoval, lze však předpokládat, že správní orgán vede evidenci všech vedených spisů za posledních 15 měsíců, z nichž je jistě možné požadované informace relativně jednoduše dohledat. Vytvoření „souhrnu dat“, z nichž by bylo možné zjistit žalobcem požadovanou informaci, by nebylo nikterak složité z hlediska intelektuální zátěže či složitosti přípravy, naopak by se jednalo o pouhý mechanický postup (vstup do spisu a jeho prohledání za účelem vyhledání způsobu vyřízení věci a jména úřední osoby). Soud má tedy za to, že příprava odpovědi na žádost žalobce by znamenala pouze formální zpracování (shromáždění) existujících informací, kdy nejde o vytvoření nové informace ve smyslu ust. § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Soud s ohledem na charakter požadované informace a na velikost úřadu nezpochybňuje, že vyhledávání požadované informace může být časově poměrně náročné, na tyto případy však pamatuje § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, na základě něhož lze případný čas strávený vyhledáním informace zohlednit stanovením úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

22. Z uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že v případě informace požadované pod bodem 3) žádosti se nejednalo o vytvoření nové informace ve smyslu ust. § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, a proto správní orgány postupovaly v rozporu se zákonem, pokud žalobci tuto informaci z tohoto důvodu odmítly poskytnout.
23. Soud se neztotožnil ani se způsobem vyřízení bodu 2) žádosti o informace, v němž žalobce požadoval informace týkající se odměňování úřední osoby za práci za posledních 15 kalendářních měsíců. Správní orgány tuto informaci odmítly žalobci poskytnout s odůvodněním, že žalobce žádal o informace o odměňování úřední osoby z důvodu tuto osobu poškodit a šikanovat, a že se tedy jednalo o zneužití práva na informace.
24. Z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, z něhož správní orgány vycházely, plyne právní názor vyjádřený v právních větech publikovaných současně s daným rozsudkem ve Sb. NSS, dle kterého „*informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zásadně poskytují. [...] Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků (§ 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a nevýznamným způsobem a zároveň nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.*“
25. Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dále v tomto rozsudku konstatoval (viz odstavec 91), že „*[p]okud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odeprít na základě principu zákazu zneužití práva.*“ V této souvislosti rozšířený senát Nejvyššího správního soudu odkázal na své usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, v němž uvedl, že „*zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému*

právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.“

26. Ve světle citované judikatury Nejvyššího správního soudu lze konstatovat, že překážkou, která může zabránit poskytnutí informací, je zjištění, že žádost o informace má za cíl poškodit legitimní zájmy osob, jichž se požadované informace o platech týkají. V takovém případě je možné poskytnutí požadovaných informací odepřít s odkazem na princip zákazu zneužití práva. Je však třeba zdůraznit, že zákaz zneužití práva je nutné chápat jako výjimku z pravidla (k tomu blíže viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2012, č. j. 5 As 112/2011-55). Podmínky pro uplatnění tohoto principu musí být individuálně zkoumány v každém jednotlivém případě, kdy okolnosti možnému zneužití práva nasvědčují, a zejména pak musí být jednoznačně a procesně správně prokázáno, že se skutečně o zneužití práva jedná. Na základě relevantních a konkrétních skutečností je třeba pečlivě odůvodnit závěr, že tyto skutečnosti svědčí o zřejmém zneužití práva žadatelem, musí tedy být prokázán nepoctivý, tzv. abusivní (zneužívající) motiv či úmysl žadatele (srov. Rothanzl, L. § 8b [Příjemci veřejných prostředků]. In: Furek, A., Rothanzl, L., Jírovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praha: C. H. Beck, 2016).
27. V daném případě správní orgány zneužití práva dovodily z toho, že žalobce podal žádost se záměrem vyvolání strachu úřední osoby a se záměrem vytváření obstrukcí s cílem donutit úřední osobu k procesním chybám, tedy s evidentními atributy šikany ve vztahu k úřední osobě. Přitom vycházely z příspěvků uživatele X na diskuzním fóru na internetových stránkách www.30kmh.cz.
28. Soud by stejně jako správní orgány neměl zásadní pochybnost o tom, že autorem příspěvků na předmětném diskuzním fóru je žalobce (toto by bylo zřejmé již z toho, že podání obsahující žádost o informace doručené dne 20. 11. 2015 správnímu orgánu prvního stupně svým obsahem většinově zcela odpovídá příspěvku uživatele X ze dne 18. 11. 2015 na diskuzním fóru). Zde je ovšem třeba vzít v potaz námitku žalobce, že nebylo vyjasněno, zda příslušné důkazy byly získány zákonným způsobem.
29. Ve zmíněném ohledu totiž soud považuje za potenciálně problematický původ podkladů, z nichž správní orgány vycházely. Správní orgány zneužití práva na informace žalobcem dovodily výhradně z obsahu příspěvků uživatele X na internetovém diskuzním fóru (jednalo se o vytištěný přepis diskuzního vlákna ze dne 18. 11. 2015 obsahujícího mimo jiné text odpovídající následně podané žádosti o informace a vlákna ze dne 14. 3. 2016 obsahujícího fotografii úředníka správního orgánu prvního stupně), přičemž ze správního spisu není zřejmé, jakým způsobem správní orgán prvního stupně tyto podklady získal. Obecně se lze ztotožnit s argumentací žalovaného, že správní orgán není povinen prokazovat zákonnost získání důkazu, pokud ze spisu není patrné nic, co by tuto zákonnost zpochybňovalo. V daném případě však žalobce již v odvolání tvrdil, že podklady byly získány z neveřejné, resp. ze soukromé části diskuzního fóra, což by (v případě že by se toto tvrzení potvrdilo) mohlo eventuálně zákonnost získaných důkazů zpochybnit; k tomu žalobce uvedl v odvolání poměrně podrobnou argumentaci. Soud má za to, že za situace, kdy žalobce uvedl konkrétní argumenty zpochybňující zákonnost získání předmětných podkladů, bylo na místě, aby se žalovaný s těmito argumenty

vypořádal. Žalovaný měl buď prokázat, že podklady byly získány z veřejně dostupných internetových stránek, nebo v případě, že by se ukázalo, že byly získány z veřejně nedostupných zdrojů, zabýval se jejich původem. Pokud žalovaný takto nepostupoval a k namítané nevěřejnosti diskuzního fóra se žádným způsobem nevyjádřil, zatížil své rozhodnutí nezákonností, resp. nepřezkoumatelností.

30. Právě po vyřešení otázky zákonnosti důkazů se musí žalovaný opětovně zabývat problematikou zneužití práva na informace žalobcem.
31. S výše uvedenými výhradami k řešení otázky zákonnosti získaných důkazů pak soud nad rámec věci dodává následující: Pokud správní orgány dovodily „*záměr vyvolání strachu úřední osoby*“ a „*záměr vytváření obstrukcí s cílem donucení úřední osoby k procesním chybám*“ z příspěvků uživatele X na diskuzním fóru (v rozhodnutí citovaný diskuzní příspěvek mimo jiné obsahuje pasáže „*dalším zajímavým aspektem může být strach úředníka z konfliktu s duchovní osobou*“ nebo „*V podstatě je to jen omáčka, která dotýcnou úřednici může zmást a odvést její pozornost. A svěst k nějaké procesní chybě. A to je to, o co vlastně kráčí.*“), pak tento příspěvek, resp. následně obdobná formulace použitá žalobcem v jeho podání ze dne 18. 11. 2015, které obsahovalo i nyní posuzované žádosti o informace, se netýkal žádosti o informace, ale uvedení totožnosti řidiče vozidla v reakci na výzvu provozovateli vozidla (byť tedy žádost o informace, jak již bylo řečeno, byla součástí zmíněné písemnosti žalobce, která obsahovala v podstatě tytéž formulace jako již zmíněný diskuzní příspěvek). Diskuzní příspěvek se tak nevztahoval k žádosti žalobce o informace, z jeho obsahu tak nelze bez dalšího dospět ke zcela jednoznačnému závěru, že úmyslem žádosti o informace bylo poškodit legitimní zájmy úřední osoby, o jejímž platu měl být žalobce informován. V tomto ohledu se žalovaný musí vypořádat také s otázkou, jak by požadovanou informací o platu mohlo dojít k tvrzené šikaně. Zde ovšem soud poznamenává, že praxi zveřejňování tajně pořízených fotografií úředních osob v rámci diskusních příspěvků na internetu považuje za nanejvýš problematickou, a pokud by se prokázalo, v návaznosti na případnou zákonnost příslušných důkazů, že autorem těchto fotografií a příspěvků, v nichž je rovněž uvedena motivace pro takové jednání, je skutečně žalobce, pak by šlo o poměrně závažnou indicii potenciálně nasvědčující o „nepoctivém“ úmyslu žadatele o informaci. To ale nic nemění na to, že vztah mezi žádostí o informace a případným zneužitím takto získané informace musí být pečlivě odůvodněn.
32. Ke shora uvedenému tak soud podotýká, že přestože žalobce v odvolání namítal, že motivace žadatele spočívající v opatření si informací za účelem jejich uplatnění v jiném řízení, popř. za účelem zveřejnění, je naprosto legální, a proto správní orgán neprokázal, že by jeho jednání mohlo vykazovat znaky zneužití práva, a už vůbec ne, že by šlo o takové zneužití, aby s ohledem na aplikaci principu *ultima ratio* ospravedlnilo odmítnutí žádosti, žalovaný se v napadeném rozhodnutí k těmto argumentům podrobně nevyjádřil (přitom bez dalšího nelze účastníků řízení klást k tíži jejich procesní strategii). S odkazem na shora citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu žalovaný konstatoval, že z předložených podkladů bylo jednoznačně zjištěno, že žalobce žádal o poskytnutí informace o odměňování úřední osoby z důvodu tuto osobu poškodit či šikanovat, již se však nevyjádřil k tomu, jakým způsobem by mohlo poskytnutím informace o platu dojít k šikaně úřední osoby a zda lze hovořit o šikaně úřední osoby ve spojení se zveřejněním poskytnutých informací o jejím platu, a to ve shora uvedeném smyslu. V této souvislosti neobstojí reakce žalovaného na tuto námitku ve vyjádření k žalobě, neboť předmětem

soudního přezkumu je napadené rozhodnutí, jehož vady již nelze ve vyjádření k žalobě dodatečně zhojit.

33. Soud si je vědom, že na žalovaného v daném směru klade poměrně vysoké nároky ve smyslu detailní odpovědi na nastolené otázky, činí tak však v kontextu toho, že institut zneužití práva je třeba, jak plyne i z relevantní a citované judikatury Nejvyššího správního soudu, interpretovat a aplikovat výrazně restriktivně.
34. Z uvedených důvodů dospěl soud k závěru, že v řízení nebylo jednoznačně a procesně správně prokázáno, že se skutečně jednalo o zneužití práva žalobcem, nebyl tedy, i s ohledem na nedořešenou otázku důkazního stavu, prokázán nepoctivý motiv či úmysl žalobce - skutkový stav, který vzaly správní orgány za základ svého rozhodování, byl zjištěn na základě podkladů s nevyjasněným původem.
35. S ohledem na shora uvedené závěry soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí zrušit a vrátit věc žalovanému k novému posouzení bodů 2) a 3) žádosti o informace.
36. Soud zdůrazňuje, že v mezidobí od vydání žalobou napadeného rozhodnutí došlo k podstatné změně v náhledu na možnost poskytování informací o platech zaměstnanců veřejného sektoru, a to na základě nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, dostupného na <http://nalus.usoud.cz>. Podle tohoto nálezu nelze bez dalšího akceptovat závěry obsažené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 (z něhož vycházel žalovaný v napadeném rozhodnutí), neboť tam uvedené závěry nedostatečně reflektují ochranu soukromí zaměstnanců veřejné správy, protože *„Informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobní údaje, spadající pod ochranu článku 10 Listiny a článku 8 Úmluvy, zaručujících právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, a právo na informační sebeurčení, umožňujícího jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí z hlediska dat, která jsou shromažďována, zpracovávána a šířena. [...] V posuzovaném případě je poskytnutí těchto informací povinnou osobou (zaměstnavatelem) zřetelným zásahem do práva stěžovatelů na ochranu před zasahováním do soukromého života a do práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních dat. Dochází takto ke střetu ústavně garantovaných základních práv, tj. práva stěžovatelů na ochranu před zasahováním do soukromého života dle čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy - to na straně jedné, a práva žadatele na svobodu projevu (a v jeho rámci práva na informace ve veřejném zájmu), chráněného článkem 17 Listiny a článkem 10 Úmluvy - to na straně druhé. [...] Při střetu základních práv nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná. [...] Ze shromážděných podkladů je v nyní posuzované věci zřejmé, že zaměstnavatel (zřejmě pod tlakem rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012), jako povinná osoba ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, osobní údaje stěžovatelů žadateli poskytl, aniž by se jakkoliv vyrovnal se skutečností, že takové poskytnutí informací je zásahem do ústavně chráněného práva na ochranu soukromého života svých zaměstnanců. [...] V žádosti žadatele ze dne 1. 6. 2015 o poskytnutí informací (viz bod 6 odůvodnění tohoto nálezu) není jakákoliv zmínka o účelu, k jakému mají být požadované osobní údaje užity ve veřejném zájmu, a v čem tento veřejný zájem má spočívat. Nebylo proto možné ani posoudit, zda sledovaného účelu nebylo možné dosáhnout i jinak, tj. při šetření ústavně chráněných základních práv dotčených osob (stěžovatelů). [...] Ústavní soud nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový text prý provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b zákona o svobodném*

přístupu k informacím. [...] Žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv.“

37. Ústavní soud posoudil právní úpravu plynoucí z § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a § 1 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Dospěl k závěru, že „[p]ovinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu; c) žadatel o informaci plní úkoly či posílá dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“; d) informace existuje a je dostupná. Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny.“ (odst. 125 nálezu).
38. V nyní posuzovaném případě bylo odmítnuto poskytnutí informací proto, že žalobce měl zneužít právo na informace. Tento důvod se prolíná s podmínkami vymezenými v odst. 125 citovaného nálezu Ústavního soudu. Teprve naplnění všech v nálezu uvedených podmínek vytváří prostor pro další krok při vyřizování žádosti, jímž je posouzení střetu základních práv.
39. Na správních orgánech proto v dalším řízení bude, aby znovu posoudily žádost žalobce o informace ve vztahu k jeho jednotlivým částem, přičemž bude s ohledem na uvedené judikurní závěry Ústavního soudu nutné nově zvážit, zda je možné žalobci požadované informace, popř. v jakém rozsahu, poskytnout. Správní orgány posoudí podmínky pro poskytnutí informací ve světle citovaného nálezu Ústavního soudu a své závěry opřou o doložitelné skutečnosti.

V. Závěr a náklady řízení

40. Krajský soud v Brně z výše uvedených důvodů rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.) a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.); v dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). S ohledem na důvod zrušení rozhodnutí (bez pochybností neprokázáno zneužití práva jako důvod pro odmítnutí žádosti) soud nepostupoval podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím a nenařídil povinnému subjektu poskytnout požadované informace, neboť na základě posunu v judikatuře je nutné nově posoudit podmínky vymezené v nálezu Ústavního soudu, což přísluší v první řadě správním orgánům.
41. O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.
42. Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Žalobci přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 27. září 2018

JUDr. Zuzana Bystřická, v. r.
předsedkyně senátu