



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jana Kašpara ve věci žalobce: **J.M.**, proti žalovanému: **Ministerstvo životního prostředí**, sídlem Praha 10, Vršovická 65, o žalobě na ochranu proti nezákonnému zásahu - omezení platnosti uživatelského jména a hesla pro přístup žalobce do registru oznámení dle zákona č. 159/2006 Sb.,

t a k t o :

- I. Omezení platnosti uživatelského jména a hesla dle § 13 odst. 4 zákona č. 159/2006 Sb. pro přístup žalobce do registru oznámení vedeného žalovaným na dobu 48 hodin od prvního přihlášení je nezákonné.
- II. Žalovanému se přikazuje, aby do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku odstranil časové omezení platnosti uživatelského jména a hesla dle § 13 odst. 4 zákona č. 159/2006 Sb. pro přístup žalobce do registru oznámení vedeného žalovaným.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 1.000,-Kč a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá ochrany před tvrzeným nezákonným zásahem žalovaného, který spatřuje v přidělení uživatelského jména a přístupového hesla k nahlížení do registru oznámení (dále jen registr) vedeného žalovaným v elektronické podobě ve smyslu § 13 odst. 2 druhé věty zákona č. 159/2006 Sb. o střetu zájmů (dále zákon o střetu zájmů nebo jen zákon) s omezením přístupu do elektronického registru oznámení na 48 hodin od prvního přihlášení, aniž by takový postup měl oporu v zákoně, proto tento zásah žalobce považuje za protiústavní.

Žalobce v žalobě dále uvádí, že zákon o střetu zájmů žádné omezení časové platnosti přístupu do registru nepředvídá. Nelze se uspokojit s konstatováním, že zákon nijak příslušný orgán neomezuje, ale je nutné se zabývat otázkou, zda omezení časové platnosti přístupu do registru má zákonem předvídaný a racionální účel (viz. nález I. ÚS 1849/08). Opakované podávání žádosti o udělení uživatelského jména a přístupového hesla do registru v elektronické podobě nebylo úmyslem zákonodárce vtěleným do důvodové zprávy k zákonu, podle které existence elektronického registru je motivována snahou umožnit voličům co nejjednodušší přístup k databázi. Taktéž nelze akceptovat odůvodnění obdobného postupu u jiných orgánů státní správy. Žalobci je známo, že kratší lhůtu z ministerstev stanovuje pouze ministerstvo financí, naopak většina ministerstev nijak lhůtu neomezuje. Smyslem přístupového jména a hesla je zamezení přístupu do počítačového systému, resp. v něm uloženým datům neoprávněnou osobou.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, nezákonným zásahem může být dle žalovaného toliko konání. Výstupem pro žadatele o nahlížení do registru oznámení je udělení uživatelského jména a hesla žadateli pro vstup do registru, tedy faktický úkon spočívající v umožnění vstupu do registru spravovaného žalovaným. Protože zákon o střetu zájmů nepředepisuje formu správního rozhodnutí, žalovaný postupoval tak, že povinnost stanovenou mu v ustanovení § 13 odst. 4 neprodleně splnil. Nebyl tak nezákonně nečinný a nedopustil se ani nezákonného zásahu, žalobce měl možnost po celou dobu vstupu do registru si data uložit na svém počítači či jiném nosiči elektronických dat a žalobce s tím byl předem při zaslání údajů dle ustanovení § 13 odst. 4 zákona o střetu zájmů seznámen. Časovým omezením pro možnost pracovat s daty tak žalovaný naopak vytvořil stejné či srovnatelné podmínky pro žadatele osobně nahlízející do registru oznámení s těmi, kterým je umožněn vstup a práce s daty v elektronicky vedeném registru oznámení.

Smyslem možnosti pořizování opisů a výpisů z registru je dle žalovaného možnost uchovat si v elektronické nebo listinné podobě údaje zjištěné při nahlížení do registru pro případné opakované využití, bez nutnosti opakovaného nahlížení do registru. Proto pro účely nahlížení a opakovaného použití údajů z elektronického registru považuje žalovaný časové omezení přístupu na 48 hodin od prvního přihlášení do registru za dostačující k naplnění smyslu a účelu zákona o střetu zájmů, časové omezení platnosti přístupu do registru má zákonem předvídaný a racionální účel. Dikcí důvodové zprávy k návrhu zákona („Vzhledem ke snaze umožnit voličům co nejjednodušší přístup k této databázi se navrhuje, aby tato evidence byla přístupná i v elektronické podobě, pokud budou splněny stanovené náležitosti.“) je odůvodněn návrh samotné existence elektronického registru, nikoliv specifické kroky jednotlivých správních úřadů při jeho zpřístupňování. Racionálnost konstatování žalovaného o shodném postupu jiných správních orgánů spatřuje žalovaný v tom, že žalovaný není jediným evidenčním orgánem, který omezil časovou platnost přístupu do registru. Dále žalovaný uvedl, že v případě nemožnosti vyložit určité zákonné ustanovení gramaticky, se aplikuje logická metoda výkladu, a to i s použitím argumentu per analogiam. Žalovaný, při respektování účelu a smyslu předmětné právní úpravy, vyjádřeného zákonodárcem v předkládací zprávě (viz sněmovní tisk č. 1056, IV. Volební období, str. 21, třetí odstavec k § 13 a 14), použil zmíněnou formu výkladu, veden snahou nevytvářet výraznou disproporci mezi časovým limitem osob nahlízejících do registru oznámení dálkově a nahlízejících osobně do jeho listinné podoby, u nichž je z povahy věci možnost nahlížet limitována konkrétním dnem a pracovní dobou zaměstnanců evidenčních orgánů. Žalovaný má za to, že napadaným postupem nebyl narušen obsah práva kohokoliv nahlížet do registru oznámení.

Ze správního spisu tyto rozhodné skutečnosti :

Žalobce dne 7.12.2010 zaslal žalovanému žádost o umožnění přístupu do registru oznámení v elektronické podobě podle § 13 odst. 3 zákona o střetu zájmů. Dne 11.12.2010 žalobce obdržel od žalovaného uživatelské jméno a přístupové heslo k nahlížení do elektronického registru, avšak s omezením přístupu do elektronického registru oznámení na 48 hodin od prvního přihlášení.

Ve sdělení ze dne 3.12.2010, č.j. 101653/ENV/10, na které odkazuje odpověď žalovaného ze dne 13.1.2011 na stížnost žalobce, žalovaný uvádí, že nahlížení do registru v písemné podobě ze své podstaty není možné koncipovat jako neomezené, je limitováno pracovními dny a pracovní dobou. Před každým novým nahlížením do písemného registru je třeba znovu podat žádost o nahlédnutí. Proto obdobný postup byl zvolen i pro nahlížení do registru v elektronické podobě prostřednictvím datové sítě s omezením na 48 hodin od prvního přihlášení. Takovýto časový úsek žalovaný považuje za dostatečný. Zároveň zákon o střetu zájmů v tomto směru evidenční orgány nijak neomezuje. Obdobný postup byl zvolen u jiných orgánů státní správy.

Městský soud v Praze napadený postup žalovaného přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán (§ 75 odst. 2 s.ř.s.), vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu je ke dni rozhodování soudu (§ 87 odst. 1 s.ř.s.), a věc posoudil bez nařízení jednání v souladu s § 51 odst. 1 s.ř.s. následovně.

Dle § 13 odst. 1 zákona o střetu zájmů je registr oznámení o činnostech, oznámení o majetku a oznámení o příjmech, darech a závazcích soubor dokladů podávaných veřejnými funkcionáři podle § 12 odst. 4; v oznámení veřejný funkcionář uvede své jméno, příjmení, datum narození, označení orgánu, ve kterém působí, s uvedením funkce, kterou v tomto orgánu zastává, a údaje požadované podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2. Registr vede příslušný evidenční orgán (§ 14 odst. 1) i v elektronické podobě, není-li dále stanoveno jinak.

Dle odst. 2 téhož ustanovení má každý právo na základě písemné žádosti bezplatně nahlížet do registru a pořizovat si z něj opisy a výpisy. Do registru je možné nahlížet osobně u evidenčního orgánu nebo v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Dle odst. 3 písemná žádost musí obsahovat jméno, příjmení, datum narození, trvalý pobyt a adresu pro doručování žadatele a údaj o tom, zda žadatel bude do registru nahlížet osobně nebo v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě. Žádost lze podat a) osobně u evidenčního orgánu, b) prostřednictvím provozovatele poštovních služeb, nebo c) elektronicky prostřednictvím elektronické adresy podatelny evidenčního orgánu. Dle odst. 4 po ověření žádosti pro umožnění přístupu k registru v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě udělí evidenční orgán žadateli uživatelské jméno a přístupové heslo do registru. Sdělit třetí osobě uživatelské jméno a přístupové heslo k nahlížení do registru v elektronické podobě prostřednictvím veřejné datové sítě je zakázáno.

Nejdříve soud posoudil, zda omezení platnosti uživatelského jména a hesla pro přístup do registru je zásahem ve smyslu § 82 s.ř.s.

Pro naplnění dikce § 82 s. ř. s. je tak třeba, aby byly splněny následující podmínky:

- tvrzení o přímém zkrácení na právech,
- a to nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením („zásahem“) správního orgánu,

- tento zásah není rozhodnutím,
- a byl zaměřen přímo proti tomu, kdo tvrdí přímé zkrácení na právech, resp. v jeho důsledku zásahu bylo proti tomu, kdo tvrdí přímé zkrácení na právech, přímo zasazeno,
- trvání takového zásahu či jeho důsledků anebo hrozí-li jeho opakování.

Tyto podmínky přitom musí být splněny kumulativně. Není-li byt' jen jediná z uvedených podmínek splněna, nelze ochranu podle § 82 a násl. s. ř. s. poskytnout. Samotnou definici zásahu však zákon nepodává, zásah vymezuje pouze obecně, viz výše. Ostatně obdobně hovoří i dosavadní judikatura, viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Aps 1/2006 - 80, z něhož vyplývá, že definici zásahu zákon neobsahuje, zásah vymezuje velmi obecně a široce. Přesná definice ani není možná, protože pod pojem zásahu spadá velké množství faktických činností správních orgánů, ke kterým jsou různými zákony oprávněny. Jde o úkony neformální, pro které mohou a nemusí být stanovena pravidla, např. faktické pokyny (typicky v dopravě), bezprostřední zásahy (při ohrožení, při demonstraci, příkazy ke zjednání nápravy), zajišťovací úkony atd.; tedy obecně úkony, které nejsou činěny formou rozhodnutí, ale přesto jsou závazné pro osoby, vůči nimž směřují, a ty jsou povinny na jejich základě něco konat, nějaké činnosti se zdržet nebo nějaké jednání strpět, a to na základě jak písemného, tak i faktického (ústního či jinak vyjádřeného) pokynu či příkazu. Kromě neformálnosti samotného zásahu je neformální i donucení v případě nerespektování pokynu či příkazu (když ovšem i donucení je zahrnuto pod legislativní zkratku „zásah“) (NSS č.j. 4 Aps 5/06-151).

Přidělení časově omezeného uživatelského jména a hesla pro přístup do registru je zásahem do práv žadatele, neboť mu tímto sice je umožněn přístup k údajům vedených v registru, avšak jen na dobu omezenou platností uživatelského jména a hesla. Přidělení uživatelského jména a hesla není rozhodnutím, je zaměřeno přímo proti žalobci a tento stav dle tvrzení žalovaného nadále trvá. Jsou tak splněny podmínky řízení dle § 82 s.ř.s. Proto soud následně posoudil, zda přidělení časově omezeného uživatelského jména a hesla pro přístup do registru je v souladu se zákonem.

Uvedl-li žalovaný, že zákon o střetu zájmů evidenční orgány nijak neomezuje v určení rozsahu nahlížení do registru, nutno konstatovat, že čl. 2 odst. 3 Ústavy i čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1, 4 Listiny základních práv a svobod určující rozsah oprávnění orgánu veřejné správy je postaven na zcela opačném východisku, dle kterého je správní orgán oprávněn postupovat pouze tak, jak mu stanoví zákon, a to za použití restriktivního výkladu. Obecně řečeno, pokud zákon nestanoví oprávnění správního orgánu omezit právo účastníka, není správní orgán oprávněn tak učinit. Takovýto závěr však naplatí bezvýjimečně, vždy je nutno přihlédnout k okolnostem dané věci.

Ust. § 13 odst. 4 zákona o střetu zájmů pouze stanoví povinnost registračního orgánu sdělit žadateli po ověření žádosti (identifikaci žadatele) uživatelské jméno a přístupové heslo do registru, aniž by zákon výslovně určil dobu platnosti uživatelského jména a přístupového hesla. Z textu zákona nijak neplyne oprávnění správce registru omezit dobu nahlížení do registru. Osobní nahlížení do registru je omezeno úřední dobou správce registru, aniž by však takový postup správce registru založil rozpor s čl. 2 odst. 2 Listiny a to z racionálního důvodu takového omezení, který vyvěrá z předvídatelného a přepokládaného chování jak správce registru, tak i žadatele o nahlížení. Pro posouzení, zda postup žalovaného v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny překročil zákonný rámec, je nutno poměřit postup žalovaného testem proporcionality v užším slova smyslu (přiměřenosti), který se v dané věci prolíná teleologickým výkladem zákona vycházejícím z účelu zákona, konkrétně účelu samotné

existence registru oznámení a případného střetu zákonem chráněných zájmů, zde práva na informaci a práva na ochranu soukromí.

Účelem zákona o střetu zájmů je preventivní ochrana veřejného zájmu, resp. výkonu veřejného činitele, před takovým individuálním nebo skupinovým zájmem, který je v rozporu se zájmem veřejným. Tedy zajistit, aby v takových situacích byl upřednostněn zájem veřejný a to již signalizováním možného střetu zájmů. S tímto se prolíná požadavek transparentnosti a otevřenosti dotčených oblastí veřejné správy (viz. část A důvodové zprávy k zákonu č. 159/2006 Sb. : *Právním instrumentem, který by měl zajišťovat transparentnost jednání veřejného činitele je právní předpis, na základě kterého jsou vybraní veřejní funkcionáři povinni deklarovat své osobní zájmy... Návrh zákona je postaven na východisku poskytnutí většího prostoru pro veřejnou kontrolu*). Aby byl požadavek ochrany veřejného zájmu naplněn, zákon o střetu zájmů stanoví také veřejnou kontrolu sledovaných (registrovaných) údajů dotčených adresátů normy (veřejných funkcionářů), která se projevuje nárokem každého nahlédnout do registru oznámení. Veřejná kontrola pro svou setrvalost může být účinným kontrolním prostředkem. Pouhé nahlížení do registru bez možnosti iniciace kontrolních a sankčních mechanismů by vyprázdnilo obsah práva nahlížet do registru i smysl zákona o střetu zájmů. Zákonem garantované právo nahlížet od registru (§ 13) však nelze zúžit na právo si pořizovat výpisy a opisy, jak činí žalovaný, jde pouze o jednu složku práva nahlížet do registru oznámení jakožto politického práva veřejnosti na informace dle čl. 17 Listiny, které může být omezeno pouze principem přiměřenosti a zákonnosti (čl. 17 odst. 5 Listiny).

Vzhledem k technické povaze dálkového přístupu do registru, jenž nevyžaduje krom přidělení uživatelského jména a hesla další součinnost evidenčního orgánu, soud neshledává racionální důvod omezit nahlížení do registru prostřednictvím veřejné datové sítě pouze na určitou dobu. Takové omezení dálkového přístupu není objektivně nijak odůvodněno, neboť z technického a ekonomického hlediska, zde není překážek zpřístupnit registr bez jakéhokoli omezení doby přístupu do registru. Argumentuje-li žalovaný postavením žadatele při osobním nahlížení, přehlíží odlišná východiska žadatele o osobní nahlížení a žadatele o dálkové nahlížení, který není nijak omezen co do času i místa nahlížení. Zásadu rovnosti lze aplikovat pouze na srovnatelné subjekty, tedy takové subjekty, které nejen uplatňují shodná práva, ale také za alespoň obdobných podmínek. Ostatně žalovaným provedené omezení nahlížení po dobu 48 hodin není nijak určeno „úřední dobou“ žalovaného, argument rovnosti tak již z toho důvodu není přesvědčivý.

Žalovaný aplikaci argumentace per analogiam krom odkazu na důvodovou zprávu blíže nespecifikoval, není zřejmé, v jakém rozsahu měla být uplatněn argument per analogiam legis nebo per analogiam iuris. Lze usuzovat, že žalovaný namítl „skutkovou analogii“, tedy srovnání postavení žalobce se žadatelem o osobní nahlížení. „Skutková analogie“ však není výkladovou metodou zákona, lze setrvat u žalovaným akcentované zásady rovnosti účastníků, která je však symptomaticky namítána účastníkem nikoli správním orgánem vůči účastníkovi. V dané věci žalovaný takto argumentoval také ve smyslu racionálního a předvídaného postupu. Soud však neshledal v postupu žalovaného racionální důvod, neboť zde objektivně neexistují žádné okolnosti, jež by zakládaly potřebu omezit žadatele o dálkový přístup do registru oznámení na dobu určitou, zejména na krátkou dobu 48 hodin. Technická povaha dálkového nahlížení nevyžaduje časovou restrikcii. Jakkoli povinnost veřejných funkcionářů je časově určena datem do 30.6. a také personálně omezena okruhem veřejných funkcionářů dle zákona o střetu zájmů, není vyloučena aktualizace údajů do registru oznámení již např. z důvodu změny osoby veřejného činitele, proto zde není dán racionální důvod

proporcionálně neomezit setrvalost nahlížení do registru žadatelem bez toho, aby byl zájemce povinen opakovaně podat novou žádost o nahlížení do registru, zejména pokud přidělení uživatelského jména a hesla předchází verifikace žadatele. Sdělení časové omezení přístupu do registru v okamžiku udělení přihlašovacího jména a hesla není způsobilé založit předvídatelnost postupu žalovaného, jestliže taková informace nepředchází úkon žadatele o přidělení přístupu do registru. Nezákonnost postupu správního orgánu není vyloučena ani případně předchozím poučením účastníka o obsahu a formě takového nezákonného postupu.

Žalovaný nijak nespecifikoval zájem, který by měl být chráněn časově omezeným přístupem do registru. Ze zákona o střetu zájmů lze dovodit, že zájem veřejného dobra (nejen práva na informaci, ale i práva na řádný výkon veřejné správy) se dostává do střetu s právem na soukromí, neboť registr eviduje a zpřístupňuje údaje, které se dotýkají soukromé sféry veřejných funkcionářů. Avšak již samotným zákonem o střetu zájmů bylo provedeno poměření výše uvedených chráněných zájmů (3. krok testu přiměřenosti), neboť tímto zákonem je prolomena ochrana soukromí veřejných funkcionářů, jestliže je stanovena povinnost veřejných funkcionářů stanovené údaje sdělit, evidenčnímu orgánu povinnost evidovat a následně zpřístupnit jakémukoliv žadateli. Částečnou ochranu soukromí veřejných funkcionářů zákonodárce zaručil omezením veřejného přístupu do registru stanovením podmínky verifikované žádosti (§ 13 odst. 3, 4 - podání žádosti, ověření identity žadatele), povinností mlčenlivosti (§ 14 odst. 3) a delikt ní odpovědnosti (§ 23). Pokud žalovaný hodlal časově omezeným přístupem žadatele maximalizovat kontrolu dálkových přístupů do registru např. z důvodu prevence nebo restrikce delikt ní odpovědnosti žadatele dle § 22 odst. 2 zákona, nutno konstatovat, že přístupové jméno dostatečně identifikuje osobu nahlízející a není tak důvodu dále omezovat dobu dálkového nahlížení do registru.

Vzhledem k výše uvedenému soud provedl pouze test proporcionality v rozsahu vhodnosti a potřebnosti, kdy soud dospěl k závěru, že omezení dálkového přístupu do registru udělením časově omezeného přihlašovacího jména a hesla je v rozporu s informačním a kontrolním účelem zákona o střetu zájmů a zároveň nejsou dány racionální důvody, takto dálkový přístup omezit, kdy dosažení zákonem limitované ochrany soukromí veřejných funkcionářů je garantováno ověřením identity žadatele a okamžiku jeho vstupu (nahlédnutí) do registru. V souladu s příkazem optimalizace, tj. postulátu minimalizace omezení základního práva a svobody, příp. veřejného dobra, jež lze normativně dovodit z čl. 4 odst. 4 Listiny, má soud za to, že postup žalovaného vykazuje znaky libovůle, neboť popírá účel dálkového přístupu do registru i účel zákona o střetu zájmů, aniž by byl dán racionální důvod restrikce dálkového přístupu do registru pouze na určitou dobu. Na základě toho soud žalobě vyhověl a v souladu s § 87 odst. 2 s.ř.s. určil nezákonnost zásahu žalobce a pro trvání nezákonného zásahu přikázal žalovanému, aby do 2 měsíců od právní moci tohoto rozsudku odstranil časové omezení platnosti uživatelského jména a hesla dle § 13 odst. 4 zákona o střetu zájmů pro přístup žalobce do registru oznámení, neboť omezení platnosti uživatelského jména a hesla dle § 13 odst. 4 zákona pro přístup žalobce do registru oznámení vedeného žalovaným na dobu 48 hodin od prvního přihlášení je nezákonné. Vzhledem k přijatému závěru je nerozhodné, zda obdobně limituje dálkový přístup do registru jiný správní orgán, jestliže je takové omezení práva nahlížet do registru nezákonné.

Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu dle § 60 odst. 1 s.ř.s. vzniklo právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které se sestávají ze zaplaceného soudního poplatku 1.000,- Kč.

Poučení:

Proti rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

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.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 13.12.2013

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu