



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Tomáše Herce a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobce: **Spolek Šalamoun**, se sídlem U Mlýna 2232/23, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 4. 4. 2023, č. j. MV-49204-3/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2023, č. j. 17 A 77/2023-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve věci jde o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace z důvodu, že byla podána s cílem způsobit nepřiměřenou zátěž povinného subjektu podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 241/2022 Sb. Oprávnění povinného subjektu odmítnout žádost z tohoto důvodu nemění nic na tom, že žadatel v ní není povinen uvést důvod jejího podání. Nepřiměřená zátěž může být i následkem podávání žádostí jednomu povinnému subjektu více žadateli ve vzájemné součinnosti za účelem obtěžování či šikanování, aniž by byl podstatný rozsah požadovaných informací.

[2] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) dne 19. 2. 2023 požádal žalovaného podle zákona o svobodném přístupu k informacím „o výkladová stanoviska a o dokumenty vytvořené v rámci výkonu metodické činnosti“ odborem legislativy a koordinace předpisů žalovaného, „vše za měsíc leden 2023“. Žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 2. 2023, č. j. MV-37802-2/LG-2023, žádost podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl, neboť ji považoval za součást jeho dlouhodobého zatěžování žádostmi kverulační a šikanózní povahy. Takovéto žádosti již

dříve podaly osoby odlišné od stěžovatele, které tím reagovaly na předchozí postup žalovaného vůči jinému žadateli.

[3] Z rozhodnutí žalovaného se podává, že podání žádosti stěžovatele předcházely opakované žádosti Odborové organizace Sluníčko o zaujetí stanoviska k některým právním otázkám nebo o poskytnutí informace. Žádostí ze dne 24. 1. 2021 se tato organizace domáhala vyslovení stanoviska, v němž by žalovaný konstatoval, že Ministerstvo práce a sociálních věcí vykonáváním sociálně-právní ochrany dětí a veřejného opatrovnictví formou přenesené působnosti obchází § 9 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů. Žádostmi ze dne 20. a 28. 1. 2021 dále žádala o vyslovení stanoviska týkajícího se možnosti podání stížnosti podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, na soudy a státní orgány v resortu spravedlnosti. Žalovaný postoupil první žádost Ministerstvu práce a sociálních věcí, zbylé žádosti Ministerstvu spravedlnosti.

[4] Následně Odborová organizace Sluníčko požadovala po žalovaném některá další stanoviska. Opakovaně také žádala podle zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí kopií všech dokumentů, které oddělení správního řízení žalovaného vytvořilo v různých časových obdobích při plnění některých svých úkolů. Těmito úkoly byly vyjadřování a sjednocování právního názoru žalovaného v oblasti správního řízení a správního trestání, poskytování konzultací a metodické pomoci správním úřadům a jiným státním orgánům, územním samosprávným celkům, právníkům a fyzickým osobám, jakož i zpracovávání stanovisek a vyjádření k dotazům. V žádostech organizace byl jako její prezident označován Ing. Martin Bína, který od března 2021 podával obdobné žádosti i jako fyzická osoba.

[5] S žádostmi o zaslání stejných dokumentů se na žalovaného obrátila i M. B. První žádost podala dne 4. 6. 2021, tedy bezprostředně poté, co žalovaný rozhodnutím ze dne 3. 6. 2021, č. j. MV-89798-2/LG-2021, odmítl žádost Odborové organizace Sluníčko ze dne 30. 5. 2021 pro zneužití práva. Tato žádost se týkala dokumentů za období od 17. do 30. 5. 2021. Žalovaný dospěl k závěru, že uvedená organizace i Ing. Martin Bína nepodávali žádosti za účelem získání konkrétních informací či dokumentů. Jejich skutečným cílem bylo obtěžování a šikanování žalovaného, který k původním žádostem organizace nevyslovil požadovaná právní stanoviska, případně „nezakročil“ vůči jí tvrzenému postupu Ministerstva práce a sociálních věcí.

[6] Odborová organizace Sluníčko i M. B. podaly ve dnech 9. a 13. 6. 2021 další žádosti o totožné informace za pozdější časová období, které žalovaný společně s žádostí M. B. ze dne 4. 6. 2021 rovněž odmítl pro zneužití práva. Stejným způsobem rozhodl i o několika později podaných žádostech těchto i dalších osob. Dne 8. 12. 2021 podal obdobnou žádost Ing. A. M., dne 3. 1. 2023 odborová organizace Spravedlnost - odborové sdružení, dne 3. 2. 2023 J. B. a dne 5. 2. 2023 M. M. Stěžovatel podal žádost dne 19. 2. 2023. Podle žalovaného tyto osoby jednaly ve shodě a jejich úkony byly prováděny v součinnosti, což vyplývá z časové a obsahové návaznosti jednotlivých žádostí o poskytnutí informace i z obdobných formulací, které v nich byly použity. Ve všech případech měly tyto žádosti kverulační a šikanózní povahu.

pokračování

[7] Závěrem rozhodnutí žalovaný dodal, že důvod odmítnutí žádosti podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je dán i za situace, kdy se nepřiměřená zátěž měla týkat jen jediného povinného subjektu. Příklad uvedený v tomto ustanovení sice předpokládá podávání žádostí „*u většího počtu povinných subjektů*“, podstatné však je, zda jejich cílem bylo způsobit nepřiměřenou zátěž povinného subjektu. Pochybení v jeho postupu při vyřizování žádostí Odborové organizace Sluníčko neshledala ani zástupkyně veřejného ochránce práv ve svém vyrozumění ze dne 15. 6. 2022, č. j. KVOP-32453/2022.

[8] Proti rozhodnutí žalovaného podal stěžovatel rozklad. Ministr vnitra jej v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl, neboť se ztotožnil s právním posouzením žalovaného, který vyšel z chronologie žádostí Odborové organizace Sluníčko a dalších osob, obsahového srovnání jejich žádostí a celkového kontextu dosavadní komunikace této odborové organizace s žalovaným. Žalovaný v napadeném rozhodnutí netvrdil, že by zveřejnění stěžovatelem požadované informace znamenalo obtíže či riziko pro veřejný zájem. Podle ministra vnitra ale stěžovatel svou žádostí vyjádřil, byť ne výslovně, osobní nespokojenost s rozhodnutími o předchozích žádostech ostatních subjektů, a rozhodování žalovaného se snažil zvrátit ve prospěch osob, jejichž žádosti byly odmítnuty pro zneužití práva na informace.

[9] Rozhodnutí ministra vnitra napadl stěžovatel žalobou, kterou Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem zamítl. Uvedl v něm, že § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím představuje „*formální zakotvení*“ ustálené judikatury správních soudů, která již za předchozí zákonné úpravy dovodila, že opětovné podávání neúspěšných žádostí o poskytnutí informace prostřednictvím jiných osob je zneužitím práva na informace. V této souvislosti městský soud odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“ nebo „kasační soud“) ze dne 24. 6. 2022, č. j. 3 As 76/2020-73, a ze dne 1. 8. 2022, č. j. 10 As 153/2020-43. Žalovaný i ministr vnitra ve svých rozhodnutích odůvodnili své závěry, že žádosti jednotlivých žadatelů je třeba posuzovat společně a že jejich cílem bylo způsobit žalovanému nepřiměřenou zátěž.

[10] Městský soud zdůraznil, že je-li žádost o poskytnutí informace odmítnuta z důvodu podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, pak není dán prostor pro úvahu správního orgánu o částečném poskytnutí informace. Závěr, že cílem žádosti bylo způsobit žalovanému nepřiměřenou zátěž, se váže k žádosti jako celku. Není podstatné, že stěžovatel žádal o poskytnutí informace za velmi krátké období. Nesprávným či nezákonným není ani poukaz na vyrozumění zástupkyně veřejného ochránce práv, jenž byl učiněn jen „pro dokreslení“ situace nad rámec rozhodných argumentů. I když stěžovatel tvrdil, že není s ostatními žadateli propojen, nebylo možné přehlédnout, že jeho žádost byla po obsahové stránce obdobná žádostem ostatních žadatelů, ani časovou souvislost. Námitka stěžovatele, že časově, personálně či jinak náročné zpracování žádosti o poskytnutí informace není důvodem jejího odmítnutí, jelikož lze využít možnosti úhrady nákladů žadatelem podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, se mýlí s důvodem odmítnutí. Při zneužití práva postrádá smysl zabývat se tímto ustanovením. Městský soud s odkazem na rozsudek NSS č. j. 3 As 76/2020-73 uvedl, že správní orgány nepochybily ani neprovedením testu proporcionality. I když stěžovatel tvrdil, že v posuzované věci plnil roli „*společenského hlídačského psa*“, blíže neobjasnil ani nedoložil účel, pro který žádal o poskytnutí informace. Z uvedených tvrzení ani z okolností projednávaného případu není zřejmé, jak hodlal s požadovanými informacemi naložit, respektive jak tyto informace měly přispět ke

kvalifikované veřejné diskusi. Samotné postavení žadatele jako „*společenského hlídacího psa*“ samo o sobě nevylučuje, že se nemůže dopustit zneužití práva na informace.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[11] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), navrhuje jej zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení. Právní posouzení jeho žádosti o poskytnutí informace, s níž se ztotožnil městský soud, považuje za nesprávné a zakládající porušení jeho základního práva na informace zaručeného v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“). V souladu s čl. 10 odst. 2 Úmluvy může omezení tohoto základního práva stanovit pouze zákon, a musí jít o omezení nezbytné.

[12] Přestože základní právo na informace brání zneužití veřejné moci a umožňuje její kontrolu občany, povinné subjekty podle stěžovatele často zneužívají zákon o svobodném přístupu k informacím a jeho výklad k vytváření procesních obstrukcí, jejichž účelem je buď odradit žadatele o informace, nebo poskytnutí informace co nejvíce oddálit. Stejně tak mohou snadno zneužít § 11a odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Skrze jeho extenzivní a účelový výklad lze vytvářet větší bariéru při poskytování informací, pročez je třeba jej vykládat nanejvýš opatrně a restriktivně.

[13] Nebylo povinností žadatele uvádět důvody svého dotazu a žalovaný je nemohl a nesměl zkoumat. Důvod neposkytnutí informace může mít základ pouze v povaze požadované informace. Stěžovatel podotýká, že jeho žádost o poskytnutí informace nebyla zneužitím práva. Ustanovení § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je naprosto nekoncepční, unáhlené a snadno zneužitelné, což se projevilo i v nyní posuzované věci. Pokud se žalovaný cítil být „obtěžován“ či „šikanován“ žádostí stěžovatele, která se týkala toliko velmi krátkého období jednoho měsíce, mohl a měl žádat úhradu nákladů za poskytnutí informací podle § 17 tohoto zákona. Žalovaný i městský soud byli povinni ještě před odmítnutím žádosti o poskytnutí informace volit řešení příznivější a méně restriktivní pro žadatele. V opačném případě nebyla splněna materiální podmínka „nezbytnosti“ omezení práva na informace ve smyslu čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Pro posouzení věci byl nerozhodný výsledek šetření provedeného zástupkyní veřejného ochránce práv, jakož i výsledek případného přezkumného řízení podle § 16b zákona o svobodném přístupu k informacím vedeného u Úřadu pro ochranu osobních údajů.

[14] Žalovaný ve svém vyjádření souhlasil s právním názorem vysloveným v napadeném rozsudku a odkázal na jeho odůvodnění. Již ministr vnitra se řádně vypořádal s argumenty stěžovatele a dostatečným způsobem vysvětlil, z jakého důvodu hodnotil žádosti o poskytnutí informace společně s žádostmi dalších osob. Bylo namístě použít § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť jednání stěžovatele vůči povinnému subjektu bylo zneužitím práva na informace. Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

[15] Podáním ze dne 23. 2. 2024 oznámila Odborová organizace Sluníčko, že bude v řízení o kasační stížnosti uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení podle § 34 odst. 1

pokračování

s. ř. s. Usnesením ze dne 21. 3. 2024, č. j. 9 As 26/2024-41, Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 34 odst. 4 ve spojení s § 120 s. ř. s., že tato osoba není osobou zúčastněnou na řízení. Žalobou napadeným rozhodnutím ministra vnitra totiž nemohla být přímo dotčena ve svých veřejných subjektivních právech a povinnostech.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána oprávněným navrhovatelem, včas a z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Následně přezkoumal rozsudek městského soudu v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i důvodů, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[17] Kasační stížnost není důvodná.

[18] Odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím se dotýká ústavně zaručeného základního práva stěžovatele na informace. Tato skutečnost ovšem neznamená, že jde o zásah nepřípustný. Námitky stěžovatele směřují právě do posouzení, zda pro takovýto zásah byly splněny zákonné podmínky. Rozporován je nejen samotný zákonný základ odmítnutí žádosti, ale i jeho nezbytnost v tom smyslu, zda požadovaná informace mohla s ohledem na její rozsah znamenat pro žalovaného „nepřiměřenou zátěž“. I kdyby ale takto působila, podle stěžovatele měl žalovaný žádat úhradu nákladů postupem podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, a nikoli žádost bez dalšího odmítnout.

III.a Oprávnění povinného subjektu odmítnout poskytnutí informace z důvodu zneužití práva

[19] Ústavněprávní rozměr posuzované věci je dán tím, že v ní jde o uplatňování základního práva. Právo na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny zaručuje – společně se svobodou projevu – každému možnost aktivně vyhledávat nebo být příjemcem informací z nejrůznějších oblastí jeho zájmu a tyto informace šířit. Stát je povinen zdržet se jednání, které by výkon tohoto práva ztěžovalo nebo znemožňovalo, případně jej dodatečně sankcionovalo, ledaže by takovýto zásah v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny umožňoval zákon jako opatření nezbytné v demokratické společnosti pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti.

[20] Ústavní záruka práva na informace nechrání jen svobodu informace získávat a šířit. Její význam je širší, neboť zahrnuje i odpovídající povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, kterou stanoví čl. 17 odst. 5 Listiny. V tomto smyslu je právo na informace základním prostředkem, kterým může veřejnost kontrolovat činnost veřejné moci a bránit tak jejímu zneužití [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217), bod 18, ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 577/13 (N 118/77 SbNU 721), bod 20, a ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), body 50 až 52; obecně k významu práva na informace, byť v kontextu práva na údaje o příjemcích veřejných prostředků podle

§ 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, odst. (66) až (72)].

[21] V určitém rozsahu lze právo na informace dovodit také z čl. 10 odst. 1 Úmluvy, který zaručuje svobodu projevu zahrnující „*svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice*“. Povinnost státu poskytnout některé informace je podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) nezbytným předpokladem výkonu svobody projevu. Je tomu tak u těch informací, bez nichž by zjednodušeně řečeno nebylo možné vést veřejnou debatu o skutečnostech, které jsou předmětem veřejného zájmu (např. rozsudek ESLP ze dne 14. 4. 2009, ve věci *Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku*, stížnost č. 37374/05, body 27 a 28, nebo rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016, ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, stížnost č. 18030/11, body 155 a 156; z nedávné doby srov. rozsudek ESLP ze dne 21. 3. 2024, ve věci *Sieć Obywatelska Watchdog Polska proti Polsku*, stížnost č. 10103/20, body 48 až 58). I v těchto případech platí čl. 10 odst. 2 Úmluvy, podle něhož výkon výše uvedených svobod „*může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci*“.

[22] Základním právním předpisem, na jehož základě může kdokoli uplatnit své právo na informace, je zákon o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon neupravuje jen samotné řízení o žádosti o poskytnutí informace, ale také vymezuje, které informace nelze na jeho základě poskytnout. Od těchto výluk je třeba rozlišit odmítnutí žádosti pro zneužití práva.

[23] Nejvyšší správní soud připomíná, že zneužitím práva je „*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. [...] Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, [...] soud neposkytne ochranu*“ (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS, na nějž navázal rozsudek rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, č. 1778/2009 Sb. NSS, bod 68). Mezi hodnoty materiálního právního státu patří také „*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, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 28). Obdobně se k zákazu zneužití práva jako krajnímu prostředku řešení právních sporů vyjádřil rozšířený senát v rozsudku ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 30).

[24] Zákaz zneužití práva v oblastech práva veřejného i soukromého v minulosti opakovaně zdůraznil také Ústavní soud [např. nálezy ze dne 25. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 83/96 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), nebo ze dne 8. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 2013/10 (N 154/62 SbNU 347)]. Za zneužití práva označil například „*jednání, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného právní normou, nýbrž které je v rozporu s ustálenými dobrými mravy*

pokračování

vedeno přímým úmyslem způsobit jinému účastníku újmu či se na jeho úkor obohatit“ [náleze ze dne 4. 6. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3402/13 (N 115/73 SbNU 793), bod 25].

[25] Jedním z příkladů zneužití práva je jednání vymezené v § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým žalovaný odůvodnil odmítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí informace. Podle tohoto ustanovení *„[p]ovinný subjekt může odmítnout žádost nebo její část do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, že cílem žadatele je způsobit nepřiměřenou zátěž povinného subjektu; za způsobení nepřiměřené zátěže se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací, a to zpravidla v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s fyzickou osobou uvedenou v písmenu a)“*. Odstavec 2 k tomu stanoví, že *„[r]ozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti“*. Jsou-li splněny podmínky podle uvedeného ustanovení, povinný subjekt postupuje podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož *„[p]okud 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“*.

[26] Ustanovení § 11a bylo vloženo do zákona o svobodném přístupu k informacím novelou provedenou zákonem č. 241/2022 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2023. Podle důvodové zprávy k návrhu novely toto ustanovení *„cílí na případy podávání žádostí, jejichž vyřízení samo o sobě (každé zvlášť) nepřiměřenou zátěž nepůsobí, ve svém souhrnu však ano, přičemž znakem takové situace je podávání takových žádostí více povinným subjektům, aniž by žádosti měly nějaký jednotící prvek“*. Cílem totiž není vyloučit ty žadatele, kteří sice podávají více žádostí, ty však mají společný účel, např. cílený zájem žadatele o určitou oblast, určitý společenský problém apod. [...] *Názor povinného subjektu na zneužití práva ze strany žadatele bude muset být v rozhodnutí adekvátně zdůvodněn*“ (Poslanecká sněmovna, 9. volební období, od 2021, sněmovní tisk 222).

[27] Součástí § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím není vyčerpávající výčet podmínek, za nichž žádost o poskytnutí informace působí nepřiměřenou zátěž povinného subjektu. O nepřiměřenou zátěž proto může jít i v případech, které v něm nejsou uvedeny, např. kdy podávání žádostí více žadateli ve vzájemné součinnosti za účelem obtěžování či šikanování směřují toliko vůči jednomu povinnému subjektu. Není porušením práva na informace dotčených žadatelů, nebude-li se povinný subjekt věcně zabývat jednotlivými žádostmi a bez věcného posouzení je odmítne.

[28] Zákonné vymezení uvedeného důvodu odmítnutí navazuje na dřívější judikaturu správních soudů, která připustila, že podání žádosti o poskytnutí informace je zneužitím práva, jde-li s ohledem na okolnosti věci o opětovné podání neúspěšné žádosti jiného žadatele prostřednictvím spřízněné osoby (rozsudky NSS č. j. 3 As 76/2020-73, bod 21, a č. j. 10 As 153/2020-43, bod 20).

III.b Posouzení žádosti stěžovatele z hlediska zákazu zneužití práva

[29] Podle § 109 odst. 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud vázán důvody kasační stížnosti, ledaže jde o důvody podle § 103 odst. 1 písm. c) a d) s. ř. s. nebo je rozhodnutí správního

orgánu nicotné. To znamená, že řízení o kasační stížnosti je vedeno zásadou dispoziční. Je na stěžovateli, aby v kasační stížnosti uvedl skutkové a právní důvody, pro které napadá rozhodnutí městského soudu.

[30] Pro posouzení kasační stížnosti je rozhodné, že stěžovatel v ní nenamítal skutková zjištění, která městský soud učinil ve shodě s žalovaným, ani jejich závěr o časové a obsahové návaznosti jednotlivých žádostí, včetně žádosti stěžovatele, a o jejich skutečném účelu. Jeho argumentace je vedena v mnoha směrech především vůči samotnému zákonnému důvodu odmítnutí žádosti podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Právě uvedená návaznost však byla důvodem, pro který městský soud považoval jednání stěžovatele za zneužití práva mající za cíl nepřiměřenou zátěž žalovaného ve smyslu uvedeného ustanovení. Účelem žádosti stěžovatele podle městského soudu nebylo získání stanovisek nebo vyjádření zpracovaných žalovaným, nýbrž pouze pokračování v dřívějším postupu Odborové organizace Sluníčko, Ing. Martina Bíny a dalších osob. Tyto osoby podávaly obdobné žádosti o poskytnutí informace, které byly žalovaným opakovaně odmítány jako obtěžující a šikanózní. Uvedená skutková východiska nejsou sporná.

[31] Námitky stěžovatele směřovaly vůči tomu, že samotná jeho žádost s ohledem na rozsah požadovaných informací nemohla žalovanému působit nepřiměřenou zátěž, a i kdyby ano, žalovaný měl postupovat podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím a poskytnutí informací podmínit úhradou nákladů. Podle Nejvyššího správního soudu ale městský soud nepochybil, jestliže stejně jako žalovaný zohlednil výše uvedenou časovou a obsahovou návaznost, a na jejím základě učinil právní závěr o zneužití práva, který dopadá na všechny takto společně hodnocené žádosti žadatelů. Odmítnutí žádosti z důvodu zneužití práva, které mělo znaky jednání uvedeného v § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, je opodstatněno tím, že již samotné podání takovéto žádosti je nedovoleným jednáním, jemuž nelze přiznat ochranu spojenou s výkonem základního práva na informace. Tento závěr měl základ v okolnostech podání žádosti, aniž bylo podstatné, o jak rozsáhlou informaci stěžovatel žádal. Následek zneužití práva by nemohl být odstraněn ani tím, že by žalovaný ještě před poskytnutím informace vyzval žadatele k úhradě nákladů spojených s poskytnutím informace podle § 17 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Tato úhrada by totiž nic nezměnila na nezákonnosti žádosti.

[32] Uvedené závěry mají význam i pro posouzení zbylých námitek stěžovatele. Odmítnutí žádosti stěžovatele nebylo nepřípustným zásahem do jeho základního práva na informace zaručeného v čl. 17 odst. 1 Listiny a čl. 10 odst. 1 Úmluvy, neboť jimi poskytovaná ochrana se u žádosti, která má povahu zneužití práva neuplatní. Soudní přezkum odmítnutí žádosti o poskytnutí informace nemůže odhlédnout od otázky, zda určité jednání skutečně lze považovat za zneužití práva, nicméně je-li tomu tak, pak již nelze smysluplně posuzovat přiměřenost odmítnutí žádosti z hlediska práva na informace, a tedy ani jeho nezbytnost, která je jedním z předpokladů přiměřenosti zásahu do základních práv (posuzovaným v testu proporcionality). Odmítnutí žádosti mělo zákonný základ v § 15 odst. 1 ve spojení s § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[33] Nejvyšší správní soud závěrem přisvědčil stěžovateli, že žadatel podle zákona o svobodném přístupu k informacím není povinen uvést důvod, pro který žádost o poskytnutí informace podává. Uplatňování práva na informace je v demokratickém

pokračování

právním státě odůvodněno již tím, že se jednotlivci aktivně podílejí na životě společnosti, realizují v ní své zájmy, uplatňují svá práva a na různých úrovních se účastní řešení otázek veřejného zájmu či dokonce správy věcí veřejných. Takováto odpovědnost vyžaduje přístup jednotlivce k informacím a je na něm, v jaké míře a za jakým účelem se rozhodne toto právo využít.

[34] Tomu odpovídá, že povinný subjekt není oprávněn zkoumat a vyhodnocovat účelnost a důvodnost žádosti (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 6. 2007, č. j. 6 As 79/2006-58, č. 1342/2007 Sb. NSS). Odmítnutí žádosti pro zneužití práva nicméně není popřením těchto východisek, nýbrž výrazem toho, že i právo na informace lze uplatňovat jen v ústavním pořádkem vymezeném rámci. Je-li z konkrétních okolností zřejmé, že žádost o poskytnutí informace sleduje účel, jemuž z hlediska ústavního pořádku nelze přiznat ochranu, bylo povinností žalovaného tuto skutečnost zohlednit. Ze skutečností zjištěných při úřední činnosti žalovaného byla patrná časová i obsahová návaznost jednání Odborové organizace Sluníčko, Ing. M. B. a dalších osob při podávání žádostí o poskytnutí informací, jakož i motivy jejich postupu. Vytkl-li městský soud stěžovateli, že z jeho tvrzení a okolností věci „není nikterak zřejmé, jak žalobce hodlal s požadovanými informacemi naložit, respektive jak tyto informace měly přispět ke kvalifikované veřejné diskusi“, učinil tak právě v kontextu okolností vypovídajících o zneužití práva. Právě motivy stěžovatele či jiné okolnosti podání žádosti mohly mít význam pro skutkové zjištění, zda žádost byla podána v součinnosti s ostatními žadateli a zda jejím účelem bylo obtěžování či šikanování žalovaného. Žalovaný tím ale nepodmínil poskytnutí informace uvedením důvodu, pro který ji stěžovatel žádá.

[35] K poukazu na vyrozumění zástupkyně veřejného ochránce práv kasační soud poznamenává, že žalovaný jej učinil ve svém rozhodnutí pouze podpůrně. Toto stanovisko nebylo rozhodné pro odmítnutí žádosti stěžovatele o poskytnutí informace.

[36] Uplatněné námitky stěžovatele tudíž neopodstatňují závěr, že žádost stěžovatele byla odmítnuta v rozporu s § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím nebo že by jejím odmítnutím bylo porušeno základní právo stěžovatele na informace zaručené v čl. 17 odst. 1 Listiny a čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Napadený rozsudek není nezákonným. Nejvyšší správní soud závěrem dodává, že v posuzované věci se nezabýval povahou požadované informace, a tudíž uvedený závěr nelze vykládat v tom smyslu, že by přístup k ní byl podle zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučen.

IV. Závěr a náklady řízení

[37] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a to ani jde-li o vady, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Podle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. ji proto zamítl.

[38] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v tomto řízení o kasační stížnosti úspěch a nemá právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Žádný z účastníků řízení nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. června 2024

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu