



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu Mgr. Alexandra Krysla, soudce Mgr. Jana Šmakala a soudkyně Mgr. Jaroslavy Křivánkové ve věci

žalobce: P. S.
proti
žalovanému: Krajský úřad Karlovarského kraje,
sídlem Závodní 353/88, Karlovy Vary,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. KK/1819/LP/24 ze dne 24. 4. 2024,

takto:

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Karlovarského kraje č. j. KK/1819/LP/24 ze dne 24. 4. 2024 se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 3 000 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Řízení před správními orgány

1. Žalobce se žádostí ze dne 4. 3. 2024 domáhal podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím u 4. základní školy Cheb, Hradební 14, příspěvková organizace (dále jen „povinný subjekt“), poskytnutí souboru informací vymezených ve 14 bodech žádosti. Povinný subjekt žádost ve všech bodech podle § 15 odst. 1 ve spoj. s § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl. Dospěl totiž k závěru, že žalobce zneužil právo

na informace podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu. Z žádosti vyplývá, že jejím cílem je způsobení nepřiměřené zátěže povinnému subjektu, za což se také považuje podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací. Povinný subjekt měl za to, že podle žalobce existují informace o konkrétních případech krytí trestné činnosti spočívající v násilí na dětech na školách v Chebu. Žalobce neuvedl žádný konkrétní případ a totožné žádosti o poskytnutí informací podal všem základním školám v Chebu. Z toho povinný subjekt dovodil, že žalobce podáváním žádostí o informace způsobuje nepřiměřenou zátěž většímu počtu povinných subjektů, ač ví pouze o jedné osobě, která se má dopouštět protiprávního jednání. Počet žádostí podaných na všechny chebské základní školy není důvodem pro odmítnutí žádosti podle § 11a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, stejně jako to, že žalobce požaduje velké množství informací. Povinný subjekt uvedl, že požadovaný rozsah informací je enormní vzhledem k jejich časovému vymezení od roku 2014 do současnosti a vymezení míry jejich detailnosti – např. zápisy jednání školské rady, složení školské rady s uvedením termínu a identifikace nových členů, volební řády, dokumenty z průběhu voleb. Žádost tak směřuje k zatížení pracovní kapacity povinného subjektu a ostatních povinných subjektů v důsledku administrativního zpracování žádosti a bezúčelných nákladů spojených s poskytnutím informací. Vyžádané informace a listiny spolu zcela zřejmě nesouvisí a nemohou obsahově souviset se sledovaným záměrem žalobce, tedy obecně a veřejně prospěšným záměrem (odhalení páčání a krytí trestné činnosti na dětech) – např. složení školské rady, volební řády, termíny voleb, dokumenty z průběhu jednotlivých voleb, informace, kdo má nebo měl právo volit jednotlivé zástupce ve školské radě v jednotlivých volbách za období deseti let. Žádost tak úmyslně směřuje k nepřiměřené zátěži povinného subjektu či dalších povinných subjektů a zcela zřejmě sleduje jiný cíl, neboť primárním účelem poskytování informací na základě zákona o svobodném přístupu k informacím je kontrola veřejné správy, zejména pak kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem. Žalobce tak zneužil své právo na informace způsobem blížícím se šikaně povinného subjektu jako jednoho z dalších žalobcem oslovených povinných subjektů. Žalobce nerespektoval smysl a účel zákona o svobodném přístupu k informacím a svým úmyslným jednáním zneužil práva k svobodnému přístupu k informacím podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím.

2. Následné odvolání žalobce žalovaný zamítl a rozhodnutí povinného subjektu potvrdil. Z úřední činnosti bylo žalovanému známo, že žalobce neadekvátními prostředky opakovaně řeší své dlouhodobé neshody ve vztahu k nezletilým dětem s bývalou manželkou, která pracuje jako pedagog v jedné z chebských škol. Žalobce i přiznal, že důvodem žádosti je ochrana jeho dětí, které jsou nuceny žít v selhávajícím systému. Takový převažující soukromý zájem žalobce vybočuje z obligatorního rámce zákona o svobodném přístupu k informacím, podmínek poskytování informací a okruhu informací, na které mají žadatelé nárok, a proto představuje zneužití práva na informace. V konkrétním případě se nutně nemuselo jednat o nepřiměřenou zátěž povinného subjektu ve smyslu § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím, avšak vzhledem k velkému množství požadovaných informací, obsahové nejednoznačnosti žádosti bez skutečné vzájemné souvislosti vyžádaných informací a velkému počtu školských institucí (všech základních škol ve městě), žalovaný dospěl k závěru, že o zneužití práva na informace jde (viz body 7 až 9 napadeného rozhodnutí). Podle žalovaného s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 je v daném případě přítomno hledisko tzv. citlivého údaje, u kterého je jednoznačně obsaženo hledisko vyššího stupně ochrany takové

informace, kde je možnost užití správního uvážení a testu proporcionality. Žalovaný hlediska doporučená citovaným nálezem Ústavního soudu zohlednil a dospěl k závěru, že pro poskytnutí informací nebyla splněna kumulativní podmínka společenského hlídacího psa, protože žalobce není nijak angažován jako osoba, která by mohla reprezentovat širší skupinu osob a měla tak přispět k veřejné kontrole školských institucí a diskusi ve věcech šikany, sexuálního zneužívání nebo násilných deliktů s dopadem na žáky škol. Žalovaný uzavřel, že je možné dojít k závěru o možném zneužití případně poskytnutých informací. Hledisko případného zneužití poskytnutých informací má v této věci podle žalovaného nemalý význam a je důvodem pro odmítnutí žádosti žadatele především z důvodů velice neurovnaných vztahů mezi žalobcem a jeho bývalou manželkou, která je pedagogickým pracovníkem. Není ani rozhodné, že soukromá škola Svobodná chebská škola, základní škola a gymnázium s. r. o. totožnou žádost vyřídila odlišným způsobem, protože předmětem odvolacího řízení je postup a rozhodnutí povinného subjektu při vyřízení žádosti, nikoliv postup jiného subjektu, byť obdržel žádost totožnou (viz body 10 až 14 napadeného rozhodnutí).

II. Řízení před soudem

3. Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou. Žádal, aby soud nařídil povinnému subjektu poskytnout mu informace v rozsahu jeho podané žádosti. Žalobce uvedl, že žádost podal u dalších devíti základních škol na území města Chebu. Všechny jeho žádosti byly odmítnuty kromě jediné, která byla podána u základní školy, kde pracuje jeho bývalá partnerka. Žalobce popřel, že by žádost představovala zneužití práva na informace. Žalobce namítl, že převažující soukromý zájem žadatele o informaci a zaměstnání bývalé partnerky žalobce ve škole odlišné od povinného subjektu nemají mít místo při posouzení, zda žadateli požadovanou informaci poskytnout. Požadované informace se týkají činnosti povinných subjektů, nikoliv informací o konkrétní osobě v takovém rozsahu, aby tyto informace byly schopné být zneužity pro nátlak na jakoukoliv fyzickou osobu, přičemž jediná zainteresovanost žalobce spočívá v tom, že jeho děti jsou žáky jedné z chebských škol. Vyžadované informace nemají žádnou vazbu na bývalou partnerku žalobce, natož aby mohly být proti ní či jiné osobě zneužity. Dále žalobce namítl, že zjištění o nepřiměřené zátěži povinného subjektu nebylo řádně odůvodněno (sám žalovaný z něj ustoupil) a že žalovaný právně nesprávně vyložil § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud zneužití práva dovodil z velkého množství požadovaných informací a obsahově nejednoznačné žádosti. Žalobce podal žádosti na všechny školy v Chebu, protože to mohlo umožnit kontrolu a komparaci, které mohly odhalit případné systémové nedostatky. Žalobce sporoval závěr, že požadované informace nevykazovaly zjevnou obsahovou souvislost: Šlo o informace o možných případech selhání při zajištění bezpečí dětí v postupech povinného subjektu, v aplikaci preventivních opatření a v systému řízení (školské rady). Žalobce popřel závěr o velkém množství požadovaných informací, namítl, že nebyl řádně odůvodněn, a poukázal na to, že žalobce vyžadoval jen ty informace, které byly relevantní. Obsahová nejednoznačnost žádosti, která nebyla žalovaným odůvodněna, nesouvisela s nepřiměřenou zátěží povinného subjektu a mohla být řešena dotazem na vyjasnění a doplnění žádosti. Žalovaný ani nijak neodůvodnil závěr, že byly vyžádané informace citlivými údaji. Žalobce v žalobě tento závěr vyvracel a namítal nesprávnou interpretaci a aplikaci nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 žalovaným.

4. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl. Ve vyjádření s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí akcentoval, že žalobce žádostí zneužil právo na informace, protože tak prosazoval svůj soukromý zájem.

III. Posouzení věci

5. Žaloba je důvodná.
6. Podle § 16 odst. 6 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím soud při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti.
7. Podle § 11a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím může povinný subjekt odmítnout žádost nebo její část do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, že cílem žadatele je způsobit (a) nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2, nebo (b) 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).
8. § 11a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti podle odstavce 1.
9. Důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím č. 241/2022 Sb. k novému § 11a uvedla, že byl navržen proto, že zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahoval výslovné ustanovení, které by povinným subjektům umožnilo odmítat žádosti žadatelů, u nichž lze dovodit zneužití práva na informace, tedy takové jednání, při němž cílem žadatele není získání informace, ale (zpravidla) zatížení povinného subjektu vyřizováním podání a podnětů žadatele, včetně žádostí o informace. V důvodové zprávě je výslovně uvedeno, že správní judikatura dovodila, že k označení žadatele jako osoby zneužívající právo nepostačí, když tentýž žadatel podává velké množství žádostí o informace, nebo se opakovaně domáhá poskytnutí velkého množství informací, neboť množství požadovaných informací zákon nelimituje, naopak by se dalo říct, že s ním i počítá, když umožňuje prodloužit lhůtu pro vyřízení žádosti či uplatnění úhrady za mimořádně rozsáhlé vyhledávání informací. Jako zneužití práva na informace by bylo tedy možno pohlížet na situaci, kdy žadatel sleduje např. zahlcením povinného subjektu žádostmi zcela odlišný cíl, který vlastně s obsahem poskytnutých informací nijak nesouvisí. Návrh z potencionálních případů zneužití práva na informace specifikoval dva nejtypičtější případy, a to podle dovoditelného účelu podané žádosti. Žádost bude možné odmítnout, zejména jestliže dovoditelným cílem žadatele bude žádostí (žádostmi) působit nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované údaje, nebo nepřiměřenou zátěž povinného subjektu. Návrh není taxativní s tím, že by postihoval veškeré myslitelné případy zneužití práva na informace, ale vybírá pouze dva typické a v praxi se nejčastěji vyskytující případy zneužití práva na informace. Potencionálně totiž nelze vyloučit ani jiné případy zneužití práva na informace (ty bude případně dále možné postihovat jako tzv. faktické důvody a žadatele odmítat). Druhým z uvedených důvodů se 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

vyložit ty žadatele, kteří sice podávají více žádostí, ty však mají společný účel, např. cílený zájem žadatele o určitou oblast, určitý společenský problém apod.

10. Nejvyšší správní soud v recentním rozsudku č. j. 1 As 239/2024-63 ze dne 7. 11. 2024 přehledně shrnul dosavadní výklad § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím včetně odkazů na relevantní judikaturu takto: 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. 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. Základním právním předpisem, na jehož základě může kdokoli uplatnit své právo na informace, je zákon č. 106/1999 Sb. 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 (viz odst. 24 až 26 rozsudku). 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“ nebo „jednání, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného právní normou, nýbrž které je v rozporu s ustálenými dobrými mravy vedeno přímým úmyslem způsobit jinému účastníku újmu či se na jeho úkor obohatit.“ Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, soud neposkytne ochranu. 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 vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává“ (viz odst. 27 a 28 rozsudku).
11. Nejvyšší správní soud v recentním rozsudku č. j. 9 As 26/2024-44 ze dne 13. 6. 2024 řešil věc odmítnutí žádosti o poskytnutí informace z důvodu, že byla podána s cílem způsobit nepřiměřenou zátěž povinného subjektu podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. V odst. 27 cit. rozsudku Nejvyšší správní soud vysvětlil, že „[S]oučástí § 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.“ V odstavci 32 dále Nejvyšší správní soud uvedl: „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).“ Nejvyšší správní soud konstatoval, 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 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. Taková odpovědnost vyžaduje přístup jednotlivce k informacím a je na něm, v jaké míře a za jakým účelem se rozhodne toto právo využít. Tomu odpovídá, že povinný subjekt není oprávněn zkoumat a vyhodnocovat účelnost a důvodnost žádosti (viz odst. 33 a 34 rozsudku).

12. Soud ještě považuje za vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 96/2021-43 ze dne 1. 4. 2022, odst. 35 a 40, podle kterého důvodem pro odmítnutí žádosti o informace nemůže být toliko pohnutka, motiv či zájem na straně tazatele, kdy obecně je při poskytování informací pro povinný subjekt stěžejní otázka „jaké informace“ chce tazatel poskytnout, nikoliv „kdo je oním tazatelem“. Informace, které povinný subjekt poskytuje, jsou totiž zpravidla i zveřejnitelné všem. U odůvodnění závěru o zneužití práva je nutno klást nemalý důraz na hodnocení všech okolností dané věci a povahy požadované informace. Zneužití práva je až poslední možností, pro kterou povinný subjekt může informací odmítnout, ledaže jde o výjimečnou situaci a o na první pohled zcela zjevné zneužití práva.
13. Z výše uvedeného vyplývá, že § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno interpretovat tak, že povinný subjekt smí odmítnout žádost o informace, představuje-li žádost zneužití práva na informace tak, že lze z žádosti dovodit, že cílem žadatele je způsobit nepřiměřenou zátěž povinného subjektu, jíž se rozumí mj. 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, jíž se týkají požadované informace. Znakem takové situace je podávání žádostí více povinným subjektům, aniž by žádosti měly nějaký jednotící prvek, nikoli žádosti se společným účelem spočívajícím například v cíleném zájmu žadatele o určitou oblast, určitý společenský problém apod. Takto nelze odmítnout žádost z důvodu rozsahu požadovaných informací nebo počtu podaných žádostí. Závěru o zneužití práva napovídá zjištění, že cílem žádosti není získání informace. O nepřiměřenou zátěž může jít i v případech, kdy žádosti více žadateli ve vzájemné součinnosti za účelem obtěžování či šikanování směřují toliko vůči jednomu povinnému subjektu. Pokud je učiněn závěr o zneužití práva, neposuzuje se přiměřenost odmítnutí žádosti a neaplikuje se test proporcionality. Žadatel přitom není povinen uvést důvod, pro který žádost o poskytnutí informace podává, a povinný subjekt není oprávněn zkoumat a vyhodnocovat účelnost a důvodnost žádosti. Současně platí, že za zneužití práva lze považovat výkon práva k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo k vlastnímu obohacení, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu práva.
14. Pro závěr soudu o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného správního rozhodnutí není zapotřebí, aby žalobce nepřezkoumatelnost namítal; dojde-li soud k závěru, že napadené správní rozhodnutí je nepřezkoumatelné, zruší jej, aniž se žalobcovými námitkami musí věcně zabývat (viz rozsudek NSS č. j. 5 A 157/2002-35 ze dne 9. 6. 2004, č. 359/2004 Sb. NSS). Rozhodnutí správního orgánu, v jehož odůvodnění nejsou uvedeny důkazy, na jejichž podkladě správní orgán dovodil své závěry, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Nejsou-li důkazy obsaženy ani ve správním spise, nemá skutkový stav, který vzal správní orgán za základ svého rozhodnutí, oporu ve spise (viz rozsudek NSS č. j. 4 Azs

55/2003-51 ze dne 22. 1. 2004, č. 638/2005 Sb. NSS). Důvod nepřezkoumatelnosti rozhodnutí odvolacího orgánu posuzujícího více oddělitelných skutkových nebo právních otázek může být dán i toliko ve vztahu k některým z nich. Ostatní oddělitelné skutkové nebo právní otázky krajský soud přezkoumá vždy, má-li jejich řešení význam pro další řízení a rozhodnutí ve věci (viz usnesení rozšířeného senátu NSS č. j. 7 Afs 212/2006-74 ze dne 19. 2. 2008, č. 1566/2008 Sb. NSS).

15. Soud z celku odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí nebyl schopen zjistit, proč byla žádost odmítnuta. Soud nebyl s to z celku odůvodnění prvoinstančního a napadeného rozhodnutí přezkoumat závěry povinného subjektu a žalovaného. Některá skutková zjištění žalovaného neměla oporu ve správním spisu a některé jeho závěry nebyly srozumitelné.
16. Povinný subjekt odmítl žádost výslovně a výlučně z důvodu zneužití práva na informace žalobcem podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Naplnění hypotézy tohoto zákonného ustanovení povinný subjekt odůvodnil závěrem, že žalobce podal žádosti o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací. Tento závěr povinný subjekt dovodil ze třech svých skutkových zjištění: (1) Žalobce podal totožnou žádost o informace u všech základních škol v Chebu, ač žalobce ví pouze o jedné osobě, která se má dopouštět protiprávního jednání. (2) Žalobce požaduje mimořádně velký rozsah informací, protože žádá detailní informace od roku 2014 do současnosti. Poskytnutí informací by zatížilo velkou pracovní kapacitu povinného subjektu a ostatních povinných subjektů a vedlo by k nutnosti vynaložit bezúčelné náklady na poskytnutí informací. (3) Vyžádané informace obsahově nesouvisí s veřejně prospěšným záměrem žalobce na odhalení páčání a krytí trestné činnosti na dětech ve školách. Žádostí tak žalobce nemůže dosáhnout primárního účelu poskytování informací na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, jímž je kontrola veřejné správy, zejména kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem.
17. § 89 odst. 2 správního řádu stanoví, že odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
18. Podle § 90 odst. 1 až 5 správního řádu odvolací správní orgán odvolání zamítne a napadené rozhodnutí potvrdí v případě, že dojde k závěru, že napadené rozhodnutí není v rozporu s právními předpisy a není nesprávné.
19. Žalovaný byl nepochybně oprávněn v odvolacím řízení doplnit nebo změnit odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, pokud dospěl k závěru, že výrok rozhodnutí o odmítnutí požadovaných informací je správný, ale (i) z jiného zákonného důvodu, než uvedl povinný subjekt (srov. rozsudky NSS č. j. 9 As 101/2011-108 ze dne 21. 6. 2012, č. j. 6 Ads 134/2012-47 ze dne 27. 2. 2013, č. j. 5 Afs 16/2003-56 ze dne 12. 10. 2004 nebo č. j. 4 As 10/2012-48 ze dne 14. 3. 2014).
20. Z napadeného rozhodnutí však nelze jednoznačně zjistit, zda žalovaný důvody prvoinstančního rozhodnutí aproboval, nebo zda je doplnil, nebo zda je náhradou změnil.

21. Žalovaný v bodě 6 napadeného rozhodnutí uvedl, že zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně neupravuje zneužití práva jako specifický důvod pro odmítnutí žádosti. Toto posouzení žalovaného je ve zřejmém rozporu se závěrem povinného subjektu, který odmítl žádost výslovně a výlučně z důvodu zneužití práva na informace žalobcem podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. str. 4 prvoinstančního rozhodnutí a bod 2 napadeného rozhodnutí). Žalovaný tento rozpor v napadeném rozhodnutí nijak nevysvětlil, neuvedl, zda závěr povinného subjektu nahrazuje svým, ani nezdůvodnil, proč oba závěry mohou obstát současně, ač se jeví protichůdné.
22. Žalovaný v bodě 9 napadeného rozhodnutí pokračoval větou: „V konkrétním případě se nutně nemusí jednat o nepřiměřenou zátěž povinného subjektu ve smyslu § 11a InfZ, avšak vzhledem k celkovému obsahu žádosti, kdy žadatel požaduje velké množství informací, dále obsahové nejednoznačnosti žádosti, kdy žadatel požaduje informace, které spolu mají jen zdánlivou souvislost, dále navíc jsou tyto informace požadovány po velkém počtu školských institucí (resp. všech základních škol ve městě), je možné přisvědčit závěru, že se v daném případě jedná o zneužití práva na informace.“ Z této věty nelze zjistit, zda má žalovaný za to, že žalobce zneužil právo na informace podle § 11a [odst. 1 písm. b)] o svobodném přístupu k informacím (a souhlasí tedy se závěrem povinného subjektu a důvodem prvoinstančního rozhodnutí), nebo zda dospěl žalovaný k názoru, že žalobce právo na informace žádostí zneužil, ale nikoli skutkovou podstatou vymezenou v § 11a [odst. 1 písm. b)] zákona o svobodném přístupu k informacím, nýbrž z odlišných důvodů. Nejasnost je podporována navíc tím, že žalovaný zneužití práva odůvodnil tím, že „se nutně nemusí jednat o nepřiměřenou zátěž“ vzhledem k rozsahu požadovaných informací, nesouvisejícím informacím a počtu povinných subjektů, u nichž byly vyžádány, tedy skutečnostmi případně zakládajícími zneužití práva podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. skutečnostmi zákonem přímo vyloučenými jako důvod odmítnutí žádosti dle § 11a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. V bodech 12 a 15 napadeného rozhodnutí žalovaný uvedl, že posoudil prvoinstanční rozhodnutí jako věcně správné i zákonné.
23. Z napadeného rozhodnutí tak nelze zjistit, zda, proč a které závěry povinného subjektu žalovaný aproboval, případně zda, proč a které závěry povinného subjektu žalovaný jako důvod odmítnutí žádosti vyloučil, resp. zda, proč a které závěry žalovaný jako důvod odmítnutí žádosti na rozdíl od povinného subjektu přijal. Z věty v konkrétním případě se nutně nemusí jednat o nepřiměřenou zátěž povinného subjektu ve smyslu § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím a bodu 6 napadeného rozhodnutí by vyplývalo (mohlo vyplývat), že podle žalovaného nebyl naplněn důvod odmítnutí žádosti podle § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, ale žalovaný současně učinil závěr o naplnění skutkové podstaty zneužití práva na informace podle tohoto zákonného ustanovení. Úvahy žalovaného a jeho závěry nejsou v napadeném rozhodnutí vyjádřeny srozumitelně. Proto soud není schopen je přezkoumat.
24. Z důvodu hospodárnosti řízení se soud vyjádří i k jednotlivým zjištěním a závěrům uvedeným žalovaným v napadeném rozhodnutí v rozsahu napadeném žalobou.
25. Proti zjištěním a závěrům žalovaného v bodě 8 napadeného rozhodnutí brojil žalobce žalobním bodem č. 1.
26. Žalovaný v bodě 8 napadeného rozhodnutí uvedl svá skutková zjištění, že žalobce má dlouhodobé neshody s bývalou manželkou ve vztahu k nezletilým dětem, že ta pracuje

jako pedagožka v jedné z chebských škol a že žalobce opakovaně řeší tyto neshody neadekvátními prostředky v rámci různých institucí (v bodě 14 napadeného rozhodnutí žalovaný konstatoval velice neurované vztahy žalobce s bývalou manželkou, která je pedagogickým pracovníkem). Zaprvé, jde o naprosto obecná tvrzení, postrádající jakékoli konkrétní, tedy i přezkoumatelné, údaje. Subjekty, na něž žalovaný odkazuje, nejsou identifikovány, množstevní („opakovaně“ a „různých“) i kvalitativní („neadekvátní“) údaje nejsou konkretizovány. Zadruhé, tato skutková zjištění nemají žádnou oporu ve správním spisu. Tvrzení žalovaného, že na ně narazil při své úřední činnosti, mohou osvětlit způsob, jak se o nich žalovaný dozvěděl, avšak nepředstavuje odkaz na přezkoumatelný podklad rozhodnutí, z něhož žalovaný učinil skutková zjištění. Proto tato skutková zjištění nejsou způsobilá odůvodnit závěry, jež mají být důvodem rozhodnutí.

27. Žalovaný v bodě 8 napadeného rozhodnutí ze zjištění popsaných v předchozím bodě a ze zjištění, že žalobce podal žádost na ochranu svých dětí a jiných osob v selhávajícím školském systému v Chebu, dovodil závěr, že to „svědčí o převažujícím soukromém zájmu žadatele, kdy jeho osobní zainteresovanost dosahuje takové míry a intenzity, že již vybočuje z obligatorního rámce InfZ, podmínek poskytování informací a okruhu informací, na které mají žadatelé nárok“. Z uvedeného zjištění však popsany závěr nevyplývá. Z výše popsané právní úpravy a judikatury je zřejmé, že rozhodným pro závěr o zneužití práva na informace nemůže být to, kdo o informace žádá – rozhodující je to, o jaké informace žádá. Povinný subjekt nebyl oprávněn zkoumat a vyhodnocovat důvody podání žádosti. Právo na informace žadatel zneužívá, pokud je jeho cílem neodůvodněná újma jiného nebo vlastní obohacení, nikoli získání informace. Skutková zjištění žalovaného, i kdyby byla konkrétní a měla oporu ve správním spisu, nijak nenasvědčují tomu, že by účelem žádosti bylo neodůvodněné poškození povinného subjektu nebo obohacení žalobce. Pro nesrozumitelnost je zcela nepřezkoumatelná úvaha žalovaného, že zájem na ochraně práv osob dotčených údajně selhávajícím školským systémem je „převažujícím soukromým zájmem“. Nepřezkoumatelná pro svou neodůvodněnost je i úvaha, že „osobní zainteresovanost“ žalobce „vybočuje z obligatorního rámce zákona o svobodném přístupu k informacím, podmínek poskytování informací a okruhu informací, na které mají žadatelé nárok“.
28. Proti zjištěním a závěrům žalovaného v bodě 9 napadeného rozhodnutí brojil žalobce žalobním bodem č. 2.
29. Žalovaný učinil v bodě 9 z obsahu žádosti skutkové zjištění, že žalobce požaduje velké množství informací. Takové zjištění však není vzhledem ke své obecnosti s to odůvodnit žádný závěr. Žalovaný neuvedl, jaké (kvalitativně i kvantitativně) informace žalobce žádá, tudíž nelze přezkoumat závěr o rozsahu požadovaných informací. Soud připomíná, že rozsah požadovaných informací není podle § 11a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti pro zneužití práva na informace. Soud též poukazuje na to, že povinný subjekt může po žadateli vyžadovat jak náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli, tak i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací (srov. § 17 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím).
30. Závěr žalovaného v bodě 9 napadeného rozhodnutí, že žádost je „obsahově nejednoznačná“, je též nepřezkoumatelný. Z napadeného rozhodnutí není vůbec zřejmé, jaké nejasnosti podle žalovaného žádost vykazuje, jaké údaje v ní chyběly nebo jaké byly nesrozumitelné. Zvláště když žalovaný v bodě 7 napadeného rozhodnutí výslovně uvedl,

že žádost po formální stránce splňuje všechny zákonné náležitosti. Soud poukazuje na to, že povinný subjekt musí v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně, vyzvat žadatele k upřesnění žádosti [srov. § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím].

31. Závěr žalovaného v bodě 9 napadeného rozhodnutí, že žádosti, kdy požadované informace „spolu mají jen zdánlivou souvislost“, je též nepřezkoumatelný. Z napadeného rozhodnutí není vůbec zřejmé, o kterých konkrétních požadovaných informacích žalovaný učinil takový závěr, mezi čím žalovaný souvislost hledal a proč zde souvislost nenalezl. Soud poukazuje na to, že jednou z více částí skutkové podstaty zneužití práva na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím je absence zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací, avšak tato absence se týká žádostí u většího počtu povinných subjektů [srov. § 11a odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím]. Obsahovou souvislostí je tak míněno to, zda a co mají z hlediska svého obsahu (předmětu vyžadovaných informací) společné žádosti podávané žadatelem u více povinných subjektů. Nejde tedy o souvislost mezi jednotlivými informacemi vyžadovanými v jedné žádosti, nýbrž o souvislost obsahů žádostí podávaných více povinným subjektům (překryv předmětů těchto žádostí). Příklad, kdy žadatele, z jakýchkoli důvodů, zajímá určitý problém, jev, praxe atp. a obrátí se se žádostí na více povinných subjektů, je naprosto běžný a není v rozporu s účelem a smyslem zákona o svobodném přístupu k informacím. „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.“ (viz výše uvedená důvodová zpráva a rozsudek NSS č. j. 9 As 26/2024-44 ze dne 13. 6. 2024, odst. 26).
32. Závěr žalovaného v bodě 9 napadeného rozhodnutí, že žádosti byly podány u „velkého počtu školských institucí (resp. všech základních škol ve městě)“, je též nepřezkoumatelný. Z napadeného rozhodnutí není vůbec zřejmé, u kterých povinných subjektů měly být žádosti podány, kolik jich je a proč by mělo být významné, že jde o všechny základní školy ve městě. Soud poukazuje na to, že jednou ze skutkových podstat zneužití práva na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím je podávání žádostí u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací, avšak jen je-li cílem žadatele způsobit povinnému subjektu nepřiměřenou zátěž, kdy zpravidla jde o reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s fyzickou osobou, již se týkají požadované informace, aniž by byl rozhodující rozsah požadovaných informací a počet podaných žádostí [srov. § 11a odst. 1 písm. b), odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím]. Podání žádosti většímu počtu povinných subjektů, jak bylo vysvětleno v předchozím bodu, nemůže samo o sobě představovat zneužití práva na informace.
33. Soud s odkazem na výše uvedenou judikaturu dodává, že povinný subjekt jistě smí odmítnout žádost o informace z důvodu zneužití práva na informace i z jiných důvodů, skutkových podstat zneužití práva, než které jsou vymezeny v § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím. V takovém případě však musí řádně odůvodnit a podložit skutkovými zjištěními, proč podáním té které konkrétní žádosti vzhledem k předmětu a rozsahu požadovaných informací a povinnému subjektu, u něhož byla podána, žadatel zneužil své právo na informace – tedy že jeho cílem nebylo získat informace, ale jiného bezdůvodně uškodit nebo sám sebe obohatit. Takto však nelze postupovat v případě, že určité nemravné jednání zákonodárce již v zákoně o svobodném přístupu k informacím za zneužití práva označil (skutková podstata nátlaku na fyzickou osobu a nepřiměřené zátěže

povinného subjektu) a za zneužití práva jsou považovány znaky některé z uvedených skutkových podstat. Jinými slovy, nelze vykonstruovat „novou“ skutkovou podstatu zneužití práva na informace, ač má spočívat ve stejném či obdobném nemravném jednání jako skutkové podstaty dle § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím, a v důsledku toho se vyhnout jejich limitům stanoveným zde zákonodárcem. V případě odlišných nemravných jednání je vždy nutno prokázat a odůvodnit, že cílem žádosti nebylo získat informace, ale jinému bezdůvodně uškodit nebo sebe obohatit, jelikož tento cíl není bez aplikace § 11a zákona o svobodném přístupu k informacím zřejmý.

34. Soud shrnuje, že závěr žalovaného o zneužití práva žalobce na informace žádostí je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť z něj nebylo zjistitelné, zda žalovaný důvod prvoinstančního rozhodnutí aproboval, nebo zda ho doplnil, nebo zda ho nahradil vlastním důvodem. Dále ve spisu nebyla opora pro skutkové závěry žalovaného, odůvodňující jeho závěr o zneužití práva žalobce na informace, že má žalobce dlouhodobé neshody s bývalou manželkou ve vztahu k nezletilým dětem, že ta pracuje jako pedagožka v jedné z chebských škol a že žalobce opakovaně řeší tyto neshody neadekvátními prostředky v rámci různých institucí. Nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost soud shledal i závěr žalovaného, že zájem žalobce na ochraně svých dětí a jiných osob v selhávajícím školském systému v Chebu jakožto soukromý zájem vybočuje z obligatorního rámce zákona o svobodném přístupu k informacím, podmínek poskytování informací a okruhu informací, na které mají žadatelé nárok. Nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů soud shledal i závěry žalovaného, že (i) žalobce požaduje velké množství informací, že (ii) Žádost je obsahově nejednoznačná, že (iii) požadované informace spolu mají jen zdánlivou souvislost a že (iv) žádosti byly podány u velkého počtu školských institucí.
35. Nesrozumitelné byly i úvahy žalovaného, uvedené v bodech 10 až 14 napadeného rozhodnutí, odkazující na nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, proti nimž směřoval žalobce žalobní body č. 3, 4 a 8.
36. Žalovaný uvedl (viz bod 10 napadeného rozhodnutí), že nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 řešil poskytnutí informace o platech zaměstnanců ve veřejném sektoru. Žalovaný připustil, že se takových informací žádost netýká. Avšak uzavřel, že je v daném případně přítomno hledisko tzv. citlivého údaje, u kterého je jednoznačně obsaženo hledisko vyššího stupně ochrany takovéto informace. Úvaha žalovaného je nesrozumitelná, neboť z ní není pochopitelné, proč cit. nález vztahuje k citlivým informacím jako celku, ani jaké konkrétní citlivé údaje jsou podle něj žádostí vyžadovány, resp. proč by měly být vyžadované informace chráněny, příp. proč by měly být chráněny vyšší měrou než jiné informace.
37. Ani úvahy žalovaného v bodech 11 až 14 napadeného rozhodnutí nejsou srozumitelné. Zde žalovaný uvedl, že bude aplikovat čtyři kumulativní hlediska testu proporcionality a další samostatné hledisko zneužití poskytnuté informace. Soud poukazuje na to, že zde již žalovaný opustil tvrzení o zneužití práva na informace a argumentoval zneužitím poskytnuté informace, a v bodě 12 dovodil věcnou správnost prvoinstančního rozhodnutí. Žalovaný učinil závěr, že žádost byla podána za účelem přispění k diskusi o věcech veřejného zájmu, informace samotná se týká veřejného zájmu, existuje a je dostupná. Žalovaný konstatoval, že žalobce nesplnil kumulativní podmínku společenského hlídání psa, protože žalobce „není nijak angažován jako osoba, která by mohla reprezentovat širší skupinu osob a měla tak přispět k veřejné kontrole školských institucí a diskusi ve věcech

šikany, sexuálního zneužívání nebo násilných deliktů s dopadem na žáky škol“. Žalovaný uzavřel, že žalobce nesplnil jednu ze čtyř kumulativních podmínek testu proporcionality. Zcela nesrozumitelně však žalovaný pokračoval úvahou, že neplní-li žalobce roli společenského hlídacího psa, možná zneužije poskytnuté informace. Z napadeného rozhodnutí nelze zjistit, proč by z předpokladu žalovaného měl vyplývat jeho závěr, zvláště když sám žalovaný současně uvedl, že hledisko společenského hlídacího psa je odlišné od samostatného hlediska zneužití poskytnuté informace. Z napadeného rozhodnutí nelze ani zjistit, jaké konkrétní vyžádané informace by měl žalobce zneužít a jakým způsobem. Stejně tak nepochopitelný je další závěr žalovaného, kdy možné zneužití případně poskytnutých informací spojuje s velice neurovnanými vztahy mezi žalobcem a jeho bývalou manželkou, která je pedagogickým pracovníkem. Souvislost závěru o možném zneužití informací a vztahů žalobce, aniž by žalovaný tvrdil předmět požadovaných informací, potažmo jejich souvislost s třetími osobami, není z napadeného rozhodnutí zřejmá.

38. Soud uzavírá, že závěr žalovaného o možném zneužití poskytnutých informací žalobcem nebyl přezkoumatelně odůvodněn.
39. Obiter dictum soud konstatuje, že nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 byl vydán v době, kdy do zákona o svobodném přístupu k informacím ještě nebyl doplněn § 11a, a že se podle své právní věty týká informace o platu a odměnách zaměstnance podle § 8b zákona o svobodném přístupu, tedy základních osobních údajů o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky.

IV. Závěr

40. Vzhledem k tomu, že žaloba byla důvodná, soud napadené rozhodnutí zrušil bez jednání pro nepřezkoumatelnost a vadu spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal žalovaný za základ napadeného rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu [(§ 78 odst. 1 s. ř. s. ve spoj. s § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s.]. S ohledem na zrušení napadeného rozhodnutí, soud současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.). Správní orgán je v dalším řízení vázán právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
41. Soud nezrušil prvoinstanční rozhodnutí [srov. § 78 odst. 3 s. ř. s. a § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím], neboť vady může odstranit žalovaný v řízení o odvolání žalobce. Soud nenařídil povinnému subjektu podle § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu, aby žalobci poskytl požadované informace, neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, a tedy nelze zjistit, zda povinný subjekt měl informace poskytnout či nikoliv (srov. rozsudky NSS ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73 ze dne 31. 7. 2006, č. 1469/2008 Sb. NSS, nebo č. j. 5 As 170/2019-30 ze dne 17. 4. 2020, odst. 40).
42. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nebyl v řízení úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Plně procesně úspěšnému žalobci přiznal soud náhradu nákladu řízení ve výši 3 000 Kč za soudní poplatek zaplacený za podání žaloby.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení u Nejvyššího správního soudu. Lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 28. listopadu 2024

Mgr. Alexandr Krysl v.r.
předseda senátu