

3. Povinný subjekt odmítl Žádost žalobce s odkazem na § 11a odst. 1 písm. b) InfZ, protože dospěl k závěru, že žalobce zneužil právo na informace, protože z Žádosti vyplývá, že cílem Žádosti je způsobení nepřiměřené zátěže Povinnému subjektu, za což se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací. Podle Povinného subjektu lze z žádosti dovodit, že podle žalobce existují informace o konkrétních případech krytí trestné činnosti spočívající v násilí na dětech na školách v Chebu. Žalobce v Žádosti neuvedl žádný konkrétní případ, a totožné žádosti o poskytnutí informací podal všem základním školám v Chebu, z čehož 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. Povinný subjekt konstatoval, že počet žádostí podaných na všechny chebské základní školy není důvodem pro odmítnutí žádosti dle § 11a odst. 2 InfZ, stejně to, že žalobce požaduje velké množství informací. Povinný subjekt konstatoval, 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 (viz str. 5 prvoinstančního rozhodnutí). Povinný subjekt uvedl dále, že 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. Z toho Povinný subjekt dovodil, že Žádost úmyslně směřuje k nepřiměřené zátěži Povinného subjektu či dalších povinných subjektů a že zcela zřejmě sleduje jiný cíl, neboť primárním účelem poskytování informací na základě InfZ je kontrola veřejné správy, zejména pak kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem. Podle Povinného subjektu žalobce nerespektoval smysl a účel InfZ a svým úmyslným jednáním zneužil práva k svobodnému přístupu k informacím dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ (viz str. 5 prvoinstančního rozhodnutí).
4. Rozhodnutím ze dne 23. 4. 2024, č. j. KK/1753/LP/24 (dále jen „*napadené rozhodnutí*“), žalovaný zamítl odvolání žalobce proti prvoinstančnímu rozhodnutí a prvoinstanční rozhodnutí potvrdil z následujících důvodů.
5. V napadeném rozhodnutí vyšel žalovaný z toho, že je mu údajně z blíže nspecifikované úřední činnosti známo, že žalobce opakovaně řeší své dlouhodobé neshody ve vztahu k nezletilým dětem s bývalou manželkou, která pracuje jako pedagog v jedné z chebských škol, neadekvátními prostředky. I v Žádosti žalobce přiznal, že jejím důvodem je ochrana jeho dětí, které jsou nuceny žít v selhávajícím systému. Takový převažující soukromý zájem žalobce vybočuje z obligatorního rámce InfZ, 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 InfZ, 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** náleze Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. ÚS 1378/16 (dále jen „*Nález*“), je v daném případě přítomno hledisko tzv. citlivého údaje, u kterého je jednoznačně obsaženo hledisko vyššího stupně ochrany takovéto informace, kde je možnost užití správního uvážení a testu proporcionality. Žalovaný hlediska doporučená Nálezem zohlednil a dospěl k závěru, že pro poskytnutí informací nebyla splněna kumulativní podmínka *společenského bládacího 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

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

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).

Žaloba

6. Žalobce žádal, aby soud napadené rozhodnutí zrušil a nařídil Povinnému subjektu poskytnout žalobci informace vyžadované Žádostí.
7. Žalobce uvedl, že Žádost podal kromě Povinného subjektu ještě u dalších devíti základních škol na území města Chebu, kdy všechny jeho žádosti byly odmítnuty kromě jediné, která byla podána u základní školy, kde pracuje bývalá partnerka žalobce. Žalobce popřel, že by Žádost představovala zneužití práva na informace.
8. Žalobce v žalobě 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) InfZ, pokud zneužití práva dovodil z velkého množství požadovaných informací a obsahově nejednoznačné žádosti. Žalobce podal žádosti všech škol ve městě, protože to mohlo umožnit kontrolu a komparaci, které mohly odhalit případné systémové nedostatky. Žalobce sporoval, že by požadované informace vykazovaly 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 žalovaným.

Vyjádření žalovaného k žalobě

9. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
10. Ve svém vyjádření k žalobě s odkazem na odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný akceptoval, že žalobce Žádostí zneužil právo na informace, protože tak prosazoval svůj soukromý zájem.

Posouzení věci soudem

11. V souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel soud při přezkoumání napadeného rozhodnutí ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Přezkumná činnost soudu dále respektovala dispoziční zásadu vyjádřenou v § 71 odst. 1 písm. c), písm. d), odst. 2 *in fine* a v § 75 odst. 2 větě první s. ř. s. Z této zásady vyplývá, že soud přezkoumává zákonnost rozhodnutí správního orgánu pouze v rozsahu, který žalobce uplatnil v žalobě nebo během dvouměsíční lhůty po oznámení napadeného rozhodnutí ve smyslu § 72 odst. 1 s. ř. s. Povinností žalobce je proto tvrdit, z jakých skutkových či právních důvodů je napadené rozhodnutí správního orgánu nezákonné. Nad rámec žalobních bodů musí soud přihlídnout

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

toliko k vadám napadeného rozhodnutí, k nimž je nutno přihlížet bez návrhu, nebo které vyvolávají nicotnost napadeného rozhodnutí podle § 76 odst. 2 s. ř. s. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, soud v souladu s § 75 odst. 3 s. ř. s. nepřihlížel.

12. Soud ve věci rozhodl bez jednání ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.
13. Předznamenat možno, že z hlediska soudního přezkumu představují napadené a prvoinstanční rozhodnutí jeden celek (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. října 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, publ. pod č. 534/2005 ve Sb. NSS) a že správní soudy neprovádí dokazování správním spisem (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 ve Sb. NSS).
14. Žaloba je důvodná.
15. Podle § 16 odst. 6 věty první InfZ soud při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti.
16. Podle § 11a odst. 1 InfZ 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).
17. § 11a odst. 2 InfZ stanoví, že rozsah požadovaných informací nebo počet podaných žádostí není bez dalšího důvodem pro odmítnutí žádosti podle odstavce 1.
18. Důvodová zpráva k novele InfZ č. 241/2022 Sb. k novému § 11a uvedla, že byla navržen proto, že InfZ neobsahoval výslovné ustanovení, které by povinným subjektům umožnilo odmítnat 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 vyloučit ty žadatele, kteří sice podávají více žádostí, ty však mají společný účel, např. cílený zájem žadatele o určitou oblast, určitý společenský problém apod.

19. V recentním rozsudku ze dne 13. 6. 2024, č. j. 9 As 26/2024–44, Nejvyšší správní soud 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) InfZ. Zde v bodě 27 kasační 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 bodě 32 dále kasační 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. Takováto 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 body 33 a 34 rozsudku).
20. Ve zcela nedávném rozsudku ze dne 7. 11. 2024, č. j. 1 As 239/2024–63, Nejvyšší správní soud přehledně shrnul dosavadní výklad § 11a InfZ 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 InfZ. 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 body 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 zdanlivě 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 body 27 a 28 rozsudku).
21. Soud ještě považuje za vhodné odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 4. 2022, č. j. 1 As 96/2021-43, body 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 informaci odmítnout, ledaže jde o výjimečnou situaci a o na první pohled zcela zjevné zneužití práva.

22. Z výše uvedeného vyplývá, že § 11a odst. 1 písm. b) InfZ 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, již 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, již se týkají požadované informace. Znakem takové situace je podávání žádostí více povinným subjektům, aniž by žádosti měly nějaký jednotící prvek, nikoli žádostí 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 podávání žádostí 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.
23. Povinný subjekt Žádost odmítl výslovně a výlučně z důvodu zneužití práva na informace žalobcem podle § 11a odst. 1 písm. b) InfZ. 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 tří 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 InfZ, jímž je kontrola veřejné správy, zejména kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem.
24. Žalovaný byl nepochybně oprávněn v odvolacím řízení doplnit i 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 6. 2012, č. j. 9 As 101/2011-108, ze dne 27. 2. 2013, č. j. 6 Ads 134/2012-47, ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003-56, nebo ze dne 14. 3. 2014, č. j. 4 As 10/2012-48).
25. Žalovaný v napadeném rozhodnutí, byť na hranici srozumitelnosti, korigoval závěry Povinného subjektu tak, že žalobce sice zneužil právo na informace, ale nezneužil ho podle § 11a odst. 1 písm. b) InfZ. To soud dovozuje z věty na str. 6 napadeného rozhodnutí: „*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.“ Žalovaný tedy změnil odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí, pokud jde o důvod odmítnutí Žádosti [naplnění důvodu uvedeného v § 11a odst. 1 písm. b) InfZ], tak, že ho nahradil jiným důvodem. Soud proto při přezkumu napadeného rozhodnutí, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti, v mezích žalobních námitek vycházel jen z odůvodnění napadeného rozhodnutí včetně jako pasáží souhlasně odkazujících na odůvodnění prvoinstančního rozhodnutí.

26. Shledal však, že napadené rozhodnutí je v tomto ohledu nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. K tomuto závěru soud jen předesílá, že nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí pro nesrozumitelnost je zásadní obsahovou vadou jeho odůvodnění založenou porušením § 68 odst. 3 správního řádu, která – jak už její pojmenování napovídá – brání řádnému soudnímu přezkumu takového rozhodnutí. Nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost napadeného rozhodnutí bude dána např. tehdy, nebude-li z něj vůbec možno zjistit, jak správní orgán rozhodl, ať už pro úplnou absenci výroku nebo jeho vnitřní rozpornosti (k tomu např. rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, č. j. 6 A 127/2002-28), případně zásadní nesrozumitelností odůvodnění (k tomu rozsudek NSS ze dne 24. 9. 2003, č. j. 7 A 547/2002-24). Právě posléze uvedený případ nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost soud shledal v napadeném rozhodnutí žalovaného i v projednávaném případě.
27. Jakkoli soud již shora uvedl, že plně respektuje oprávnění žalovaného coby odvolacího správního orgánu změnit odůvodnění odvoláním napadeného rozhodnutí správního orgánu I. stupně, je třeba v takovém případě trvat na tom, aby se tak stalo plně přezkoumatelným a srozumitelným způsobem. Skutečnost, že odůvodnění jakéhokoli správního rozhodnutí sluší jednoznačnost, významová sevřenost a logická koherence, lze považovat za notorietu plynoucí již ze shora citovaného § 68 odst. 3 správního řádu. Tím spíše se však tyto požadavky uplatní tehdy, kdy odvolací správní orgán vstoupí do pomyslného dialogu s odůvodněním správního orgánu I. stupně, které určitým způsobem mění či významově posouvá. Je totiž nutné, aby především účastníci, ale popř. i správní soud následně takové rozhodnutí přezkoumávající, měli jasno v tom, k jakým skutkovým a právním závěrům vlastně odvolací správní orgán dospěl, a oč se tedy výrok jeho rozhodnutí opírá.
28. Z obsahu napadeného rozhodnutí se však podává, že se žalovaný zřejmě plně neztotožnil s odůvodněním Prvostupňového rozhodnutí, když uvedl, že „*se nutně nemusí jednat o nepřiměřenou záležitost povinného subjektu ve smyslu § 11a InfZ*“. Již v tomto ohledu by ale měl žalovaný jednoznačně konstatovat, zda naplnění hypotézy uvedené právní normy v daném případě shledává či nikoli a případně z jakých důvodů (resp. z jakých konkrétních důvodů shledává závěry povinného subjektu za nesprávné). Následně však žalovaný dovozuje, že se v projednávaném případě jedná o zneužití práva na informace (bod 9 napadeného rozhodnutí). Tento svůj závěr opírá o celkový obsah žádosti, přičemž ovšem uvádí, že tím myslí toliko to, že „*žadatel požaduje velké množství informací*“, přičemž z ničeho, co žalovaný uvedl předtím nebo potom neplyne, že sama skutečnost, že se žadatel domáhá „*velkého množství informací*“ (žalovaný ani nespecifikoval, co již za velké množství informací považuje a co ještě nikoli), má za následek závěr, že žádost o takový počet informací je automaticky zneužitím práva na informace. Kromě toho žalovaný v tomtéž odstavci svého rozhodnutí konstatuje, že žádost o informace je obsahově nejednoznačná, protože směřuje k poskytnutí informací, které mají jen zdánlivou souvislost (přičemž opět není jasné, v čem konkrétně žalovaný spatřuje tuto jen zdánlivou souvislost požadovaných informací). Konečně žalovaný poukazuje na to, že informace jsou požadovány po velkém počtu školských institucí (všech základních školách v Chebu, kterých je devět). Jinak řečeno: žalovaný dospěl k závěru, že žádat po devíti školách blíže nespecifikované „*velké množství informací*“, které spolu údajně souvisí jen zdánlivě, znamená bez dalšího zneužití práva na informace. Sám tento závěr považuje soud za nedostatečně odůvodněný (nepřezkoumatelný), a navíc *prima facie* sporný.
29. Nedosti však na tom. V dalším textu odůvodnění svého rozhodnutí žalovaný činí od svého závěru úrok stranou, když s odkazem na judikaturu Ústavního soudu (nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn.

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.

IV. ÚS 1378/16) dospívá k závěru, že žalobce splňuje všechny touto judikaturou dovozené podmínky poskytnutí informace, nenachází se však v roli „společenského hlídacího psa“. Protože pak žalobce není podle názoru žalovaného osobou, která je angažována coby reprezentant širší skupiny osob, a mohl tak přispět k veřejné kontrole školských institucí a k diskusi ve věcech šikany, sexuálního zneužívání či násilných deliktů s dopadem na žáky škol. Tuto úvahu žalovaného nepovažuje soud za přezkoumatelnou, protože především nedostatečně osvětluje důvody, pro které jsou závěry Ústavního soudu obsažené v citovaném nálezu (jde o tzv. platový nález), vztahovány na žádost o informace týkající se činnosti školských zařízení. V této souvislosti soud konstatuje, že v platovém nálezu se uvádí, že z čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a z čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, které zaručují svobodu projevu, vyplývá i právo na informace ve veřejném zájmu, jež mohou zahrnovat i osobní údaje jednotlivců týkající se jejich odměn za práci. Právo na informace ve veřejném zájmu však není absolutní, a pokud jejich výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, který je chráněn čl. 10 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je nutné v každém jednotlivém případě tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu, neboť jsou navzájem rovnocenná. Tuto povinnost mají i všechny subjekty aplikující relevantní právní úpravu obsaženou v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Povinný subjekt přitom může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, b) informace samotná se týká veřejného zájmu, c) žadatel o informaci plní úkoly či posílá dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“, d) informace existuje a je dostupná. Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, pak odmítnutí poskytnutí informace o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, která je zakotvena v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

30. V posuzované věci se ovšem žalobce v žádném ohledu nedomáhal poskytnutí informace o platových poměrech jakýchkoli fyzických osob. Není tak vůbec zřejmé, na základě čeho dovodil žalovaný aplikovatelnost závěrů Ústavního soudu obsažených v platovém nálezu na projednávanou věc. K tomu soud jen konstatuje, že NSS se již vymezil proti extenzivnímu výkladu těchto závěrů i na případy, které se týkají příjmů právnických osob a podnikajících fyzických osob plynoucích z veřejných zdrojů (srov. rozsudek ze dne 29. 9. 2020, č. j. 4 As 91/2020-45, bod 26). Tím spíše nelze tyto závěry přenášet i na oblasti, které se poskytování finančních prostředků z veřejných zdrojů vůbec netýkají. Je třeba si uvědomit, že důvody, které Ústavní soud vedly k přijetí platového nálezu, vycházejí z poměrování práva na informace a práva na zachování soukromí (viz výše). Právě tím, že v daných případech typicky týkajících se poskytování informací o odměnách za práci veřejných zaměstnanců, může docházet k zásahu do jejich práva na soukromí, je zdůvodněn pomyslný vyšší práh poskytnutí takových informací mj. v podobě podmínky, že žadatel plní roli tzv. „společenského hlídacího psa“. K aplikaci těchto závěrů i v jiných případech však tento právní důvod absentuje. Pokud tedy žalovaný i v takových případech požaduje jeho naplnění, omezuje právo na poskytnutí informací zákonem nepředvídaným způsobem.
31. Pomyslnou otočku ve svých úvahách pak žalovaný dokonal v samotném závěru odůvodnění svého rozhodnutí, v němž konstatoval možné zneužití případně poskytnutých informací (bod 13–14 napadeného rozhodnutí). V této pasáži tedy žalovaný zcela opouští hledisko *zneužití práva* na informace, resp. nesplnění judikatorně dovozených předpokladů pro poskytnutí informace a dospívá k závěru, podle něhož u žalobce hrozí možnost, že dojde ke zneužití *poskytnuté informace*. Toto hledisko má dle žalovaného v podmínkách věci „nemalý význam“. Svou obavu žalovaný opírá o „*velice neurovnané vztahy mezi žadatelem a jeho bývalou manželkou, která je pedagogickým pracovníkem.*“ Sám však nesděljuje, co se těmito neurovnanými vztahy vlastně myslí a odkud povědomí o nich žalovaný čerpal. Odkaz na znalost z úřední činnosti obsažený v bodě 8

napadeného rozhodnutí je nepřezkoumatelný [tentokrát pro nedostatek podkladů ve správním spise ve smyslu § 76 odst. 1 písm. b s. ř. s.], protože tato úřední činnost, při které mělo být dané povědomí žalovaného získáno, není nijak konkretizovaná. Žalovaný uzavírá, že je proto „*lbostejno, že žádost (...) po formální stránce splňuje všechny zákonné náležitosti.*“ Není prý ani rozhodné, že jiná škola (konkrétně Svobodná chebská základní škola, základní škola a gymnázium s.r.o.) totožnou žádost vyřídila poskytnutím požadované informace. Ani tento důvod pro neposkytnutí požadovaných informací však soud nepovažuje za přezkoumatelný. Soudu není z obsahu napadeného rozhodnutí zřejmé, jak mají údajně velice neurovnané vztahy mezi žalobcem a jeho bývalou manželkou, která je pedagožkou v Chebu, souviset se žádostí o poskytnutí informace, které se této manželky zjevně nijak osobně netýkají, notabene žádané po povinném subjektu-škole- na které žalobcova manželka evidentně nepracuje. Už vůbec pak není soudu jasné, jaké zneužití informací má v případě žalobce přicházet vůbec v úvahu, resp. zda se tato obava týká všech informací, o jejichž poskytnutí žalobce žádal, nebo jen informací některých a proč. Ani tento závěr totiž nebyl přezkoumatelně odůvodněn.

Závěr a náklady řízení

32. Na základě shora uvedených skutečností dospěl soud k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro svou nesrozumitelnost. Lze konstatovat, že z napadeného rozhodnutí není zřejmé, o jaké konkrétní závěry se jeho výrok opírá, neboť ačkoliv jím žalovaný formálně zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí povinného subjektu, od jeho závěrů se podstatně odchýlil, aniž by zřetelně uvedl, zda tyto závěry povinného subjektu považuje za správné či nesprávné, případně zda je mění nebo jen doplňuje. Závěry samotného žalovaného jsou pak formulovány také nesrozumitelně, protože z nich není seznatelné, oč konkrétně se jeho rozhodnutí, že v posuzované věci nemají být žalobci jím žádané informace poskytnuty, vlastně opírá. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vytvořil jakýsi pelmel různých závěrů (nepřiměřená zátěž povinného subjektu, kterou žalovaný ve věci shledal, ale současně neshledal, zneužití práva na informace, nesplnění podmínek pro poskytnutí informace ve smyslu platového nálezu, u něhož není jasné, proč má být ve věci dle žalovaného aplikován, hrozba zneužití samotných informací), které ovšem ani v jednom případě nejsou formulovány důsledně, logicky koherentně a ve svém důsledku přezkoumatelně. Některé závěry, na kterých je napadené rozhodnutí postaveno, pak postrádají oporu ve spisovém materiálu [§ 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s.].
33. Za takové situace soudu nezbylo, než napadené rozhodnutí žalovaného zrušit podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a současně vyslovit podle § 78 odst. 4 s. ř. s., že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. S ohledem na povahu vad zjištěných v napadeném rozhodnutí, nemohl soud za dané situace přikročit ani k posouzení, zda ve věci jsou nebo nejsou důvody pro odmítnutí žádosti. Ani dosavadní obsah správního spisu provedení takové úvahy neumožňuje, neboť povinný subjekt své rozhodnutí o odmítnutí žádosti založil výlučně na tom, že cílem žadatele je toliko způsobení nepřiměřené zátěže (§ 11a odst. 4 InfZ). Soud však za daného stavu věci není schopen posoudit, zda ve věci nemohou případně existovat i jiné důvody pro neposkytnutí žádaných informací či jejich části (což nepřezkoumatelně naznačuje žalovaný v napadeném rozhodnutí). Tento závěr je plně v souladu s relevantní judikaturou NSS (viz rozsudky ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS nebo ze dne 17. 4. 2020, č. j. 5 As 170/2019-30). Je proto tedy i za této situace třeba požadovat po žalovaném, aby své rozhodnutí formuloval přezkoumatelně a na základě podložených skutečností. Žalovaný je tedy v dalším řízení vázán právním názorem soudu obsaženým v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
34. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud výrokem II. tohoto rozsudku podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Plně procesně úspěšný žalobce má vůči procesně podlehnuvšímu žalovanému právo na plnou náhradu jím důvodně vynaložených nákladů řízení. Ty dle obsahu soudního spisu sestávají ze zaplaceného soudního poplatku za podanou žalobu ve výši 3 000 Kč. Stanovená lhůta k plnění vychází z administrativně-technických možností žalovaného danou platbu realizovat.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost. Kasační stížnost musí být podána do dvou týdnů po doručení rozsudku. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu; lhůta je zachována, byla-li kasační stížnost podána u Krajského soudu v Plzni.

Plzeň 27. listopadu 2024

Mgr. Jaroslav Škopek v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje Helena Kovářiková.