



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV-145514-6/ODK-2016

Praha 16. listopadu 2016

R O Z H O D N U T Í

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, jako odvolací orgán podle ustanovení § 16 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „InfZ“), ve spojení s ustanovením § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), rozhodlo o odvolání Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka, narozeného 6. února 1989, bytem Zenklova 193, 180 00 Praha 8 (dále jako „žadatel“ nebo „odvolatel“), podaném dne 14. října 2016 proti rozhodnutí povinného subjektu hlavního města Prahy, jednajícího prostřednictvím primátorky, č.j. MHMP 1654540/2016 ze dne 26. září 2016, jímž byla částečně odmítnuta jeho žádost o informace ze dne 31. srpna 2016

t a k t o :

I.

Rozhodnutí povinného subjektu – hlavního města Prahy, primátorky hl. města Prahy ze dne č. j. MHMP 1654540/2016, s e dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b/ správního řádu r u š í v části týkající se poskytnutí kopie trestního oznámení primátora Bohuslava Svobody učiněného v souvislosti s nadlimitní veřejnou zakázkou Magistrátu hlavního města Prahy s názvem Alokace pracovišť Magistrátu hlavního města Prahy a věc s e v r a c í povinnému subjektu k novému projednání.

II.

Ve zbývajících částech s e rozhodnutí dle § 90 odst. 5 správního řádu p o t v r z u j e.



Odůvodnění:

I.

Ministerstvu vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále též jako „odvolací orgán“ nebo „nadřízený orgán“), bylo povinným subjektem dne 3. listopadu 2016 předloženo odvolání Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka spolu se souvisejícím spisem. Ze zaslané dokumentace vyplynulo, že jmenovaný člen Zastupitelstva hlavního města Prahy požádal dne 31. srpna 2016 v souladu s § 51 odst. 3 písm. b/ zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, Magistrát hl. města Prahy o níže specifikované informace; svou žádost směřoval do rukou primátorky Adriany Krnáčové. Žadatel se domáhal poskytnutí následujících dokumentů a informací:

1. *Výstupu společnosti Rowan Legal ve věci občanskoprávní odpovědnosti bývalého primátora Pavla Béma, resp. odpovědnosti jiných osob než odsouzených v kauze Opencard I. (Seyček, Chytil).*
2. *Sdělení, zda-li již v případě náhrady škody v kauze Opencard hlavní město Praha podalo žalobu na p. Seyčka a p. Chytila.*
3. *Kopie trestního oznámení primátora Bohuslava Svobody.*
4. *Kopie přihlášení se Policii České republiky s nárokem na náhradu škody.*
5. *Kopie dokumentu o provedení prvních úkonů trestního řízení, resp. usnesení o zahájení trestního stíhání ve věci kauzy Škodovy paláce v návaznosti na trestní oznámení bývalého primátora Bohuslava Svobody.*
6. *Kopie zprávy o informacích zjištěných nahlížením do spisu a stavu dožádání do Švýcarska.*
7. *Podání informace o zhodnocení nároku na náhradu škody vůči konkrétním osobám (zejména tehdejšímu primátoru Pavlu Bémovi) v návaznosti na informace zjištěné ze spisu.*

Povinný subjekt, resp. primátorka hl. města Prahy, do jejíž rukou byla žádost adresovaná, dopisem č.j. MHMP 1654540/2016 ze dne 26. září 2016 v části I. poskytl následující informace, cituji:

„Pokud jde o dotaz č. 2 Vaší žádosti ve vztahu ke kauze Opencard, sděluji, že hlavní město Praha dosud nepodalo na pana Seyčka a pana Chytila žalobu na náhradu škody. Vycházejíc z připojených právních rozborů (viz dále), je v současné době připravován tisk pro jednání Rady hl. m. Prahy, ve kterém bude RHMP seznámena se všemi podstatnými fakty a bude na jejím konečném uvážení zda uloží či neuloží podání případné žaloby na náhradu škody.

Pokud jde o dotaz č. 5 Vaší žádosti ve vztahu ke kauze Škodův palác, sděluji, že pokud by měla být vymáhána škoda v souvislosti s uzavřením smlouvy o nájmu



objektu a o poskytování facility managementu, bylo by třeba identifikovat a následně v soudním sporu prokázat: 1) vznik škody a její výši, 2) protiprávní jednání konkrétní osoby, a zároveň 3) příčinnou souvislost mezi tímto jednáním a vznikem škody. Z existujících znaleckých posudků a odborných analýz přitom nelze bez dalšího identifikovat vznik škody a její výši. Tato odborná posouzení totiž nezohledňují existenci nestandardních ustanovení výše uvedené smlouvy a jejich hodnotu (jde zejm. o opční a předkupní právo). Z aktuálně vedených trestních řízení, která prověřují okolnosti uzavření smlouvy, podle dostupných informací dosud nevyplývají relevantní informace o porušení právních povinností konkrétními osobami v souvislosti s nájmem Škodova paláce a jeho sjednáváním. Prokázat protiprávní jednání konkrétní osoby a příčinnou souvislost by bez pravomocného rozhodnutí o spáchání trestného činu či alespoň jiného relevantního zjištění orgánů činných v trestním řízení bylo nepochybně obtížné. Pokud by žalovaná částka přesáhla hodnotu 250.000.000,- Kč, byly by (s ohledem na výši tvrzené škody) spojeny s podáním žaloby na náhradu škody finanční náklady především v podobě soudního poplatku v pravděpodobné výši 4.100.000,-Kč.

V případě podání žaloby na náhradu škody lze důvodně předpokládat, že by se hlavní město Praha (s ohledem na informace, které má v předmětné věci k dispozici) dostalo v současné době do důkazní nouze, neuneslo by důkazní břemeno, v důsledku čehož by nebylo v soudním řízení úspěšné.

Ke skutečnostem ve věci možného promlčení nároku hlavního města Prahy na náhradu škody jsem se již vyjádřila v přípisu č.j. MHMP 676431/2016 ze dne 19. 4. 2016.

V souladu s Vaší žádostí Vám dále zasílám následující dokumenty:

- 1) Částečné posouzení potenciálních nároků hl. m. Prahy v souvislosti s projektem Opencard vyplývajících z předaných dokumentů – Rowan Legal, advokátní kanceláře s.r.o. ze dne 14. 12. 2015 (bod č. 1 Vaší žádosti – Opencard);
- 2) Příloha k částečnému posouzení potenciálních nároků hl. m. Prahy v souvislosti s projektem Opencard vyplývajících z předaných dokumentů – Rowan Legal, advokátní kancelář s.r.o. ze dne 14. 12. 2015 (bod č. 1 Vaší žádosti – Opencard);
- 3) Právní rozbor – Rowan Legal, advokátní kancelář s.r.o. ze dne 2. 11. 2015 (bod č. 1 Vaší žádosti – Opencard);
- 4) Posouzení možnosti vymáhání potenciálních nároků hl. m. Prahy v souvislosti s odsouzením Ing. Ivana Seyčka a Ing. Jiřího Chytila za jednání související s projektem Opencard – Rowan Legal, advokátní kancelář s.r.o. ze dne 2. 9. 2016 (bod č. 1 Vaší žádosti – Opencard);
- 5) Kopii přihlášení se Policii ČR s nárokem na náhradu škody ze dne 28. 1. 2016 (bod č. 2 Vaší žádosti – Škodův palác);
- 6) Kopii Zprávy o informacích zjištěných nahlížením do trestního spisu vedeného Policií ČR ze dne 19. 9. 2016 s celkem 8 přílohami (přílohy



označené jako 6a-6h), která byla vypracována advokátní kanceláří Císař, Češka, Smutný s.r.o., advokátní kancelář (bod č. 3 a 4 Vaší žádosti – Škodův palác). Pro úplnost sděluji, že dožádání policejního orgánu do Švýcarské konfederace proběhlo v trestním řízení, do jehož spisu nebylo prozatím nahlíženo.“

V tomtéž dopise bylo obsaženo též rozhodnutí o odmítnutí žádosti v části týkající se požadavku na *poskytnutí kopie trestního oznámení primátora Bohuslava Svobody* a požadavku na *poskytnutí usnesení o zahájení trestního stíhání ve věci kauzy Škodova paláce v návaznosti na trestní oznámení bývalého primátora Bohuslava Svobody*. Zpřístupnění obou dokumentů bylo odmítnuto s ohledem na skutečnost, že povinný subjekt jimi nedisponuje, jakož ani advokátní kancelář Císař, Češka, Smutný s.r.o., která poskytuje hlavnímu městu Praze v těchto záležitostech právní pomoc. Povinný subjekt dále ve svém rozhodnutí uvedl, že *dle dostupných informací provádí policejní orgán protazím úkony před zahájením trestního stíhání dle § 158 trestního řádu, tudíž trestní stíhání nebylo zahájeno*.

Nicméně žadatel nesouhlasil se zdůvodněním odepření informací pro jejich neexistenci. V odvolání ze dne 14. října 2016 poukazuje na povinnost hlavního města předmětnými dokumenty disponovat dle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, když dovozuje, že povinný subjekt je jejich původcem/příjemcem. Pokud tomu tak není, *porušilo hl. město Praha svou archivační povinnost a nemůže se účinně dovolávat svého protiprávního jednání jako důvodu pro odepření informace*. Dále v odvolání uvedl, že *dle jeho informací má hl. m. Praha požadované dokumenty k dispozici, údajně se nacházejí v trezoru v odboru kanceláře primátora*. Odvolatel proto uzavírá, že *žádný důvod pro odmítnutí této části žádosti neexistuje*.

K předání odvolání a souvisejícího spisu došlo přípisem povinného subjektu č.j. MHMP 1873400/2016 ze dne 25. října 2016. Na prvním místě v něm povinný subjekt uvádí, že předmětné odvolání bylo podáno opožděně. Dále rozporuje oprávněnost žadatelova předpokladu, že hl. město Praha je původcem/příjemcem poptávaných dokumentů. Konstatuje, že cituji: *„Pokud bylo ze strany Bohuslava Svobody, bývalého primátora hl. m. Prahy, podáno trestní oznámení, bylo tak zřejmě učiněno nikoli prostřednictvím úřadu, ale soukromě (jak bylo zastupiteli sděleno, hl. m. Praha nemá trestní oznámení k dispozici). V takovém případě není povinný subjekt ani jeho původcem (jakýmsi „původcem“ by byl pan Bohuslav Svoboda jako soukromá osoba, přestože na něj nelze z pochopitelných důvodů zákon o archivnictví vztahovat), ani jeho příjemcem (orgány činné v trestním řízení totiž nemají povinnost zasílat osobě, která se přihlásila jako poškozený do trestního řízení, podnět, který snad vedl k zahájení úkonů trestního řízení). Pokud jde o požadované usnesení o zahájení trestního stíhání, nebylo zastupiteli poskytnuto z toho důvodu, že trestní stíhání v předmětné kauze nebylo dosud zahájeno. Toto usnesení tedy fakticky neexistuje.“* Povinný subjekt v osobě paní primátorky pak rovněž vyvrací i argumentaci odvolatele, že se *zmíněné dokumenty dle jeho*



informací nalézají v trezoru odboru Kanceláře primátora. Na podporu tvrzení o neexistenci usnesení o zahájení trestního stíhání v dané věci pak uvádí informaci předanou vyšetřující policistkou advokátní kanceláři při nahlížení do trestního spisu.

II.

Žadatel se ve své žádosti o informace výslovně odkazuje na § 51 odst. 3 písm. b/ zákona o hl. městě Praze (jenž je ekvivalentem ustanovení § 82 písm. b/ zákona č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní zřízení/, ve znění pozdějších předpisů).

Člen zastupitelstva hlavního města Prahy je osobou oprávněnou podávat podněty a vznášet dotazy a připomínky podle § 51 odst. 3 písm. b/ zákona o hl. městě Praze, na něž musí být do 30 dnů písemně reagováno. Dle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 70/2015 *nelze na podnět zastupitele ve smyslu uvedeného ustanovení aplikovat postup podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V rozhodnutí jmenovaný soud dále uvedl, že § 82 písm. b/ zákona o obcích zastupiteli obce přiznává nárok na odpověď. Tato výsledná odpověď je nepochybně jen souhrnem určitých informací, názorů a postojů dotázaného orgánu k podnětu. Odpověď na podnět člena zastupitelstva podle § 82 písm. b/ zákona o obcích je proto ve výsledku toliko stanoviskem příslušného orgánu k věci a nijak se jí nerozhoduje o právech a povinnostech iniciátora podnětu. Nejvyšší správní soud uzavřel, že tato písemná odpověď formálně ani materiálně není rozhodnutím ani osvědčením a že ani žalobou na ochranu před nečinností správního orgánu se nelze úspěšně domáhat odpovědi.*

I když Mgr. et Mgr. Michálek ve své žádosti ustanovení § 51 odst. 3 písm. c/ zákona č. 131/2000 Sb. výslovně neuvádí, jeho podání č.j. ZK Pha 84/2016 ze dne 31. srpna 2016 obsahuje zřejmý požadavek na zaslání specifikovaných dokumentů – informací. Z hlediska jeho obsahu je tak třeba na něj pohlížet jako na žádost o informace ve smyslu § 51 odst. 3 písm. c/ téhož zákona, přestože jeho žádost neadresuje přímo konkrétním zaměstnancům hlavního města Prahy zařazeným do Magistrátu hl. města Prahy, nýbrž obecně magistrátu, s tím že ji směřuje do rukou primátorky. Případné nejasnosti či nepřesnosti v určení adresáta žádosti, na němž závisí i její podřazení pod příslušné písmeno citovaného zákonného ustanovení (b/ nebo c/), však dle názoru Ministerstva vnitra nemohou být formální překážkou pro vyřízení žádosti člena zastupitelstva o informace, a to i s procesními zárukami, které zákony dávají „neprivilegovaným“ žadatelům. Jinak řečeno, formální nepřesnosti by neměly bránit povinnému subjektu – hlavnímu městu Praze ve vyřízení žádosti o informace.

V této souvislosti je možno vyzdvihnout především rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2013, č.j. 8 Aps 5/2012-47, dle něhož je nutno *pro poskytování informací členům zastupitelstva obce podle § 82 zákona o obcích použít*



procesní úpravu obsaženou v InfZ, je-li povinný subjekt podle zákona o obcích zároveň povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud pak dále v citovaném rozhodnutí konstatoval, že povinností žadatele o informaci není právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se domáhá informace na povinném subjektu. Je naopak úkolem povinného subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření. V citovaném rozsudku Nejvyšší správní soud vyšel z úvahy, že by bylo nelogické, aby při poskytování jednoho typu informací poskytoval žadatelům o informace veškerý procesní komfort zaručený zákonem o svobodném přístupu k informacím, zatímco v případě informací poskytovaných podle jiného zákona nikoli.

V řešeném případě je nepochybné, že hlavní město Praha je územním samosprávným celkem a adresát žádosti je tedy bezpochyby povinným subjektem podle InfZ. Taktéž lze jednoznačně potvrdit, že žadatel je členem zastupitelstva povinného subjektu a z tohoto titulu může na základě § 51 odst. 3 písm. c/ zákona č. 131/2000 Sb. požadovat informace. S ohledem na závěry výše uvedeného rozsudku nemůže být sporu o tom, že v případě žádosti o informace člena Zastupitelstva hl. města Prahy musí oslovený ve lhůtě 30 dnů na tento dotaz písemně odpovědět, anebo jej podle § 15 InfZ odmítnut rozhodnutím, proti němuž je možné se odvolat k nadřízenému orgánu. Není-li ve lhůtě 30 dnů stanovené § 51 odst. 3 písm. b/ zákona o hl. městě Praze žádost o informace, resp. dotaz vyřízeny má člen zastupitelstva možnost bránit se podáním stížnosti podle § 16a InfZ.

Shora uvedené je vhodné ještě doplnit úvahou nad postavením územního samosprávného celku jako jednoho povinného subjektu. V souladu s úmyslem zákonodárce bylo třeba zvolit interpretační přístup, dle něhož jsou povinnými subjekty územní samosprávné celky a nikoliv samostatně jeho jednotlivé orgány /srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 12/2007-79 („*Jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obce, bylo by přílišných formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z článku 17 Listiny základních práv a svobod žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávné organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci.*“)/ Za nepochybný lze tento závěr považovat ve vztahu k samostatné působnosti územního samosprávného celku. Zákony o územních samosprávných celcích představují svou podstatou zákony organizačního charakteru, vycházející z povahy územních samosprávných celků jako veřejnoprávních korporací, jimž je svěřen určitý okruh záležitostí do jejich vlastní samosprávné (samostatné) působnosti. Zákon tedy svěřuje samostatnou působnost přímo územnímu samosprávnému celku (jako veřejnoprávní korporaci), přičemž navazující rozdělení pravomoci rozhodovat o konkrétních otázkách spadajících do samostatné působnosti mezi jednotlivé orgány z tohoto hlediska představuje pouze bližší organizační rozdělení činnosti v rámci daného samosprávného celku, aniž by však z těchto orgánů činilo zvláštní, samostatně



fungující jednotky. Takový názor sdílí i Ústavní soud, který v usnesení sp. zn. I. ÚS 1105/12 konstatoval, že není porušením zákona, pokud se vyřízení žádosti o informace ujme v rámci územního samosprávného celku jiný orgán, než který byl žadatelem výslovně o informaci požádán, když za povinný subjekt lze považovat právě územní samosprávný celek jako takový. I vzhledem k tomu, že InfZ výslovně nestanoví, který orgán hlavního města Prahy je povinen vyřizovat žádost o poskytnutí informací, nelze zpochybňovat oprávnění primátorky hl. města Prahy vydat rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti.

III.

Ministerstvo vnitra předně dovodilo svou věcnou příslušnost k rozhodnutí o podaném odvolání ze dne 14. října 2016, a to s přihlédnutím k předmětu žádosti, resp. k povaze požadovaných informací, jimiž byly informace týkající se nájemní smlouvy uzavřené hl. městem Prahou a realizace projektu Opencard financovaného z rozpočtu tohoto města, konkrétně pak uplatnění nároku na náhradu škody způsobené městu v jejich souvislosti a vyvození odpovědnosti konkrétních fyzických osob. O uplatnění nároku na náhradu škody v občanskoprávním jakož i trestněprávním řízení v intencích § 35 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb. rozhodují orgány hl. města Prahy v samostatné působnosti. Proto i žádost o poskytnutí informací vztahujících se k vymáhání škody vzniklé na majetku hl. města Prahy byla povinným subjektem (hl. městem Praha) vyřizována v jeho samostatné působnosti (srov. § 20 odst. 6 InfZ *a contr.*). S ohledem na § 20 odst. 6 InfZ lze konstatovat, že i žádost o poskytnutí informací měl vyřizovat povinný subjekt ve své samostatné působnosti. V této souvislosti je třeba s ohledem na ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu konstatovat, že v oblasti samostatné působnosti je obecně (tj. s výjimkou specifických případů) nadřízeným orgánem kraje (dle § 1 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, je hlavní město Praha krajem i obcí) Ministerstvo vnitra.

Ministerstvo vnitra dále konstatuje, že odvolání bylo podáno včas. Povinný subjekt posoudil včasnost podaného odvolání chybně, neboť opominul, že dle § 83 odst. 2 správního řádu *v případě chybějícího, neúplného nebo nesprávného poučení podle § 68 odst. 5 lze odvolání podat do 15 dnů ode dne oznámení opravného usnesení podle § 70 věty první, bylo-li vydáno, nejpozději však do 90 dnů ode dne oznámení rozhodnutí*. Jelikož napadené rozhodnutí postrádalo poučení o odvolání, je nutno odvolací lhůtu určit nikoliv dle § 83 odst. 1, ale dle § 83 odst. 2 správního řádu. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí bylo žadateli doručeno dne 27. září 2016 a opravné usnesení nebylo vydáno, lhůta pro podání odvolání uplyne až 27. prosince 2016. Odvolání tak bylo podáno včas.

Nadřízený orgán s odkazem na § 36 odst. 3 správního řádu vyzval odvolatele k vyjádření se k podkladům pro rozhodnutí. Mgr. et Mgr. Michálek ve svém vyjádření



ze dne 11. listopadu 2016 předně nesouhlasí s tvrzením primátorky hl. města Prahy, uvedeným v přípise č.j. MHMP 1873400/2016, že *hl. město Praha nebylo a ani nemohlo být původcem trestního oznámení*. Naopak je názoru, že *takové trestní oznámení, které se zcela nepochybně dotýká působnosti Magistrátu hl. města Prahy (jeho sídla), a které podal primátor hlavního města Prahy, nebylo možné považovat za soukromou iniciativu pana bývalého primátora*. Domnívá se proto, že *jde o dokument, který byl předmětem spisové služby*. Odvolatel též zmiňuje, že k trestnímu oznámení má povinný subjekt přístup jako poškozený v trestním řízení, a tedy by měl v držení jeho kopii i z důvodu uplatnění práv poškozeného, případně si jej opatřit nahlédnutím do spisu. V neposlední řadě odvolatel odmítá primátorčin závěr ohledně opožděnosti jeho odvolání, když v daném případě (rozhodnutí neobsahovalo poučení) musí být aplikován § 83 odst. 2 správního řádu.

IV.

Nadřízený správní orgán se musí vyjádřit i k formě, jakou došlo k částečnému zamítnutí žádosti. K faktickému odmítnutí poskytnutí předmětných dokumentů došlo totiž neformálním sdělením č. j.: MHMP 1654540/2016 ze dne 26. září 2016, tedy způsobem neodpovídajícím zákonným požadavkům stanovených v § 15 odst. 1 InfZ. Citované sdělení nemůže být považováno v důsledku absence formy a zákonných náležitostí (srov. § 67a násl. správního řádu) za správní rozhodnutí ve formálním smyslu. Vzniká tak otázka, jak na takové neformální sdělení pohlížet, zda je lze považovat za formálně vadné správní rozhodnutí v materiálním smyslu nebo zda k vydání rozhodnutí v takových případech vůbec nedošlo. Pokud by bylo možno dospět k závěru, že neformální sdělení z hlediska svého obsahu dosahuje kvality rozhodnutí, bylo by i takové „rozhodnutí“ přezkoumatelné na podkladě odvolání. V opačném případě by podané odvolání muselo být vyhodnoceno jako stížnost podle § 16a InfZ a takto i řešeno.

Přestože soudní judikatura nemá na výše naznačenou otázku zcela jednotný názor, převažuje přístup, podle něhož je třeba neformální přípisy posuzovat z obsahového hlediska s tím, že pokud z přípisu zcela zřejmě vyplývá vůle povinného subjektu neposkytnout informace (odmítnout žádost), pak takový přípis představuje rozhodnutí v materiálním smyslu (§ 65 odst. 1 soudního řádu správního), které je soudně přezkoumatelné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č.j. 4 As 48/2007-80 a ze dne 5. 1. 2006, č.j. 1 As 1/2005-58). V daném případě povinný subjekt v přípise č. j.: MHMP 1654540/2016 ze dne 26. září 2016 zcela jasně sděluje žadateli, že v části jeho žádosti nebude vyhověno a z jakého důvodu. Nadřízený orgán proto po posouzení předmětného sdělení povinného subjektu z hlediska jeho formy a obsahu učinil závěr, že jej lze považovat za správní rozhodnutí. Následně musí konstatovat, že povinný subjekt nepostupoval při vyřizování žádosti v souladu se zákonem. Ačkoliv povinný subjekt nedodržel požadovanou formu odmítnutí – tj. nevydal správního rozhodnutí, nemůže být



v důsledku toho nijak limitováno právo žadatele se proti postupu povinného subjektu bránit odvoláním.

V.

Nadřízený správní orgán se dále zabýval tím, zda byl důvod pro odmítnutí žádaných informací, tj. zda povinný subjekt postupoval při jejich neposkytnutí v souladu se zákonem.

Nepochybně lze odmítnout poskytnutí informace nejen z důvodů právních, jež jsou taxativně vyjmenovány v § 7- §11 InfZ, nýbrž i z důvodů faktických, které v zákoně ze zřejmých důvodů vyjmenovány nejsou. Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace přitom bude právě situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá. Stejný právní názor vyslovil i Nejvyšší správní soud v odůvodnění rozsudku ze dne 2. 4. 2008, č. j. 2 As 71/2007-56.

Zákon o svobodném přístupu k informacím totiž poměrně často se vyskytující praktickou situaci – *vyřízení žádosti na poskytnutí „neexistující“ informace, resp. informace, jíž povinný subjekt nedisponuje a ani nemá povinnost ji mít* – konkrétně neřeší. Pokud žadatel požaduje poskytnutí informace, kterou povinný subjekt nedisponuje a nemá povinnost ji mít (povinný subjekt např. nevlastní dokument, u něhož se žadatel domnívá, že existuje) a jestliže se tato informace vztahuje k působnosti osloveného povinného subjektu, nedává zákon žádnou odpověď, jak takovou žádost vyřídit. Ministerstvo vnitra se přiklání k tomu, že žádost by měla být vyřízena rozhodnutím o odmítnutí žádosti, a to s ohledem na formulaci ustanovení § 15 odst. 1 InfZ, které ukládá vydat rozhodnutí kdykoli se žádosti *nevyhovuje*, přičemž jednou z takových situací je právě neexistence informace. Tento přístup potvrzuje i výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, jenž neexistenci informace považuje za „faktický“ důvod pro odmítnutí žádosti.

Dle ustanovení § 2 odst. 4 InfZ *povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací*. V tomto ohledu je nutno položit si otázku, zda v případě, kdy povinný subjekt odmítne poskytnout informaci s odkazem na ustanovení § 2 odst. 4 in fine InfZ, tedy s tím, že by musel pro účely žádosti o poskytnutí informací takovou informaci vytvořit, **neexistuje povinnost daná jiným právním předpisem požadovanou informaci mít** (jinými slovy, zvláštní zákon přímo či implicitně předpokládá, že povinný subjekt bude takovou informací disponovat, avšak žádostí oslovený povinný subjekt tuto zákonnou povinnost nesplnil). V takovém případě totiž musí být informace vytvořena (či opatřena) a poskytnuta a § 2 odst. 4 InfZ není aplikovatelný, neboť podřazením žádosti pod toto ustanovení by informaci bylo možno odepřít a tedy de facto ospravedlnit pochybení povinného subjektu, který neplní zákonnou povinnost tím, že informaci nevytvořil (či neopatřil).



Výše nastolenou otázkou se opakovaně zabývala i soudní judikatura, lze odkázat zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č. j. 1 As 141/2011-67 (který byl dále rozveden rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2013, č. j. 1 As 59/2013-56). Dle Nejvyššího správního soudu lze žádost o poskytnutí informací odmítnout s tím, že by bylo nutné vytvořit nové informace (§ 2 odst. 4 InfZ) pouze v případě, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat, a vymezil (dvě) podmínky, za nichž je možno uvedenou výlukou použít. Prvním předpokladem je skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru nedisponuje. Druhým předpokladem je, že **povinný subjekt nemá zákonnou povinnost předmětnými informacemi disponovat**. Dále, v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 11. 2013, č. j. 8 As 9/2013-30 je rozvedena otázka, jakým způsobem je třeba prověřovat, že požadovaná informace neexistuje.

Při přezkumu rozhodnutí povinného subjektu postupovalo Ministerstvo vnitra v intencích judikatury Nejvyššího správního soudu.

Případy, na které míří judikatura Nejvyššího správního soudu, spočívají v tom, že žadatel má za to, že v době podání žádosti jím požadované informace existují (jsou v držení povinného subjektu). Taková představa se pak při vyřizování žádosti ukáže jako mylná, neboť povinný subjekt požadovanou informaci nikdy nevytvořil a ta neexistuje ani u jiného subjektu (tzv. „absolutně“ neexistující informace), nebo informace sice fyzicky existuje (je v držení jiného subjektu, který nemusí nutně být subjektem povinným dle informačního zákona), ale povinný subjekt jí nedisponuje, tzn., že ji nemá ve svém držení v žádné podobě (tzv. „relativně“ neexistující informace). V případě odmítnutí žádosti o „absolutně“ i „relativně“ neexistující informace je však třeba dále splnit i předpoklad, že zákon nestanovuje povinnému subjektu povinnost danou informaci mít (resp. pokud ze zákona nevyplývá povinnost takovou informaci vytvářet).

Přezkum rozhodnutí o odmítnutí informace z důvodu jejich neexistence se tak rozpadá do dvou fází. Povinností nadřízeného orgánu je zejména přezkoumat, zda povinný subjekt řádně prověřil existenci požadovaných informací a následně prověřit, zda povinnému subjektu ze zvláštního zákona nevyplývá povinnost požadovanou informací disponovat.

Přezkum dostatečného prověření (ne)existence požadovaných informací je v podmínkách odvolacího řízení dle informačního zákona realizovatelný toliko na základě správního spisu.



V/a.

1. Neexistence povinnosti disponovat trestním oznámením primátora Bohuslava Svobody.

Povinný subjekt zdůvodnil své rozhodnutí neposkytnout kopii trestního oznámení bývalého primátora Bohuslava Svobody tím, že nemá tento dokument k dispozici a ani jím nedisponuje advokátní kancelář, která poskytuje hl. městu Praze v této záležitosti právní pomoc. Až v reakci na argument použitý v odvolání se zabýval otázkou, zda je hl. město Praha původcem příslušného dokumentu. Povinný subjekt sice argumentaci odvolatele odmítá, ovšem nikoli dostatečně přesvědčivě, když pouze předpokládá, že *Bohuslav Svoboda zřejmě učinil trestní oznámení nikoli prostřednictvím úřadu, ale soukromě*. Na pouhém předpokladu či domněnce, že k podání došlo určitým způsobem, bez doložení relevantními skutečnostmi, které by toto prokazovaly, resp. vylučovaly druhou alternativu, nelze dle názoru odvolacího orgánu zdůvodnit neexistenci informace. Jak již bylo zdůrazněno výše, nadřízený orgán musí při přezkumu rozhodnutí o odmítnutí informace z důvodu jejich neexistence též prověřit, zda povinnému subjektu ze zvláštního zákona nevyplyvá povinnost požadovanou informací disponovat. Pakliže není uspokojivým způsobem vyřešena otázka, zda-li trestní oznámení učinil pan Bohuslav Svoboda při výkonu funkce primátora, tedy v zastoupení hlavního města Prahy (srov. § 72 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb.), nemůže být vyhodnoceno, jestli je možné odvodit povinnost hlavního města Prahy mít tento dokument z obecných povinností v oblasti spisové služby a archivnictví, stanovených zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláškou č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění vyhlášky č. 283/2014 Sb. Odvolací orgán proto musí konstatovat, že **napadené rozhodnutí je v části odmítající poskytnutí kopie trestního oznámení pro nedostatečné zdůvodnění nepřezkoumatelné**.

Pokud bývalý primátor podal trestní oznámení jménem hl. města Prahy, pravděpodobně bylo s oznámením nakládáno jako s dokumentem podléhajícím režimu spisové a archivní služby. Z povinností vyplývajících z archivního zákona vyzdvihujeme především povinnost stanovenou v jeho § 68 odst. 1, podle něhož musejí být všechny spisy a dokumenty po dobu trvání tzv. skartační lhůty uloženy ve spisovně nebo ve správním archivu. Dokumenty a spisy je možné zničit až na základě proběhnuvšího skartačního řízení, do něhož se dokumenty a spisy zařazují po uplynutí skartační lhůty (srov. § 20 odst. 1 vyhlášky č. 259/2012 Sb.). V těchto případech je tedy s odkazem na uvedené povinnosti v oblasti spisové služby odmítána argumentace povinného subjektu, na něhož se vztahuje povinnost vést spisovou službu, která spočívá v tvrzení, že požadovaná informace (dokument) již fakticky neexistuje (ztratil se), aniž by však bylo prokázáno jeho řádné zničení v souladu s předpisy v oblasti spisové služby (to se prokazuje obvykle protokolem o provedeném skartačním řízení ve smyslu § 21 odst. 3 vyhlášky č. 259/2012 Sb.).



Pokud tedy bylo s předmětným oznámením nakládáno dle pravidel spisové služby, musí povinný subjekt v případě, že se jej nepodařilo nalézt, požadovaný dokument obnovit a žadateli poskytnout. Pouze prokáže-li absolutní nemožnost takového postupu (prvopis dokumentu se nezachoval, stejnopisy ani druhopisy či jiné formy kopie – např. „pracovní soubor“ v počítači nejsou k dispozici), je na místě z tohoto důvodu žádost odmítnout. Na druhou stranu však prokáže-li povinný subjekt, že určitý požadovaný dokument již v souladu s archivními předpisy zničil, pak nebude povinen jej k podané žádosti obnovovat. V této souvislosti lze odkázat i na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 6 As 136/20174-41 (3223/2015 Sb.NSS): *„Skutečnost, zda měl povinný subjekt zákonem stanovenou povinnost danými údaji disponovat (např. podle zákona č. 499/2004 Sb. nebo podle správního řádu), je relevantní, zjistí-li povinný subjekt, že požadované informace již nemá, jelikož byly vymazány nebo odstraněny. V takovém případě musí informace, kterými byl povinen disponovat, opět vytvořit.“* Zbývá připomenout, že povinný subjekt nemůže zničit požadovaný dokument (požadovanou informaci) po podání žádosti, i kdyby se tak stalo v souladu s archivními předpisy (rozsudek Městského soudu v Praze č.j. 7A 140/2010-45); pokud tak učiní, nejen že musí dokument (informaci) obnovit (získat) a případně poskytnout (nemůže žádost odmítnout pro neexistenci informace, ledaže by žádným myslitelným způsobem nebylo možné informaci obnovit), ale odpovídá za případnou škodu (újmu) vzniklou tímto protiprávním postupem žadateli podle zákona č. 82/1998 Sb. (jedná se o nesprávný úřední postup).

Povinný subjekt ve svém přípisě č.j. MHMP 1873400/2016, jímž bylo odvolání předáno Ministerstvu vnitra, uvádí, že se dotazoval pracovníků zařazených do odboru Kanceláře primátora v době působení pana Svobody v této funkci, zda s předmětným trestním oznámením nepřišli do pracovního styku. Nicméně nadřízený orgán považuje v situaci, kdy nebylo jednoznačně potvrzeno, že původcem trestního oznámení je pan Bohuslav Svoboda, nikoliv hl. město Praha, za potřebné, aby se povinný subjekt pokusil ověřit tuto skutečnost přímo u bývalého primátora hl. města Prahy. Nepochybně je takový postup reálně proveditelný.

2. Neexistence povinnosti disponovat usnesením o zahájení trestního stíhání ve věci kauzy Škodova paláce v návaznosti na trestní oznámení bývalého primátora Bohuslava Svobody

Povinný subjekt v napadeném rozhodnutí uvedl, že *ani on ani jeho právní zástupce nemá ve svém držení kopii záznamu policejního orgánu o zahájení úkonů trestního řízení k objasnění a prověření skutečností důvodně nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin. Trestní stíhání v předmětné věci totiž nebylo ze strany policejního orgánu dosud zahájeno. Dle dostupných informací provádí policejní orgán prozatím úkony před zahájením trestního stíhání dle § 158 trestního řádu.* V již zmiňovaném předávacím dopise pak povinný subjekt doplnil, že právnímu zástupci



hl. města Prahy bylo vyšetřující policistkou během nahlížení do trestního spisu sděleno, že *je velice pravděpodobné, že vyšetřování nepovede k obvinění konkrétních osob a v budoucnu tak dojde k jeho zastavení*. I z tohoto vyjádření, zaznamenaného ve zprávě o informacích zjištěných nahlížením do trestního spisu, dovozuje povinný subjekt, že k zahájení trestního stíhání doposud nedošlo.

Nejprve považuje odvolací orgán za potřebné zabývat se vymezením požadované informace, které je, dle jeho názoru, z následujících důvodů do jisté míry zmatečné a připouští dvojí výklad. Odvolatel totiž žádá kopii dokumentu o provedení prvních úkonů trestního řízení a upřesňuje, že má na mysli konkrétně usnesení o zahájení trestního stíhání. Ovšem pojem „trestní řízení“, jenž je legálně definován zákonem č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, je širší než pojem „trestní stíhání“. Dle § 12 odst. 10 trestního řádu se trestním řízením rozumí: *„řízení podle tohoto zákona a zákona o mezinárodní justiční spolupráci ve věcech trestních, trestním stíháním pak úsek řízení od zahájení trestního stíhání až do právní moci rozsudku, případně jiného rozhodnutí orgánu činného v trestním řízení ve věci samé a přípravným řízením úsek řízení podle tohoto zákona od sepsání záznamu o zahájení úkonů trestního řízení nebo provedení neodkladných a neopakovatelných úkonů, které mu bezprostředně předcházejí, a nebyly-li tyto úkony provedeny, od zahájení trestního stíhání do podání obžaloby, návrhu na schválení dohody o vině a trestu, postoupení věci jinému orgánu, zastavení trestního stíhání, nebo do rozhodnutí či vzniku jiné skutečnosti, jež mají účinky zastavení trestního stíhání před podáním obžaloby, anebo do jiného rozhodnutí ukončujícího přípravné řízení, zahrnující objasňování a prověřování skutečností nasvědčujících tomu, že byl spáchán trestný čin, a vyšetřování.“* Z citované zákonné definice je tak zřejmé, že trestní stíhání je fází trestního řízení, kterému předchází přípravné řízení. Vzhledem k tomu mohla vzniknout pochybnost, zda odvolatel požaduje doklad o provedení prvních úkonů trestního řízení, včetně usnesení o zahájení trestního stíhání, nebo jen toto usnesení.

Okruh i rozsah požadovaných informací vymezuje žadatel a je tedy na něm, aby žádost formuloval dostatečně precizně tak, aby povinný subjekt mohl v relativně krátké zákonné lhůtě žádost odpovídajícím způsobem vyřídit. Za formulaci předmětu žádosti je tedy zcela „odpovědný“ žadatel a na povinný subjekt nelze odpovědnost „přenášet“ tím, že by musel předmět žádosti sám „dedukovat“ z žadatelem poskytnutých „dílčích“ či „nepřesných“ údajů. Pokud tedy žádost umožňuje více rovnocenných „výkladů“ a povinný subjekt by informace poskytl podle jednoho z nich, nelze mu – s ohledem na zmíněnou odpovědnost žadatele za předmět žádosti – takový postup přičítat k tíži. Zákon sice zná výzvu k upřesnění žádosti (*v případě, že je žádost nesrozumitelná, není zřejmé, jaká informace je požadována, nebo je formulována příliš obecně*), ovšem aplikace příslušného § 14 odst. 5 písm. b/ InfZ záleží na uvážení povinného subjektu. Pokud povinný subjekt může z obsahu žádosti s určitou mírou pravděpodobnosti dovozovat okruh žádaných informací, nemusí vždy vyzvat žadatele k upřesnění žádosti. Pouze tehdy, když přetrvá oprávněná „nejistota“



o tom, zda povinný subjekt rozsah informací určil řádně v souladu s vůlí žadatele, je vhodné postupovat v souladu s § 14 odst. 5 písm. b/ InfZ; a to i vzhledem k případnému odvolacímu řízení či řízení o stížnosti.

Odvolací orgán by rovněž jako povinný subjekt vzhledem k upřesnění požadavku, že má jít o usnesení o zahájení trestního stíhání, přistoupil k této části žádosti jako požadavku na poskytnutí kopie předmětného usnesení. Ostatně žadatel správnost takového postupu, tj. omezení na usnesení, nerozporoval ani v odvolání.

Žadatel nejspíše předpokládal, že orgány činné v trestním řízení již vydaly usnesení o zahájení trestního stíhání ve věci kauzy Škodova paláce v návaznosti na trestní oznámení bývalého primátora Svobody a že povinný subjekt jako osoba poškozená disponuje tímto usnesením. Hlavní město Praha doložilo, *Zprávou o informacích zjištěných nahlížením do trestního spisu vedeného Policií ČR* vypracovanou jeho právním zástupcem dne 19. září 2016, že využilo svých procesních práv dle § 43 odst. 1 trestního řádu a nahlížením do trestního spisu získalo informace o probíhajícím trestním řízení. Ve vztahu k vyřizované žádosti pak byla podstatná informace o tom, že pravděpodobně policejní vyšetřování nedospěje k obvinění konkrétních osob. V dané souvislosti je možno poznamenat, že dle § 32 trestního řádu *lze toho, kdo je podezřelý ze spáchání trestného činu, považovat za obviněného a použít proti němu prostředků daných tímto zákonem teprve tehdy, bylo-li proti němu zahájeno trestní stíhání (§ 160).* Pokud vyjdeme z předpokladu, že povinný subjekt může disponovat informacemi o probíhajícím trestním řízení jen v rozsahu odpovídajícím jeho procesnímu postavení poškozeného, pak povinný subjekt uspokojivě doložil, že požadovanou informací – usnesením o zahájení trestního stíhání nedisponuje. Absence povinnosti jí disponovat pak plyne přímo z § 160 odst. 2 trestního řádu, neboť opis usnesení o zahájení trestního stíhání musí být doručen též poškozenému, pokud jsou jeho pobyt nebo sídlo známy a jestliže o to výslovně požádá.

Přestože nemůže odvolací orgán potvrdit faktickou neexistenci usnesení o zahájení trestního stíhání v dané trestní věci, resp. skutečnost, že nebylo zahájeno trestní stíhání, dospívá k závěru, že **povinný subjekt postupoval při vyřízení požadavku na jeho zpřístupnění v souladu se zákonem.** V dané souvislosti je možné rovněž podotknout, že není účelem InfZ prověřovat, zda v průběhu trestního řízení došlo k procesním úkonům, jejichž provedení žadatel předpokládá.

VI.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti rozhodlo Ministerstvo vnitra tak, jak je uvedeno ve výrocích tohoto rozhodnutí.



Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí podle § 91 odst. 1 ve spojení s § 152 správního řádu nelze podat rozklad.

Otisk úředního razítka

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Rozdělovník:

1. Písemné vyhotovení rozhodnutí bude spolu se spisem (po nabytí právní moci s vyznačením doložky právní moci) doručeno do vlastních rukou (s dodejkou) povinnému subjektu – hlavnímu městu Praze, Kanceláři primátora, se sídlem Mariánské nám. 2, 110 00 Praha 1; k č.j. MHMP 1873400/2016.
2. Stejnopis rozhodnutí bude doručen prostřednictvím datové schránky povinnému subjektu – hlavnímu městu Praze, se sídlem Mariánské nám. 2, 110 00 Praha 1; k č.j. MHMP 1873400/2016.
3. Stejnopis rozhodnutí bude doručen prostřednictvím datové schránky odvolateli – Mgr. et Mgr. Jakubovi Michálkovi.
4. Stejnopis rozhodnutí zůstává součástí kopie spisu uložené u Ministerstva vnitra.

Vyřizuje: Mgr. Pavla Šupková
tel. č.: 974816593
e-mail: odbordk@mvcr.cz