



MVCRX02BCUFP

prvotní identifikátor

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

Č. j. MV-170666-6/ODK-2014

Praha 2. března 2015

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, jako nadřízený orgán podle ustanovení § 16 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), ve spojení s ustanovením § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhodlo o odvolání Mgr. Bc. Jakuba Michálka, nar. dne 6. 2. 1989, bytem Zenklova 841/193, 182 00 Praha 8 (dále také „Žadatel“ či „Odvolatel“), ze dne 30. 1. 2015, proti rozhodnutí Hlavního města Prahy, Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „Povinný subjekt“), ze dne 22. 1. 2015, č. j. S-MHMP 1685238/2014 RED (dále též „Rozhodnutí“), o odmítnutí žádostí o poskytnutí informací

t a k t o :

Rozhodnutí povinného subjektu – Hlavního města Prahy, Magistrátu hlavního města Prahy, ze dne 22. 1. 2015, č. j. S-MHMP 1685238/2014 RED, o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, se dle ustanovení § 90 odst. 5 správního řádu p o t v r z u j e a odvolání se z a m í t á .



O d ů v o d n ě n í :

I.

- 1 Ministerstvu vnitra bylo dne 18. 2. 2015 předloženo odvolání Žadatele proti Rozhodnutí, a to spolu se související spisovou dokumentací. Ze spisové dokumentace vyplývají následující skutečnosti.
- 2 Dne 24. 11. 2014 přijal Povinný subjekt žádost Žadatele, ve které jako člen zastupitelstva žádal dle ust. § 51 odst. 3 písm. c) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZoHMP“) o poskytnutí informace – dokumentu „Fiskální analýza Hlavního města Prahy“. Dne 5. 12. 2014 vydal Povinný subjekt k této žádosti rozhodnutí, kterým odmítl poskytnout požadovanou informaci s odkazem na ust. § 11 odst. 1 písm. b) InfZ. Proti tomuto rozhodnutí podal Žadatel dne 9. 12. 2014 odvolání. Odvolání žadatele bylo Ministerstvu vnitra předloženo dne 23. 12. 2014 spolu se spisovým materiálem a vyjádřením Povinného subjektu.
- 3 Ministerstvo vnitra ohledně tohoto rozhodnutí došlo k následujícímu závěru. Povinný subjekt odůvodnil v Rozhodnutí použití ust. § 11 odst. 1 písm. b) InfZ tak, že *„požadovaná informace v současné době existuje pouze v rozpracovaném, tj. nehotovém stavu, dosud nebyla verifikována řídicí úrovni věcně příslušného odboru Magistrátu, Magistrátu, ani hlavního města Prahy; tudíž v tuto chvíli představuje pouze pracovní názor jeho zpracovatele na dané téma“*. Povinný subjekt tak pouze vágně předestřel, že sice přistoupil k použití tohoto ustanovení InfZ, avšak blíže již například nezdůvodnil, k přípravě jakéhožto rozhodnutí Povinného subjektu dokument vznikl, jakým způsobem jeho poskytnutí mohlo jeho rozhodování ovlivnit či jaký je legitimní důvod pro odmítnutí poskytnutí předmětného dokumentu přímo členu zastupitelstva i v jeho „nehotové“ fázi apod. Ministerstvo vnitra pak jako nadřízený orgán nemůže tuto úvahu učinit za Povinný subjekt. Ministerstvo vnitra shledalo nedostatek odůvodnění Rozhodnutí, které ho činí nepřezkoumatelným a zároveň konstatovalo, že na základě odůvodnění Rozhodnutí tak v současném okamžiku neshledalo důvod pro odmítnutí poskytnutí informace. Ministerstvu vnitra nebyl zároveň předložen v žádosti žádaný dokument, v čemž byl shledán další důvod pro konstatování nepřezkoumatelnosti rozhodnutí.



- 4 Vzhledem k výše uvedeným důvodům Ministerstvo vnitra přezkoumávané rozhodnutí ve smyslu ust. § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušilo a věc vrátilo Povinnému subjektu k novému projednání.
- 5 Povinný subjekt následně vydal dne 22. 1. 2015 napadané Rozhodnutí, jímž požadovanou informaci opět odmítl, tentokrát s odkazem na ust. § 2 odst. 4 InfZ, dle kterého se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.
- 6 Proti rozhodnutí podal Žadatel včasné odvolání, ve kterém zejména uvádí, že pro vyhovění jeho žádosti není třeba vytvářet novou informaci a zákon neomezuje rozsah informací, na které má zastupitel v samostatné působnosti právo. Požadovaná informace se podle něj bezprostředně týká finanční situace Povinného subjektu a informovanost o tomto stavu je důležitá pro jeho rozhodování v zastupitelstvu. Navíc je členem kontrolního výboru, který má za úkol kontrolovat i činnost úřadu.
- 7 Odvolání Žadatele bylo Ministerstvu vnitra předáno dne 18. 2. 2015 dopisem Povinného subjektu ze dne 13. února 2015, sp. zn. S-MHMP 1685238/2013 RED. V předávacím dopise uvádí Povinný subjekt zejména tyto skutečnosti. Požadovanou informaci vyhotovoval jeden ze zaměstnanců hlavního města Prahy zařazený do Magistrátu v rámci odboru rozpočtu Magistrátu, přičemž i název onoho materiálu je jeho nápadem. Skutečnost, že požadovaná informace nebyla Magistrátem Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy doposud poskytnuta, přestože byla zpracovávána jako rámcová informace právě na žádost bývalého pověřeného ředitele Institutu plánování a rozvoje hlavního města Prahy jako podklad pro přípravu Strategického plánu hlavního města Prahy, prokazuje tvrzení Magistrátu, že se jedná o nehotový dokument, který vyžaduje další dopracování. Magistrát má požadovanou informaci k dispozici pouze v pracovní podobě, která podle jeho názoru není způsobilá k poskytnutí, neboť není hotová ani nikým schválená. Požadovaná informace je Magistrátem odvolacímu orgánu předkládána ve stavu, ve kterém v zásadě neexistuje, protože přijetí změn nebylo na žádné řídicí úrovni schváleno.

II.

- 8 Ministerstvo vnitra nejprve dovodilo svou věcnou příslušnost k rozhodnutí o podaném odvolání, a to s přihlédnutím k předmětu žádosti, resp. k povaze požadovaných informací. Žadatel, jako člen Zastupitelstva hlavního města Prahy žádal o informace, které dle jeho tvrzení spadají do samostatné



působnosti hlavního města Prahy. Vzhledem k uvedenému a k povaze žádosti dovozuje Ministerstvo vnitra svou věcnou příslušnost k rozhodnutí o předmětném odvolání Žadatele.

- 9 Ministerstvo vnitra dále posuzovalo, zda odvolání bylo podáno včas a zda obsahuje veškeré zákonem stanovené náležitosti. Ministerstvo vnitra konstatuje, že ze spisového materiálu vyplývají veškeré podstatné náležitosti podaného odvolání a odvolání bylo podáno včas v souladu s ust. § 83 odst. 1 správního řádu.
- 10 Ministerstvo vnitra s odkazem na ust. § 36 odst. 3 správního řádu Žadatele vyzvalo k vyjádření před vydáním tohoto rozhodnutí. Žadatel tohoto práva nevyužil.

III.

- 11 Následně Ministerstvo vnitra přezkoumalo napadené rozhodnutí a dospělo k následujícím závěrům.

III./A

- 12 Ministerstvo vnitra se nejprve zabývalo otázkou, jakým způsobem a v jakém rozsahu má dojít k vyřízení požadavku člena zastupitelstva hlavního města Prahy dle ust. § 51 odst. 3 písm. c) ZoHMP. V této věci rozhodoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47, ve kterém dovodil, že ust. § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, neupravuje způsob vyřízení požadavku zastupitele podle tohoto ustanovení, a je proto nutné subsidiárně aplikovat pravidla plynoucí z InfZ. Tento rozsudek se sice týkal práva zastupitele obce dle ust. § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, lze ho však nepochybně aplikovat i na stejné právo člena zastupitelstva hlavního města Prahy dle ust. § 51 odst. 3 písm. c) ZoHMP.
- 13 Uvedená ustanovení zakládají specifické „informační oprávnění“ člena zastupitelstva, které je však omezeno jen na informaci týkající se výkonu jeho funkce. Informacemi, které se týkají výkonu funkce člena zastupitelstva, budou především ty informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem zastupitelstva jako vrcholného orgánu hlavního města Prahy. Jedná se přitom v převážné míře o informace vypovídající o samostatné působnosti zastupitelstva (a jen ve výjimečných případech o informace vypovídající



o přenesené působnosti, byla-li zastupitelstvu svěřena). Informace poskytované dle uvedených ustanovení však nelze zúžit pouze na rozhodovací pravomoc zastupitelstva. Mezi informace vztahující se k výkonu funkce zastupitele budou patřit i informace ostatní, které vypovídají o výkonu samostatné působnosti jiných orgánů, než je zastupitelstvo, jelikož prostřednictvím těchto informací může provádět zastupitel jistou formu kontroly těchto ostatních orgánů.

III./B

- 14 Po prostudování požadovaného dokumentu „Fiskální analýza hl. m. Prahy“ dochází Ministerstvo vnitra k závěru, že tento dokument se týká rozpočtu Povinného subjektu, což lze dovodit již ze samotného názvu dokumentu. Jednou z pravomocí zastupitelstva hlavního města Prahy je dle ust. § 59 odst. 2 písm. e) ZoHMP schvalovat po projednání s městskými částmi rozpočet hlavního města Prahy, závěrečný účet hlavního města Prahy a účetní závěrku hlavního města Prahy sestavenou k rozvahovému dni. Je tedy nepochybné, že informace týkající se rozpočtu hlavního města Prahy a související dokumenty jsou potřebné pro výkon funkce zastupitele hlavního města Prahy. Splňují tak podmínku ust. § 51 odst. 3 písm. c) ZoHMP, dle které má člen zastupitelstva právo na informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce. Bude také platit závěr, že kromě nezbytnosti informací pro rozhodování člena zastupitelstva při naplňování pravomoci zastupitelstva dle ust. § 59 odst. 2 písm. e) ZoHMP, jsou tyto informace nezbytné pro výkon funkce člena kontrolního výboru.

III./C

- 15 I přes výše uvedené však nezbyvá Ministerstvu vnitra než napadené Rozhodnutí Povinného subjektu potvrdit, a to z následujícího důvodu. Klíčové pro rozhodnutí o odvolání totiž není otázka, zda by předmětný dokument měl být Žadateli poskytnut, ale zda je možné ho Žadateli poskytnout v současné podobě a zda je vůbec informací dle InfZ, resp. § 51 odst. 3 písm. c) ZoHMP.
- 16 Žadatel ve svém odvolání uvádí, že Povinný subjekt zcela chybně aplikuje § 2 odst. 4 InfZ, když považuje jím držený dokument za novou informaci, neboť smyslem tohoto ustanovení je pouze zabránit tomu, aby povinný subjekt byl nucen aktivně vytvářet nové dokumenty, nikoliv aby mohl odmítnout poskytnutí dokumentů již existujících v jeho držení. Tomuto závěru Žadatele lze částečně přisvědčit, nicméně tato skutečnost nebude mít na zákonnost Rozhodnutí vliv.



- 17 Informace je definována v ust. § 3 odst. 3 InfZ jako jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakémkoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního. Musí se tedy zásadně jednat o informaci pro povinný subjekt existující. Tato skutečnost vychází ze zákonného požadavku, aby informace byla zaznamenána, ze kterého zároveň vyplývá, že informační povinnost se může vztahovat pouze k informacím reálně existujícím. Podle ustanovení § 2 odst. 4 InfZ se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. Ačkoliv uvedené ustanovení tyto tři kategorie rozlišuje, Ministerstvo vnitra je toho názoru, že ve všech třech situacích, má-li být žádost podřazena pod § 2 odst. 4 InfZ, se jedná o vytvoření nové informace. Ve všech těchto případech dochází ke specifické situaci, kdy žadatele dle InfZ žádá o poskytnutí určité informace, která se sice vztahuje k působnosti povinného subjektu (srov. ust. § 2 odst. 1 InfZ), nicméně tato informace v době podání žádosti neexistuje a žadatel se v žádosti buď výslovně, nebo implicitně domáhá vytvoření informace. Žádost směřující do oblasti ust. § 2 odst. 4 InfZ se tak v podstatě dostává mimo režim InfZ, když žádost nesplňuje jeden z pojmových znaků informace tak, jak jej vymezuje zákon o svobodném přístupu k informacím dle ust. § 3 odst. 3 InfZ.
- 18 Ustanovení § 2 odst. 4 InfZ se tak vzhledem k výše uvedenému vztahuje pouze na situace, za kterých samotná žádost dle InfZ směřuje k požadavku na vytvoření zcela nové informace. Žadatel ve své žádosti žádá poskytnutí dokumentu „Fiskální analýza hl. m. Prahy“, přičemž tento dokument nepochybně existuje. Žadatel se v žádosti nedomáhá vytvoření žádné nové informace, žádost nesměřuje ani na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.
- 19 Na druhou stranu však z podoby dokumentu poskytnutého Ministerstvu vnitra Povinným subjektem vyplývá, že se jedná pouze o koncept budoucí podoby dokumentu, jehož příprava nebyla dosud dokončena. V této věci Povinný subjekt v Rozhodnutí uvádí, že žádaný dokument existuje pouze v režimu tzv. sledování změn, které dosud nebyly přijaty ani odmítnuty a že tento dokument byl dne 27. 11. 2014 vrácen zpracovateli k dopracování a aktualizaci.
- 20 Jedná se tak o „nehotovou informaci“. O nehotovou informaci se jedná v těch případech, kdy se s určitými údaji ještě dále nakládá, jejich záznam je dále



zpracováván a měněn. Příprava taková informace tak ještě nebyla ukončena a z pohledu InfZ se tedy jedná o neexistující informaci.

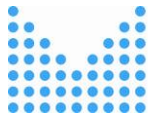
- 21 Podřazení žádosti Žadatele pod § 2 odst. 4 InfZ tak není Povinným subjektem provedeno formálně správně, nejedná se však o důvod pro zrušení Rozhodnutí. Podřazení žádosti Žadatele pod § 2 odst. 4 InfZ nebo pod jiné ustanovení InfZ je totiž pouze akademickou otázkou, když důsledek bude vždy stejný – jedná se o žádost směřující mimo mantinely InfZ, když je žádost cílena na informaci, která v současné chvíli ve smyslu InfZ neexistuje a nesplňuje pojmové znaky dle ust. § 3 odst. 3 InfZ.
- 22 V této věci lze rovněž odkázat na rozhodnutí Ústavního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2020/09, ve kterém Ústavní soud potvrdil postup Nejvyššího správního soudu a konstatoval: *„Nejvyšší správní soud v této souvislosti přílehavě uvedl, že koncept jakéhokoli správního aktu, ať již protokolu nebo rozhodnutí, je vždy jen pracovní verzí, přípravným nezávazným nástinem, který se ve výsledku může od verze konečného správního aktu (listiny) i značně lišit. Nejde o definitivní verzi, za jejíž pravdivost nese povinný subjekt, který ji žadateli poskytl, určitou odpovědnost. Neposkytování těchto nedokončených správních aktů (listin) je především právní ochranou před zavádějícím informováním veřejnosti, jež by tyto nehotové a neověřené informace mohly způsobit.“*
- 23 Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 10. 2010, sp. zn. IV. ÚS 2020/09 se týkalo stížnosti proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. května 2009, č. j. 5 As 68/2008 – 60, ve kterém Nejvyšší správní soud dovodil: *„Koncept jakéhokoli správního aktu, ať již protokolu nebo rozhodnutí, je vždy jen pracovní verzí, přípravným nezávazným nástinem, který se ve výsledku může od verze konečného správního aktu (listiny) i značně lišit. Měl-li by povinný subjekt poskytovat veřejnosti informace zcela nezávazné, které mohou být poté vyhodnoceny odlišně, zcela jistě by nenaplňoval smysl a účel zákona o poskytování informací. Nic na tom nemění ani to, že i tyto "informace" (zde koncept listiny) vznikají v rámci činnosti povinného orgánu.“*
- 24 Dikce ust. § 51 odst. 3 písm. c) ZoHMP je taková, že člen zastupitelstva je oprávněn požadovat *informace* ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce. ZoHMP, jak bylo již pojednáno výše, sice sám nijak neomezuje rozsah informací, které má právo člen zastupitelstva požadovat. Na druhou stranu však ani žádným způsobem sám pro účely ZoHMP pojem *informace* nedefinuje. Při



subsidiární použitelnosti InfZ pro žádosti dle ust. § 51 odst. 3 písm. c) ZoHMP je tak nutné vyjít z definice informace uvedené v ust. § 3 odst. 3 InfZ i pro informace požadované členy zastupitelstva. Dle názoru Ministerstva vnitra tak je nutné vztáhnout veškeré výše uvedené závěry Ministerstva vnitra a Nejvyššího správního soudu, týkající se nehotových informací, i na informace dle ust. § 51 odst. 3 písm. c) ZoHMP.

IV.

- 25 Ministerstvo vnitra nespatřuje v předmětném řízení důvod pro odklon od rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu České republiky a vzhledem k výše uvedenému mu nezbylo než ve smyslu ust. § 90 odst. 5 Rozhodnutí zrušit a odvolání Žadatele zamítnout.
- 26 Ministerstvo vnitra však zároveň ve vztahu k postupu Povinnému subjektu v této věci konstatuje, že tento postup může být ze strany některých subjektů považován za krok směřující proti otevřenosti veřejné správy a ze strany některých subjektů může být považován za příklad nedobré praxe při vyřizování žádostí o informace členů zastupitelstva. Skutečnost, že je možné nějakou informaci dle InfZ odmítnout poskytnout, resp. že se jedná o „nehotovou informaci“ a tedy *de iure* neexistující informaci, zároveň totiž neznamená, že by takovou informaci nebylo možné poskytnout zastupiteli mimo režim InfZ. V žádaném dokumentu je uváděno, že vychází z dostupných dat a údajů Povinného subjektu. Není tak dle názoru Ministerstva vnitra třeba tento dokument „tajit“ před členem zastupitelstva. Nelze zároveň přistoupit na názor Povinného subjektu, že by jakákoliv informace nebo dokument mohl být předložen členům zastupitelstva pouze na základě předchozího schválení tohoto dokumentu. Takový závěr by mohl směřovat proti zajištění objektivitě informací poskytovaných členům zastupitelstva. Každý jednotlivý zastupitel si totiž o platnosti jakékoliv informace musí udělat závěr sám a nikoliv se spoléhat pouze na předchozí schválení takové informace.
- 27 Postup Povinného subjektu by rovněž z pohledu některých subjektů mohl vykazovat znaky určité míry účelovosti. Povinný subjekt sice již ve svém rozhodnutí ze dne 5. prosince 2014, které předcházelo přezkoumávanému Rozhodnutí, uvedl, že se jedná o informaci existující pouze v rozpracovaném a nehotovém stavu, podřazením informace pod ust. § 11 odst. 1 písm. b) InfZ a odmítnutím žádosti Žadatele podle tohoto ustanovení však Povinný subjekt implicitně konstatoval, že se jedná o existující informaci, která by ale jinak,



pokud by nesplňovala předpoklady ust. § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, byla způsobilá k poskytnutí. V nyní přezkoumávaném Rozhodnutí však již Povinný subjekt dochází k závěru, že se jedná o nehotovou informaci, kterou Žadateli podle InfZ nemůže poskytnout z jiného důvodu.

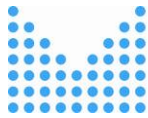
- 28 Zároveň doba, po kterou nebylo vypořádáno několik málo revizí žádaného dokumentu, může vypovídat o tom, že k dopracování dokumentu nedošlo z toho důvodu, aby měl Povinný subjekt důvod k odmítnutí jeho poskytnutí. K tomu Ministerstvo vnitra sděluje, že pokud by požadovaný dokument nebyl po určitou delší dobu bez rozumného a prokazatelného důvodu upravován, bylo by možné jeho poslední podobu považovat za konečnou a mohlo by být odvolacím orgánem konstatováno, že se již jedná o hotovou informaci, která splňuje pojmové znaky pro informaci dle ust. § 3 odst. 3 InfZ.

P o u č e n í o o p r a v n ě m p r o s t ř e d k u :

- 29 Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 20 odst. 4 písm. b) InfZ nelze odvolat.

Otisk úředního razítka

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru
podepsáno elektronicky



Rozdělovník:

1. Rozhodnutí bude doručeno povinnému subjektu – Hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské náměstí 2, 110 00 Praha 1, *doručením do datové schránky (ID DS: 48ia97h)*.
2. Rozhodnutí bude doručeno odvolateli – Mgr. Bc. Jakub Michálek, Zenklova 841/193, 180 00 Praha 8, *prostřednictvím datové schránky (ID DS: 4memzkm)*.
3. Stejnopis rozhodnutí bude (po nabytí právní moci s vyznačením doložky právní moci) doručen spolu se správním spisem do vlastních rukou (s dodejkou) povinnému subjektu – Hlavní město Praha, Magistrát hlavního města Prahy, se sídlem Mariánské náměstí 2, 110 00 Praha 1.
4. Stejnopis rozhodnutí zůstává součástí kopie spisu uložené u Ministerstva vnitra.

Vyřizuje: Mgr. Adam Jareš
tel. č.: 974 816 442
e-mail: adam.jares@mvcrcz