



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

Č. j. MV-140950-18/ODK-2015

Praha 4. dubna 2016
Počet listů/stran: 4/8

R O Z H O D N U T Í

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, jako odvolací orgán podle ustanovení § 16 odst. 3 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, v platném znění (dále jen „správní řád“), rozhodlo o odvolání Mgr. Bc. Jakuba Michálka, narozeného 6. února 1989, bytem Zenklova 193, 180 00 Praha 8 (dále jako „žadatel“ nebo „odvolatel“), ze dne 4. března 2016 proti rozhodnutí hlavního města Prahy, Magistrátu hlavního města Prahy (dále také „povinný subjekt“) ze dne 26. února 2016 č.j. MHMP 339654/2016

t a k t o :

- I. **Dle § 90 odst. 1 písm. b/ správního řádu s e rozhodnutí hlavního města Prahy č.j. MHMP 339654/2016, sp. zn. S-MHMP 1405193/2015 RED ze dne 26. února 2016 v části týkající se odmítnutí informací vymezených v bodě 1 žádosti r u š í a žádost se v této části vrací k novému projednání.**
- II. **Ve zbytku se toto rozhodnutí v souladu s § 90 odst. 5 správního řádu potvrzuje.**

Ministerstvu vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále též jako „nadřízený orgán“), bylo dne 23. března 2016 předloženo odvolání Mgr. Bc. Jakuba Michálka proti rozhodnutí povinného subjektu č.j. MHMP 339654/2016 ze dne 26. února 2016, kterým odmítl jeho žádost o informace ze dne 10. srpna 2015. Žadatel v souladu s § 51 odst. 3 písm. b/ zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve



znění pozdějších předpisů, a zákonem o svobodném přístupu k informacím usiloval o získání následujících informací:

- 1. všechna oznámení podle etického kodexu Zastupitelstva hl. města Prahy (současného i všech předchozích) týkající se zastupitelů Pavla Béma a Petra Hulínského a jejich manželek, která má povinný subjekt k dispozici,*
- 2. pokud byla oznámení podle bodu 1. odevzdána v době platnosti některého etického kodexu a povinný subjekt je již nemá k dispozici, kopie příslušných protokolů o skartaci těchto oznámení.*

V souvislosti s vyřizováním této žádosti již byla odvolatelem dříve (26. srpna 2015) podána stížnost. Po provedeném přezkumném řízení dospělo Ministerstvo vnitra k závěru, že povinný subjekt jednal zcela chybně, když nepostupoval při vyřizování žádosti v intencích § 51 odst. 3 písm. c/ zákona o hl. městě Praze a zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinný subjekt žadateli přípisem č.j. MHMP 1405193/2015 ze dne 14. srpna 2015 sdělil, že v souladu s čl. 3 až 5 Etického kodexu člena Zastupitelstva hlavního města Prahy jsou oznámení o činnostech zastupitele určena jen k nahlédnutí. Rozhodnutím č.j. MV-140950-3/ODK-2015 ze dne 26. října 2015 proto nadřízený orgán přikázal povinnému subjektu, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí žádost vyřídil.

Stalo se tak rozhodnutím č.j. MHMP 1922031/2015 ze dne 4. listopadu 2015, jímž povinný subjekt poskytnutí informací odmítl z důvodu jejich neexistence, resp. protože je nemá.

Proti výše citovanému rozhodnutí podal žadatel dne 13. listopadu 2015 odvolání, v němž především zdůraznil, že pokud povinný subjekt informace nemá, jedná se o porušení skartačního řádu, jakož i etického kodexu, dle něhož musí hl. město Praha žádanými informacemi disponovat.

Ministerstvo vnitra přezkoumalo na popud žadatele rozhodnutí povinného subjektu ze dne 4. listopadu 2015 a dospělo k závěru, že je nezákonné, resp. nepřezkoumatelné pro nedostatečné odůvodnění závěru o neexistenci žádaných dokumentů. Odvolací orgán proto přistoupil ke zrušení rozhodnutí povinného subjektu a vrácení věci zpět povinnému subjektu k novému projednání, jak stanoví § 90 odst. 1 písm. b/ správního řádu (rozhodnutí č.j. MV-140950-9/ODK-2015 ze dne 21. prosince 2015).

Jelikož povinný subjekt při novém projednání žádosti nedodržel zákonnou lhůtu, napadl žadatel jeho postup dne 11. února 2016 stížností ve smyslu § 16a odst. 1 písm. b/ InfZ. Ministerstvo vnitra bylo nuceno v rozhodnutí č.j. MV-140950-14/ODK-2015 ze dne 16. února 2016 potvrdit, že povinný subjekt je nečinný a v souladu s § 16a odst. 6 písm. b/ InfZ mu proto přikázat, aby ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení tohoto rozhodnutí žádost vyřídil.



Povinný subjekt uzavřel nařízené nové projednání věci rozhodnutím č.j. MHMP 339654/2016 dne 26. února 2016, kterým poskytnutí informací odmítl, neboť jimi nedisponuje.

S takovým závěrem se však neúspěšný žadatel nespokojil a využil možnosti podat proti rozhodnutí odvolání. V odvolání ze dne 4. března 2016 pak především namítá, že *povinné subjekty mají úplnou informační povinnost, musejí tedy poskytnout informace ze všeho, co mají, nebo by měly mít. Pokud úřad zjistí, že nemá informaci, kterou podle svých povinností stanovených zvláštními předpisy má mít, je povinen ji okamžitě doplnit a poskytnout.* Odvolatel taktéž vyjadřuje domněnku, že *jelikož povinný subjekt ve svém rozhodnutí uvedl, že poptávaná oznámení nebyla zničena (neexistují tudíž protokoly o jejich skartaci), tyto dokumenty existují a povinný subjekt nevynaložil dostatečné úsilí, aby si je opatřil.*

Povinný subjekt předal odvolání spolu se souvisejícím spisem Ministerstvu vnitra dopisem č.j. MHMP 465000/2016 ze dne 18. března 2016. K argumentu odvolatele, že povinný subjekt musí žádanou „ztracenou“ informaci znovu vytvořit, namítá, že je tomu tak jen v případě, kdy to stanoví zákon. V řešeném případě však jde o povinnost stanovenou právně nezávazným etickým kodexem členů Zastupitelstva hl. města Prahy.

II.

Ministerstvo vnitra předně dovodilo svou věcnou příslušnost k rozhodnutí o podaném odvolání ze dne 4. března 2016, a to s přihlédnutím k předmětu žádosti, resp. k povaze požadovaných informací, jimiž byly informace týkající se etického kodexu Zastupitelstva hl. města Prahy. Interní pravidla, jež se zavázali členové zastupitelstva při výkonu svého mandátu coby veřejné služby občanům respektovat, jsou nepochybnou součástí samostatné působnosti územního samosprávného celku, Proto i žádost o poskytnutí informací týkajících se etického kodexu Zastupitelstva hl. města Prahy (především plnění povinnosti členů zastupitelstva dokládat majetkovým přiznáním finanční příjmy získané v souvislosti s výkonem této funkce) 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 a obsahuje veškeré zákonem předepsané náležitosti.



III.

Ministerstvo vnitra přezkoumalo postup povinného subjektu (včetně skutečností uváděných odvolatelem) a dospělo k závěru, že námitky odvolatele jsou zčásti důvodné.

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

Předně je třeba konstatovat, že 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, již 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. Nelze proto souhlasit s názorem odvolatele, že povinnost hl. města Prahy mít žádané informace vyplývá z etického kodexu Zastupitelstva hl. města Prahy, neboť není obecně závazným právním předpisem.

Přezkum dostatečného prověření (ne)existence požadovaných informací je v podmínkách odvolacího řízení dle informačního zákona realizovatelný toliko na základě správního spisu. Jinými slovy, tvrzení povinného subjektu, že (ne)existence



požadovaných informací byla dostatečně u povinného subjektu prověřena v rámci organizační struktury povinného subjektu, musí mít jasnou oporu ve spisu.

V řešeném případě je třeba povinnost povinného subjektu mít požadovanou informaci – *oznámení podle etického kodexu Zastupitelstva hl. města Prahy týkající se Pavla Béma, Petra Hulínského a jejich manželek* ve formě dokumentů (jde o požadavek na poskytnutí jejich kopií) odvodit z obecných povinností v oblasti spisové služby a archivnictví, stanovených zákonem č. 499/2004Sb., 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. Ze skutečností uváděných povinným subjektem (např. že byla předána k uložení Archivu hlavního města Prahy) je totiž zjevné, že s oznámeními bylo nakládáno jako s dokumenty podléhajícími 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 předmětnými oznámeními nakládáno dle pravidel spisové služby, musí povinný subjekt v případě, že se je nepodařilo nalézt, požadované dokumenty 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).

V posuzovaném případě si povinný subjekt počínal způsobem zcela odporujícím výše uvedeným soudním závěrům, když poté, co se marně snažil poptávaná oznámení nalézt, konstatoval, že *informace nemá k dispozici a není tedy možné žádosti z faktických důvodů vyhovět*. Taktéž nemohl prokázat, že příslušné dokumenty (oznámení) byly řádně zničeny v souladu s právními předpisy, protože skartační protokoly neexistují.

IV.

Odvolatel svou žádost o informace koncipoval tak, aby v *případě, že povinný subjekt oznámeními dle etického kodexu (bod 1 žádosti) nebude disponovat, předložil protokoly o jejich skartaci (bod 2 žádosti)*.

Povinný subjekt při vyřizování žádosti zjistil, že oznámení nebyla kontrolním výborem Zastupitelstva hl. města Prahy vrácena Archivu hl. města Prahy k uložení, resp. následné skartaci. Tudíž nemohlo dojít k jejich skartaci. Ze skutkových okolností případu tak logicky plyne, že skartační protokoly, jejichž existenci žadatel předpokládal, vůbec nevznikly. Jde tak o tzv. „absolutně“ neexistující informaci (viz výše), která nebyla nikdy vytvořena. Ačkoliv nelze vyloučit, že povinný subjekt při nakládání s oznámeními porušil pravidla spisové služby (zejména pak pochybnosti, zda byla dodržena stanovená skartační lhůta), nerespektování zákonných pravidel v oblasti spisové a archivní služby nemůže nijak zvrátit faktickou neexistenci protokolů o skartaci. V řešeném případě je taktéž třeba vyjít z toho, že existence skartačních protokolů je nutně provázána s existencí oznámení. Pakliže Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že povinný subjekt nedoložil zničení oznámení odpovídajícím způsobem (tj. ani skartačními protokoly) a tudíž by měl požadované dokumenty obnovit nebo prokázat absolutní nemožnost takového postupu, nemůže být zároveň požadováno, aby „dodatečně“ vytvořil protokoly o skartaci (která zřejmě měla v souladu s pravidly spisové služby proběhnout, pakliže uběhla skartační lhůta).

V.

Ze shora uvedených důvodů bylo rozhodnutí v části odmítající poskytnutí požadovaných oznámení zrušeno pro nedostatečné odůvodnění tvrzené faktické neexistence těchto informací. Ve zbývajících částech (odmítající poskytnutí protokolů o skartaci oznámení) pak bylo potvrzeno.



Poučení o opravném prostředku:

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

v z.

JUDr. Adam Furek
zástupce ředitelky odboru

Rozdělovník:

1. Stejnopis rozhodnutí zůstává součástí správního spisu a spolu s ním bude po nabytí právní moci a jejím vyznačení podle § 75 správního řádu doručen do vlastních rukou (s dodejkou) povinnému subjektu – hl. městu Praze, odboru volených orgánů Magistrátu hl. města Prahy, Mariánské nám. 2, 110 01 Praha 1, ke sp. zn. S-MHMP 1405193/2015
2. Stejnopis rozhodnutí bude doručen prostřednictvím systému datových schránek povinnému subjektu – hl. městu Praze, Magistrátu hl. města Prahy, odboru volených orgánů, ke sp. zn. S-MHMP 1405193/2015
3. Stejnopis rozhodnutí bude doručen prostřednictvím systému datových schránek stěžovateli – Mgr. Bc. Jakubovi Michálkovi, ID DS: 4memzkm
4. Stejnopis rozhodnutí zůstává součástí kopie spisu uložené u Ministerstva vnitra.

Vyřizuje: Mgr. Pavla Šupková
tel. č.: 974816593
e-mail: pavla.supkova@mvcv.cz