

Praha 5. 2. 2011 č. j. MSP-711/2020-OSV-OSV/2 Počet listů: 4

## Rozhodnutí

Ministerstvo spravedlnosti ČR jako nadřízený orgán rozhodlo podle § 16 odst. 3 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a § 89 a 90 zákona č. 500/2004 Sb., o správním řízení (správní řád), ve věci odvolání Mgr. et Mgr. Jakuba Michálka, nar. 6. 2. 1989, bytem Bořivojova 694/108, 130 00 Praha 3 (dále jen "žadatel"), proti rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. Si 2185/2020-19 ze dne 26. 10. 2020 takto:

**Podle § 90 odst. 5 správního řádu se potvrzuje rozhodnutí** Městského soudu v Praze č. j. Si 2185/2020-19 ze dne 26. 10. 2020 a odvolání se zamítá.

## Odůvodnění:

- Žadatel požádal dne 10. 7. 2020 Městský soud v Praze (dále jen "orgán prvního stupně") jako povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen "InfZ"), o poskytnutí informace, kdo je skutečným majitelem společnosti AGROFERT, a. s., se sídlem Pyšelská 2327/2, 149 00 Praha 4, IČ 26185610. Odkázal přitom na směrnici (EU) 2015/849, o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu.
- Orgán prvního stupně zaslal dne 22. 7. 2020 žadateli přípis, jímž jej informoval o prodloužení lhůtu k vyřízení žádosti o 10 dní. Tento postup odůvodnil nutností konzultace s kanceláří agendy veřejných rejstříků právnických a fyzických osob dotázaného soudu.
- 3 Dne 3. 8. 2020 rozhodl orgán prvního stupně o odmítnutí žádosti.
- V odůvodnění odkázal na základní zásady práva na informace a konkrétně pak na ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, podle něhož se InfZ nevztahuje na poskytování informací, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon. Dále odkázal na ustanovení § 118g odst. 3 zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících právnických a fyzických osob (dále jen "zákon o veřejných rejstřících"). Orgán prvního stupně uvedl, že evidence skutečných majitelů je neveřejná, přičemž poskytování údajů z této evidence je regulováno. Připomněl, že přístup k výpisu z této evidence má zapsaná osoba, které se zápis týká, a dále osoby taxativně uvedené v citovaném ustanovení. Orgán prvního stupně proto uzavřel, že existence speciální úpravy, ať již vnitrostátní či případně

- evropské, vylučuje použití obecné úpravy InfZ, proto žádostí o informace podanou dle InfZ nelze požadované sdělení získat.
- žadatel podal dne 20. 8. 2020 proti rozhodnutí orgánu prvního stupně odvolání.
- Ve svém odvolání vyslovil názor, že o požadovanou informaci v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím žádat lze, protože zvláštní zákon, v tomto případě zákon o veřejných rejstřících, neupravuje postup pro její poskytnutí. Žadatel proto navrhnul nadřízenému orgánu, aby napadené rozhodnutí zrušil a orgánu prvního stupně přikázal požadované informace poskytnout.
- Ministerstvo spravedlnosti ČR jako nadřízený orgán rozhodnutí orgánu prvního stupně přezkoumalo a dne 7. 10. 2020 vydalo rozhodnutí č. j. MSP-534/2020-OSV-OSV/2, jímž rozhodnutí orgánu prvního stupně zrušilo a věc mu vrátilo k novému projednání.
- Nadřízený orgán v odůvodnění odkázal na ústavní základy práva na informace, které je zaručeno 8 v čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina"). Připomněl, že v souladu s tímto ustanovením lze právo vyhledávat a šířit informace omezit zákonem, jen jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Dále uvedl, že primární povinností povinného subjektu je poskytnutí informace v souladu s žádostí. Odkázal také na ustanovení § 7 až 12 InfZ, která vymezují možná omezení práva na informace, a současně upozornil na nutnost respektovat principy minimalizace a selekce obsažené v ustanovení § 12 InfZ, které zavazuje povinný subjekt, aby žádost o informace důkladně posoudil a žadateli poskytnul veškeré požadované informace vyjma informací, jejichž vyloučení stanoví zákon. Nadřízený orgán následně vyslovil názor, že na nyní posuzovaný případ se orgánem prvního stupně aplikované ustanovení § 2 odst. 3 InfZ nevztahuje. Dospěl totiž k závěru, že ustanovení § 118g zákona o veřejných rejstřících není možné považovat za zvláštní zákon ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 InfZ. Napadené rozhodnutí proto zrušil a věc vrátil orgánu prvního stupně k novému projednání.
- Orgán prvního stupně dne 26. 10. 2020 opětovně rozhodl o odmítnutí žádosti.
- V odůvodnění odkázal na ustanovení § 15 InfZ a na § 118c a § 118g zákona o veřejných 10 rejstřících. V prvé řadě připomněl, že z judikatury správních soudů vyplývá, že důvod pro odmítnutí žádosti může vyplývat rovněž z jiných právních předpisů než z InfZ. Takovým právním předpisem je podle názoru orgánu prvního stupně v nyní posuzovaném případě zákon o veřejných rejstřících. Na podporu tohoto svého názoru odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2010-86. Následně orgán prvního stupně připomněl pravidla platící pro evidenci skutečných majitelů vyplývající z ustanovení ( 118b a násl. zákona o veřejných rejstřících. Orgán prvního stupně dále uvedl, že žadatel se domáhá poskytnutí požadovaných informací v důsledku tvrzeného přímého účinku Směrnice (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu (dále jen "Směrnice"). S tímto tvrzením ale orgán prvního stupně vyslovil nesouhlas a připomněl, že konkrétní ustanovení směrnice může mít přímý účinek pouze za kumulativního splnění několika základních podmínek – musí marně uplynout lhůta stanovená k provedení směrnice, musí jít o jasné a přesné pravidlo, které lze aplikovat bez dalšího, a konečně pravidlo musí být úplné a bezpodmínečné. Podle názoru orgánu prvního stupně však v tomto případě nebyla splněna poslední podmínka,

neboť ta předpokládá, že dané pravidlo nepodléhá ve větším rozsahu uvážení národního orgánu a nelze se od něj odchýlit ani nenabízí volbu mezi předvídanými alternativami. Takový stav však podle orgánu prvního stupně nepanuje. Právo na informace o skutečných majitelích je totiž podle názoru orgánu prvního stupně výrazně omezeno pravomocí národního orgánu udělit výjimku z přístupu k nim.

- Žadatel podal dne 13. 11. 2020 proti rozhodnutí orgánu prvního stupně odvolání.
- Žadatel ve svém odvolání připomíná, že dostatečná přesnost a bezpodmínečnost se v judikatuře 12 Soudního dvora EU i v odborné literatuře pravidelně objevují jako dvě základní podmínky, které mají vnitrostátní soudy zkoumat, když řeší, zda přímý účinek směrnice přiznat či nikoli. To pak podle žadatele znamená, že je třeba posuzovat, zda je pravidlo natolik kompletní, že je soud schopen jej použít, protože dokáže identifikovat minimální pravidlo, které je určitelné bez ohledu na míru uvážení, která byla členským státům či unijním orgánům k provedení směrnice dopřána. Žadatel dále odkázal na dva rozsudky Soudního dvora EU, a sice na rozsudek ze dne 14. 7. 1994 ve věci Facini Dori, C-91/92, a na rozsudek ze dne 19. 11. 1991, Francovich a další, C-6/90 a C-9/90. Připomíná také, že pokud směrnice dává členskému státu možnost zavést výjimku z jejích pravidel, ale členský stát je nezavedl, nemůže to namítat jako překážku přímého účinku směrnice a musí počítat s tím, že se proti němu směrnice uplatní v celém rozsahu. V této souvislosti žadatel odkazuje na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. 7. 2008 ve věci Flughafen Köln/Bonn, C-226/07. S ohledem na uvedené má žadatel za to, že Směrnice, jejíchž přímých účinků se dovolává, je skutečně přesná/jasná a bezpodmínečná. Kromě toho podle žadatelova názoru postupoval orgán prvního stupně chybně také v tom, když ignoroval závěry nadřízeného orgánu a žádost odmítl s odkazem na zákon o veřejných rejstřících. V závěru svého odvolání pak žadatel deklaruje, že je nutné trvat na obecném principu transparentnosti veřejné správy. Žadatel proto žádá nadřízený orgán, aby napadené rozhodnutí zrušil a orgánu prvního stupně nařídil poskytnout požadované informace.
- Orgán prvního stupně předložil žadatelovo odvolání spolu se svým spisovým materiálem sp. zn. Si 2185/2020 a svým vyjádřením nadřízenému orgánu.
- Nadřízený orgán napadené rozhodnutí Městského soudu v Praze č. j. Si 2185/2020-19 ze dne 26. 10. 2020 přezkoumal a dospěl k závěru, že odvolání není důvodné.
- Nadřízený orgán vycházel ze spisu Městského soudu v Praze. K dispozici měl žádost o informace ze dne 10. 7. 2020, přípis povinného subjektu ze dne 22. 7. 2020, rozhodnutí povinného subjektu ze dne 3. 8. 2020, žadatelovo odvolání ze dne 20. 8. 2020, vyjádření povinného subjektu ze dne 25. 8. 2020, vlastní rozhodnutí ze dne 7. 10. 2020, rozhodnutí povinného subjektu ze dne 26. 10. 2020, žadatelovo odvolání ze dne 13. 11. 2020 a vyjádření povinného subjektu ze dne 23. 11. 2020.
- Nadřízený orgán posoudil věc následovně.
- Právo na informace patří podle Listiny, která je součástí ústavního pořádku České republiky, mezi základní politická práva. Podle čl. 17 odst. 1 až 5 Listiny svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny, každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem. Právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu,

veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Státní orgány jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.

Výkladové pravidlo pro zákonem stanovená omezení základních práv a svobod zakotvené v čl. 4 odst. 4 Listiny stanoví, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena. Ústavní soud v této souvislosti mnohokrát judikoval, že rozsah omezení základních práv a svobod je třeba z těchto důvodů vykládat restriktivně.

Taktéž podle Mezinárodního paktu o občanských a politických právech má každý právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu. Užívání práv zde uvedených s sebou ovšem nese zvláštní povinnosti a odpovědnost, a proto může podléhat určitým omezením. Tato omezení mohou být stanovena pouze zákonem a musí být nutná k respektování práv nebo pověsti jiných nebo k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.

20

Rovněž Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod ve svém čl. 10 stanoví, že každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, nicméně může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

Podle názoru nadřízeného orgánu je právo na informace jedním ze základních lidských práv a je odrazem principu veřejné kontroly fungování demokratického státu. Právním předpisem, kterým je v České republice realizováno právo na svobodný přístup k informacím, je InfZ. Postup při vyřizování písemných žádostí o poskytnutí informace je upraven v ustanoveních § 14 a 15 InfZ. Primární povinností povinného subjektu je s ohledem na § 14 odst. 5 písm. d) InfZ poskytnutí informace v souladu s žádostí. Omezení práva na informace vycházející z principů uvedených v Listině a v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech je přesně vymezeno v ustanoveních § 7 až 12 InfZ. Povinný subjekt tedy při posuzování žádosti o informace musí vždy zvážit, zda požadované informace neobsahují některé z chráněných informací, jimiž jsou zejména:

- osobní údaje [viz § 8a a § 8b InfZ, nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), a ustanovení zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů],
- 2. <u>informace o soukromí</u> (viz § 8a InfZ a ustanovení § 84 až 90 občanského zákoníku),
- 3. <u>utajované informace</u> (viz § 7 InfZ a ustanovení zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti),
- 4. <u>obchodní tajemství</u> (viz § 9 InfZ a ustanovení § 504 občanského zákoníku),
- 5. <u>další informace, které jsou chráněné podle zákona č. 106/1999 Sb.</u>, např. informace podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) a c) nebo § 11 odst. 3,

6. <u>další informace, které jsou chráněné podle zvláštních zákonů</u> (např. bankovní tajemství, telekomunikační tajemství aj.),

a v rozsahu odpovídajícím výsledku tohoto posouzení veškeré ostatní informace poskytne. Při posuzování vychází z respektu k principům minimalizace a selekce zakotveným v ustanovení § 12 InfZ, podle něhož povinný subjekt provede všechna omezení práva na informace tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.

Poté, co nadřízený orgán prostudoval předložený spisový materiál, dospěl k následujícím závěrům. Žadatel se na orgán prvního stupně obrátil s žádostí o informace spočívající ve sdělení skutečného majitele společnosti AGROFERT, a. s., IČ 26185610. Orgán prvního stupně žadatelovu žádost o informace posoudil, načež uzavřel, že jejímu vyhovění brání ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, a proto ji odmítnul. Nadřízený orgán na základě žadatelova odvolání rozhodnutí orgánu prvního stupně posoudil, přičemž dospěl k závěru, že na tento případ není ustanovení § 2 odst. 3 InfZ aplikovatelné. Ustanovení § 118g odst. 3 zákona o veřejných rejstřících totiž není natolik komplexní úpravou, aby mohlo být speciálním zákonem ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ. Nadřízený orgán proto napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil orgánu prvního stupně k novému projednání. Orgán prvního stupně následně opětovně rozhodl o odmítnutí žádosti, tentokrát však s přímým odkazem na ustanovení § 118g a další zákona o veřejných rejstřících. Rovněž vyslovil nesouhlas s žadatelovým tvrzením, podle něhož jsou splněny všechny podmínky pro přímý účinek Směrnice. Žadatel se ani s tímto rozhodnutím neztotožnil, a proto jej napadl odvoláním.

23

Nadřízený orgán považuje v prvé řadě za nezbytné vyjádřit se k žadatelově námitce, podle níž měl orgán prvního stupně ignorovat závěry nadřízeného orgánu, když žádost odmítl s odkazem na zákon o veřejných rejstřících. Nadřízený orgán v této souvislosti připomíná, že v předchozím rozhodnutí dospěl orgán prvního stupně k závěru, že na žadatelovu žádost o informace se InfZ vůbec nevztahuje. Žádost o informace proto odmítl dle ustanovení § 2 odst. 3 InfZ. Podle citovaného ustanovení platí, že InfZ se nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací. Nadřízený orgán toto rozhodnutí zrušil z toho důvodu, že podle jeho názoru není právo na poskytnutí informací z evidence skutečných majitelů v zákoně o veřejných rejstřících upraveno natolik komplexně (především zde nenalezneme úpravu lhůt či možnosti podání opravných prostředků tak, jako je tomu například v trestním či správním řádu), aby tento zákon mohl být považován za zvláštní ve smyslu § 2 odst. 3 InfZ.

Nyní je však situace odlišná. Právě s ohledem na závěry nadřízeného orgánu vyslovené v jeho předchozím rozhodnutí dospěl orgán prvního stupně k přesvědčení, že žadatelovu žádost o informace je nutné posoudit v intencích InfZ. V této souvislosti nadřízený orgán připomíná, že právo na informace je zakotveno velmi široce a sice tak, že povinné subjekty poskytují veškeré informace týkající se jejich působnosti s výjimkou těch, o kterých tak stanoví InfZ či jiný právní předpis. Jak správně uvedl orgán prvního stupně v nyní přezkoumávaném rozhodnutí, výjimky

z práva na informace není možné hledat pouze v InfZ, ale také v jiných zákonech, které mohou stanovit další překážky tohoto práva (srov. FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš; JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přistupu k informacím: komentář.* 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1, s. 757; dále pak orgánem prvního stupně zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2010-86 ze dne 17. 6. 2010, či rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 71/2007-56 ze dne 2. 4. 2008, v němž byla dovozena možnost odmítnutí žádosti o informace také z faktických příčin).

S ohledem na výše uvedené se tedy lze ztotožnit s názorem orgánu prvního stupně, podle něhož lze důvod pro odmítnutí žádosti spatřovat v pravidlech stanovených zákonem o veřejných rejstřících. Orgán prvního stupně v napadeném rozhodnutí připomněl, že evidence skutečných majitelů není veřejným rejstříkem ve smyslu zákona o veřejných rejstřících. Současně zdůraznil, že poskytování údajů z této evidence je regulováno tak, že v něm mimo jiné neplatí režim tzv. materiální publicity. Podle ustanovení § 118g zákona o veřejných rejstřících platí, že údaje o skutečném majiteli se neposkytují spolu s opisem zápisu z veřejného rejstříku podle § 3 až 5 ani se neuveřejňují. Z tohoto pravidla jsou stanovené výjimky, které je možné dohledat v ustanovení § 118g odst. 3 zákona o veřejných rejstřících, jež taxativně vyjmenovává osoby mající vedle osoby, které se zápis týká, do této evidence přístup. Takovou osobou však žadatel není.

Nadřízený orgán si je vědom toho, že podle ustanovení § 118g odst. 2 zákona o veřejných rejstřících může výpis z evidence skutečných majitelů v omezeném rozsahu získat také ten, kdo prokáže zájem v souvislosti s předcházením trestným činům souvisejícím s legalizací výnosů z trestné činnosti. Takový zájem ale žadatel v rámci dosavadního řízení neprokázal, a proto není možné zvážit ani aplikaci citovaného ustanovení.

Žadatel se ve svém odvolání dále dovolává přímého účinku Směrnice. Nadřízený orgán si v prvé řadě dovoluje vyslovit názor, že tato otázka by měla být primárně předmětem soudního rozhodování, nikoli správního řízení. Nadřízený orgán přesto nastíněnou otázku přímého účinku Směrnice posoudil, načež dospěl shodně s orgánem prvního stupně k závěru, že všechny podmínky pro uplatnění přímého účinku Směrnice, jimiž jsou mimo jiné úplnost a bezpodmínečnost pravidla stanoveného směrnicí, splněny nejsou.

28

Za rozhodné přitom nadřízený orgán považuje, že příslušná ustanovení Směrnice ve skutečnosti neumožňují určit, jaká minimální práva vztahující se k evidenci skutečných majitelů žadatelům z řad široké veřejnosti svědčí. Žadatel sice tuto podmínku považuje za splněnou, avšak své tvrzení již nerozvíjí další relevantní argumentací. Předmětnou Směrnici je přitom třeba vnímat jako celek, nikoliv jako shluk na sobě vzájemně nezávislých ustanovení. Ačkoliv tedy z čl. 30 odst. 1 Směrnice vyplývá, že právnické osoby zapsané v rejstříku mají mít adekvátní, přesné a aktuální informace o svém skutečném majiteli, přičemž tyto informace by dle čl. 30 odst. 5 písm. c) Směrnice měly být k dispozici jakékoli osobě z široké veřejnosti, současně platí, že dle čl. 30 odst. 9 písm. g) Směrnice mohou členské státy za výjimečných okolností stanovit výjimku z takového přístupu. Smyslem výjimky je přitom ochrana skutečného majitele před rizikem podvodu, únosu, vydírání, obtěžování, násilí, zastrašování, případně ochrana skutečného majitele, který je osobou nezletilou či jinak právně nezpůsobilou. Jelikož Směrnice v citovaném čl. 30 odst. 9 písm. g) výslovně uvádí, že výjimka z přístupu může být ze zmíněných, zvláštního zřetele hodných, důvodů stanovena ve vztahu k některým nebo ke všem informacím o skutečném majiteli, je zřejmé, že předcházející ustanovení Směrnice ve skutečnosti tzv. minimální rozsah

práv nevymezují. Nadřízený orgán se tudíž ztotožňuje se závěrem orgánu prvního stupně, podle něhož pravidlo obsažené v čl. 30 Směrnice není bezpodmínečné, a proto mu nelze přiznat přímý účinek. Na tomto závěru pak nic nemění ani žadatelův odkaz na rozsudek Soudního dvora EU ze dne 17. 7. 2008 ve věci Flughafen Köln/Bonn, C-226/07, protože v nyní posuzovaném případě je skutkový stav odlišný, jelikož opomenutí členského státu (České republiky) transponovat pravidla stanovená Směrnicí nemá za následek nemožnost domáhat se **jednoznačně stanovených a bezpodmínečných** práv.

S ohledem na výše uvedené nezbývá nadřízenému orgánu než uzavřít, že **žadatelovo odvolání** není důvodné.

## Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí není odvolání přípustné.

Mgr. Jaroslav Rozsypal v. r. vedoucí oddělení styku s veřejností sekce státního tajemníka Ministerstva spravedlnosti ČR (agenda svobodného přístupu k informacím)

Za správnost: Mgr. Alena Janušová

Mgr. et Mgr. Jakub Michálek Bořivojova 694/108 130 00 Praha 3 ID: 4memzkm

Městský soud v Praze Slezská 9 120 00 Praha 2