

Vymahatelnost osobní odpovědnosti

**Analýza úhrady škod povinných subjektů ,
způsobených chybným postupem při vyřizování žádostí o informace**



Oživení 2009

www.bezkorupce.cz

Oldřich Kužílek



Trust for Civil Society
in Central and Eastern Europe

Nadace

OPEN SOCIETY FUND PRAHA

Shrnutí

V oblasti přístupu k informacím se často porušují zákony. Proto je zde i značné množství sporů. Žadatelé, kteří svůj zájem o informace nevzdají, dotáhnou věc až k soudu. Obvykle pak spor vyhrají, protože porušení zákona jsou často zcela zjevná a v příkrém rozporu s právními předpisy.

Jedinou „sankcí“ za chybný postup povinného subjektu jsou soudní náklady a náklady na zastupování protistrany¹, které po prohraném sporu musí uhradit. Vzniká **otázka osobní odpovědnosti za takto způsobené škody**, které se hradí z veřejných prostředků. Ne vždy lze porušení právního předpisu, které má za následek úhradu nákladů z veřejných zdrojů, přičíst na vrub konkrétnímu úředníkovi jako způsobenou škodu. Je nutno rozlišovat.

Celkem lze snadno rozlišit tři různé stupně hrubosti porušení práva.

- 1) Případy, kdy nejistota, zda žadateli lze poskytnout žádanou informaci, aniž by došlo k zásahu do jiných oprávněně chráněných práv a zájmů, je značná.** Pak se obvykle má za to, že povinný subjekt má spíše hájit ochranu takovýchto informací a žádosti „vzdorovat“ až k soudnímu sporu. Soud pak definitivně vyjasní, co chránit a co poskytnout. Tento přístup však není jediný možný – v některých zemích se přístup veřejnosti k informacím z veřejné správy nadřazuje i nad případné pochybnosti v detailech².
- 2) Dále existují případy, kdy porušení práva, které posléze konstatuje soud, je sice z odborného hlediska zjevné,**

¹ Zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje, na rozdíl od mnoha jiných zahraničních úprav, žádné sankce.

² Na začátku r. 2009 zahájil president USA B. Obama novou strategii otevřenosti veřejné (resp. státní) správy (Government on Sunshine). Jeden z principů, jehož provedení uložil své administrativě, je „presumpce otevřenosti“. („The Freedom of Information Act should be administered with a clear presumption: In the face of doubt, openness prevails“. Zdroj: Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies Subject, ► The White House / Office of the Press Secretary / by Barack Obama, Jan 22 2009)

ale **nelze snadno charakterizovat jako zaviněné**³. Obvykle úředník při slabé znalosti odborné literatury a rozsudků podlehe (anebo ho rád využije) jakémusi zvykovému výkladu práva, chybné tradici, uvěří chybné interpretaci zákona na nějakém školení či od jiného právníka. Jde též o případy, kdy existuje, byť již překonaný, rozpor mezi rozsudky soudů (například ještě v r. 2003 rozhodl krajský soud Hradec Králové, že příspěvková organizace není povinným subjektem, podobně Městský soud Praha o Dopravním podniku hl.m. Prahy a.s.).

3) Nakonec však existují případy přímého, příkrého a jednoznačného porušení právních předpisů. Buď jde o případy nečinnosti, anebo o rozhodnutí v rozporu s běžně dostupnou odbornou literaturou a s dostupnými rozsudky soudů. Chybné rozhodnutí by mělo být posuzováno jako porušení pracovních povinností, k nimž patří též znalost prováděné agendy, zejména znalost odborné literatury a soudních rozhodnutí.

Úkolem průzkumu bylo zjistit, zda povinné subjekty vnímají takové případy jako porušení pracovních povinností, zda způsobenou škodu považují za srovnatelnou s jinými, již obecně přijatými formami způsobené škody (například poškození služebního vozidla nedodržením dopravních předpisů, porušení zákazu požívat v práci alkohol, svévolné rozhodnutí při obchodních vztazích, které způsobí přímou škodu anebo vyvolá úhradu soudních nákladů).

Závěry jsou převážně negativní.

Povinné subjekty **nerozlišují míru**, s jakou se rozhodnutí jejich pracovníka odchýlilo od skutečného právního stavu a tedy i předem předpokladatelného výsledku soudního sporu. Téměř ve všech případech **považují prohru u soudu jako zásah vyšší moci**, který nebyli schopni předvídat a předem se vyhnout škodám. Proto **nehodnotí chybný postup svých úředníků jako nesprávný pracovní postup**, porušení pracovních povinností a v dikci zákoníku práce „*zaviněné porušení povinností při plnění pracovních úkolů*“.

³ viz např. § 250 Zákoníku práce (*1) Zaměstnanec odpovídá zaměstnavateli za škodu, kterou mu způsobil zaviněným porušením povinností při plnění pracovních úkolů nebo v přímé souvislosti s ním.*), § 66 odst. 10 Obchodního zákoníku

Cílem výzkumu bylo zjistit:

1. zda úřady (zde povinné subjekty dle zákona o svobodném přístupu k informacím) řeší způsobené škody (např. naplnění povinností dle zákona o obcích, jenž ukládá vymáhat škody⁴)
2. zda zjišťují osobní odpovědnost za způsobené škody
3. zda a nakolik vymáhají osobní odpovědnost za způsobené škody
4. zda na základě způsobených škod přijímají opatření k nápravě

Zkoumaný vzorek:

Rozsudky týkající se svobodného přístupu k informacím z let 2005 – 2007. Celkem **177 rozsudků**, z nich vposledku analyzováno **51 případů** nejhrubšího porušení zákona.

Důvody výběru:

Úhrada soudních nákladů a nákladů za vlastní právní zastoupení v případech hrubého porušení zákona při vyřízení žádosti je jasně vyjádřenou škodou vzniklou chybným postupem úřadu / úředníka.

Zdroje dat:

- pravomocné rozsudky krajských soudů a Nejvyššího správního soudu, získané z databází Otevřené společnosti o.p.s. (www.otevrete.cz), O. Kužílka a z internetu,
- odpovědi úřadů (povinných subjektů) na žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím k vyhodnocovaným rozsudkům.

Čas průzkumu:

Sběr dat jsme realizovali od prosince 2008 do dubna 2009, kdy jsme získali poslední údaje od povinných

⁴ zákon č. 128/2000 Sb. o obcích: § 38 (6) *Obec je povinna chránit svůj majetek před neoprávněnými zásahy a včas uplatňovat právo na náhradu škody a právo na vydání bezdůvodného obohacení.*

subjektů.

Výběr statisticky vypovídajícího vzorku

Klíčové pro toto zjišťování bylo **odlišit náklady** vzniklé přirozeně z důvodu zodpovědného hledání správného právního názoru **od skutečných škod**, způsobených nezodpovědným ignorováním právních povinností.

Postup zjišťování

Zjišťování vycházelo z výchozího souboru **177 pravomocných rozsudků**. Přitom se neposuzovala vadná rozhodnutí soudů (která byla zrušena vyšším soudem).

Výchozí soubor byl podle obsahu rozsudku, zejména pasáže Odůvodnění, v níž soud vyjádřil své hodnocení věci, přehledu dostupné judikatury a znalosti odborné literatury rozdělen na 4 skupiny:

0) soud nepotvrdil porušení práva

1) možnost různého právního výkladu při neexistenci judikatury a důvodné obavě z porušení jiných práv

2) chybný právní výklad při neexistenci judikatury, s možným obstrukčním cílem, přitom bez rizika porušení jiných práv poskytnutím informace (informace mohla být bez problémů poskytnuta, ale lze se „točit“ na různém právním výkladu)

3) nečinnost, hrubá právní chyba (např. nedostatek odůvodnění), postup zcela mimo zákonný proces, výklad v rozporu s judikaturou, obstrukční zneužití zákona v rozporu s principy dobré správy

Ve skupině č. 3 se tak ocitlo **119 rozsudků** (graf č. 1). To samo o sobě ukazuje, že v oblasti přístupu k informacím dochází k velmi častému a hrubému porušování práva. Odpovídá to i dlouhodobým sledováním této oblasti a statistice prohraných sporů, pokud se dostanou k odvolacímu orgánu anebo k soudu.

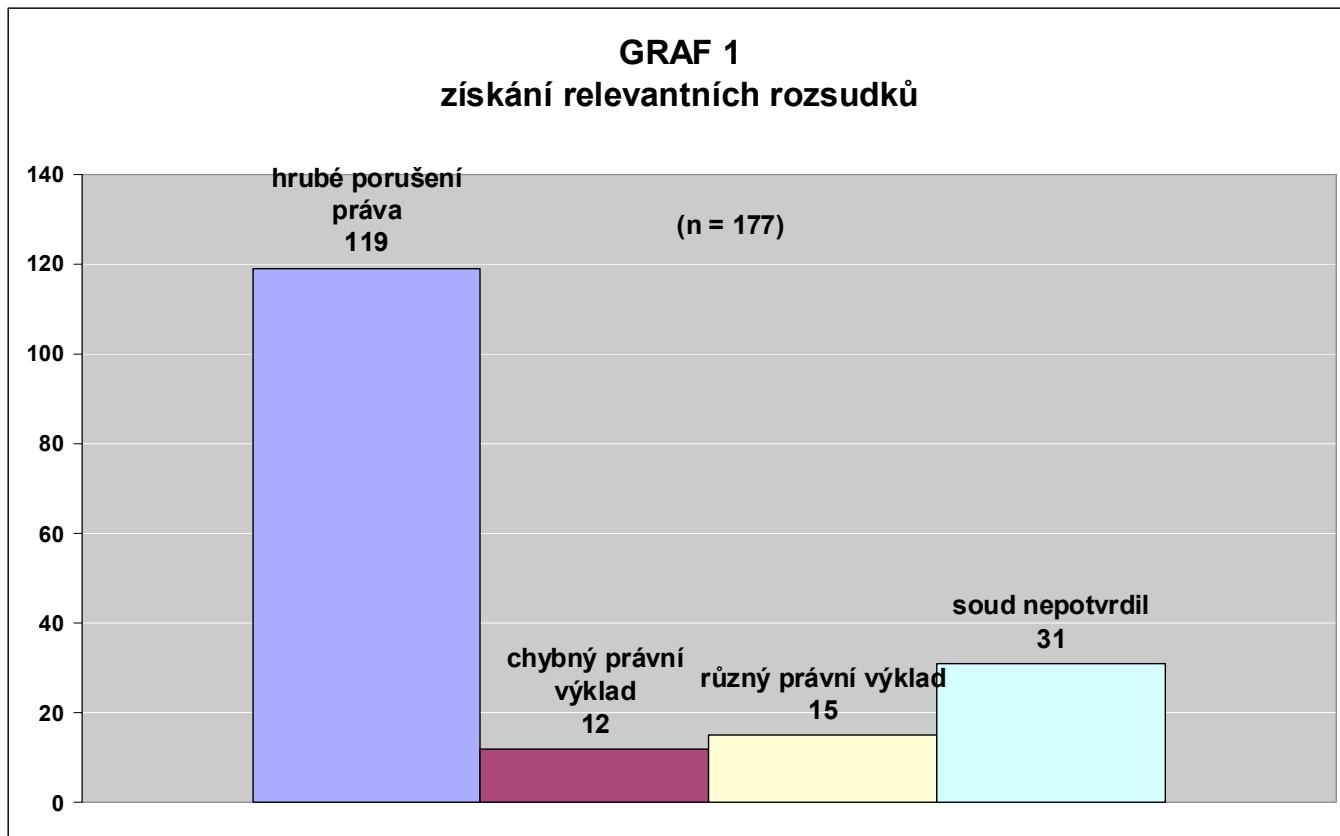
Pro podrobné zkoumání byla ze 119 rozsudků vybrána skupina cca 50ti poměrně nových rozsudků, konkrétně **52 rozsudků** (2 pro případnou rezervu) z let 2006 – 2007, aby pro dožádané povinné subjekty bylo co

nejednodušší vyhledat k nim požadované informace. Vyřadily se též rozsudky s nepatrnou úhradou.

Zaslali jsme žádosti o poskytnutí informací k těmto 52 rozsudkům podle zákona č. 106/99 Sb. o svobodném přístupu k informacím. Celkem takto bylo formou elektronicky zaslané žádosti **dožádáno 25 povinných subjektů**, neboť některých se týkalo více rozsudků.

Dožádané povinné subjekty: Česká Lípa, Černošice, Galerie HMP, Hajany 2x, Kolín 2x, Krajský

úřad Středočeského kraje 2 x, Krajský úřad Jihočeského kraje, Krajský úřad Královéhradeckého kraje 4x, KrÚ Plzeňského kraje, Bor, Louny, ministerstvo dopravy 2x, ministerstvo financí, ministerstvo kultury, ministerstvo spravedlnosti, ministerstvo vnitra, ministerstvo zdravotnictví, ministerstvo místního rozvoje 14x, Moravskoslezský Kočov 2x, Hora Svaté Kateřiny, Ostrava, Policie ČR Správa Severomoravského kraje 2x, Smečno 2x, Roudnice n. Labem, Ředitelství silnic a dálnic, Strašice 4x.



Obsah žádosti o informace:

Všechny povinné subjekty byly k určeným rozsudkům požádány o poskytnutí těchto informací:

- 1)** zda byly náklady řízení dle výše uvedeného rozsudku vaším povinným subjektem uhrazeny, pokud ne, proč (např. zrušeno vyšším soudem, dohoda s protistranou, spor trvá atd.),
- 2)** zda jste byli jako povinný subjekt ve sporu zastoupeni advokátem, a pokud ano, kolik mu bylo vyplaceno na odměně,
- 3)** zda byla dále zjišťována a vyvozována pracovněprávní odpovědnost konkrétního vašeho pracovníka za tuto škodu - pokud ne, proč ne, a pokud ano, o jakou sankci se jednalo,
- 4)** zda byla přijata nějaká opatření k tomu, aby se podobná situace neopakovala.

Účinnost podaných žádostí a další postup k vymožení informací

Jeden rozsudek se ukázal být nepoužitelný, protože ač byla úhrada nákladů uhrazena, žalovaný podal úspěšnou kasační stížnost.

K jednomu rozsudku se podařil získat jen část informací. Ke konečnému vyhodnocení se tak plně podařilo plně využít 50 rozsudků, s jedním částečně využitým tedy celkový soubor představuje 51 rozsudků.

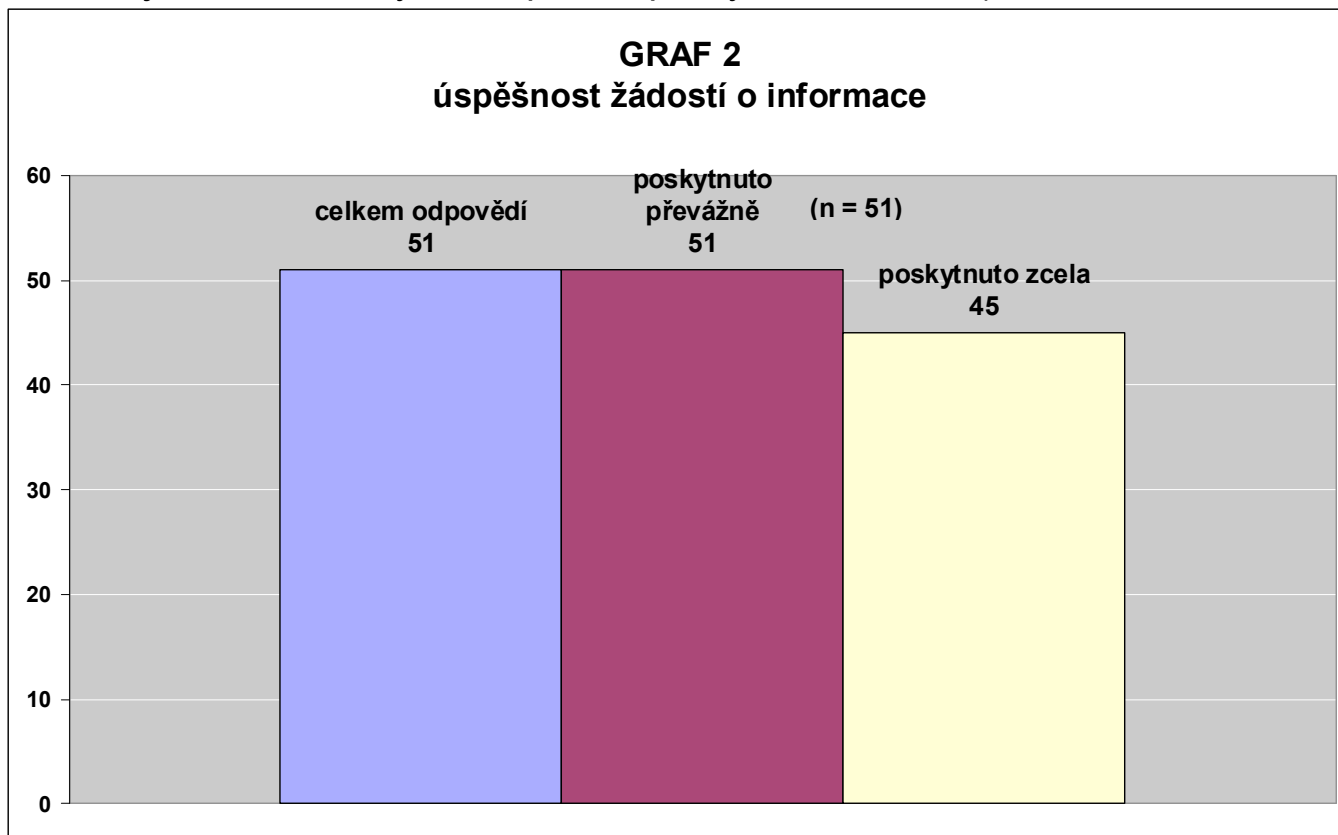
Ke získání informací bylo dále potřeba podat 20 stížností pro nečinnost, 4 stížnosti pro nesprávný postup a 3 x použít neformální postup ke snadnějšímu získání informací.

V jednom případě bylo podáno odvolání proti nesprávnému Rozhodnutí o odmítnutí informace, kterému nadřízený orgán vyhověl a povinný subjekt poté informaci poskytl.

V jednom případě stížnosti nadřízený orgán (Ministerstvo vnitra) rozhodl, že vzhledem ke zvláštnosti

elektronického doručování a výpadku elektronické podatelny žádost povinnému subjektu nedorazila, nicméně doporučil mu jí následně vyhovět, což povinný subjekt učinil.

V jednom případě, který se ale týká 14 rozsudků, byl podán rozklad (Ministerstvo místního rozvoje), který ministr zamítl. V tomto případě však ministerstvo již dříve část požadovaných informací poskytlo (stížnost a navazující rozklad se týká neúplného poskytnutí informací). Navíc v rozhodnutí o rozkladu de facto ministr



poskytl zbývající, dosud neposkytnutou informaci (konkrétně sdělení, že požadovanou informaci o vyvození osobní odpovědnosti se nepodařilo dohledat a pravděpodobně nikdy neexistovala – „nikdo to neřešil“). Jelikož bychom se případnou žalobou již jen domáhali formálního uznání práva na tuto informaci bez vlastního věcného obsahu, od žaloby jsme upustili.

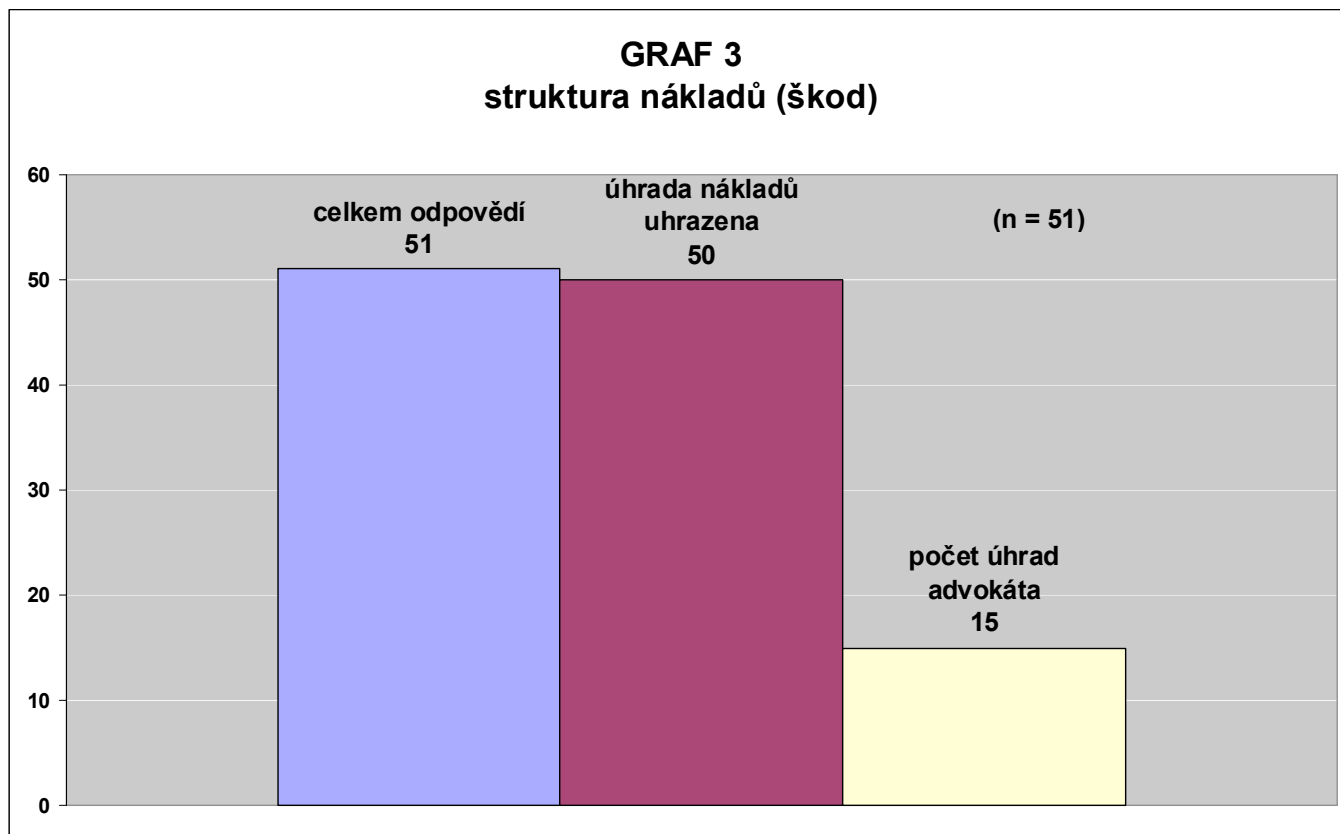
V některých zjišťovaných kritériích je tedy k dispozici více údajů, než je počet zcela zodpovězených

žádostí.

Hlavní zjištění:

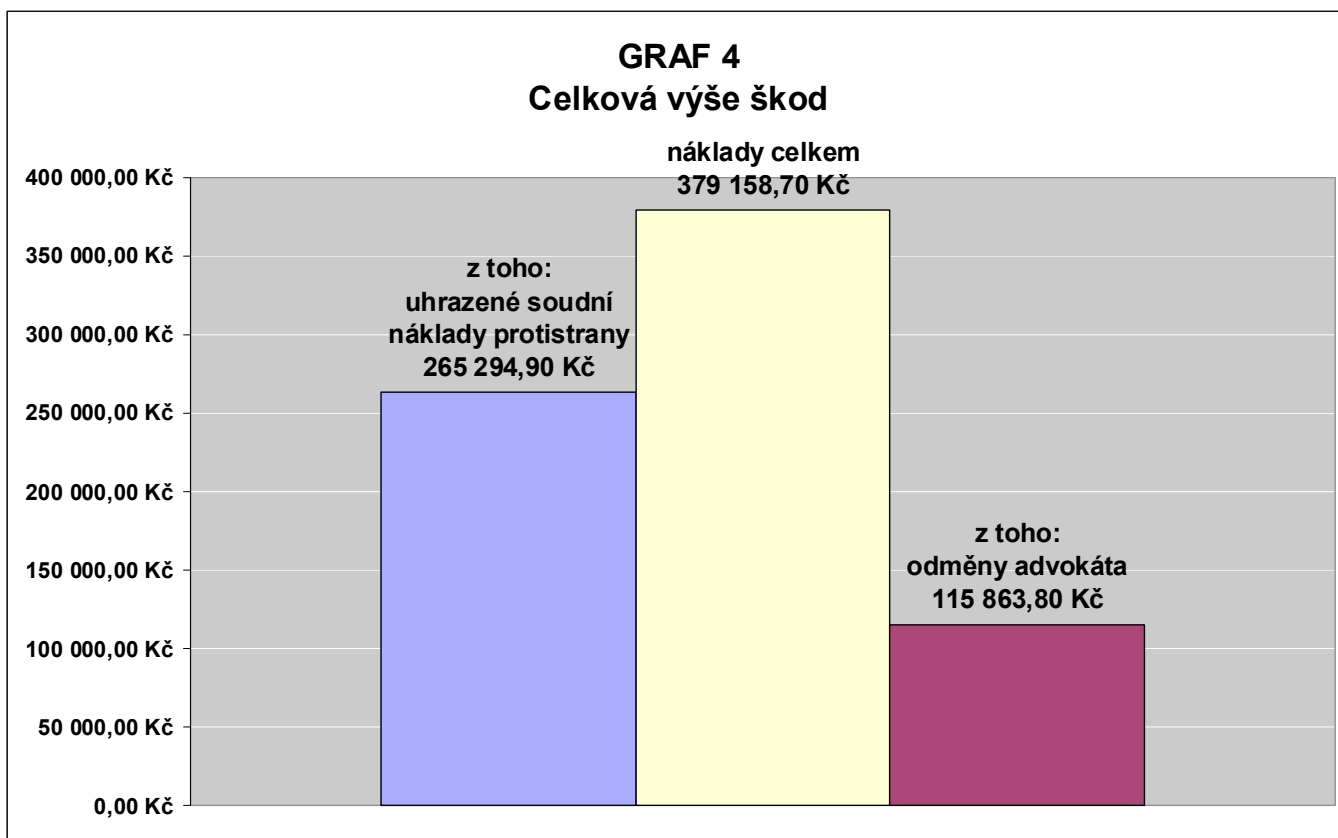
Struktura způsobených škod (úhrada nákladů)

- > Povinné subjekty ve **100% uhradí soudní náklady i náklady protistrany**, vzepřít se rozsudku soudu v této části nepovažují za možné (nutně by následovala exekuce).
- > Povinné subjekty obvykle uhradí soudní náklady „bez mrknutí“. Situaci prohraného soudního sporu považují za „vyšší moc“, „osud“, „vis maior“, něco, s čím nemohli nic dělat.
- > Povinné subjekty se asi v jedné čtvrtině nechají zastupovat najatým advokátem.



Celková výše škod ve sledovaném vzorku

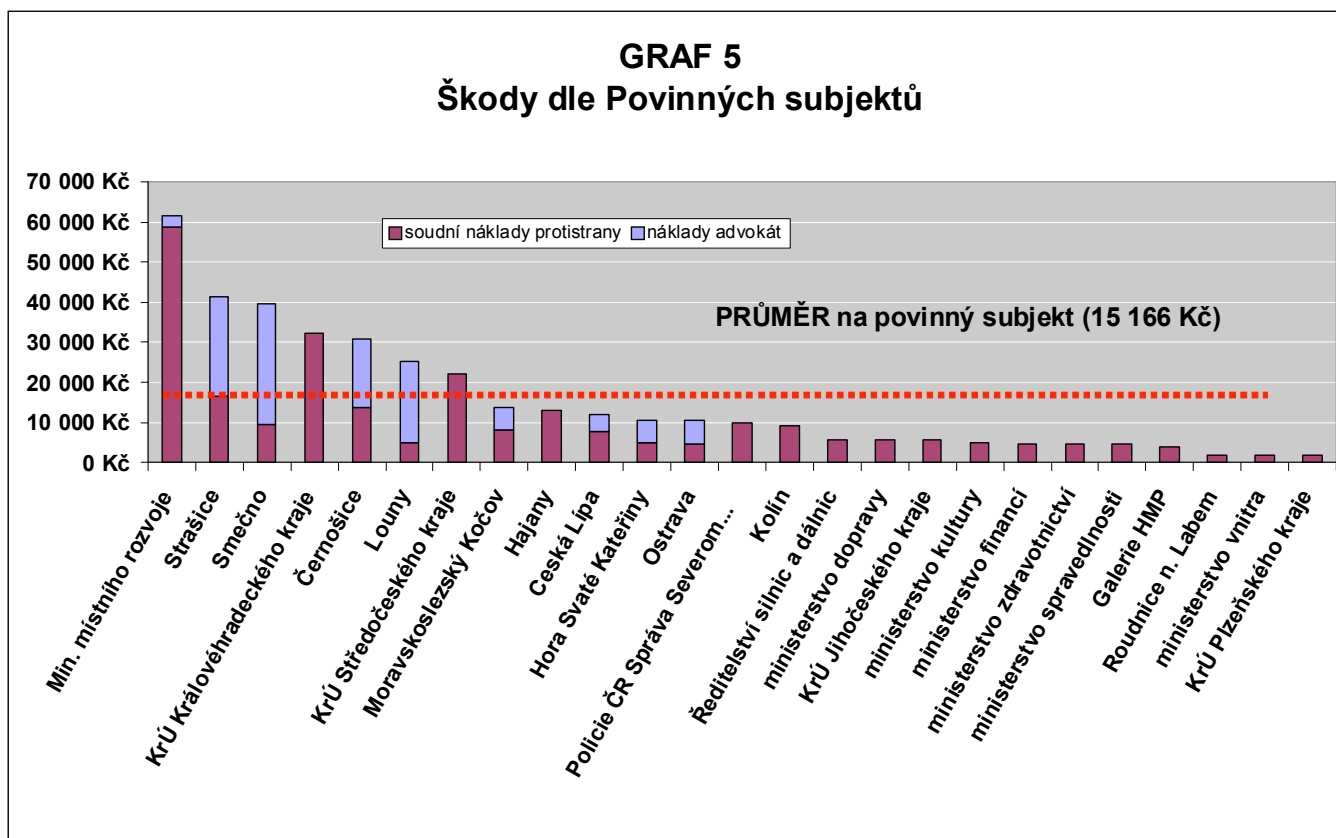
- > podle toho, co ukazuje vybraný vzorek 50 ti případů, škody vyvolané chybným odepíráním informací jsou v součtu velké, nepochybně srovnatelné s jinými typy škod, způsobenými selháním úředníků anebo nesprávným postupem orgánů veřejné moci
- > výše škod vyvolaná úhradou advokáta je významnou součástí celkových škod
- > při započtení i dalších případů, které nebyly předmětem průzkumu, lze například u Ministerstva místního rozvoje zodpovědně odhadnout škodu za poslední tři roky na více než 100 000 Kč. Značná část přitom



- byla vyvolána
naprostou nečinností
konkrétní pracovníce
(nevýřizovala došlé
žádosti o informace).
- > Ze znalosti případů
plyne, že takto
vyjádřená finanční
výše škod představuje
jen část celkových
škod, protože na
vyřešení musejí
povinné subjekty
vynaložit velké
množství pracovního
úsilí.

Škody podle jednotlivých povinných subjektů

- > I když vybraný vzorek rozsudků není sestaven tak, aby odpovídal celkovému stavu v oblasti sporů o informace (z hlediska typů subjektů, typů požadovaných informací atd.) ukazuje se, že v jednom povinném subjektu **může výše škody dosáhnout desítek až stovek tisíců Kč**
- > Výše škod odpovídá jiným typům drobných škod, způsobovaných zaměstnanci svým zaměstnavatelům a běžně vymáhaných zaměstnavatelem (zaviněné dopravní nehody a poškození vozidel, poškození kanceláří a pracovního vybavení, zanedbání pracovních povinností atd.)

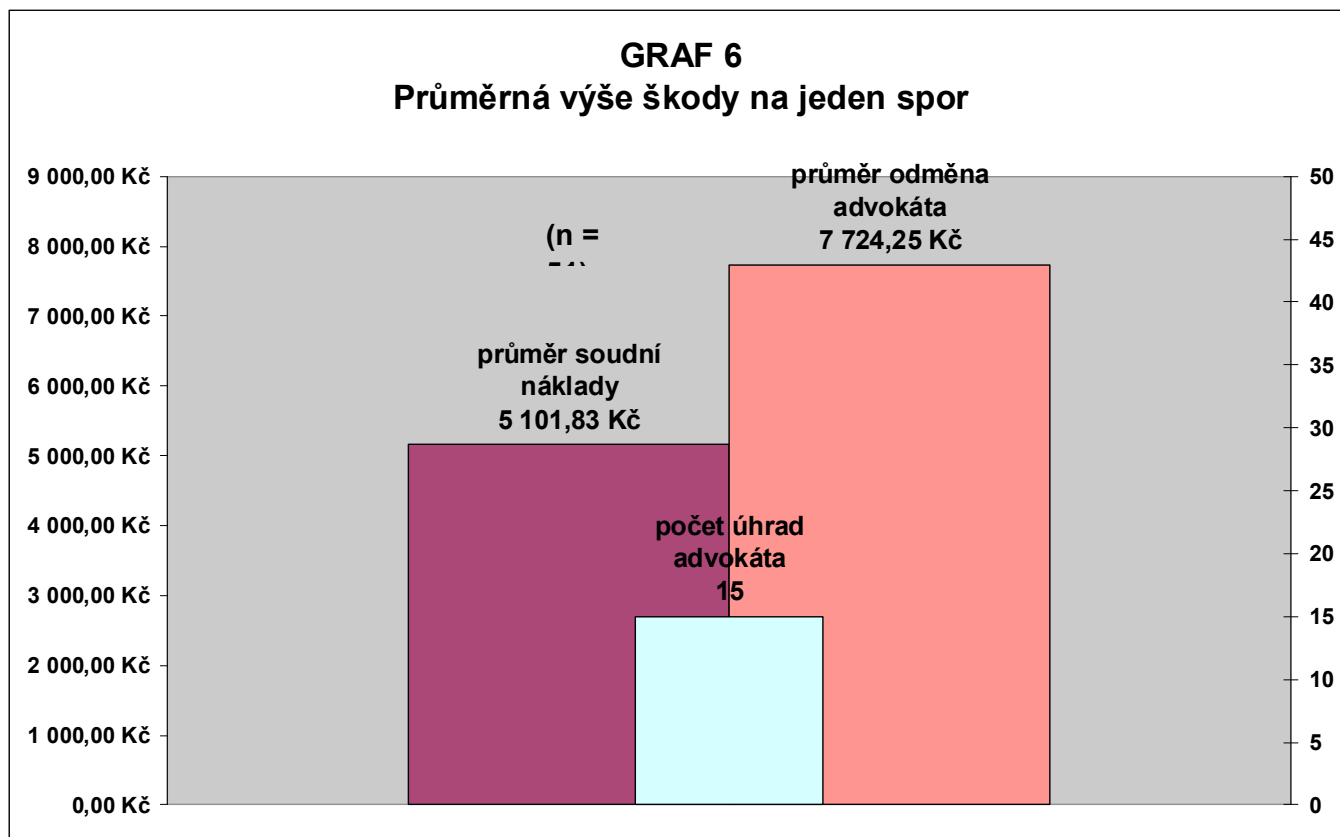


- > Průměrná výše škody na soudních a advokátních nákladech je **15 166 Kč**

Průměrná výše škody na jeden spor

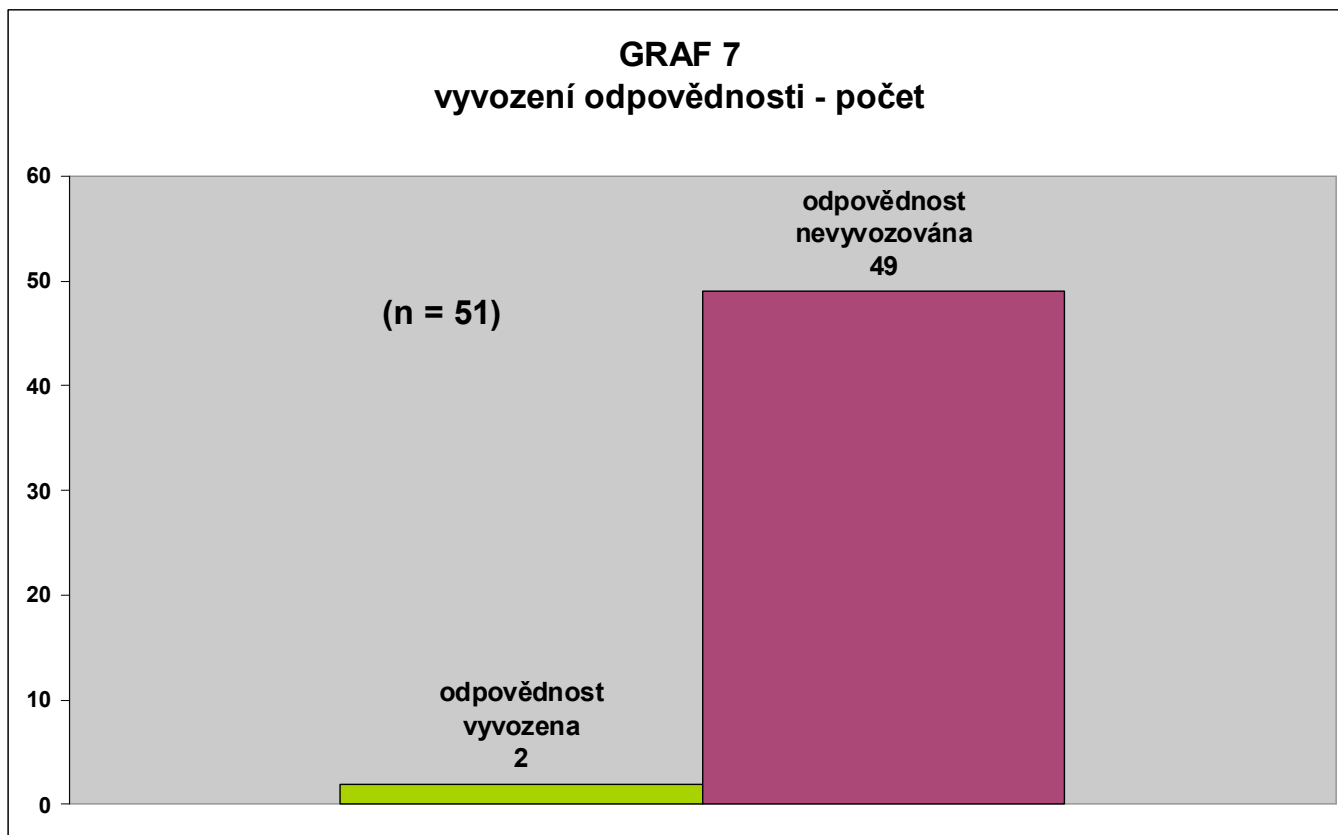
> V 51 případech, kdy byly uhrazeny soudní náklady (soudní poplatek a zastoupení protistrany), dosáhla jejich průměrná výše částky **5 100 Kč**.

V 15 případech, kdy si povinný subjekt na svou obhajobu najal advokáta, dosáhla jeho průměrná odměna výše **7 725 Kč**.



Vyvození osobní odpovědnosti

- > drtivá většina povinných subjektů **nevyožuje** za chybný postup a způsobené škody žádnou osobní **odpovědnost**
- > přesto výjimečně k vyvození odpovědnosti dojde, přičemž v tom povinné subjekty **nespatřují právní problém**



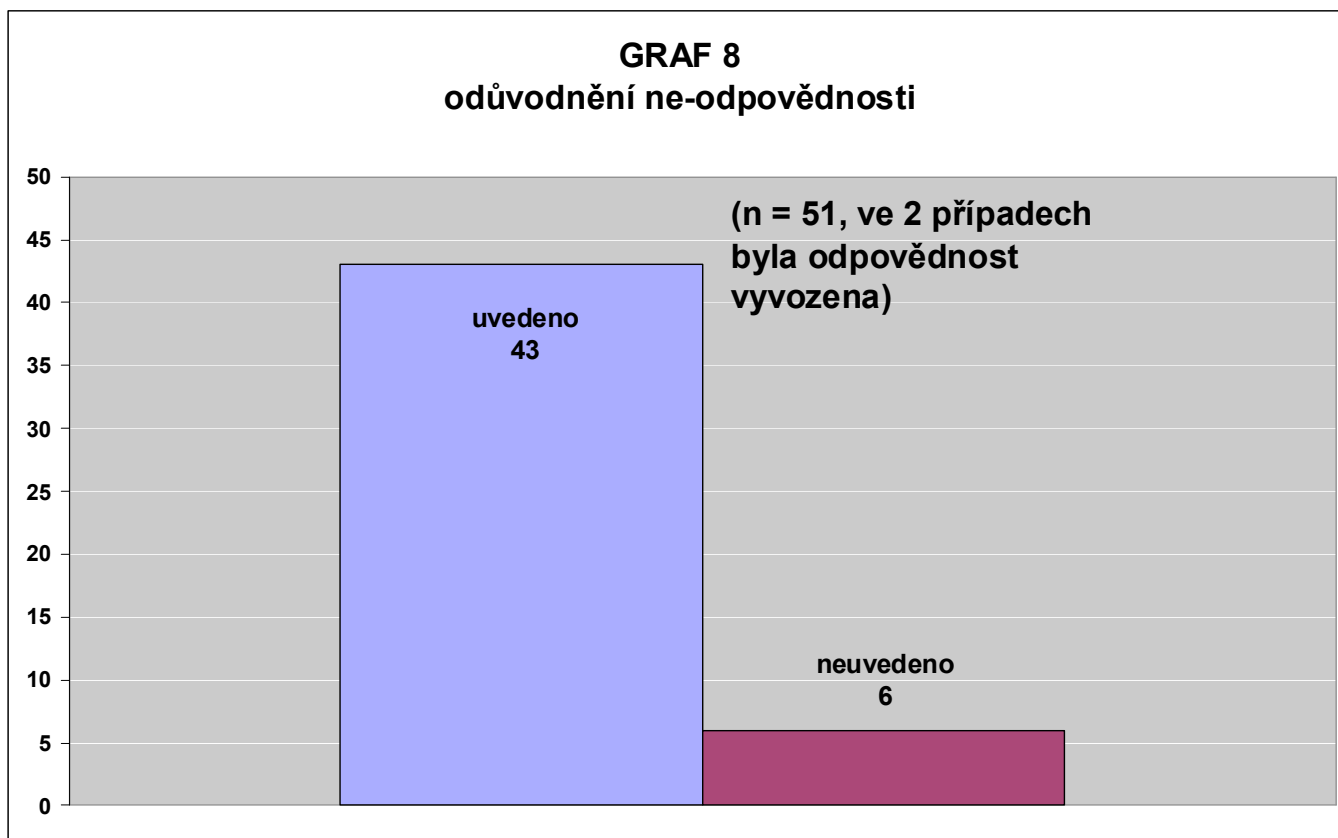
Dva dotázané povinné subjekty vyvodily osobní odpovědnosti takto:

- > ukončení pracovního poměru (Ministerstvo spravedlnosti, odpovědný pracovník opakovaně porušoval povinnosti dle zákona o přístupu k informacím, vyvolal tak více prohraných soudních sporů)
- > neproplacené přesčasy ve výši 10.580.- Kč (Hora Svaté Kateřiny, problém se správným vedením elektronické podatelny)
- > **nikdo nepřistoupil**

k postupu dle pracovního práva, tj. k regresní náhradě za způsobenou škodu srážkou ze mzdy.

Ne-vyvozování osobní odpovědnosti

- > Převládajícím postupem tedy je, že zaměstnavatel považuje škodu v podobě úhrady soudních nákladů protistrany, případně nákladů na své zastoupení advokátem, za „řízení osudu“ či **vis maior**, cosi neovlivnitelného, kde nelze hledat osobní selhání a odpovědnost.
- > Samotný **dotaz na odůvodnění**, proč nebyla vyvozována osobní odpovědnost, činil dotázaným povinným subjektům zjevné **obtíže**. Více než desetina se odpovědi zcela vyhnula, ostatní odpovědi jsou převážně konstrukcemi ex post či výmluvami (viz další graf).



Uváděné důvody, proč nebyla vyvozována osobní odpovědnost (příklady)

Nejzajímavější uváděné důvody, proč nebyla vyvozována osobní odpovědnost (citace):

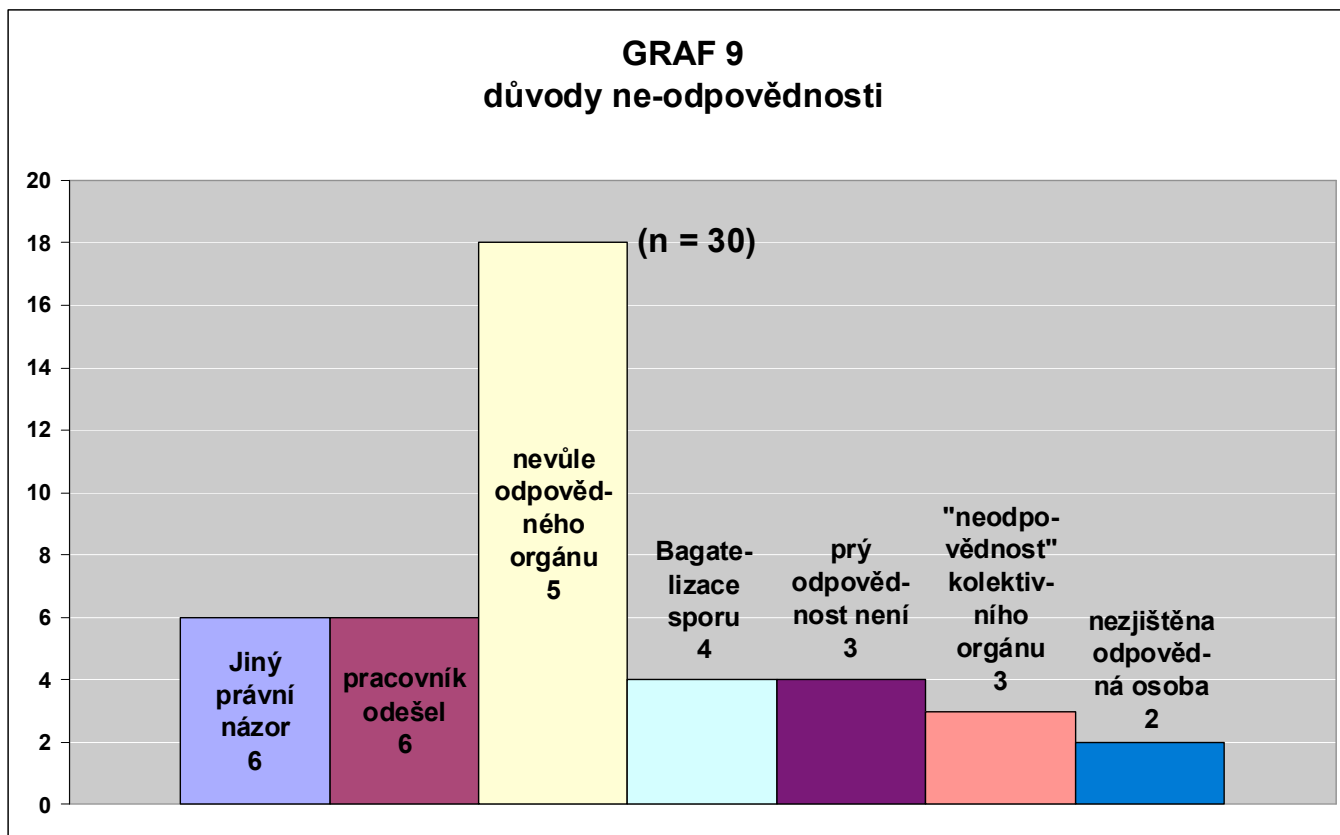
- > *mezi jednotlivými složkami došlo k včasnému předání materiálů pro účely provedení konkrétních úkonů, došlo však k prodlení v průběhu doručování kurýrní poštou*
- > *rozhodla rada města, vůči které jako kolektivnímu orgánu není možné pracovněprávní odpovědnost uplatnit.*
- > *Pracovníci byli na akreditovaném školení v Benešově informováni o tom, že se zápis z rady města, oproti zápisu z jednání zastupitelstva, neposkytuje.*
- > *otázkou zpřístupnění textu Smlouvy se zabývala rozkladová komise MF ČR*
- > *Postup zaměstnanců v daném případě vycházel z ustanovení vnitřní směrnice Jihočeského kraje*
- > *pověřený úředník jednal po dohodě s právním zástupcem města a na základě schváleného postupu radou města*
- > *U osob zpracovávajících rozhodnutí ministra vnitra nebyl k uplatnění pracovněprávní odpovědnosti důvod, neboť pouze vyhotovují návrh rozhodnutí podle usnesení rozkladové komise ministra vnitra. Ve věci pak rozhoduje ministr vnitra.*

Vyskytují se i důvody zcela **absurdní**:

- > *Pracovněprávní odpovědnost konkrétního zaměstnance za škodu není v tomto případě dána.*
- > *P. Švaňhal byl starostou obce a zastupitelstvo ho odmítlo jakkoli sankcionovat.*
- > *Nebyla vyvozována pracovně-právní odpovědnost, jelikož tuto agendu vyřizuje starostka obce a její odměna je pevně stanovena ze zákona.*
- > *jednalo se o akci bývalé starostky a nebyla vůle zastupitelstva udělit postih*

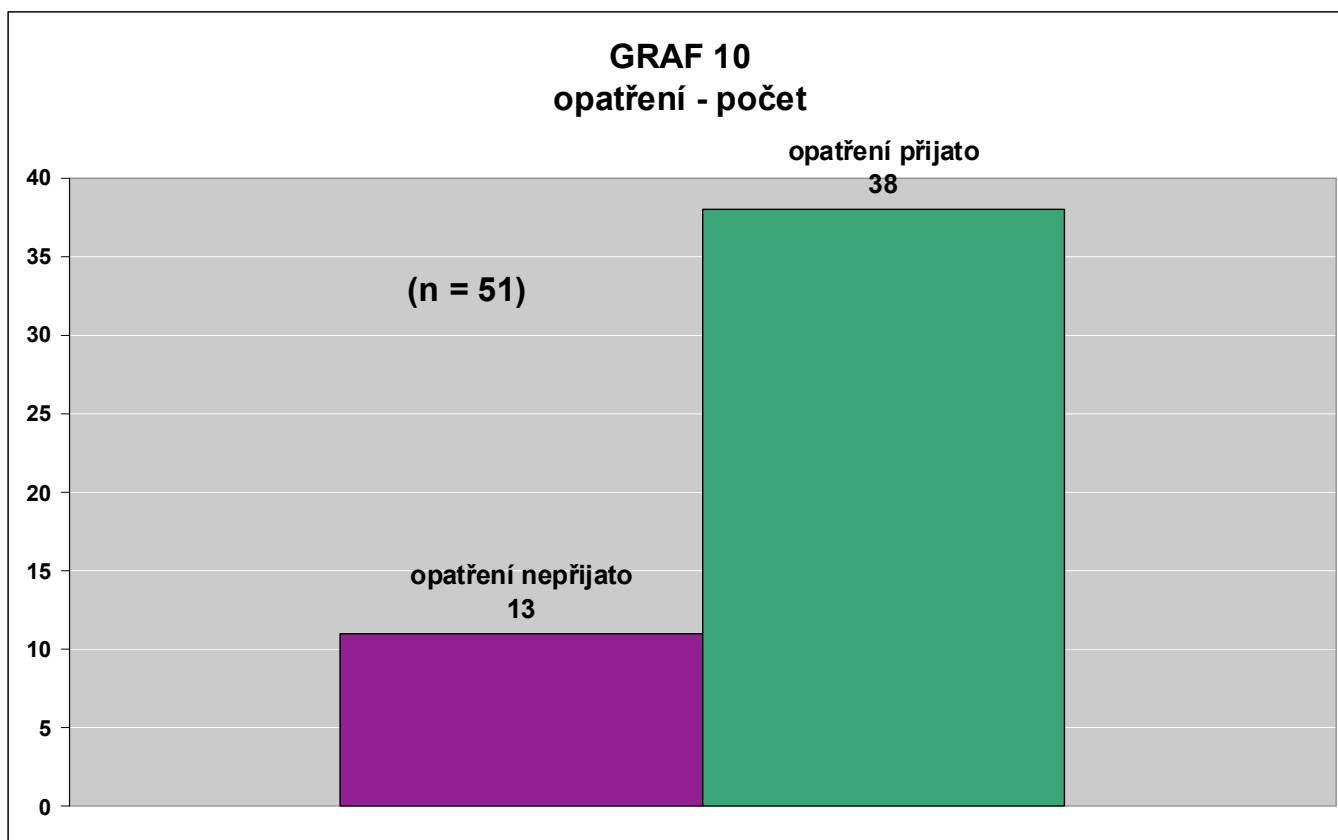
Uváděné důvody, proč nebyla vyvozována osobní odpovědnost (statistika)

- > nejčastějším důvodem je odkaz na **jiný právní názor**. Zde se autor analýzy rozchází s hodnocením povinných subjektů, protože výběr posuzovaných případů (jak uvedeno v úvodu) již splňuje požadavek, že jde o situace právně zcela jasné, kdy existuje jednoznačná judikatura a jednoznačné výklady v odborné literatuře. Skupina oprávněných „jiných právních názorů“ byla zohledněna a odfiltrována hned na počátku při výběru zkoumaných případů.
- > stejně častým důvodem je skutečnost, že **odpovědná osoba již z úřadu odešla**
- > paradoxním a častým důvodem je též vyjádření **neochoty sankcionovat**, což ukazuje, že povinné subjekty vnímají své postavení více psychologicky, paternalisticky, a méně jako správce veřejných prostředků a službu veřejnosti.



Opatření přijatá k nápravě chybného postupu

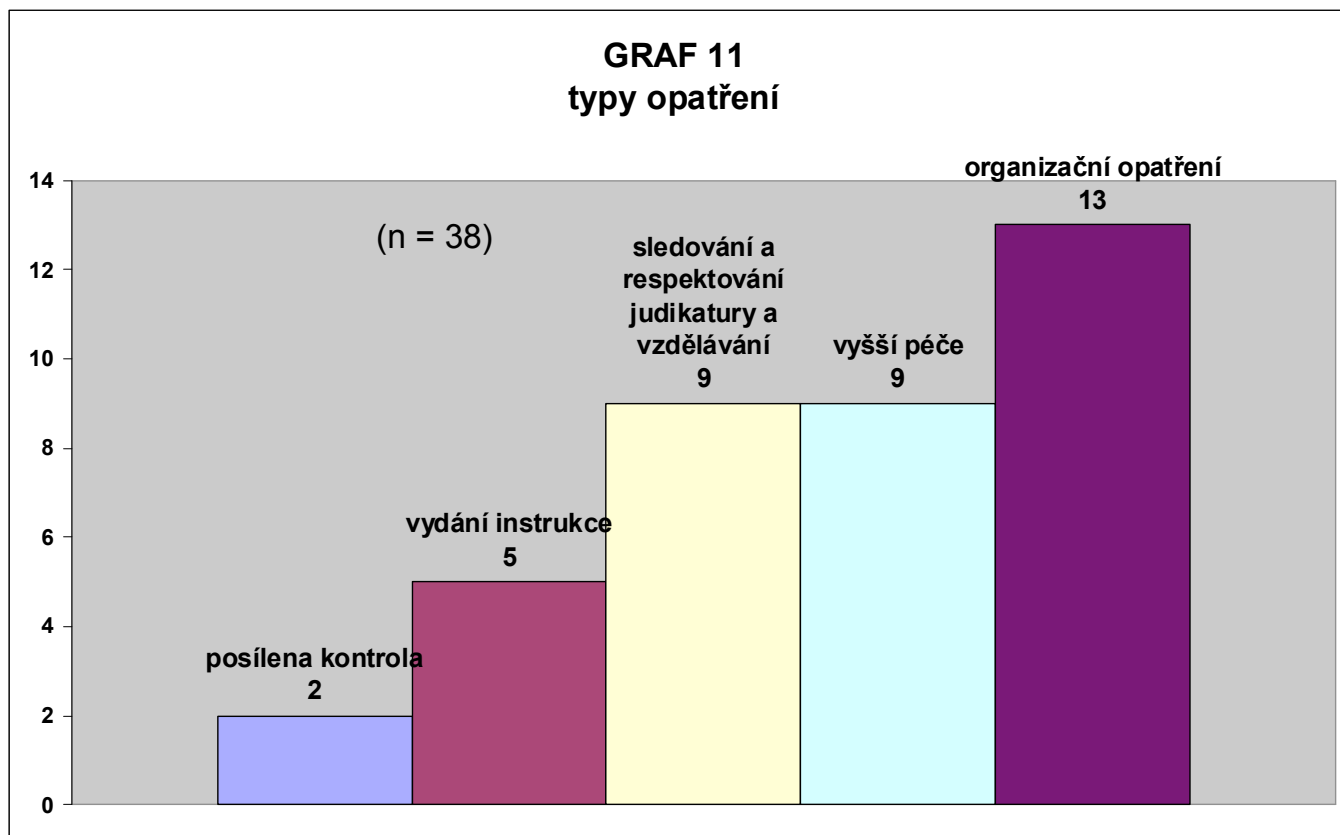
- > **tři čtvrtiny** povinných subjektů si nějakou formu **pochybení asi uvědomuje**, protože se snaží vzbudit dojem, že přijali alespoň nějaké nápravné opatření
- > v některých případech uvádějí, že nejde o opatření, pouze více sledují judikaturu (pro statistiku uvedeno jako přijaté opatření)
- > čtvrtina povinných subjektů však ostentativně trvá na svém a nehodlá na dosavadních postupech nic měnit. Ani způsobená škoda tedy nevede ke změně postoje.



Typy přijatých opatření

- > Povinné subjekty se vyjádřily k tomu, jaké typy opatření přijaly v reakci na způsobené škody. Ze sdělení je částečně cítit alibismus a předstírání opatření.
- > nejčastější reakcí je změna organizace, především snaha zajistit, aby žádosti o informace byly řádně administrovány.
- > mnoho subjektů prostě sdělilo, že se této oblasti nyní budou věnovat pečlivěji („dají si více pozor“)

- > žádný subjekt se nevyjádřil v tom smyslu, že by se nově zabýval svoji politikou otevřenosti systematicky (přehodnotit dosavadní schémata a návyky, pochopit otevřenost jako přínosný a výhodný prvek své činnosti)



Závěry:

1) rozsah škod je velký

pokud by vyhodnocený vzorek (177 případů z let 2005 – 2007) představoval čtvrtinu skutečného rozsahu soudních sporů o informace, pak by celkový rozsah škod dosahoval zhruba osminásobku škod, identifikovaných ve výsledném, podrobně zkoumaném vzorku (51 případů). Šlo by tak o asi **1 milion Kč ročně**.

2) existují i další vyvolané škody

vedle přímých finančních škod existují též škody vzniklé pracovní zátěží, vyvolanou řešením zbytečného sporu, a též škody na pověsti daného úřadu.

3) povinné subjekty na škodu reagují neadekvátně, nepečují řádně o veřejné prostředky

povinné subjekty:

- > považují škody vzniklé chybným rozhodnutím s následkem úhrady nákladů soudního řízení za dopad „vyšší moci“, který nemohou ovlivnit,
- > nerozlišují míru hrubosti porušení právních předpisů, které způsobuje škodu,
- > nevyhledávají případnou osobní odpovědnost,
- > pokud osobní odpovědnost „tuší“, často ji vědomě odmítají uplatnit,
- > pro tyto chybné postupy fabulují různá nepravdní a absurdní odůvodnění, alibi.

4) neexistuje mechanismus, který by nutil povinné subjekty vyhledávat, hodnotit a uplatňovat osobní odpovědnost za vzniklé škody