

I. Neveřejnost schůze rady obce ani právo člena zastupitelstva obce nahlížet do zápisu ze schůze rady obce (§ 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení) neomezují samy o sobě právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod) ohledně skutečností obsažených v takovém zápisu.

II. Povinný subjekt poskytující informace ze zápisu ze schůze rady obce jiné osobě než členu zastupitelstva obce je povinen zajistit zákonem stanovenou ochranu práv a svobod jiných osob způsobu předvídanými v § 12 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím; to ovšem neplatí, pokud občan obce požaduje informace z usnesení rady, k nimž má podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, zaručen přímý přístup formou nahlédnutí a pořizení výpisů.

Věc: Ing. Daniela G. v Č. proti Radě města Černošice o poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobkyně.

Žalobkyně požádala dne 3. 10. 2003 o kopie zápisů z jednání Rady města Černošice ze dnů 16. 10. 2002, 5. 3. 2003, 16. 4. 2003, 29. 4. 2003 a 20. 8. 2003; uvedla, že její žádost se opírá o zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), a vyjádřila ochotu uhradit náklady potřebné na pořizení kopií.

Městský úřad Černošice svým rozhodnutím ze dne 18. 11. 2003 této žádosti nevyhověl a požadované informace neposkytl. Odůvodnění tohoto rozhodnutí opřel zejména o § 101 odst. 1 a 3 zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení, podle nichž jsou schůze rady obce neveřejné; ani zápis ze schůze rady tak není veřejnou listinou.

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala odvolání, v němž uvedla, že informace požadovala podle zákona č. 106/1999 Sb., a pokud zápisy ze schůze rady města obsahují chráněné údaje, je možno je znečitelnit, aby nebyl porušen žádný zákon týkající se zacházení s chráněnými údaji. Fakt, že schůze rady je neveřejná, pouze znamená, že na probíhající jednání nemají přístup jiní občané, ale neznamená to, že by informace projednávané na tomto grémiu byly nepřístupné veřejnosti.

Rada města Černošice zamítla odvolání dne 4. 12. 2003.

Proti tomuto rozhodnutí žalobkyně brojila žalobou, ve které zejména uvedla, že poukaz na neveřejnost schůzí rady města je nepatřičný a nelze z něj dovozovat, že zápis ze schůze nemůže být poskytnut. Zákon č. 106/1999 Sb. neobsahuje žádné dělení na veřejné či neveřejné listiny, pouze stanoví důvody, pro které povinný subjekt může či musí poskytnutí informace odmítnout. Pokud by snad zápis ze schůze rady města obsahoval určité informace, které není možno podle zákona č. 106/1999 Sb. poskytnout, měl povinný subjekt postupovat tak, že by poskytl všechny požadované informace s výjimkou těch, které poskytnout nemůže, s tím, že každé jednotlivé odepření informace by řádně odůvodnil v rozhodnutí dle § 15 téhož zákona. Jedině tak by žalobkyni byla dána možnost, aby se k těmto důvodům vyjádřila a mohla požadovat jejich přezkoumání odvolacím orgánem či soudem. Dále zde žalobkyně vyjádřila názor, že zákon č. 106/1999 Sb. se na její žádost plně vztahuje, neboť žádný zákon komplexně neupravuje přístup k zápisům ze schůze rady města. Zdůraznila rovněž, že právo na informace je právem zaručeným v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; bylo by zcela v rozporu se smyslem a účelem tohoto práva, kdyby jí bylo odepřeno právo získat informace o průběhu jednání orgánu její územní samosprávy, neboť tím by byla znemožněna kontrola veřejné správy veřejností.

Krajský soud v Praze žalobu zamítl dne 18. 3. 2004. Podle § 101 odst. 1 a 3 obecního zřízení je jednání rady obce neveřejné a zápisy ze schůze rady obce slouží pouze k nahlédnutí členům zastupitelstva obce. Soud má dále za to, že obecní zřízení v uvedených ustanoveních omezuje právo na informace, které podle něj končí pro žalobkyni tam, kde nastupují opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých. Poněvadž zápisy ze schůze rady města mohou obsahovat informace osobnostní a soukromé povahy fyzických osob, stejně jako obchodní tajemství, popřípadě jiné informace, jejichž poskytnutí může být omezeno, jde o omezení legitimní. Kdyby žalobkyně požadovala informace o průběhu jednání rady, jak namítla v žalobě, šlo by o zcela jinou situaci; o takovou informaci však podle soudu žalobkyně nepožádala a může o ni kdykoliv požádat. Proti uvedenému rozhodnutí krajského soudu podala žalobkyně (stěžovatelka) kasační stížnost, ve které zejména namítla, že krajský soud nesprávně posoudil povahu její žádosti o poskytnutí informací. Pokud měl povinný subjekt pochybnosti o tom, které informace jsou požadovány, měl v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb. žalobkyni vyzvat k upřesnění žádosti. Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem soudu, že obecní zřízení omezuje právo na informace tím, že vylučuje poskytnutí kopií zápisů z jednání rady města; právo na informace je právem zaručeným v čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, omezeno být může pouze zákonem a z taxativně stanovených důvodů. Obecní zřízení neobsahuje žádné výslovné omezení práva veřejnosti na přístup k informacím ze zápisů ze schůzí rady města ani ke kopiím těchto zápisů jako celku. Všechny informace obsažené v zápise ze schůze rady města jsou tedy přístupné a povinné subjekty jsou povinny je poskytovat v souladu s čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a v režimu zákona č. 106/1999 Sb. Žadatel má podle názoru stěžovatelky právo vědět i to, zda určitá informace existuje, ale není jí možno z určitých důvodů poskytnout.

Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti zejména namítla, že stěžovatelka se nedomáhala poskytnutí informací ze schůze rady města, ale poskytnutí kopií zápisů z těchto schůzí. Ustanovení § 101 odst. 1 a 3 obecního zřízení považuje žalovaná za omezení práva na poskytnutí informací, a to ve formě kompletního zápisu ze schůzí rady obce – to je možné pouze vůči zastupitelům obce. Smyslem tohoto ustanovení je respektování soukromí ostatních osob, obyvatele města Černošice, jakož i ochrana obchodního tajemství města Černošice.

Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění:

Odpověď na otázku, zda žádost stěžovatelky byla zamítnuta po právu, anebo neprávem, znamená vyřešit následující nabízející se okruhy otázek: především je nutno se zabývat odpovědí na otázku, zda stěžovatelka požádala o informace podle zákona č. [106/1999 Sb.](#) – pokud by tomu tak nebylo (jak tvrdí žalovaná strana a k čemuž se přiklonil ve velmi strohém odůvodnění i krajský soud) a tato právní norma by nebyla aplikovatelná, pak nemá ani smyslu hovořit o omezení práva na informace; omezení práva předpokládá, že takové právo existuje a bylo uplatněno. Pokud by odpověď na tuto otázku byla kladná, pak je nutno vyřešit vztah obecního zřízení a zákona č. [106/1999 Sb.](#) v tom smyslu, zda a do jaké míry je zákon o obcích *lex specialis* vůči obecné normě o poskytování informací z oblasti veřejné správy.

Zákon č. [106/1999 Sb.](#) zajišťuje provedení práva zaručeného Listinou základních práv a svobod v čl. 17 odst. 1 (práva na informace); toto právo 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. Potřebné informace jsou jednak nástrojem kontroly veřejnosti vůči orgánům spravujícím věci veřejné, jednak slouží jako podklad pro volbu postupu každého jednotlivého občana při správě věcí veřejných. Zákon č. [106/1999 Sb.](#) tak představuje normu obecnou, což nevylučuje, aby dílčí otázky byly řešeny v jiných právních předpisech, zejména pokud je předmětem jejich úpravy postavení a pravomoc správních orgánů. Pro posuzovanou věc pak přichází v úvahu k aplikaci vedle obecné normy o poskytování informací zákon upravující obecní zřízení, tedy zákon o obcích.

Nejvyšší správní soud považuje žádost o kopii zápisů ze schůze rady města, jak byla stěžovatelkou podána, za jednoznačnou žádost o informace v těchto zápisech obsaženou; zákon č. [106/1999 Sb.](#) neobsahuje definici „informace“ – obecně je obsah tohoto výrazu chápán jako „zpráva, sdělení“, jako určitý projev, ve kterém se konstatují fakta. Obsah zápisů z jednání rady města je dán povinně ustanovením [§ 101 odst. 3 obecního zřízení](#), a to tak, že obsahuje počet přítomných, schválený pořad schůze, průběh a výsledek hlasování a jeho součástí jsou přijatá usnesení. Pokud stěžovatelka požadovala kopie zápisů jako celek, pak nevyloučila žádný z údajů v něm obsažených jako takový, který nepožaduje. Polemiku o tom, zda tedy snad nechtěla jen informace o průběhu jednání, která vzešla patrně z jednoho vyjádření v žalobě, nepovažuje Nejvyšší správní soud za nosnou; rovněž pochyby žalované o tom, že žádost o kopii určité listiny vzešlé z činnosti orgánu obce není žádostí o informaci o skutečnostech v nich obsažených, nejsou důvodné. Jak by asi měla taková žádost vypadat za situace, kdy občan obce ani neví, co bylo na programu schůze rady obce? Nejvyšší správní soud tedy stěžovatelčinu žádost, navíc výslovně tak označenou, považuje za nepochybnou žádost o sdělení informací podle zákona č. [106/1999 Sb.](#), a to informací obsažených v zápisech ze schůzí Rady města Černošice ve vymezených obdobích. Publicita veřejné správy může spočívat na umožnění účasti na jednání, z něž vyplynou určité závěry relevantní pro správu veřejných věcí (to znamená možnost účastnit se jako přihlížející rozhodovacímu procesu), anebo takovouto možnost upírá z důvodů, které mohou být relevantní, a pak zpřístupňuje konečné informace, konečné výsledky svých rozhodovacích procesů. Rada obce je výkonný orgán obce, orgán kolektivní; není výjimkou, že jednání kolektivních orgánů veřejné moci nejsou přístupná veřejnosti – rada obce přímo nevyjadřuje zastupitelskou demokracii (tímto orgánem je zastupitelstvo a jeho jednání je veřejné) a přítomnost veřejnosti při jejich jednáních by mohla podle názoru Nejvyššího správního soudu do určité míry ovlivnit otevřenou výměnu názorů, která je pro přijetí usnesení takového orgánu nutná, nemluvě o potřebě ochránit práva jiných. Nemožnost účastnit se jednání kolektivního výkonného orgánu obce však nelze vykládat tak, že občan obce (anebo kdokoli v poněkud jiném rozsahu, jak bude uvedeno dále) nemá právo na poskytnutí informací, které jsou produktem takovéto činnosti orgánu obce, ani o průběhu procesu, který k takovým závěrům vedl. Neveřejnost schůze znamená, že každý nemá možnost sledovat průběh jednání, stanoviska jednotlivých členů rady, výměny jejich názorů, jejich projevy apod. Zásadním výstupem schůze rady jsou její usnesení, která jsou povinně součástí zápisů ze schůze ([§ 101 odst. 3 obecního zřízení](#)). Tato usnesení rady obce jsou podle [§ 16 odst. 2 písm. e\)](#) obecního zřízení přístupná všem občanům obce, a to formou nahlížení do nich a činění výpisů (toto právo přísluší i vlastníkům nemovitostí v obci). Stěžovatelka, pokud je občankou obce, popřípadě, pokud by jí nebyla, jako vlastnice nemovitosti na jejím území, má právo na fyzický přístup k usnesením rady města, a to v jejich úplné a originální podobě, včetně případných osobních údajů – v tomto ohledu představuje obecní zřízení nepochybně *lex specialis* vůči zákonu č. [106/1999 Sb.](#), a to ve dvou ohledech: jednak zaručuje určitou formu přístupu k informacím, jednak zužuje ochranu v jinak chráněných údajů; má-li občan obce takový „fyzický přístup“ k usnesením rady města zaručen zákonem, tím spíše není důvod odmítnout mu poskytnutí kopií usnesení rady města jako formu poskytnutí informací, kterou zákon č. [106/1999 Sb.](#) běžně připouští [[§ 14 odst. 3 písm. c\) citovaného zákona](#)]. Obecní zřízení, jež občanům obce takové právo ([§ 16](#)) přiznalo, tak představuje zpřístupnění osobních údajů konkrétnímu okruhu osob na základě zákona [[§ 4 písm. e\) zákona č. 101/2000 Sb.](#)], o ochraně osobních údajů]. Ani správní orgány, ani krajský soud se odlišností právní úpravy přístupu k usnesením rady města a zápisům ze schůze rady města nijak nevěnovaly a nevyvodily z nich potřebné právní závěry.

Pokud tedy Nejvyšší správní soud dovodil, že stěžovatelka podala byť stručnou žádost o informaci podle zákona č. [106/1999 Sb.](#), dále že rozsah požadovaných informací byl dán povinným obsahem zápisů ze zasedání rady města, přičemž stěžovatelka v postavení občana obce by měla právo na „fyzický přístup“ k usnesením rady města (právo nahlížet a činit výpisy), a tedy tím spíše by měla právo na kopii usnesení rady města přijatých ve vymezených obdobích, pak zbývá vyřešit, zda neveřejnost zasedání rady města a omezení práva „fyzického přístupu“ (právo nahlížet) k zápisům ze schůzí rady města lze vyložit tak, že nikdo nemá právo na žádnou další informaci ze zasedání rady města (kromě výše vyloženého práva občana obce na informace z usnesení rady). Nejvyšší správní soud k takovému závěru neshledává žádné právní důvody. Jak výše vyloženo, nutno odlišit právo na přímý přístup k určitým informacím (originálním dokumentům), a to včetně údajů, které jsou jinak zákonem č. [106/1999 Sb.](#), popřípadě zákonem o ochraně osobních údajů, chráněny (které v případě zápisů ze schůze rady města přísluší pouze členům zastupitelstva, a pokud jde o usnesení rady města jako součásti zápisu, osobám vymezeným v [§ 16](#) a [§ 17 obecního zřízení](#)), od obecného práva na informace pocházejících z činnosti rady města, jež přísluší všem – toto právo pak podléhá omezením vyplývajícím z ustanovení [§ 9 a následujících zákona č. 106/1999 Sb.](#), popřípadě zvláštních zákonů. Pokud pak zápis ze schůze rady obsahuje chráněné údaje, je povinností povinného orgánu učinit opatření nutná k jejich ochraně – to může v některých případech učinit zápisy obtížně vnímatelnými, nicméně v kombinaci s usneseními rady, která jsou pro občany obce přímo přístupná, a s právy vztahujícími se k zasedání zastupitelstva již představují reálnou míru informací potřebných k možnosti každého občana jednak kontrolovat, jak probíhá správa (v tomto případě samospráva) věcí veřejných, jednak získat dostatek informací k přijetí vlastních rozhodnutí, jimiž realizuje svá práva jako občan samosprávného celku. Závěr krajského soudu o tom, že obecní zřízení v [§ 101 odst. 1 a 3](#) představuje omezení práva na informace předvidané Listinou základních práv a svobod v [čl. 17 odst. 4](#), aniž by se tento soud blíže vyjádřil k nezbytnosti takového omezení a jeho účelu, jež ve svém rozhodnutí dovodil, nerespektuje podle Nejvyššího správního soudu pokyn obsažený v [čl. 4 odst. 4 téže Listiny](#), totiž při výkladu jakýchkoli omezení ústavních práv šetřit jejich podstatu a smyslu.