



ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Pplk. Sochora 27, 170 00 Praha 7
tel.: 234 665 111, ID DS: qkbaa2n
posta@uouu.gov.cz, uouu.gov.cz



Čj. UOOU-02942/25-4

ROZHODNUTÍ

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) jako příslušný nadřízený orgán podle § 20 odst. 4 a odst. 5 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, rozhodl o odvolání žadatele společnosti Rock Resort s. r. o., IČO: 241 30 303, se sídlem Prosecká 37/40, 190 00 Praha 9, zastoupené JUDr. Annou Bartůňkovou, advokátkou, se sídlem Radlická 3201/14, 150 00 Praha 5 (dále jen „žadatel“), ze dne 16. 4. 2025, ve znění jeho upřesnění ze dne 26. 5. 2025, proti rozhodnutí společnosti Technické služby Adršpach, s. r. o., IČO: 252 99 115, se sídlem Horní Adršpach 128, 549 52 Adršpach, ze dne 4. 4. 2025, o odmítnutí žádosti o informace ze dne 27. 3. 2025, takto:

Podle § 20 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve spojení s § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, se rozhodnutí společnosti Technické služby Adršpach, s. r. o., ze dne 4. 4. 2025, v části týkající se odmítnutí žadatelova požadavku o poskytnutí informace o návštěvnosti Adršpašského turistického okruhu dle bodu 2) žádosti a o odměňování zaměstnanců povinného subjektu dle bodu 4) žádosti, **ruší a věc se vrací povinnému subjektu k novému projednání.**

Odůvodnění

I.

Vymezení věci

[1] Žadatel požádal dne 27. 3. 2025 společnost Technické služby Adršpach (dále též „povinný subjekt“ nebo „TS Adršpach“) podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), o poskytnutí informací týkajících se:

- 1) „veřejné zakázky (výběrového řízení) na organizátora architektonické soutěže k Architektonické studii nového 735.000, -- Adršpašských skal a jeho bezprostředního okolí (dále jen „veřejná zakázka“), jejíž výsledky (vyhodnocení) byly schváleny na zasedání zastupitelstva obce Adršpach dne 19. 12. 2024 usnesením č. 19/20/2024, a ve které byl vybrán spolek „Centre for Central

European Architecture“, IČO: 26546370, se sídlem U půjčovny 953/4, Nové Město, Praha 1, PSČ: 110 00, za cenu 735.000,- Kč, a to konkrétně o poskytnutí:

- (i) úplného znění zadávací dokumentace, která byla poskytnuta uchazečům v rámci zadávacího (výběrového) řízení,*
 - (ii) kritérií hodnocení nabídek a způsobu jejich aplikace při posuzování nabídek jednotlivých uchazečů,*
 - (iii) počtu podaných nabídek a seznamu uchazečů, kteří se zadávacího (výběrového) řízení zúčastnili,*
 - (iv) zprávy o hodnocení nabídek včetně odůvodnění výběru vybraného dodavatele,*
 - (v) informací o osobách a pracovních pozicích osob zúčastněných či podílejících se jakýmkoli způsobem na veřejné zakázce (včetně jejího zadání a hodnocení jednotlivých nabídek),*
 - (vi) smlouvy uzavřené mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem,*
 - (vii) další dokumentace k veřejné zakázce, z níž vyplývají údaje jinak obsažené v bodech úplného znění zadávací dokumentace, která byla poskytnuta uchazečům v rámci zadávacího (výběrového) řízení, až smlouvy uzavřené mezi zadavatelem a vybraným dodavatelem, této žádosti o informace;*
- 2) údajů o návštěvnosti Adršpašského turistického okruhu za všechny jednotlivé měsíce roku 2024 a za jednotlivé měsíce září, říjen, listopad a prosinec roku 2023. Stran této informace si dovoluji uvést, že se nejedná o obchodní tajemství ve smyslu ust. § 504 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, když se zejména nejedná o konkurenčně významnou informaci. Uvedené potvrzuje i to, že v minulosti byly údaje o návštěvnosti Žadateli poskytovány;*
- 3) organizační struktury/organizačního schématu společnosti Technické služby Adršpach, s. r. o., IČO: 25299115, se sídlem Horní Adršpach 128, 549 52 Adršpach, zapsané v obchodním rejstříku vedeném Krajským soudem v Hradci Králové pod sp. zn. C 14110, a to včetně označení jednotlivých oddělení a pracovních pozic, seznamu vedoucích zaměstnanců a informace o přidělených pravomocích jednotlivým vedoucím zaměstnancům;*
- 4) výše pravidelných platů a pravidelných a jednorázových odměn zaměstnanců (tj. zejména vedoucích zaměstnanců podílejících se na zadávání veřejných zakázek a případně dalších osob), kteří se jakkoliv podíleli na přípravě a zadání veřejné zakázky (uvedené pod bodem 1) výše), a to jednotlivě pro všechny tyto osoby a za všechny jednotlivé měsíce roku 2024 (leden až prosinec) a za jednotlivé měsíce září, říjen, listopad a prosinec roku 2023, a to v rozsahu jméno, příjmení, funkční, pracovní či jiné obdobné zařazení a výše prostředků, na kterou vznikl nárok, před zdaněním a dalšími povinnými odvody za zde uvedené období. Žadatel žádá o sdělení všech odměn poskytnutých uvedeným osobám, bez ohledu na to, zda se poskytnutí odměny týkalo nebo netýkalo veřejné zakázky, resp. činnosti těchto osob na veřejné zakázce.*

K bodu výše pravidelných platů a pravidelných a jednorázových odměn zaměstnanců (tj. zejména vedoucích zaměstnanců podílejících se na zadávání veřejných zakázek a případně dalších osob), kteří se jakkoliv podíleli na přípravě a zadání veřejné zakázky (uvedené pod bodem 1) výše), a to jednotlivě pro všechny tyto osoby a za všechny jednotlivé měsíce roku 2024 (leden až prosinec) a za jednotlivé měsíce září, říjen, listopad a prosinec roku 2023, a to

v rozsahu jméno, příjmení, funkční, pracovní či jiné obdobné zařazení a výše prostředků, na kterou vznikl nárok, před zdaněním a dalšími povinnými odvody za zde uvedené období. Žadatel žádá o sdělení všech odměn poskytnutých uvedeným osobám, bez ohledu na to, zda se poskytnutí odměny týkalo nebo netýkalo veřejné zakázky, resp. činnosti těchto osob na veřejné zakázce. této žádosti o informace o svobodném přístupu k informacím.“

(Dále jen „žádost“).

[2] Žadatel dále uvedl, že na poskytnutí informací o odměňování zaměstnanců je dán veřejný zájem spočívající v kontrole transparentního hospodaření s veřejnými prostředky vynaloženými při zadání veřejné zakázky. Zisk z hospodaření povinného subjektu je příjmem obce Adršpach, jehož rozpočet ovlivní i případná ztráta u povinného subjektu. Na základě požadovaných informací bude možné dle žadatele objasnit, zda nedochází k využívání postavení vedoucích pozic k prosazování osobních zájmů způsobem, který by mohl negativně ovlivňovat podnikání v dané lokalitě a vést k neadekvátnímu zastupování zájmů obce a neefektivnímu provozu areálu a hospodaření s finančními prostředky zprostředkovaně náležejícími obci Adršpach. Žadatel je přesvědčen, že vykonává roli „společenského hlídacího psa ad hoc“.

[3] Povinný subjekt rozhodl dne 4. 4. 2025 o částečném odmítnutí žádosti. V části týkající se bodů 1) odst. (i) až (vi); 2) a 3) žádosti, neboť se jedná o informace uskutečňované v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání povinného subjektu dle § 2b odst. 1 InfZ. V části bodu 4) žádosti z důvodu ochrany údajů o příjmu fyzických osob dle § 8c InfZ, neboť žadatel neprokázal veřejný zájem na jejich poskytnutí a neplní roli „společenského hlídacího psa“. Ve vztahu k bodu 1) odst. (vii) žádosti vyzval žadatele k upřesnění žádosti dle § 14 odst. 5 písm. b) InfZ, neboť mu nebylo zřejmé, jaké konkrétní informace žadatel požaduje.

[4] Žadatel brojil proti rozhodnutí odvoláním ze dne 16. 4. 2025. Považuje jej za nesprávné a v rozporu s právními předpisy. Požadované informace nemají dle žadatele povahu informací uskutečňovaných v běžném obchodním styku. Ve vztahu k odepření informací o odměňování žadatel uvedl, že naplňuje všechny podmínky vyžadované soudní judikaturou ke zpřístupnění informace a že má legitimní právo vědět, jak jsou veřejné prostředky spravovány, o tom, kdo zastává jaké vedoucí pozice, jaké platové ohodnocení s ním souvisí a zda výše odměn a platů odpovídá vykonávané činnosti ze strany daných osob. Účelem vyžádání informace o příjmu zaměstnanců je přispět k diskusi o spravedlivém a přiměřeném odměňování zaměstnanců a hospodárné správě veřejných prostředků vynaložených při zadání veřejné zakázky. Na této veřejné kontrole se při tom žadatel podílí coby „společenský hlídací pes ad hoc“ ve smyslu závěrů z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2022, č. j. 6 As 188/2021-57. Žadatel navrhuje zrušení napadeného rozhodnutí a vydání příkazu k poskytnutí žádaných informací.

[5] Na výzvu k upřesnění žádosti reagoval žadatel sdělením ze dne 16. 4. 2025, ve kterém uvedl, že pod bodem 1) odst. (vii) žádosti míní všechny ostatní dokumenty nevyjmenované v odst. (i) až (vi) téhož bodu, které obsahují informace relevantní pro danou veřejnou zakázku, resp. výběrové řízení. Povinný subjekt tuto část žádosti odmítl následným rozhodnutím ze dne 30. 4. 2025 z důvodu neexistence informace dle § 11b InfZ.

[6] O žadatelově odvolání rozhodla jednatelka povinného subjektu v zastoupení Mgr. Ludmily Kutějové rozhodnutím ze dne 13. 5. 2025. V části týkající se bodů 1) odst. (i) až (vi)

a 3) žádosti napadené rozhodnutí zrušila s tím, že požadované informace budou žadateli poskytnuty. V části týkající se bodů 2) a 4) žádosti napadené rozhodnutí potvrdila.

[7] Dne 26. 5. 2025 napadl žadatel rozhodnutí povinného subjektu ze dne 4. 4. 2025 novým odvoláním, ve kterém brojí proti odepření informací požadovaných v bodech 2) a 4) žádosti. Ve zbylé části rozhodnutí nenapadá.

[8] Žadatel předně upozornil na to, že rozhodnutí povinného subjektu ze dne 4. 4. 2025 obsahuje nesprávné poučení o nadřízeném orgánu, který má o odvolání rozhodovat. Není jím dle žadatele jednatelka povinného subjektu, nýbrž Úřad. V důsledku nesprávného poučení se uplatní stanovení odvolací lhůty dle § 83 odst. 2 správního řádu.

[9] Žadatel dále zopakoval, že odmítnutí informací o návštěvnosti Adršpašského turistického okruhu a o odměňování zaměstnanců povinného subjektu považuje žadatel za nesprávné a rozporné s právními předpisy. Tyto informace nemají dle žadatele povahu informací uskutečňovaných v běžném obchodním styku. Informace o návštěvnosti Adršpašských skal povinný subjekt v minulosti žadateli poskytoval, nejedná se tedy o informace konkurenčně významné, a to i vzhledem k jedinečnosti předmětné přírodní památky a jejímu světovému unikátu. Jejich zpřístupněním nemůže být povinný subjekt znevýhodněn na trhu v konkurenčním prostředí. Žadatel nepožadoval informaci o zakoupených vstupenkách, jak se mylně domníval povinný subjekt, nýbrž informaci o počtu návštěvníků, tj. osob, které vstoupily do rezervace, bez ohledu na to, zda si zakoupily či nezakoupily vstupenku.

[10] Informace o odměňování zaměstnanců nelze dle žadatele z podstaty věci podřadit pod výluky z informační povinnosti dle § 2b InfZ. Ve vztahu k § 8c InfZ žadatel uvedl, že naplňuje všechny podmínky týkající se veřejného zájmu a plní roli „společenského hlídačského psa ad hoc“. Povinný subjekt hospodáří s veřejnými prostředky a obhospodařuje majetek státu, resp. Lesů České republiky, s. p., které jsou vlastníkem pozemků, na nichž se nachází přírodní unikát Adršpašsko-teplické skály, které jsou veřejným zdrojem. Povinný subjekt je užívá na základě smlouvy o podnájmu uzavřené s obcí Adršpach. Informace o odměňování zaměstnanců povinného subjektu umožní poměřovat efektivitu a hospodárnost veřejné správy, spravedlivost v odměňování a přiměřenost mezd/platů ve vztahu k odpovědnosti za výkon jednotlivých pozic při správě veřejných prostředků vynaložených při zadání veřejné zakázky. Veřejný zájem je podložen i tím, že povinný subjekt hodlá předmětnou veřejnou zakázku financovat z veřejných prostředků v rámci dotačního Programu švýcarsko-české spolupráce. Veřejná kontrola má přispět k odhalování možných nesrovnalostí a efektivnějšímu nakládání s veřejnými prostředky. Diskuse o předmětné veřejné zakázce v obci Adršpach již fakticky na místní úrovni probíhá, neboť její realizace významným způsobem ovlivní nejen unikátní krajinný ráz oblasti, ale i současné komerční zázemí v obci. Žadatel navrhuje, aby Úřad rozhodnutí povinného subjektu v rozsahu odmítnutí informací požadovaných v bodech 2) a 4) žádosti zrušil a povinnému subjektu přikázal jejich poskytnutí žadateli.

[11] Povinný subjekt předložil odvolání spolu se spisovým materiálem Úřadu dne 10. 6. 2025. V předkládacím stanovisku setrval na svém závěru a na své argumentaci. Doplnil, že nedisponuje údaji o osobách, které nevstoupily do Adršpašských skal přes hlavní vchod prohlídkového okruhu. Počet návštěvníků vstupujících přes další vstupní body není povinným subjektem monitorován. Informaci o celkovém počtu návštěvníků tudíž nemá, nemá povinnost je mít a nemůže je ani získat na základě jednoduchých úkonů z jiných informací. Jedná se tedy o neexistující informaci ve smyslu § 11b InfZ. K postavení žadatele coby

„společenského hlídačského psa“ povinný subjekt dodal, že žadatel neuvedl žádná konkrétní tvrzení a argumentoval pouze obecnými východisky vztahujícími se k podmínkám, za kterých může být informace o příjmech fyzických osob dle InfZ poskytnuta.

II.

Procesní otázka určení nadřízeného orgánu, předběžná otázka

[12] Úřad se musel nejprve vypořádat s otázkou určení nadřízeného orgánu povinného subjektu, který je příslušný vést předmětné odvolací řízení.

[13] TS Adršpach mají právní formu společnosti s ručením omezeným, kdy jejím jediným společníkem je obec Adršpach. Jsou provozovatelem prohlídkového okruhu v národní přírodní rezervaci Adršpašsko-teplické skály. Předmětem jejich podnikání je vnitrozemská vodní doprava, řemeslné živnosti, poskytování technických služeb (parkoviště, kancelář infocentra), vydavatelská činnost, velkoobchod a maloobchod (pokladny u vstupu do skal a do pískovny) a další činnosti (<https://or.justice.cz>; <https://rzp.gov.cz>).

[14] Soudní judikatura již v minulosti dovodila, že obchodní společnosti se stoprocentní majetkovou účastí státu či územního samosprávného celku budou zpravidla naplňovat definiční znaky typické pro veřejné instituce a budou tedy povinnými subjekty ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 InfZ [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06 (nález Letiště Praha); ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (nález ČEZ); ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. II. ÚS 618/18 (nález OTE)].

[15] TS Adršpach stoprocentně ovládá obec Adršpach, která má výlučný vliv na vytváření jejích orgánů a vykonává nad nimi zřizovatelský dohled. Provádění činností a poskytování služeb za účelem správy národní přírodní rezervace svědčí dle Úřadu o jejich veřejném účelu. Pro účely InfZ jde o veřejnou instituci, a tudíž o povinný subjekt podle § 2 odst. 1 InfZ. Tento dílčí závěr ani TS Adršpach nijak nezpochybňují.

[16] Pravidla pro určení nadřízeného orgánu povinného subjektu jsou upravena v § 20 odst. 5 InfZ.

[17] Podle § 20 odst. 5 InfZ *nelze-li podle ustanovení § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad.*

[18] Podle dřívější právní úpravy účinné do 1. 1. 2020 platilo, že *nebylo-li možné určit nadřízený orgán dle § 178 správního řádu, rozhodoval v odvolacím a ve stížnostním řízení ten, kdo stál v čele povinného subjektu.* Tehdejší soudní judikatura akceptovala, že v případě povinného subjektu, který je obchodní korporací, plní úkoly nadřízeného správního orgánu její statutární orgán (srov. například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 3. 2013, č. j. 4 As 82/2012-90).

[19] Dřívější znění § 20 odst. 5 InfZ však bylo aplikovatelné jen do dne 1. 1. 2020 a nyní je již užít nelze. S účinností ode dne 2. 1. 2020 v takových případech rozhoduje v odvolacím a ve stížnostním řízení Úřad.

[20] Ke způsobu určení nadřízených orgánů povinných se již vyjádřily správní soudy. Dovodily, že § 178 správního řádu je nezbytné interpretovat prizmatem předmětu úpravy správního řádu dle jeho úvodních ustanovení § 1 a 3, podle nichž správní řád upravuje postup správních orgánů při výkonu působnosti v oblasti veřejné správy a nevztahuje se mimo jiné na právní jednání prováděná správními orgány, tedy na správu nevyrchnostenskou. Nadřízený orgán pro účely instančního postupu dle InfZ, který lze určit dle kritérií § 178

správního řádu, musí být stanoven zákonem a tuto vlastnost nelze pouze dovozovat (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 2. 2022, č.j. Komp 3/2021-26).

[21] Soudní judikatura se zabývala rovněž otázkou, kdo je na základě novelizovaného znění § 20 odst. 5 InfZ příslušný rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu, který je obchodní korporací zřízenou státem či územním samosprávným celkem. V takovém případě totiž nebude zpravidla možné její nadřízený správní orgán určit podle kritérií § 178 správního řádu, neboť u těchto subjektů se nepředpokládá výkon vrchnostenské správy. Působnost jejich nadřízeného orgánu proto bude náležet právě Úřadu (srov. například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 12. 2020, č. j. 3 As 340/2020; ze dne 19. 11. 2020, č. j. 10 As 244/2020-40; a ze dne 3. 2. 2022, č. j. 9 As 163/2020).

[22] Je tomu tak i v nyní posuzované věci. Úřad nezjistil, že by bylo lze určit nadřízený správní orgán TS Adršpach na základě § 178 správního řádu. Je jím proto Úřad podle § 20 odst. 5 InfZ.

[23] S ohledem na uvedený závěr je zřejmé, že rozhodnutí jednatelky povinného subjektu ze dne 13. 5. 2025 o žalobcově odvolání ze dne 16. 4. 2025 bylo vydáno věcně nepřislušným správním orgánem. Tato zásadní vada způsobuje jeho nicotnost ve smyslu § 77 odst. 1 správního řádu.

[24] Nicotností správního rozhodnutí a její povahou se podrobněji zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č.j. 8 Afs 78/2006-74, ve kterém uvedl: *„Nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů, hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím. Hledí se na něj, jako by vůbec neexistovalo, protože tedy jde o nezhojitelné právní nic. Nicotnost nelze zhojit ani uplynutím času. Definičně lze za nicotný správní akt považovat akt, který vykazuje tak závažné vady, že vůbec není schopen vyvolat žádné právní účinky. Logicky jde o právní nullum a platí zásada „quod nullum est, nullum prodeit effectum“.*

[25] K možnosti přihlížet k nicotnosti rozhodnutí správního orgánu v navazujících řízeních se vyjádřil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 12. 3. 2013, č.j. 7 As 100/2010-65, ve kterém uvedl, že *„s ohledem na již zmíněnou nutnost hledět na nicotné rozhodnutí jako na neexistující, zdánlivé a nezakládající žádné právní následky bez ohledu na to, zda nicotnost byla či nebyla výslovně deklarována, však musí být k nicotnosti přihlédnuto z úřední povinnosti ve všech řízeních, která na takový zdánlivý správní akt navazují.“*

[26] Úřad si ve smyslu § 57 odst. 1 písm. c) správního řádu učinil úsudek o rozhodnutí jednatelky povinného subjektu ze dne 13. 5. 2025 a z úřední povinnosti přihlédl k jeho nicotnosti. Hledí na něj, jako by vůbec neexistovalo.

[27] V souladu s § 16 odst. 3 ve spojení s § 20 odst. 4 a odst. 5 InfZ Úřad mohl přistoupit k věcnému posouzení žadatelova odvolání ze dne 16. 4. 2025 ve znění jeho upřesnění ze dne 26. 5. 2025.

III.

Věcné posouzení odvolání

[28] Odvolání je včasné, přípustné a bylo podáno oprávněnou osobou. Obsahuje náležitosti uvedené v ustanovení § 82 odst. 2 správního řádu, kdy z jeho obsahu je patrné, proti kterému rozhodnutí směřuje a čeho se žadatelka domáhá.

[29] Úřad přezkoumal podle ustanovení § 89 odst. 2 správního řádu soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy, v rozsahu námitek uvedených v odvolání.

[30] Odvolání je **důvodné**.

Právní základ

[31] Podle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) *lze svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace 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.*

[32] Podle čl. 17 odst. 5 Listiny *jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*

[33] Podle § 15 odst. 1 InfZ, *pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen z části nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popř. o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy žádost odloží.*

[34] Podle § 2b odst. 1 InfZ *se povinnost poskytovat informace netýká informací o činnostech veřejného podniku a veřejné instituce, která je obchodní společností nebo národním podnikem, pokud tyto činnosti*

- a) jsou uskutečňovány v běžném obchodním styku v rozsahu předmětu činnosti nebo podnikání veřejného podniku nebo veřejné instituce zapsaného ve veřejném rejstříku nebo*
- b) mají obchodní nebo průmyslovou povahu a poskytnutí informace by veřejný podnik nebo veřejnou instituci znevýhodnilo na relevantním trhu.*

[35] Podle § 8c odst. 1 InfZ *poskytne povinný subjekt informace o výši příjmu osoby, které poskytl nebo poskytuje veřejné prostředky mající povahu příjmu ze závislé činnosti nebo funkčních požitků podle zákona o daních z příjmu*

a) jako

- 1. veřejnému funkcionáři, na kterého se vztahovaly nebo vztahují povinnosti podle zákona o střetu zájmů,*

2. *poradci prezidenta republiky, člena vlády, náměstka člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, nebo*
3. *členovi svého statutárního, řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu, anebo*

b) *pokud žadatel prokáže veřejný zájem na poskytnutí informace o výši příjmu této osoby a tento veřejný zájem v jednotlivém případě převažuje nad zájmem na ochraně této informace.*

[36] Podle § 8c odst. 2 InfZ *se informace podle odstavce 1 poskytne v rozsahu jméno, příjmení, funkční, pracovní či jiné obdobné zařazení a výše veřejných prostředků, na kterou vznikl nárok, před zdaněním a dalšími povinnými odvody za období podle obsahu žádosti. Při poskytování informací podle věty první se § 5 odst. 3 nepoužije.*

[37] Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV ÚS 1378/16 (dále jen „Platový nález“) posuzoval ústavnost poskytnutí informace o výši platu a odměny příjemce veřejných prostředků ve smyslu § 8b InfZ, v němž vymezil čtyři podmínky, které je nutno hodnotit: 1) zda je účelem vyžádané informace přispění k diskusi o věcech veřejného zájmu; 2) zda se informace samotná týká veřejného zájmu; 3) zda žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídacího psa a 4) zda informace existuje a je dostupná. Pro zpřístupnění informace o platu, mzdě či odměně příjemce veřejných prostředků musí být všechna tato kritéria naplněna kumulativně což vypovídá o tom, že veřejný zájem na poskytnutí takové informace převažuje nad zájmem na její ochraně.

[38] Výklad Platového nálezu dále upřesnil rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019. Doplnil jej o požadavek na zohlednění „síly důvodů“. U veřejných funkcionářů a čelných představitelů a zaměstnanců povinných subjektů stojících na vyšších organizačních stupních s vysokou mírou kompetencí v rámci povinného subjektu existuje silný a zjevný veřejný zájem na zpřístupnění informace o jejich příjmu za účelem obecné kontroly povinného subjektu.

[39] Podle § 15 odst. 2 správního řádu *úkony správního orgánu v řízení provádějí úřední osoby oprávněné k tomu podle vnitřních předpisů správního orgánu nebo pověřené vedoucím správního orgánu*

[40] Podle § 68 odst. 3 správního řádu *se v odůvodnění rozhodnutí uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.*

[41] Podle § 3 správního řádu *postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, nevyplývá-li ze zákona něco jiného.*

Aplikace na předmětný případ

[42] Úřad je nucen konstatovat, že napadené rozhodnutí trpí formálními i obsahovanými nedostatky, protože je nepřezkoumatelné.

[43] Povinný subjekt pochybil, když jeho jménem vystupovala v řízení, včetně vydání napadeného rozhodnutí, zástupkyně Mgr. Ludmila Kutějová.

[44] Řízení o odmítnutí žádosti je podle § 20 odst. 4 písm. a) InfZ ve spojení s § 15 odst. 1 InfZ správním řízením, jehož postup je upraven ve správním řádu.

[45] Povinný subjekt v něm má postavení prvostupňového správního orgánu, jež správní řízení vede, tj. provádí v něm jednotlivé procesní úkony a vydává správní rozhodnutí.

[46] Podle § 15 odst. 2 správního řádu má správní orgán svůj personální základ, tj. osoby, které jménem správního orgánu vystupují a provádějí příslušné úkony správního orgánu, k nimž jsou oprávněny na základě vnitřních předpisů nebo z pověření vedoucího správního orgánu. Takováto osoba za správní orgán v daném správní řízení nejen odpovídá, ale současně je rovněž osobou, se kterou mají účastníci řízení v dané věci jednat a na níž se mají v případě potřeby jmenovitě obracet. Účastníci řízení mají právo vědět, kdo je v daném správním řízení oprávněnou úřední osobou. To souvisí i s případnou úvahou o její podjatosti a s případným řízením o jejím vyloučení z projednávání a rozhodování věci.

[47] Institut právního zastoupení dle § 31 a násl. správního řádu ve správním řízení lze účinně uplatnit pouze ve vztahu k účastníkům řízení, tj. v daném případě k osobě žadatele, případně k osobám dotčeným žádostí.

[48] Povinný subjekt ve správním řízení nemá postavení procesní strany, tj. účastníka řízení. S možností případného jeho zastoupení správní řád nepočítá. Ve vztahu k vyřizujícímu správnímu orgánu je právní zastoupení vyloučeno.

[49] Úřad shledal, že zastoupení povinného subjektu v rámci jím vedeného řízení o odmítnutí žádosti bylo učiněno v rozporu s právními předpisy, neboť tuto alternativu správní řád neumožňuje.

K bodu 2) žádosti – informace o návštěvnosti

[50] Úřad zjistil, že povinný subjekt a žadatel odlišně vyhodnotili předmět žádosti v této její části, resp. rozsah požadovaných informací.

[51] Byť ustanovení § 14 odst. 2 InfZ výslovně nepředepisuje vymezení požadovaných informací jakožto náležitost žádosti, jedná se o zcela základní předpoklad pro vyřízení žádosti, které činí žádost žádostí. Požadavek na srozumitelný předmět žádosti slouží k tomu, aby žadatel získal právě a jen ty informace, které získat chce, a současně, aby povinný subjekt věděl, které informace bude muset vyhledat a žadateli poskytnout.

[52] Úřad shledal, že žadatelův požadavek o poskytnutí „údajů o návštěvnosti Atršpašského turistického okruhu ...“ je v žádosti formulován příliš obecně a široce. Není z něj zcela jednoznačně identifikovatelné, jakou konkrétní informaci o návštěvnosti žadatel vlastně poptává, neboť takto položený dotaz připouští dle Úřadu různé varianty odpovědí.

[53] Pakliže na základě žádosti nelze učinit zcela jednoznačný a nezpochybnitelný závěr o rozsahu požadovaných informací, je na místě postup předvídaný v § 14 odst. 5 písm. b) InfZ, kterým je výzva povinného subjektu k upřesnění žádosti.

[54] Povinný subjekt však institut výzvy nevyužil. V důsledku toho učinil předmětem svého rozhodnutí informace, které vlastně žadatel nepožadoval, což zcela jednoznačně zaznívá v žadatelově odvolání (*žadatel neměl zájem o poskytnutí informace o zakoupených vstupenkách, jak mylně vyhodnotil povinný subjekt, nýbrž o poskytnutí informace o počtu návštěvníků, tj. osob, které vstoupily do rezervace, bez ohledu na to, zda si zakoupily či nezakoupily vstupenku*).

[55] Tato skutečnost se následně odrazila ve vlastním posouzení žadatelova požadavku, které vychází z nesprávného základu, resp. vymezení předmětu žádosti. Uplatněný odmítací důvod v § 2b odst. 1 písm. a) InfZ tak není podložen odpovídajícím skutkovým stavem.

[56] Je nutno podotknout, že odůvodnění napadeného rozhodnutí není uveden žádný popis konkrétních skutkových zjištění, na jejichž základě povinný subjekt dospěl ke svému závěru o naplnění podmínek této výluky. Je v něm obsažena pouze citace daného zákonného ustanovení a dále obecné tvrzení povinného subjektu o tom, že se jedná o informace uskutečňované v běžném obchodním styku. Konkrétní skutkové okolnosti prokazující naplnění podmínek tohoto odmítacího důvodu nejsou z odůvodnění zřejmé.

[57] Výše uvedené nedostatky vedou k tomu, že napadené rozhodnutí není v dané části náležitě a přesvědčivě odůvodněné a po skutkové stránce podložené v takové míře, aby jej bylo lze podrobit přezkumu v odvolacím řízení.

[58] Vadu nepřezkoumatelnosti nemůže zhojit ani dodatečná úvaha povinného subjektu, o neexistenci informace o celkovém počtu návštěvníků ve smyslu § 11b InfZ uvedená v předkládacím stanovisku. Takovéto dovysvětlení není jednak zcela úplné, a jednak jde již značně nad rámec odůvodnění napadeného rozhodnutí v odvolacím řízení.

[59] Úřad přesto považuje za potřebné přdestříit základní principy pro případnou aplikaci ustanovení § 11b InfZ coby důvodu pro odepření informací.

[60] K naplnění její hypotézy je třeba současně naplnit několik podmínek.

[61] První podmínkou je, že požadovaná informace u povinného subjektu neexistuje, tj. nebyla vůbec vyhotovena, resp. zaznamenána na hmotném nosiči ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3 InfZ, a nelze ji ani dovodit z existujících záznamů. Druhou podmínkou je, že povinný subjekt nemá zákonnou povinnost požadovanou informací disponovat, přičemž tato může být dána nejen výslovně, ale může též nepřímo vyplývat z jiných právních povinností.

[62] Po povinném subjektu sice nelze objektivně požadovat poskytnutí fakticky neexistujících informací, nicméně pro úspěšné uplatnění této výluky musí povinný subjekt náležitě podložit, že existenci žádané informace adekvátně prověřoval (např. záznamem o hledání, výpisem z vyhledávání v elektronickém systému apod.).

[63] Aplikace § 11b InfZ je však vyloučena tehdy, pokud povinný subjekt může požadovanou informaci získat na základě jednoduchých úkonů z jiných informací, které k dispozici má, tedy má zdrojové údaje ke zpracování požadované informace a takové zpracování má charakter mechanické aktivity. Pakliže sestavení požadované informace již překračuje rámec takových jednoduchých úkonů jedná se o vytváření nové informace. Informace vyžadující takové „sofistikované“ zpracování není povinný subjekt podle § 2 odst. 4 InfZ poskytovat. Rozlišení obou kategorií musí být hledáno v míře „intelektuální náročnosti“ činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 2. 2012, č.j. 1 As 141/2011-67; ze dne 31. 1. 2018, č.j. 5 As 47/2017-38; ze dne 20. 4. 2021, č.j. 3 As 37/2021-49).

[64] Skutečnost, že by případné vyhledávání informací mohlo být pro povinný subjekt administrativně či technicky náročné není důvodem pro odepření informací s odkazem na ustanovení § 2 odst. 4 InfZ. Na takovou situaci pamatuje institut úhrady nákladů spojených s mimořádně rozsáhlým vyhledáváním informací upravený v ustanovení § 17 InfZ.

[65] Bude tedy úkolem povinného subjektu, aby v rámci nového projednání žadatele vyzval k jednoznačnému vymezení informace požadované dle bodu 2) žádosti a na základě tohoto upřesnění posoudil, zda je či není naplněn některý ze zákonných či faktických důvodů bránících jejímu zpřístupnění.

K bodu 4) žádosti – informace o odměňování zaměstnanců povinného subjektu

[66] Úřad se ztotožňuje s žadatelovou námitkou, že tzv. podnikatelskou výjimku v § 2b odst. 1 písm. a) InfZ nelze uplatnit ve vztahu k informacím o příjmu fyzických osob, neboť pro poskytování tohoto typu informací obsahuje InfZ zvláštní pravidla v § 8c InfZ.

[67] Toto ustanovení bylo do InfZ doplněno novelizačním zákonem č. 241/2022 Sb. s účinností ode dne 1. 1. 2023. Přejímá *de facto* závěry vyplývající z Platového nálezu a navazující soudní judikatury.

[68] V odstavci 1 písm. a) jsou definovány podmínky ohledně druhu příjmu a druhu vyplacených veřejných finančních prostředků a dále jsou zde rozlišeny tři obecné kategorie jejich příjemců. Jedná se o osoby, u nichž na první pohled existuje silný a zjevný veřejný zájem na zpřístupnění informace o jejich příjmu za účelem obecné kontroly hospodaření povinného subjektu, tedy osob, které lze pohledem správních soudů hodnotit jako osoby v čelných funkcích s vysokou mírou kompetence, resp. vlivu na rozhodování povinného subjektu. Ve vztahu k těmto osobám se poskytuje informace v rozsahu vymezeném v odstavci 2 tohoto ustanovení bez dalšího, tj. ex lege, bez nutnosti poměřování vzájemného střetu práva na poskytování informací a práva na ochranu osobních údajů a soukromí těchto osob. Veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich příjmech je v tomto ustanovení již presumován.

[69] Odstavec 1 písm. b) pak dopadá na případy ostatních osob, u nichž je nutné pro zpřístupnění individualizované informace o výši jejich příjmu (platu, mzdy, odměny) naplnit všechna kritéria vymezená v Platovém nálezu. V obecné rovině je tento požadavek vyjádřen formulací „prokázání veřejného zájmu“.

[70] Z Platového nálezu vyplývá, že právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní a že při zveřejňování osobních dat je třeba vždy zvažovat i právo na ochranu soukromí dotčených osob a zajistit spravedlivou rovnováhu mezi právem na informace ve veřejném zájmu chráněném čl. 17 Listiny a právem na soukromí chráněném dle čl. 10 Listiny. Při vážení významu a intenzity dotčených práv v jednotlivých případech je třeba zkoumat čtyři podmínky vymezené v Platovém nálezu (viz výše). Pro zpřístupnění informace o platu, mzdě či odměně příjemce veřejných prostředků musí být všechna tato kritéria naplněna kumulativně což vypovídá tom, že veřejný zájem na poskytnutí takové informace převažuje nad zájmem na její ochraně.

[71] Úřad zjistil, že v odůvodnění napadeného rozhodnutí sice zaznívá § 8c InfZ jakožto odmítací důvod této části žádosti, nicméně povinný subjekt užití tohoto ustanovení náležitě a přesvědčivě nevysvětlil a neaplikoval individuálně ve vztahu k jednotlivým fyzickým osobám, kterých se žadatelův požadavek dotýká. Povinný subjekt pouze *en bloc* konstatoval, že žadatel neprokázal veřejný zájem na poskytnutí žádaných informací a nevystupuje v roli tzv. „společenského hlídacího psa“.

[72] Takovéto odůvodnění nemůže z hlediska přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí obstát.

[73] Povinný subjekt dotčené zaměstnance neidentifikoval, nepopsal a nezhodnotil jejich postavení v rámci organizační struktury povinného subjektu a rozsah jejich kompetencí a případných řídicích pravomocí.

[74] Tyto skutečnosti jsou při tom relevantní pro zhodnocení „síly důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace a pro určení přiléhavé právní úpravy k posouzení žádosti, tj. zda je třeba žádost posoudit optikou § 8c odst. 1 písm. a) či písm. b) InfZ.

[75] V případě uplatnění § 8c odst. 1 písm. b) InfZ je třeba uvážit o celospolečenské potřebě na všeobecné známosti o příjmu takové fyzické osoby a o tom, zda neexistují konkrétní okolnosti, které by naopak vedly k upřednostnění jeho ochrany. Jinými slovy podrobit informaci o příjmu každého jednotlivého zaměstnance testu proporcionality dle Platového nálezu.

[76] Soudní judikatura k tomuto zhodnocení vyžaduje zapojení třetí osoby do vyřizování žádosti, jejíž osobní údaje či údaje o soukromí jsou žádány. Tato osoba má v řízení postavení dotčené osoby dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. V souladu s ustanovením § 4 odst. 4 správního řádu je povinný subjekt povinen umožnit uplatnit dotčené osobě svá práva a oprávněné zájmy, zejména vyjádřit se a vylíčit případné okolnosti svědčící ve prospěch ochrany jejích osobních údajů a soukromí (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014-50).

[77] Z odůvodnění napadeného rozhodnutí nevyplývá, že by povinný subjekt dotčené osoby do vyřízení žádosti zapojil a poskytl jim možnost vyjádřit se k žadatelově požadavku o zpřístupnění údajů o výši jejich příjmů.

[78] Rovněž tak závěr povinného o nenaplnění postavení žadatele coby společenského hlídacího psa není opřen o žádnou přezkoumatelnou úvahu povinného subjektu. I v tomto aspektu není rozhodnutí nijak odůvodněné, protože Úřad nemá, co přezkoumat.

[79] Úřad shrnuje, že výše popsané nedostatky činí i tuto část žádosti nepřezkoumatelnou pro absolutní nedostatek skutkových zjištění.

[80] V rámci nového projednání této části žádosti povinný subjekt nejprve určí zaměstnance dotčené žádostí a posoudí, zda někteří z nich nespadají do kategorie osob vymezených v § 8c odst. 1 písm. a) InfZ. Při naplnění podmínek zde uvedených informaci o příjmu daného zaměstnance žadateli poskytne, neboť v těchto případech se test proporcionality dle Platového nálezu již neprovádí. Ve vztahu k ostatním dotčeným zaměstnancům posoudí žadatelův požadavek optikou § 8c odst. 1 písm. b) InfZ. V rámci testu proporcionality dle Platového nálezu posoudí postavení každého jednotlivého zaměstnance v rámci organizační struktury povinného subjektu a rozsah jeho kompetencí a případných řídicích pravomocí. Zohlední všechny žadatelovy argumenty uvedené v jeho odvolání. Do vyřízení žádosti zapojí dotčené zaměstnance a umožní jim vyjádřit se k podané žádosti a uplatnit svá práva a oprávněné zájmy. Následně vyhodnotí, zda v každém jednotlivém případě existují či neexistují skutkové okolnosti, jež by odůvodňovaly upřednostnění žadatelova informačního práva nad ochranou osobních údajů, resp. údajů o příjmu daného zaměstnance.

[81] Úřad závěrem zdůrazňuje, že povinnost správních orgánů řádně odůvodňovat svá rozhodnutí neslouží pouze potřebám přezkumu ze strany nadřízených orgánů či soudů. Odůvodnění slouží především účastníkům řízení, kterým umožňuje náležitě formulovat jejich námítky. Zásadně přitom platí, že z rozhodnutí musí být patrný myšlenkový postup správního orgánu, musí v něm být uvedeny všechny stěžejní argumenty a zhodnocení podkladů rozhodnutí, ze kterých správní orgán vycházel. Jeho smyslem a účelem je především ozřejmit, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, neboť jen tak lze ověřit, že důvody rozhodnutí jsou v souladu s právem a nejsou založeny na libovůli. Požadavek na přezkoumatelné odůvodnění správních rozhodnutí tedy není samoučelný. Pokud

rozhodnutí tyto požadavky nesplňuje, je třeba konstatovat jeho nepřezkoumatelnost (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2023, č.j. 4 As 213/2022-23).

[82] Tento obecný a nezbytný požadavek napadené rozhodnutí nenaplnilo.

IV. Závěr

[83] Na základě výše uvedeného Úřad dospěl k závěru, že žadatelovo odvolání je důvodné. Napadené rozhodnutí vykazuje vady spočívající v pochybení zastoupení povinného subjektu jakožto správního orgánu, jež vede správní řízení o odmítnutí žádosti, a dále v jeho nepřezkoumatelnosti pro značný nedostatek skutkových zjištění.

[84] Úřad proto dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání.

[85] V důsledku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nejsou dány podmínky pro postupy uvedené v ustanovení § 16 odst. 4 a odst. 5 InfZ. Úřad musí přihlédnout k tomu, že řádné vyřízení a posouzení žádosti patří primárně do pravomoci povinného subjektu a odvolací orgán ji nemůže v rámci své přezkumné činnosti nahrazovat, zejména pokud absentuje řádně zjištěný skutkový stav věci. Pokud by tak v rámci druhostupňového rozhodnutí Úřad učinil, žadatel by byl zkrácen na svém právu obrany a možnosti podat proti rozhodnutí řádný opravný prostředek. Takový postup by vedl k porušení zásady dvojinstančnosti správního řízení. Odvolací orgán má v zásadě posuzovat pouze důvody, které povinný subjekt vedl k odepření požadovaných informací, a zda těmito důvody odpovídá popsany skutkový stav. Jeho povinností není nahrazovat povinný subjekt ve formulování věcné argumentace k odmítnutí žádosti.

[86] V rámci nového projednání bude povinný subjekt postupovat dle výše předestřených instrukcí.

[87] Své případné odmítavé rozhodnutí přesvědčivě odůvodní a podepře úplným a spolehlivě zjištěným skutkovým stavem, který bude doložen ve spisovém materiálu, tak, aby byl Úřad schopen argumentaci povinného subjektu přezkoumat (spisový materiál bude kompletní včetně doručenek všech písemností).

[88] Dospěje-li povinný subjekt k závěru, že není dán žádný důvod pro odmítnutí této části žádosti, pak žadateli informaci (či její část) poskytne.

[89] S ohledem na výše uvedené bylo rozhodnuto, jak je uvedeno ve výrocích tohoto rozhodnutí.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat.

Praha 21. srpna 2025

Mgr. Lenka Kopřivová
vedoucí oddělení rozhodování

Rozdělovník:

1. JUDr. Anna Bartůňková, advokátka, Radlická 3201/14, 150 00 Praha 4, ID DS: u7whztz
2. Technické služby Adršpach, Horní Adršpach 128, 549 52 Adršpach, ID DS: i9v6i4s