

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu Jiřího Zemánka a soudců Ludvíka Davida (soudce zpravodaj) a Vojtěcha Šimíčka o ústavní stížnosti stěžovatelky **KAM NA PARDUBICKU, s. r. o.**, IČO 62027361, se sídlem č. p. 38, 533 52 Ráby, právně zastoupené JUDr. Ing. Martinem Florou, Dr., advokátem, AK se sídlem Lidická 57, Brno, proti rozsudku **Nejvyššího správního soudu** ze dne 28. 4. 2016 č. j. 9 As 257/2015-43 a rozsudku **Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích** ze dne 14. 10. 2015 č. j. 52 A 71/2015-131, za účasti Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové - pobočky v Pardubicích jako účastníků řízení a **Krajského úřadu Pardubického kraje** se sídlem Komenského nám. 125, Pardubice jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

Ústavní stížnost se zamítá.

Odůvodnění:

I. Rekapitulace průběhu řízení

1. Ústavní stížností doručenou Ústavnímu soudu dne 29. 6. 2016 napadla stěžovatelka, jež je korporací s předmětem činnosti spočívajícím ve službách obchodní povahy (v rozhodném období roku 2015 zapsán předmět činnosti výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách č. 1-3 živnostenského zákona, hostinská činnost, prodej kvasného lihu, konzumního lihu a lihovin), výše označené rozsudky Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové. Tato rozhodnutí byla podle stěžovatelky vydána v rozporu se základním právem na informace, zaručeným v čl. 17 odst. 1, 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a s právem na spravedlivý proces, garantovaným v čl. 36 odst. 1, 2 Listiny.

2. Z vyžádaného spisu obecných soudů zjistil Ústavní soud, že se dne 12. 2. 2015 od 18:00 do 18:50 hodin konalo veřejné zasedání zastupitelstva obce Ráby (dále též „zasedání“). O jeho průběhu byl od počátku pořizován oficiální zvukový záznam (dále „zvukový záznam“ nebo „záznam“), na což byli všichni přítomní upozorněni. Zasedání se zúčastnila i stěžovatelka zastoupená jednatelem, který pořizoval vlastní zvukový záznam. V rámci zasedání zastupitelstva se starosta obce Ráby věnoval též obsahu písemného podání stěžovatelky ze dne 2. 2. 2015, v němž tato upozorňovala na závažná pochybení obce při poskytování informací o obsahu spisu, zachycujícího průběh jednotlivých etap přípravy a schvalování IV. změny Územního plánu sídelního útvaru „Pod Kunětickou horou“. Z vedení spisové agendy obce měly podle stěžovatelky vyplývat základní nedostatky. Stěžovatelka proto v zájmu zajištění autentičnosti informací ze zasedání podala bezprostředně po zasedání, s odkazem na zákon č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále

jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), prostřednictvím datové schránky žádost o zaslání pořizovaného zvukového záznamu. Do datové schránky obce byla žádost dodána dne 12. 2. 2015 ve 20:20 hodin. Dne 18. 2. 2015 byl vyhotoven (datován) zápis ze zasedání zastupitelstva obce Ráby a jako příloha č. 6 byl označen zvukový záznam z jednání. Zápis byl dne 24. 2. 2015 umístěn na elektronickou úřední desku obce. Na zmíněnou bezodkladnou žádost stěžovatelky o poskytnutí zvukového záznamu reagoval starosta obce e-mailem až dne 9. 3. 2015 s tím, že zvukový záznam sloužil pouze jako pomůcka k sepsání zápisu z jednání a po vyhotovení a podepsání zápisu byl zvukový záznam smazán.

3. V reakci na sdělení starosty podala stěžovatelka stížnost podle § 16 zákona č. 106/1999 Sb., v níž namítala, že ačkoliv měl zvukový záznam posílit autentičnost zápisu ze zasedání, je mezi zveřejněným zápisem a skutečným průběhem zasedání nesoulad. V zápisu není zachyceno celé vyjádření starosty, popisující existující stav spisového materiálu k územnímu plánu obce Ráby, a chybí i další sdělení členů zastupitelstva. Starosta obce stížnost, v níž byl opět požadován zvukový záznam pořizovaný obcí, postoupil Krajskému úřadu Pardubického kraje. Ten vydal dne 13. 4. 2015 rozhodnutí, kterým obci Ráby přikázal, aby ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení rozhodnutí vyřídila žádost stěžovatelky ze dne 12. 2. 2015 o informaci v souladu s příslušným zákonem.

4. Obecní úřad Ráby poté vydal dne 29. 4. 2015 rozhodnutí, jímž žádost stěžovatelky odmítl. Rozhodnutí odůvodnil tak, že požadovaná informace již byla smazána a nelze ji obnovit. Následovalo odvolání stěžovatelky, o němž rozhodl Krajský úřad Pardubického kraje dne 3. 6. 2015 pod sp. zn. KrÚ 36043/2015 tak, že odvolání zamítl. Podle odůvodnění rozhodnutí požaduje stěžovatelka informaci, jež byla nenávratně zničena.

5. Rozhodnutí správního orgánu stěžovatelka napadla žalobou podanou ke Krajskému soudu v Hradci Králové – pobočce v Pardubicích. Žalobu podepřela obdobnými tvrzeními jako u správních orgánů, požadovala stále zvukový záznam ze zasedání a dodávala, že byl-li zvukový záznam pořizovaný obcí zničen bez možnosti jeho obnovení, pak by měla obec stvrdit platnost zvukového záznamu pořizovaného stěžovatelkou, čímž podle ní získá (po přepisu textu) takový zvukový záznam důkazní sílu adekvátní veřejné listině. O žalobě rozhodl Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 14. 10. 2015 č. j. 52 A 71/2015-131 tak, že ji zamítl. Rozsudek odůvodnil především existencí faktického důvodu pro odmítnutí žádosti, spočívajícího v neobnovitelném zničení požadované informace.

6. Soud rekapituloval rozhodné skutečnosti ve vztahu k zasedání zastupitelstva obce a zvukovému záznamu a neopomněl uvést, že stěžovatelka založila do soudního spisu vlastní zvukový záznam. Považoval za rozhodnou skutečnost, že v přítomnosti starosty obce byl dne 16. 2. 2015 zvukový záznam, pořizovaný ze zasedání na mobilní telefon člena zastupitelstva pana Černíka, smazán, neboť „není vzhledem k jeho špatné kvalitě využitelný jako podklad pro vyhotovení zápisu ze zasedání“. Krajský soud tedy neměl pochybnost o tom, že v době vydání rozhodnutí obecního úřadu o odmítnutí žádosti stěžovatelky o informaci již tato informace prokazatelně neexistovala. Nelze požadovat splnění nesplnitelného; jedná se zjevně o šikanu vůči obci ze strany stěžovatelky, neboť ta sama disponuje dostatečně kvalitním zvukovým záznamem.

7. Proti rozsudku krajského soudu podala stěžovatelka kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu. Ten rozhodl rozsudkem ze dne 28. 4. 2016 č. j. 9 As 257/2015-43 o jejím zamítnutí. Výrok rozsudku opřel zejména o předchozí zjištění plynoucí z výpovědi starosty obce Ráby, podle níž byl zdroj požadované informace nenávratně zničen. Nejvyšší správní soud přisvědčil konstatování nižší instance, že v řízení opírajícím se věcně o zákon č. 106/1999 Sb. nelze rozhodovat o oprávněnosti zničení záznamu a případném deliktu na straně obce. Zároveň obsažně citoval i interpretoval judikaturu k eventualitě znovuvytvoření informace. Konstatoval, že není podstatné, zda byl zvukový záznam zničen dne 16. 2. nebo 18. 2. 2015. Zápis ze zasedání obce Ráby je způsobilý prokázat pouze to, že „ke dni jeho vyhotovení byl přílohou č. 6 zvukový záznam z jednání“. Žádná „autentifikace“ stěžovatelkou pořízeného zvukového záznamu nepřipadá v úvahu; obsah takového záznamu se může shodovat se zvukovým záznamem pořízeným před zničením na mobilní telefon pana Černíka a „nelze ani vyloučit, že se tyto záznamy odlišují“.

II. Podstatný obsah ústavní stížnosti a vyjádření stran

8. Stěžovatelka namítá, že napadenými rozsudky, jež v petitu ústavní stížnosti navrhuje zrušit, bylo ve skutečnosti rozhodnuto, že povinný subjekt podle zákona č. 106/1999 Sb. není povinen stěžovatelce požadovanou informaci poskytnout, neboť zvukový záznam jím byl po doručení žádosti o poskytnutí informace zničen a ve správním ani soudním řízení nebyla prokázána možnost jej obnovit. Zničením informace byl podle názoru soudů založen tzv. faktický důvod odmítnutí žádosti. Stěžovatelka odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015 sp. zn. I. ÚS 3930/14 (N 115/77 SbNU 685, pozn. ÚS), podle něhož není možno judikatorně dotvářet další procedurální překážky přístupu k informacím. Při soudním přezkumu nelze vystačit s pouhým zjištěním, zda požadovaná informace existuje či nikoliv. Musí být též důkladně prověřováno, zda se nejednalo o odepření informace, aniž by pro to existovaly pádné důvody. V daném případě byla žádost stěžovatelky povinnému subjektu zaslána a doručena v době, kdy požadovaná informace mimo vši pochybnost existovala (jednu hodinu a třicet minut po jejím vzniku) a bylo tedy možné ji poskytnout.

9. Obecné soudy měly podle stěžovatelky přinejmenším v odůvodnění svých rozsudků formulovat závěr, že povinný subjekt postupoval v rozporu se zákonem a do práva stěžovatelky na informaci bylo zasaženo. Je přitom nerozhodné, zda povinnému subjektu byl obsah stěžovatelčiny žádosti v okamžiku zničení informace znám, či nikoliv; podstatné je, že mu znám být mohl a měl, jelikož mu žádost byla mimo pochybnost doručena ještě před zničením informace. Jestliže oba soudy ponechaly akt dodatečného zničení požadované informace povinným subjektem bez jakéhokoliv kritického komentáře, predestřely tím pro povinný subjekt a další osoby v obdobném právním postavení do budoucna účinný návod, jak povinnost vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb. jednoduše obejít a jak se s žadateli o poskytnutí informace beztretně vypořádat při současném neposkytnutí informace. Nadto stěžovatelka uvádí, že těmi důkazy, na nichž oba soudy svá zjištění v napadených rozsudcích postavily, nebylo prokázáno, že zvukový záznam byl nevratně zničen, nýbrž pouze to, že záznam byl z nahrávacího zařízení vymazán. Je přitom obecně známou skutečností, že výmaz digitálního záznamu není spojen s jeho fyzickým zničením, nýbrž pouze s označením za neexistující v příslušné souborové databázi. Fyzické zničení digitálního datového záznamu, které zcela vylučuje jeho obnovu či rekonstrukci, nastává až při opakovaném

převrstvení záznamu záznamy jinými. Že by k něčemu takovému došlo, nebylo vůbec zjišťováno, natož pak prokázáno. Existence předmětného zvukového záznamu je ostatně stále potvrzena zápisem ze zasedání zastupitelstva, který zvukový záznam označuje za přílohu č. 6 (a zápis je veřejnou listinou).

10. Nejvyšší správní soud uvedl, že považuje ústavní stížnost za nedůvodnou. Namítané rozpory mezi provedenými důkazy (otázka, zda byl zvukový záznam nahráván na mobilní telefon či snad diktafon; otázka, zda byl zvukový záznam zničen z důvodu nepotřebnosti nebo z důvodu nízké kvality) soud neshledal podstatnými. Jak byl zvukový záznam nahráván, a z jakého důvodu došlo ke zničení záznamu, není pro posouzení věci relevantní. Stěžejní je to, že byla požadovaná informace zničena - nikoliv to, jakým zařízením byla nahrávána, popř. z jakých důvodů byla zničena.

11. V projednávané věci bylo podle kasační instance prokázáno zničení požadované informace, kterou není možné opětovně vytvořit. V rámci tohoto řízení nemůže být řešeno, kdo je za nemožnost poskytnutí informace odpovědný a zda tím případně byla způsobena žadateli škoda. To by bylo předmětem řízení před civilními soudy.

12. Krajský soud zdůraznil, že stěžovatelka prokazatelně disponovala a disponuje zvukovým záznamem ze zasedání zastupitelstva obce Ráby konaného dne 12. 2. 2015 (viz CD na listu č. 120, protokol na listech č. 123 až 126 soudního spisu), a proto nemohlo zamítnutím žaloby, jíž se stěžovatelka domáhala toho, aby soud nařídil obci Ráby poskytnutí zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva obce, dojít k zásahu do práva stěžovatelky na informace podle čl. 17 Listiny (stěžovatelka všechny potřebné informace má, přičemž není podstatné, na jakém nosiči jsou uloženy).

13. Krajský úřad Pardubického kraje se prostřednictvím ředitele úřadu vzdal postavení vedlejšího účastníka řízení.

14. Stěžovatelka v replice k vyjádřením obou soudů setrvala na svých argumentech.

III. Procesní podmínky řízení

15. Ústavní stížnost splňuje všechny požadované náležitosti a podmínky pro její projednání, které stanoví zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). S ohledem na obsah ústavní stížnosti dospěl Ústavní soud k závěru, že není nutné nařizovat ústní jednání, neboť od něho nelze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

IV. Právní posouzení

16. Po zvážení argumentace obsažené v ústavní stížnosti a vyjádření účastníků řízení, jakož i obsahu napadených rozhodnutí i vyžádaného spisu dospěl Ústavní soud k závěru, že ústavní stížnost není důvodná.

IV./a

Obecná východiska

17. Ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ukládá obci ve větě první pořídit o průběhu zasedání zastupitelstva zápis, jenž bude následně aprobován podpisem příslušných funkcionářů. Tato forma záznamu průběhu zasedání zastupitelstva však nebrání orgánu obce, aby se sám zavázal (jako se stalo v nyní posuzované věci) či dohodl s jiným subjektem, že průběh zasedání bude, a to nikoli jen pro účely pořízení zápisu, zachycen na zvukový nebo audiovizuální záznam; z principu transparentnosti činnosti veřejné moci pak plyne, že takový záznam bude zpřístupněn například umístěním na internetové stránky obce. Zmíněný jednostranný závazek („příslib“) pořízení zvukového záznamu nebo dohoda o jeho pořízení konvenují principu proporcionality (přiměřenosti) ochrany osobních údajů i principu ochrany „slabší strany“ při zpřístupňování informací (k tomu blíže Mates, P., Janečková, E., Bartík, V. *Ochrana osobních údajů*. Praha: Leges, 2012, s. 51).

18. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny platí, že státní orgány a orgány územní samosprávy „jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“ Povinnost uložená orgánu veřejné moci zajišťuje informovanost třetích osob a umožňuje participaci občanské společnosti na věcech veřejných; právě za pomoci relevantních informací může být veřejná moc účinně kontrolována [srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010 sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217)]. Právo na informace tak poskytuje jednu z právních záruk zákonnosti fungování veřejné správy.

19. Podrobnosti výkonu práva na informace stanoví zákon č. 106/1999 Sb. jako právní předpis garantující právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy i další povinné subjekty. V citovaném zákoně je právo na informace omezeno v ustanoveních § 7-11, v nichž se upravují důvody neposkytnutí informací. Jedním z těchto ustanovení je § 8a, jenž garantuje ochranu soukromí a osobních údajů a v jehož širším rámci již proběhla judikatorní polemika o oprávněnosti pořizování a šíření záznamů ze zasedání územních samosprávných celků (podrobně Furek, A., Rothanzl, L., Jírovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 392, 402, 403).

20. Názorové rozpětí se ve zmíněné polemice vymezilo od oprávnění každé z přítomných osob pořídit si v podstatě „volně“ pro své účely zvukový (audiovizuální) záznam ze zasedání zastupitelstva (rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 8 A 316/2011) k omezení výstupů ze zasedání (šíření záznamu nebo jeho přepisu) tehdy, jestliže by obsahem vystoupení na zasedání byly projevy spadající pod ústavní, resp. zákonnou ochranu projevů osobní povahy, ochranu osobnosti a jejího soukromí (rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 52 A 12/2012). Pojmová veřejnost zasedání neznamená neomezenou publicitu. Nemožnost technicky chránit příslušné údaje či obstarat si souhlas eventuálně dotčených třetích osob může vést k odmítnutí obce poskytnout celý zvukový záznam nebo jeho část (podrobněji viz citovaný rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové). Veřejnost zasedání zastupitelstev, jakkoli na nich

má každý možnost přímé účasti, tudíž „automaticky“ neopravňuje ani k pořizování zvukových záznamů, ani k jejich následné ničím neomezené distribuci.

21. Prizmatem požadavků zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, pohlíží na problematiku Úřad pro ochranu osobních údajů ve Stanovisku č. 2/2013 (v návaznosti na stanoviska z let 2004 a 2007). Pořizuje-li obec sama zvukový (či též obrazový) záznam ze zasedání zastupitelstva, vystupuje jako správce osobních údajů s tím, že účel zpracování osobních údajů v takovém záznamu, jímž je zde obvykle pořízení zápisu či zajištění informovanosti o činnosti obce, je legální i legitimní. Omezení zpracovávaných údajů ani vázanost souhlasem dotčené osoby nepřichází v úvahu u obecních zastupitelů, úředních osob a osob aktivně vystoupivších na zasedání (výjimkou je bezprostřední souvislost zaznamenaných údajů s osobním či rodinným životem těchto osob). Osobní údaje třetích osob je však nutné před zveřejněním obsahu záznamu anonymizovat (s výjimkou údajů podle ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb. o přijímání veřejných prostředků). Zásadní význam má splnění informační povinnosti obce, jež musí podle § 11 zákona č. 101/2000 Sb. ještě před zahájením pořizování vlastního zvukového nebo audiovizuálního záznamu informovat o této skutečnosti včetně sdělení o účelu pořízení záznamu, další dispozici s ním a o právu přítomných žádat vysvětlení nebo nápravu ve vztahu k zaznamenaným skutečnostem či způsobu jejich zpracování (§ 21 poslední citovaného zákona).

22. Za zmínku tu stojí rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku* ze dne 8. 11. 2016, č. 18030/11, jenž pro závěr o aplikaci pozitivního závazku státu podle čl. 10 evropské Úmluvy (o svobodě projevu) formuluje čtyři kritéria, a to (i) účel žádosti o informace, (ii) povaha požadovaných informací, (iii) role stěžovatele, (iv) zda je informace snadno dostupná. Jakkoli nelze vypočtená kritéria přímo vztáhnout na české právní prostředí, neboť zákon č. 106/1999 Sb. je koncepčně vystavěn na informační povinnosti, na výčtu omezení poskytnout informace a na mechanismech ochrany žadatele (nikoli na posuzování žádosti o informace podle jejího účelu), lze jim přičíst význam pro interpretaci jednání stěžovatelky jako podnikatelského subjektu.

23. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu je přípustné odmítnout poskytnutí informace nad rámec zákonných omezení také z důvodů faktických, které v zákoně vyjmenovány nejsou. Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace je podle Nejvyššího správního soudu situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá (srov. rozsudek téhož soudu ze dne 2. 4. 2008 č. j. 2 As 71/2007-56). Uvedenou argumentaci rozvedl Nejvyšší správní soud také ve svém stěžovatelkou nyní napadeném rozsudku.

IV./b

Aplikace obecných východisek na projednávanou věc

24. Stěžovatelka brojí proti rozhodnutím obecných soudů, jež při přezkumu prováděném v rámci správního soudnictví nevyhověly její žalobě žádající poskytnutí (zpřístupnění) zvukového záznamu ze zasedání zastupitelstva obce Ráby dne 12. 2. 2015 jako informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Namítá, že zamítnutí žaloby

nepřímo znamená, že soudy „kryjí“ orgán veřejné moci při nesplnění jeho závazku, který si sám stanovil. Ačkoli se soudy měly zabývat postupem obce při zničení údajně nezpůsobilého záznamu a při vyřizování žádosti stěžovatelky, spokojily se s dokazováním zacíleným pouze na skutečnost, že předmětný zvukový záznam již neexistuje a nelze jej technicky obnovit.

25. Potenciální zásah do základního práva stěžovatelky na informace garantované ustanovením čl. 17 odst. 1 Listiny vyvolává nutnost posouzení realizace pozitivního závazku orgánu územní samosprávy příslušnou informací „přiměřeným způsobem“ (čl. 17 odst. 5 Listiny) poskytnout.

26. Takovým přiměřeným způsobem je, jde-li o informaci o průběhu veřejného zasedání obecního zastupitelstva jako orgánu veřejné moci, ex lege zápis ze zasedání. Obec sama však v předem zveřejněném pořadí jednání avizovala autentickou formu, tj. pořízení zvukového záznamu, jenž je nepochybně též přiměřeným způsobem poskytnutí informace. Stěžovatelka žádala o zpřístupnění zvukového záznamu bezprostředně ještě ve večerních hodinách po zasedání. Starosta obce ji však o nemožnosti poskytnutí zvukového záznamu informoval až 9. 3. 2015, tedy téměř měsíc po podání žádosti. V průběhu soudního přezkumu bylo zjištěno, že kvalita obcí pořízeného zvukového záznamu nebyla uspokojivá a záznam byl použit k formulaci zápisu z jednání, což obec považovala za dostačující; zvukový záznam byl poté smazán. Stalo se tak 16. 2., resp. 18. 2. 2015 (smazání záznamu a následná datace zápisu), přičemž zápis ze zasedání byl umístěn na elektronickou úřední desku obce dne 24. 2. 2015.

27. Obecné soudy se během dokazování a hodnocení jeho výsledků zabývaly jen z menší části tvrzeními stěžovatelky o úkonech obce směřujících proti zpřístupnění požadované autentické informace. Nálezací soud odůvodnil výrok o zamítnutí žaloby dokonce i tak, že žádost o informaci mohla obec odmítnout i jako „zjevnou šikanu povinného subjektu“. Nejvyšší správní soud pak napřel pozornost k judikatuře o fyzické existenci informace a akcentoval fakt zničení zvukového záznamu bez možnosti jeho obnovení.

28. Ústavní soud přijímá tento skutkový závěr kasačního soudu, přičemž polemika s ním by ani nenáležela jeho roli strážce ústavnosti. Připomíná však soudu první přezkumné instance, že na počátku případu byla pozdní reakce obce vůči žádosti stěžovatelky o informaci; právě liknavý přístup k vyřízení žádosti postavil obec v první fázi správního řízení do dubiózní pozice.

29. Stran skutkové stránky případu je třeba shrnout následující: Stěžovatelka nyní disponuje vlastní nahrávkou průběhu zasedání, a jakkoli tato nahrávka není veřejně aprobována a musí být respektována výše vypočtená osobnostní práva, přece jen jde o ten druh informace, který byl původně požadován. Obec jako povinný subjekt nevyřídila žádost stěžovatelky o poskytnutí informace způsobem odpovídajícím jejímu naplnění, ačkoli se k němu zavázala nad rámec minimálního požadavku zákona (zápis). Krajský soud neučinil předmětem dokazování skutečnosti, jež by představovaly případné liberační důvody nesplnění povinnosti poskytnout informaci. Nebylo pak ani důvodu soustředit se, z hlediska závažnosti žádané informace, na účel, proč potřebovala stěžovatelka jako soukromá korporace verifikovat průběh zasedání obecního zastupitelstva právě tou formou, kterou žádala (srov. bod 22 in fine).

30. Správní žaloba stěžovatelky měla vést k posouzení dvou otázek. Za prvé měla být posouzena otázka povinnosti obce - jako povinného subjektu podle zákona č. 106/1999 Sb. – poskytnout zvukový záznam ze zasedání zastupitelstva. Za druhé pak měla být, pro rozpor tvrzení procesních stran, na základě provedených důkazů zodpovězena otázka, zda požadovaný zvukový záznam lze v době rozhodování poskytnout či nikoli a pokud ne, z jakého důvodu. Obecné soudy se soustředily především na druhou otázku. Již nižší instance důkazně uzavřela, že předmětný zvukový záznam neexistuje a nelze jej obnovit, aniž by alespoň náležitě deklarovala, že obec jako povinný subjekt porušila povinnost poskytnout informaci, stanovenou jí v ústavní rovině ustanovením čl. 17 odst. 5 Listiny. Nejvyšší správní soud poté jako přezkumná instance nenalezl reálný skutkový ani odpovídající právní důvod, proč by měl meritorně měnit závěry krajského soudu; ani on neakcentoval porušení povinnosti obcí. Sluší se však podotknout, že jakkoli lze označit absenci konstatování o deliktu obce za procesní vadu, jde o vadu odůvodnění stěžovatelkou napadených rozhodnutí, nikoli jejich výroků.

31. Porušení povinnosti obce poskytnout zvukový záznam nastalo způsobem postrádajícím právní oporu, i když oporu nadstandardní oproti (pouze) povinnému zápisu z jednání podle ustanovení § 95 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. Nelze je liberovat ani eventuálním poměřováním důvodů, proč se tak stalo (či omezení stěžovatelky) s veřejným zájmem; postupu obce se nedá přiřadit jakýkoli legitimní cíl. Nesplnění pozitivního závazku samosprávným subjektem nelze posoudit jinak, než jako porušení povinnosti poskytnout přiměřeným způsobem informace o své činnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Nelze ztratit ze zřetele ani námitku stěžovatelky, že se v budoucnu může podobným způsobem (zničením požadované informace) povinný subjekt vyhnout poskytnutí informace a před soudem vznést námitku faktické nemožnosti plnění.

32. Ústavní soud však nemůže při vlastním přezkumu odhlédnout od posouzení intenzity zásahu do práva stěžovatelky a též následků, jaké v její právní sféře potenciálně zanechalo nekonání povinného subjektu namísto očekávaného poskytnutí informace. Jinými slovy, pro závěr o ústavněprávním dosahu věci má podstatný význam existence informačního deficitu na straně nositele základního práva znamenající, že tento subjekt si nemůže vytvořit na základě informace vlastní názor a ten případně odpovídajícím způsobem projevit.

33. Tento prvek, představující přitom v pozitivní podobě konečný smysl a účel právní úpravy, není ve zjištěném skutkovém stavu přítomen. Stěžovatelka si kompenzovala nedostatek veřejně autorizovaného zvukového záznamu ještě předtím, než mohl být obcí jako povinným subjektem vůbec poskytnut. Podle obsahu spisu obecných soudů má požadovanou informaci k dispozici, pravděpodobně dokonce v plném rozsahu. Zajisté, že takové informaci nelze formálně přiřadit stejnou právní sílu ve srovnání se zvukovým záznamem pořízeným orgánem veřejné moci. Povinností držitele informace (zvukového záznamu) je také šetřit zejména osobnostní práva třetích subjektů, jež mohou být jejím obsahem dotčena. Přes tyto limity však nutno uzavřít, že zvukový záznam pořízený stěžovatelkou, a to jako dokument, jemuž stěžovatelka zjevně přikládá značný význam (jinak by se jeho veřejné autorizace nedomáhala), je důkazním prostředkem o obsahu požadované informace. Jestliže by z jakéhokoli důvodu měla obec obsah záznamu zpochybnit, musela by unést důkazní břemeno plynoucí ze skutečnosti, že následkem zničení zvukového záznamu postrádá dostatečně účinný protidůkaz.

V. Závěr

34. Ústavní soud uzavírá, že smysl a účel právní úpravy základního práva na informace obsažené v čl. 17 Listiny, jejíž porušení bylo stěžovatelkou namítáno, byl podle skutkových zjištění i právních závěrů řízení před obecnými soudy naplněn. Procesní vady tamtéž vzniklé a nyní konstatované nejsou takové intenzity, aby vyvolaly nezbytnost zrušení obou napadených rozsudků těchto soudů.

35. Proto byla ústavní stížnost podle ustanovení § 82 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zamítnuta.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 7. listopadu 2017

Jiří Zemánek
předseda senátu