



Stanovisko

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

č. 7/2011

Označení stanoviska:	Rozsah informací poskytovaných členovi zastupitelstva obce v souvislosti s výkonem jeho funkce
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)
Ustanovení:	§ 82 písm. c)
Související právní předpisy:	zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění; zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění
Klíčová slova:	právo na informace pro člena zastupitelstva obce
Datum zpracování:	13. května 2011 (aktualizace 1. ledna 2014)

Na jaké informace má člen zastupitelstva obce nárok na základě § 82 písm. c) zákona o obcích? Jak má být žádost zastupitele o poskytnutí informací podle § 82 písm. c) zákona o obcích vyřízena?

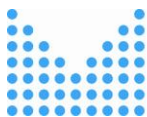
Stanovisko:

Podle § 82 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, má člen zastupitelstva obce při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů.

1) Způsob vyřízení požadavku člena zastupitelstva obce podle § 82 písm. c) zákona o obcích

Nejvyšší správní soud se ve své judikatuře vyjádřil k otázce, jakým způsobem má obec vyřídit požadavek člena zastupitelstva obce na poskytnutí informací podle § 82 písm. c) zákona o obcích. Dospěl k závěru, podle něhož zákon o obcích neupravuje způsob vyřízení požadavku zastupitele podle § 82 písm. c) zákona o obcích, a je proto nutné subsidiárně aplikovat pravidla plynoucí ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012-47).

To znamená, že požádá-li zastupitel o zpřístupnění informací s odkazem na § 82 písm. c) zákona o obcích ústně (např. při osobní návštěvě), bude se pro vyřízení takové žádosti



aplikovat pravidlo plynoucí z § 13 InfZ: *Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.* S ohledem na ustanovení § 13 odst. 3 InfZ nebude obec povinna v případě neposkytnutí informace na ústně podanou žádost vydávat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 InfZ a zastupitel nebude mít možnost se proti neposkytnutí informace bránit podáním stížnosti podle § 16a InfZ či odvolání podle § 16 InfZ. Nebude-li zastupitel s vyřízením ústně podaného požadavku na poskytnutí informací podle § 82 písm. c) zákona o obcích spokojen, je jeho jedinou obranou možnost podat žádost (znovu) písemně (§ 13 odst. 2 InfZ) a teprve po vyřízení písemně podané žádosti se bude moci případně bránit procesními prostředky předvídanými zákonem o svobodném přístupu k informacím.

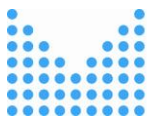
Podá-li člen zastupitelstva obce žádost o zpřístupnění informací podle § 82 písm. c) zákona o obcích písemně a nebude-li s vyřízením žádosti spokojen [obec přístup k informacím odmítne nebo zůstane nečinná a žádost v zákonem stanovené patnáctidenní lhůtě (§ 14 odst. 5 písm. d/ InfZ) nevyřídí či neposkytne veškeré požadované informace], bude si moci proti (ne)vyřízení žádosti podat stížnost podle § 16a InfZ. O této stížnosti pak bude rozhodovat příslušný krajský úřad jako nadřízený orgán obce, jak vyplývá z § 16a odst. 4 InfZ, ve spojení s § 20 odst. 4 InfZ, § 178 odst. 2 správního řádu a § 67 odst. 1 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Pokud by obec na požadavek zastupitele podle § 82 písm. c) zákona o obcích reagovala vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 odst. 1 InfZ, bude moci zastupitel podat v souladu s § 16 InfZ odvolání, o němž bude rovněž rozhodovat příslušný krajský úřad.

Jelikož se na vyřízení žádosti zastupitele podle § 82 písm. c) zákona o obcích subsidiárně aplikuje zákon o svobodném přístupu k informacím, z jehož ustanovení vyplývá možnost žadatele požadovat poskytnutí kopie dokumentů, které zachycují požadované informace, může zastupitel požadovat i poskytnutí kopií dokumentů. Zastupitel má rovněž možnost pořídit si kopie těchto dokumentů sám svým vlastním záznamovým zařízením (např. digitálním fotoaparátem), neboť zákon umožňuje pořizovat si z těchto dokumentů výpisy a není proto důvodu neumožnit zastupiteli „pořízení výpisu“ záznamovým zařízením (podle judikatury správních soudů je naroven pořizovat si výpis z určitého dokumentu nutné považovat i pořízení „kopie“ daného dokumentu vlastním záznamovým zařízením, např. digitálním fotoaparátem - srov. k tomu závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2008, č. j. 7 Azs 3/2008-64).

2) Rozsah zpřístupnění informací odpovídajících § 82 písm. c) zákona o obcích členovi zastupitelstva obce

Zákon o obcích ve zmíněném ustanovení zakládá specifické „informační oprávnění“ člena zastupitelstva obce, které je ovšem omezeno jen na informace týkající se *výkonu jeho funkce*. Pro získání ostatních informací, tedy informací nesouvisejících s výkonem funkce člena zastupitelstva obce, musí zastupitel využít obecný zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, v platném znění, případně jiné předpisy.

Dotčené ustanovení zákona o obcích však informace, které se týkají funkce člena zastupitelstva obce, podrobněji nespecifikuje a neupravuje ani rozsah, v němž má člen zastupitelstva obce k těmto informacím garantovaný přístup, tj. nestanoví, zda člen



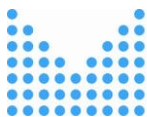
zastupitelstva obce může v souvislosti s výkonem své funkce získat i informace, které jsou jinak obecně vyloučeny ze zpřístupnění z důvodu zákonem stanovené ochrany (např. osobní údaje, obchodní tajemství, utajované informace apod.). Odpověď na obě tyto otázky je proto nutné hledat výkladem § 82 písm. c) zákona o obcích a ostatních souvisejících právních předpisů.

Člen zastupitelstva obce se podílí na samosprávě obce skrze hlasování na zastupitelstvu obce, tedy skrze rozhodnutí přijímaná zastupitelstvem obce. Informacemi, které se týkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, proto budou především **informace, které se vztahují k rozhodovacím pravomocem tohoto obecního orgánu**. Mezi ně náleží informace vztahující se k vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce podle § 84 odst. 2 a § 85 zákona o obcích i informace vztahující se k pravomocem ostatních obecních orgánů, které si zastupitelstvo může vyhradit, tj. k pravomocem uvedeným v § 102 odst. 3 zákona o obcích (ve spojení s § 84 odst. 4 téhož zákona). Jedná se přitom v převážné míře o informace vypovídající o samostatné působnosti zastupitelstva obce (a jen ve výjimečných případech o informace vypovídající o přenesené působnosti, byla-li zastupitelstvu svěřena; srov. § 84 odst. 3 zákona o obcích).¹ Takovou informací bude i informace vztahující se k usnesení rady obce, jehož výkon byl dle § 105 zákona o obcích starostou pozastaven a o jehož případném zrušení proto bude rozhodovat zastupitelstvo obce.

Rozsah informací vztahujících se k výkonu funkce člena zastupitelstva obce se však rozhodovací pravomocí zastupitelstva obce nevyčerpává. Mezi informace, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, je nutné zahrnout i **ostatní informace, které vypovídají o samosprávných aktivitách jiných obecních orgánů než je zastupitelstvo obce, v nichž však zastupitelstvo obce nemá ani potencionální rozhodovací oprávnění**. Jedná se o informace vypovídající o výkonu pravomocí v samostatné působnosti, které jsou vyhrazeny radě obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích, dále o informace vztahující se k pravomocem starosty obce podle § 103 odst. 4 zákona o obcích a k úkolům tajemníka obecního úřadu např. v personální oblasti podle § 110 zákona o obcích, které si z jejich povahy zastupitelstvo nemůže vyhradit. I když v těchto záležitostech není dána rozhodovací pravomoc zastupitelstva obce, nelze tomuto orgánu jakožto vrcholnému samosprávnému orgánu obce bránit v tom, aby alespoň zprostředkovaně hodnotil činnost rady či starosty obce (případně obecního úřadu) v samostatné působnosti, a tudíž nelze tyto informace *a priori* vyloučit z rozsahu informací vztahujících se k výkonu mandátu člena zastupitelstva obce. Naopak mezi informace, které se netýkají výkonu funkce člena zastupitelstva obce, budou náležet **informace vypovídající o výkonu přenesené působnosti** (jinými orgány než zastupitelstvem obce).

Popsané rozdělení na dva typové okruhy informací vztahujících se k výkonu funkce člena zastupitelstva obce (informace týkající se přímé rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce a informace týkající se „kontrolní“ pravomoci zastupitelstva obce) je směrodatné pro určení rozsahu konkrétních poskytnutelných informací z hlediska jejich případné zákonné ochrany.

¹ Informace odpovídající § 82 písm. c) zákona o obcích přitom obvykle bývají zaznamenány v dokumentech, jejichž zpřístupnění např. formou poskytnutí kopie se zastupitel domáhá. Vymezení požadované informace odkazem na konkrétní dokumenty, např. v podobě požadavku na poskytnutí kopie obcí uzavřené smlouvy, je samozřejmě přípustné a znamená, že zastupitel požaduje vydání veškerých údajů, které jsou v daném dokumentu zaznamenány.



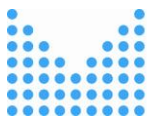
Součástí informací, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, mohou být i informace, jež jsou zvláštními zákony chráněny z obecného zpřístupnění (např. v rámci zastupitelem požadovaného dokumentu). Jedná se především o osobní údaje chráněné zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění a o informace vypovídající o obchodním tajemství, jež je chráněno § 17 a 51 obchodního zákoníku. Ochrana těchto informací přitom má i svůj základ v ústavním pořádku, např. v čl. 10 Listiny základních práv a svobod (ochrana soukromí a osobních údajů) a v čl. 11 Listiny základních práv a svobod (ochrana vlastnického práva), a tuto ochranu proto nelze opominout ani v případě zpřístupňování chráněných informací jednotlivým členům zastupitelstva.

Ustanovení § 82 písm. c) zákona o obcích nicméně žádné specifické pravidlo upravující **vztah mezi právem člena zastupitelstva obce na informace a zvláštními zákony stanovenou ochranou určitých údajů** výslovně neupravuje. V této souvislosti je proto nutné prioritně posoudit, zda poskytování informací členovi zastupitelstva obce je jejich zpřístupňováním vně obce (v takovém případě by se musela v zásadě vždy uplatnit veškerá omezení stanovená zvláštními zákony) nebo zda je „pouhým“ nakládáním s nimi uvnitř obce jakožto veřejnoprávní korporace (seznamování se s informacemi ze strany členů zastupitelstva obce by v takovém případě bylo obdobné seznamování se s nimi ze strany např. zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu).

Smysl práva člena zastupitelstva obce, plynoucího z ustanovení § 82 písm. c) zákona o obcích, nepochybně spočívá v tom, aby člen zastupitelstva obce mohl získávat informace relevantní pro jeho rozhodování na jednání zastupitelstva obce, tedy pro jeho podíl na utváření vůle zastupitelstva obce jakožto orgánu, jímž obec jedná a rozhoduje. Z tohoto hlediska lze mít za to, že poskytování informací, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, není jejich zpřístupňováním vně obce, ale naopak jejich „distribucí“ v rámci obce jakožto veřejnoprávní korporace (právnícké osoby).

Pro určení vztahu práva zastupitele na získání informací nutných pro výkon jeho funkce a právním řádem (zejména ústavním pořádkem) předvídané ochrany některých údajů se proto uplatní princip proporcionality (v podobě interpretované Ústavním soudem při střetu dvou ústavně zaručených práv; srov. např. judikatura k čl. 17 odst. 4 Listiny). Jako rozlišující kritérium, zda zákonem chráněný údaj má být zastupiteli poskytnut, tedy pro odpověď na otázku, zda v konkrétním případě převáží právo zastupitele na získání informací nebo právním řádem předpokládaná ochrana těchto informací, lze považovat to, zda se zastupitelem „poptávané“ a jinak chráněné informace vztahují k *rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce* (§ 84 odst. 2, § 85, § 102 odst. 3 zákona o obcích) nebo k jeho „kontrolní“ *pravomoci vůči ostatním obecním orgánům* (§ 102 odst. 2, § 103 odst. 4, § 110 zákona o obcích). V prvním případě bude mít člen zastupitelstva obce právo na přímý a neomezený přístup i k chráněným údajům, v případě druhém bude poskytnutí chráněných údajů vyloučeno, a to z dále uvedených důvodů.

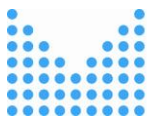
Informace, které se vztahují k rozhodovací pravomocí zastupitelstva obce, tedy k výkonu zastupitelstvu svěřené samostatné působnosti (případně k zastupitelstvu výjimečně svěřené působnosti přenesené), musejí být členovi zastupitelstva obce poskytnuty bez omezení (včetně případných zaznamenaných osobních údajů a obchodního tajemství), neboť



jejich komplexní znalost je faktickou podmínkou, aby se mohl účinně podílet (nebo alespoň potencionálně podílet) na konkrétním rozhodování zastupitelstva obce. Ve vztahu k těmto rozhodovacím pravomocem tedy jednoznačně převažuje nezbytnost jejich zpřístupnění zastupiteli nad právním řádem předvídanou ochranou, takže poskytnutí i zákonem chráněných informací lze považovat za přípustné. Z principu proporcionality nicméně vyplývá, že členovi zastupitelstva obce se tyto údaje vydají jen v nezbytně nutném rozsahu pro výkon jeho funkce, tj. jen v rozsahu nutném pro jeho účast na rozhodování zastupitelstva obce. V konkrétních případech bude na členovi zastupitelstva obce, aby prokázal, že určitý jinak chráněný údaj nezbytně nutně potřebuje pro své rozhodování na zasedání zastupitelstva obce (v pochybnostech bude ovšem nutné mít za to, že znalost údaje vztahujícího se k rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce je pro podíl zastupitele na rozhodování zastupitelstva nezbytná). Příkladem uplatnění principu proporcionality může být údaj o tom, zda konkrétní osoba je občanem obce. Jedná se o údaj, jenž se k působnosti zastupitelstva nepochybně vztahuje [srov. např. § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích], takže musí být zastupiteli poskytnut. Není však již nezbytné, aby člen zastupitelstva obce znal i adresu místa trvalého pobytu dané osoby (ledaže by s ohledem na konkrétní okolnosti byl i takový údaj pro plnohodnotné rozhodování zastupitele v konkrétním případě nezbytný).

Zpřístupnění údajů členovi zastupitelstva ovšem neznamená, že tato osoba může dotčené údaje bez dalšího volně šířit či využívat. Jestliže členovi zastupitelstva byly v souladu se zákonem poskytnuty určité informace (např. osobní údaje či obchodní tajemství), které jinak nejsou volně šířitelné či zveřejnitelné, odpovídá tento zastupitel (nikoli obec, která mu dané informace poskytla v souladu se zákonem) i za jejich případné zneužití (ať již zaviněné nebo nedbalostní). Tato odpovědnost je přitom nejen majetková (občanskoprávní), ale potencionálně i správní či trestní, např. v případě neoprávněného nakládání s osobními údaji. Pro určení, které informace získané na základě § 82 písm. c) zákona o obcích dále šířit, lze uplatnit hmotněprávní pravidla plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím – informace, které podle tohoto zákona nejsou chráněny, lze dále šířit (včetně jejich zveřejnění) neomezeně, naopak informace, které jsou podle tohoto zákona vyloučeny z poskytování, nelze zveřejnit či jinak šířit [člen zastupitelstva se s nimi mohl seznámit vzhledem k „privilegovanému“ přístupu podle § 82 písm. c) zákona o obcích, k jejich dalšímu neomezenému šíření jej však zákon o obcích již neoprávňuje].

Ostatní informace, které se sice týkají samostatné působnosti obce, avšak které ani potencionálně nenáleží do pravomoci zastupitelstva obce (vyhrazená pravomoc rady obce podle § 102 odst. 2 zákona o obcích, pravomoci starosty obce podle § 103 odst. 4 zákona o obcích, úkoly tajemníka obecního úřadu např. v personální oblasti podle § 110 zákona o obcích), jsou sice s ohledem na „kontrolní“ pravomoc zastupitelstva obce rovněž informacemi, které se vztahují k výkonu funkce člena zastupitelstva obce (viz výše), nicméně přístup zastupitele k těmto informacím již nemůže být zcela neomezený. Zastupitelstvo v těchto záležitostech totiž nemůže samo rozhodovat, může toliko posuzovat rozhodování jiných orgánů, a proto požadavek na zpřístupnění i všech zákonem chráněných údajů zde nemůže převýšit nad ústavním pořádkem předvídanou ochranou. Z poskytnutí zastupiteli proto bude nutné vyloučit všechny údaje, jejichž zpřístupnění zapovídají zvláštní zákony (ledaže u nich zcela výjimečně v konkrétním případě a s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem převažuje veřejný zájem na jejich zpřístupnění nad zákonem obecně stanovenou ochranou). Při určování rozsahu, v němž mají být tyto informace zpřístupněny zastupiteli, lze přiměřeně vycházet z pravidel daných zákonem o svobodném přístupu k informacím,

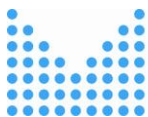


v platném znění, s tím, že zastupiteli by měly být vydány v zásadě veškeré informace, které by jinak byly dle tohoto zákona zpřístupnitelné komukoli.

Naopak právo člena zastupitelstva podle § 82 písm. c) zákona o obcích se nevztahuje na *informace, jimiž obec (resp. její orgány a zaměstnanci) disponují v souvislosti s výkonem přenesené působnosti* (např. přestupková agenda, stavební a územní rozhodování apod.), nejedná-li se o přenesenou působnost vykonávanou zastupitelstvem obce. Tyto informace proto mohou být členovi zastupitelstva poskytnuty pouze v obecném procesním režimu zákona o svobodném přístupu k informacím a za podmínek tímto zákonem stanovených (event. v režimu jiného předpisu). Jsou-li však informace, které obecní úřad získal v souvislosti s výkonem přenesené působnosti, obcí oprávněně využívány (či mohou-li být využívány) i při výkonu působnosti samostatné, je nutné na tyto informace aplikovat výše uvedená pravidla a považovat je za informace vztahující se (i) k výkonu samostatné působnosti. Příkladem může být údaj z evidence obyvatel o tom, zda určitá osoba je či není občanem obce. Taková informace, byť vyplývající z výkonu přenesené působnosti, se k působnosti zastupitelstva obce může vztahovat – srov. § 16 odst. 2 písm. c) zákona o obcích. Zastupiteli tak lze poskytnout informaci o tom, že určitá osoba je občanem obce, byť by s takovým údajem disponoval obecní úřad v souvislosti s výkonem přenesené působnosti na úseku evidence obyvatel.

Závěry:

- 1) Na vyřízení žádosti zastupitele podle § 82 písm. c) zákona o obcích se subsidiárně užití procesní ustanovení pro vyřízení žádosti o poskytnutí informace, uvedená v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.**
- 2) Informacemi vztahujícími se k výkonu funkce člena zastupitelstva obce, na něž má podle § 82 písm. c) zákona o obcích nárok, jsou veškeré informace vypovídající o výkonu samostatné působnosti obce a dále informace vypovídající o výkonu přenesené působnosti svěřené zastupitelstvu obce.**
- 3) Při poskytování informací vztahujících se k rozhodovací pravomoci zastupitelstva obce, plynoucí z § 84 odst. 2, § 85 a zprostředkovaně též z § 102 odst. 3 zákona o obcích, má člen zastupitelstva obce právo na získání i těch údajů, které jsou zvláštními zákony jinak vyloučeny z obecného zpřístupnění (např. osobní údaje), a to v rozsahu nezbytně nutném k účasti zastupitele na rozhodování zastupitelstva.**
- 4) Při poskytování informací ze samostatné působnosti, které se vztahují k rozhodovací pravomoci jiných obecních orgánů nebo funkcionářů (§ 102 odst. 2, § 103 odst. 4, § 110 zákona o obcích), do níž nemůže zastupitelstvo obce přímo zasahovat, jsou z poskytnutí členovi zastupitelstva obce obvykle vyloučeny ty údaje, jež jsou zvláštními zákony chráněny před zpřístupněním (např. osobní údaje nebo obchodní tajemství).**
- 5) Má-li člen zastupitelstva obce zájem získat informace vztahující se k přenesené působnosti obce (a nejedná-li se výjimečně o informace vztahující se k přenesené**



působnosti zastupitelstva obce), není ustanovení § 82 písm. c) zákona o obcích aplikovatelné a člen zastupitelstva obce musí využít jiných zákonných nástrojů, zejména zákona o svobodném přístupu k informacím.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni aktualizace
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
-