



ÚŘAD PRO OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ

Pplk. Sochora 27, 170 00 Praha 7
tel.: 234 665 111, fax: 234 665 444
posta@uouu.cz, www.uouu.cz



Čj. UOOU-03260/22-6

ROZHODNUTÍ

Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) jako příslušný nadřízený orgán podle § 20 odst. 4 a 5 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, rozhodl o odvolání žadatele o informace pana Davida Koňářika, nar. 15. 1. 2001, bytem Za Mlýnem 1724, 253 01 Hostivice (dále jen „žadatel“), proti rozhodnutí Správy železnic, státní organizace, IČ: 709 94 234, se sídlem Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, ze dne 20. 10. 2022, č. j. 72351/2022-SŽ-GŘ-O25, o odmítnutí žádosti o informace takto:

V souladu s ustanovením § 20 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se rozhodnutí Správy železnic, státní organizace, ze dne 20. 10. 2022, č. j. 72351/2022-SŽ-GŘ-O25, **ruší a věc se vrací povinnému subjektu k novému projednání.**

Odůvodnění

I.

Vymezení věci

Žadatel požádal žádostí ze dne 29. 7. 2022 Správu železnic, státní organizaci (dále také „povinný subjekt“) o poskytnutí následujících informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“):

„Seznam všech vlaků veřejné dopravy v České republice, trasy těchto vlaků (seznam dopravních bodů a pravidelných časů příjezdu/odjezdu) a informace o skutečné jízdě těchto vlaků (pro každou jízdu vlaku skutečné časy příjezdu/odjezdu) ve strojově čitelném formátu.

1) za rok 2021,

2) za všechny předchozí roky, pro které jsou informace k dispozici.“

Povinný subjekt nejprve dne 16. 8. 2022 vyrozuměl žadatele o prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o 10 dní ve smyslu § 14 odst. 7 InfZ. Dne 24. 8. 2022 zaslal povinný subjekt žadateli sdělení zn. 58188/2022-SŽ-GŘ-O25, kterým mu oznámil výši úhrady spojené s mimořádně rozsáhlým vyhledáním informace. Proti stanovené výši úhrady brojil žadatel stížností dle ustanovení § 16a odst. 1 písm. d) InfZ, o níž Úřad rozhodnul dne 29. 9. 2022 pod č.j. UOOU-03260/22-2 tak, že výši úhrady snížil na 0,- Kč.

Povinný subjekt posléze žadatelovu žádost odmítl rozhodnutím ze dne 20. 10. 2022, č.j. 72351/2022-SŽ-GŘ-O25 s odkazem na ustanovení § 15 ve spojení s § 10a zákona č. 181/2014 Sb., o kybernetické bezpečnosti a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 181/2014 Sb.“), neboť zpřístupnění informace by představovalo ohrožení kybernetické bezpečnosti systémů povinného subjektu, jež jsou součástí kritické infrastruktury státu. Mimo jiné povinný subjekt uvedl, že s ohledem na předchozí rozhodnutí Úřadu, jímž byla požadovaná úhrada snížena na nula korun, musí povinný subjekt postupovat v souladu s péčí řádného hospodáře, přičemž není schopen vynakládat svěřené finanční prostředky na uspokojení individuálního zájmu žadatele. K tomuto tvrzení povinný subjekt odkázal na zákon č. 77/2002 Sb., o akciové společnosti České dráhy, státní organizaci Správa železnic a o změně zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů. Dále povinný subjekt zmínil, že informace v požadované struktuře k dispozici nemá a ani mít nemusí a jejich vytvoření z dostupných zdrojových dat by představovalo mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

Žadatel napadl rozhodnutí povinného subjektu dne 4. 11. 2022 odvoláním, které povinný subjekt postoupil společně se stanoviskem a spisovou dokumentací dne 22. 11. 2022 Úřadu. Součástí postoupené dokumentace nebyly odepřené informace, o které žadatel žádal, tudíž Úřad neměl k dispozici kompletní spisový materiál.

II.

Procesní otázka určení nadřízeného orgánu

Príslušnost k vedení odvolacího řízení a k rozhodnutí o odvolání v předmětné věci, jakož i vztah nadřízenosti Úřadu vůči povinnému subjektu, byla Úřadem již vyslovena v jeho předchozím rozhodnutí, č.j. UOOU-03260/22-2, ze dne 29. 9. 2022, na které Úřad odkazuje.

III.

Věcné posouzení

Úřad na základě řádně, včas a oprávněnou osobou podaného odvolání přezkoumal rozhodnutí povinného subjektu podle ustanovení § 89 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Úřad přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí byla přezkoumána v rozsahu námitek uvedených v odvolání. Podané odvolání je srozumitelné, je z něj patrné, čeho se žadatel domáhá i v jakém rozsahu rozhodnutí povinného subjektu napadá, proto ho nebylo nutné vyzývat k doplnění podání.

Žadatel ve svém odvolání vyjádřil nesouhlas s právní kvalifikací důvodu, pro který povinný subjekt odmítá požadované informace poskytnout. Žadatel považuje tvrzení povinného subjektu o povinnosti hospodárně nakládat se svěřenými finančními prostředky za účelové, neboť touto argumentací by povinný subjekt mohl odmítnout jakoukoli žádost. Za účelové tvrzení považuje žadatel i to, že povinný subjekt požadované informace v dané struktuře nemá k dispozici. V závěru odvolání žadatel navrhuje napadené rozhodnutí zrušit a přikázat povinnému subjektu požadované informace poskytnout.

Právní rámec

Ve smyslu ustanovení § 10a zákona č. 181/2014 Sb. Informace, jejichž zpřístupnění by mohlo ohrozit zajišťování kybernetické bezpečnosti nebo účinnost opatření vydaného podle tohoto zákona, nebo informace, které jsou vedené v evidenci incidentů, ze kterých by bylo možné identifikovat orgán nebo osobu, která kybernetický bezpečnostní incident ohlásila, se podle předpisů upravujících svobodný přístup k informacím neposkytují.

Ustanovení § 10a výše uvedeného zákona bylo do tohoto zákona vloženo novelou č. 205/2017 Sb. a upravuje vztah mezi zákonem č. 181/2014 Sb. a InfZ. Z důvodové zprávy k novele č. 205/2017 Sb. vyplývá, že zákonodárce s ohledem na tehdejší úpravu omezující poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., která cílila na úzký okruh informací, konkrétně na informace z evidence incidentů dle § 9 zákona č. 181/2014 Sb. považoval za nezbytné přistoupit k opatření, které by zajistilo s ohledem na růst počtu útoků v kybernetickém prostoru, účinnější ochranu „citlivých“ informací, které se vztahují k přijatým bezpečnostním opatřením podle zákona č. 181/2014 Sb. V tehdejším účinném znění InfZ ani ustanovení § 11 odst. 4 písm. f) nenaplněvalo požadavky k ochraně takovýchto informací. Zákonodárce tento nedostatek odůvodnil tím, že „potenciální útočník by tak v současné době mohl požádat podle tohoto zákona správce informačních nebo komunikačních systémů kritické informační infrastruktury nebo správce významných informačních systémů o poskytnutí informací o přijatých bezpečnostních opatřeních, přičemž tento povinný subjekt by byl povinen je poskytnout.“

Z tohoto důvodu se zákonodárce rozhodl v souladu s čl. 1 odst. 6 Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 ze dne 6. 7. 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii, a recitály č. 2 a č. 8 uvedené směrnice doplnit výjimku z povinnosti poskytovat informace na základě zákona č. 106/1999 Sb., které se týkají zajišťování kybernetické bezpečnosti podle zákona č. 181/2014 Sb. Zároveň v důvodové zprávě uvedl demonstrativní výčet informací, které není v zájmu zajišťování kybernetické bezpečnosti možné poskytovat. Jimi např. jsou:

- schémata, plány budov,
- technické specifikace (např. topologie sítě),
- konfigurační parametry,
- havarijní plány.

Rovněž se neposkytují informace, jejichž zpřístupnění by mohlo ohrozit účinnost opatření vydaného podle zákona č. 181/2014 Sb. Těmito opatřeními jsou varování, reaktivní opatření a ochranná opatření. Jedná se o instituty, jejichž zveřejnění ne vždy může ohrozit jejich účinnost, případně mít dopad na zajišťování kybernetické bezpečnosti, z tohoto důvodu jsou v návrhu ustanovení § 10a uvedeny zvlášť.

Uvedené omezení práva na informace považoval zákonodárce za souladné s čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť dle svého vyjádření „dospěl k názoru, že v oblasti kybernetické bezpečnosti, která hraje v oblasti bezpečnosti státu stále důležitější roli, převážil požadavek na zajištění bezpečnosti státu a veřejné bezpečnosti, přičemž považuje za nutné konstatovat, že povinný subjekt bude vždy při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací povinen posoudit, zda by opravdu poskytnutí požadované informace mohlo ohrozit

zajišťování kybernetické bezpečnosti a pečlivě v daném případě zvažovat potřebu omezení práva na informace.“ Z uvedeného Úřad dovozuje, že každé omezení práva na informace je nutné pečlivě zvážit, přičemž ani zvláštní ustanovení § 10a zákona č. 181/2014 Sb. nepředstavuje automaticky obligatorní důvod pro odmítnutí žádosti, aniž by povinný subjekt neprovedl správní uvážení týkající se nezbytnosti omezení práva na informace, tj. **prokázal legitimní důvod pro omezení práva na informace**. V tomto případě povinný subjekt je povinen doložit, že by poskytnutím informace k porušení kybernetické bezpečnosti došlo či mohlo dojít a svůj závěr relevantními argumenty zdůvodnit, aby jeho rozhodnutí bylo po právní i skutkové stránce přezkoumatelné.

Dle soudní praxe je rozhodnutí správního orgánu dále nepřezkoumatelné, pokud z něj soud nemůže zjistit, o čem bylo rozhodnuto, jak bylo rozhodnuto, nebo proč tak bylo rozhodnuto. Z odůvodnění musí plynout vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Pokud by tomu tak nebylo, rozhodnutí by bylo nepřezkoumatelným, neboť by nedávalo dostatečné záruky pro to, že nebylo vydáno v důsledku libovůle (srov. např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, čj. 2 Ads 58/2003–75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, ze dne 24. 9. 2003, čj. 7 A 547/2002–24 a ze dne 21. 12. 2006, čj. 2 As 37/2006–63, publ. pod č. 1112/2007 Sb. NSS). Zároveň judikatura dovodila, že nedostatečné odůvodnění správního rozhodnutí není důvodem pro zrušení tohoto rozhodnutí, pokud jsou skutkové údaje, z nichž správní orgán vycházel, obsahem správního spisu, a skutkové a právní úvahy správního orgánu, které vedly k vydání rozhodnutí, jsou ze spisu alespoň v základních rysech bez pochyb rekonstruovatelné. Účelem soudního přezkumu správních rozhodnutí totiž není lpění na formální dokonalosti správních rozhodnutí, ale účinná ochrana veřejných subjektivních práv adresátů veřejné správy. Klíčové tedy je, že soud může učinit úvahu o tom, zda je rozhodnutí správního orgánu po právní i skutkové stránce v souladu se zákonem (rozsudek NSS ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006–36).

Úřad v uvedeném případě vycházel z výše uvedeného právního rámce.

Aplikace na předmětný případ

Úřad po přezkoumání odvoláním napadeného rozhodnutí a důvodů, na které se povinný subjekt odvolává ve výroku tohoto rozhodnutí, dospěl k závěru, že odvolání je důvodné, neboť napadené rozhodnutí bylo vydáno v rozporu s právními předpisy.

Povinný subjekt se ve výroku svého rozhodnutí sice odvolává na speciální důvod pro odmítnutí žádosti, jež je upraven v zákoně č. 181/2014 Sb., nicméně v odůvodnění neuvedl podrobnější správní uvážení, které by alespoň dle svého obsahu reflektovalo výše nastíněný právní rámec. Povinný subjekt nikterak nevysvětlil, jak by poskytnutím požadovaných informací došlo či mohlo dojít k porušení kybernetické bezpečnosti ani zda omezení žadatelova práva na informace je legitimní, čímž své rozhodnutí zatížil vadou nepřezkoumatelnosti.

Povinný subjekt však vedle výše uvedeného důvodu v převážné části odůvodnění napadeného rozhodnutí odůvodňuje neposkytnutí požadovaných informací odkazem na plnění povinností řádného hospodáře, které z důvodu snížení stanovené úhrady Úřadem, k níž došlo na základě vydaného rozhodnutí o stížnosti ze dne 29. 9. 2022, č.j. UOOU-03260/22-2, nebude moci v souvislosti s poskytnutím informací plnit. Povinný subjekt rovněž

odkazuje na faktickou neexistenci požadovaných informací ve struktuře, kterou žadatel uvedl ve své žádosti, přičemž vytvoření informace z dostupných zdrojových dat by představovalo mimořádně rozsáhlé vyhledání informace.

Úřad k uvedeným částem odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatuje, že povinný subjekt svou liknavostí při stanovení výše úhrady za vyhledání požadovaných informací, které nesplňovalo požadavky stanovené zákonem a dosavadní judikaturou, ztratil nárok na úhradu stanovených nákladů. Úřad si je vědom, že povinný subjekt je vázán povinností plnit roli řádného hospodáře se svěřenými prostředky, nicméně tato argumentace nemůže jít k tíži žadatele a jeho ústavně zaručenému právu na informace. Úřad proto považuje uvedenou část argumentace povinného subjektu za ryze účelovou, která nepředstavuje zákonný či faktický důvod pro odmítnutí žádosti. S ohledem na tuto skutečnost shledal Úřad napadené rozhodnutí v této části nezákonným.

Jde-li o tvrzenou neexistenci požadovaných informací, lze navzdory žadatelově námitce povinnému subjektu přisvědčit, že informace ve struktuře požadované žadatelem mít povinný subjekt reálně nemusí, což ostatně povinný subjekt tvrdil již v přechozím projednání žádosti, kdy oznámením žadateli stanovil úhradu nákladů. Úřad rovněž nevylučuje, že by poskytnutím těchto informací mohlo dojít k vytvoření zcela nové informace ve smyslu § 2 odst. 4 InfZ, kterou není povinný subjekt povinen poskytovat. Nicméně, aby Úřad přisvědčil danému důvodu pro odmítnutí žadatelovy žádosti, muselo by odůvodnění napadeného rozhodnutí obsahovat náležitou argumentaci, což se však nestalo.

K výkladu pojmu „nová informace“ ve smyslu ustanovení § 2 odst. 4 InfZ, tedy důvodu, který z informační povinnosti vyjímá právě tvorbu nových informací, judikoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 2. 2012, č.j. 1 As 141/2011 – 67, ve kterém uvedl, že je třeba rozlišovat případy, kdy je povinný subjekt schopen požadované informace sestavit ze „zdrojových“ informací, kterými disponuje, v zásadě mechanickým způsobem, a situacemi, v nichž sestavení požadované informace překračuje rámec takových jednoduchých úkonů. K rozlišení obou kategorií pak Nejvyšší správní soud uvedl, že *„[m]usí být hledáno v míře 'intelektuální náročnosti' činnosti, která by byla nutná pro přípravu odpovědi na žádost. Jinak řečeno o vytváření nové informace půjde pouze tehdy, jestliže k vytvoření odpovědi na žádost nestačí pouhé mechanické vyhledání a shromáždění údajů, které má povinný subjekt k dispozici a které jsou žadatelem poptávány, ale jestliže je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracovávání nad rámec prostého 'vtělení' do odpovědi na žádost.“*

Z výše uvedeného vyplývá, že při aplikaci daného důvodu pro odmítnutí žádosti je třeba důsledně rozlišovat, zda pro zpracování požadovaných informací je třeba pouhého mechanického vyhledání ve zdrojových informacích, či zda je třeba k jejich zpracování nutné použít složité analytické postupy, intelektuálně náročné myšlenkové postupy či výkladové metody. Pouze v případě zpracování požadovaných informací za užití analýzy či hodnotící úvahy, která jde nad rámec prostého vyhledání požadovaných informací a jejich vtělení do požadované podoby, lze přistoupit k odmítnutí žádosti na základě § 2 odst. 4 InfZ, tedy z důvodu, že není povinností povinného subjektu vytvářet nové informace.

Pokud by Úřad měl posuzovat povinným subjektem tvrzenou neexistenci požadovaných informací, pak je nucen konstatovat, že povinný subjekt tento faktický důvod věrohodnými argumenty a příslušnými skutkovými zjištěními neprokázal, respektive nevypořádal se s tím, zda byly v daném případě splněny obě podmínky pro odmítnutí informací z důvodu jejich neexistence. Z hlediska hmotněprávního může být žádost odmítnuta na základě ustanovení § 2 odst. 4 InfZ, jsou-li splněny dvě podmínky: **požadovaná informace u povinného subjektu neexistuje** (nebyla vytvořena, resp. zaznamenána ve smyslu ustanovení § 3 odst. 3, případně v době podání žádosti u povinného subjektu již „neexistuje“) **a současně povinný subjekt nemá zákonnou povinnost danou informací disponovat**, přičemž ta může být dána nejen výslovně, ale může též nepřímou vyplývat z jiných právních povinností (srov. FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 63).

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 8. 10. 2015, č.j. 5 As 24/2015–36, konstatoval: „Po povinném subjektu tedy nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací, v tomto směru mu z povahy věci nemůže ani svědčit břemeno důkazní k prokázání skutečnosti, že určité informace nemá, neboť nelze prokazovat negativní skutečnost. **Po povinném subjektu je ovšem nutné požadovat zdůvodnění toho, jaké konkrétní skutečnosti jej vedly k závěru o tom, že požadované informace nemá.** Zcela nedostatečným by tedy bylo sdělení povinného subjektu, kterým by bez bližšího zdůvodnění pouze oznámil, že požadované informace nemá. Povinný subjekt musí zejména řádně odůvodnit, z jakých důvodů požadovanými informacemi nedisponuje, resp. disponovat ani nemůže, a na základě jakých skutečností dospěl ke zjištění, že požadované informace nemá (např. zda je vyhledával ve svém informačním systému, v archivu apod.). Takové sdělení včetně jeho zdůvodnění a jeho věrohodnosti je zapotřebí posuzovat v každém jednotlivém případě samostatně v závislosti na jeho konkrétních okolnostech, a to rovněž s přihlédnutím k tomu, zda se nemůže např. jednat jen o obstrukční jednání povinného subjektu. Nelze tedy bez dalšího dovozovat, že pokud povinný subjekt žadateli o informace bez relevantního zdůvodnění pouze sdělí, že tyto informace nemá, musí se žadatel s tímto tvrzením spokojit.“

S ohledem na výše uvedené Úřad shledal, že napadené rozhodnutí je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, a je založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu, který vyžaduje zásadní doplnění.

IV. Závěr

S ohledem na výše uvedené shledal Úřad žadatelovo odvolání důvodným, neboť napadené rozhodnutí je z části nezákonné a z části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a absenci příslušných skutkových zjištění. Úřadu v takovém případě nezbylo než dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit povinnému subjektu k novému projednání, jelikož nebylo možné, aby ve věci sám rozhodl.

Úřad dále konstatuje, že ve vztahu k požadovaným informacím nemohl vydat informační příkaz podle ustanovení § 16 odst. 4 InfZ, neboť nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí i vady zjištěného skutkového stavu takový postup vylučují. Nadřízený orgán musí mít při postupu dle ustanovení § 16 odst. 4 InfZ za nepochybné, že v posuzovaném případě

není dán žádný ze zákonných či faktických důvodů uznaných judikaturou správních soudů pro odmítnutí požadovaných informací, což však není tento případ. Úřad pro další řízení povinný subjekt rovněž upozorňuje, že je jeho povinností, v souladu s ustanovením § 88 odst. 1 správního řádu, postoupit nadřízenému orgánu úplný spisový materiál. Součástí spisu jsou tedy i informace ve smyslu § 17 odst. 3 správního řádu, které jsou z povahy věci vyloučeny z nahlížení do spisu a vedeny odděleně mimo spis.

S ohledem na výše uvedené bylo rozhodnuto, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení

Proti tomuto rozhodnutí se podle ustanovení § 20 odst. 4 InfZ ve spojení s ustanovením § 91 odst. 1 správního řádu nelze odvolat.

Praha 16. prosince 2022

Mgr. Lenka Kopřivová
pověřená zastupováním
vedoucího oddělení rozhodování

Rozdělovník:

1. David Koňářík, Za Mlýnem 1724, 253 01 Hostivice, ID DS: e79s38m
2. Správa železnic, státní organizace, Dlážděná 1003/7, 110 00 Praha 1, DS: uccchjm