

Příloha: Odůvodnění rozkladu

Jakub Michálek

9. srpna 2010

Obsah

1	Použité zákony v účinném znění a judikatura	1
2	Včasnost	2
3	Působnost	2
4	Důvody rozkladu a dikce relevantního ustanovení	2
5	Obecně k termínu rozhodnutí	3
5.1	Ústavní pořádek	3
5.2	Rozhodnutí orgánu veřejné moci	4
6	Omezené poskytnutí nové informace vzniklé při přípravě rozhodnutí	5
6.1	Původcem musí být povinný subjekt	5
6.2	Příprava rozhodnutí	6
6.3	Přípravu rozhodnutí musí ukončit rozhodnutí	6
6.4	Extenzivní výklad pojmu rozhodnutí	7
7	Rozpor s účelem úpravy svobodného přístupu k informacím	7
7.1	Povinnost zdůvodnit omezení použitím čl. 17 Listiny	7
7.2	Omezení přístupu k informacím, nikoliv odepření	8

1 Použité zákony v účinném znění a judikatura

- Ústava České republiky (dále Ústava)
- Listina základních práv a svobod (dále Listina)
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (zkratkou ZřM),
- Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále informační zákon nebo zkratkou InfZ),
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (nebo zkratkou SpŘ),
- Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon nebo zkratkou SlužZ).
- *Ústavní stížnost Mgr. F. K., Ph.D.*
Nález Ústavního soudu ze dne 2.6.2010, sp. zn. I.ÚS 1885/09.
- *Občané brněnské aglomerace proti dálničním průtahům svým městem v. Ministerstvo financí.*
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2008, sp. zn. 1 As 44/2008.
- *J. K. ml. v. Kancelář prezidenta republiky.*
Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12.7.2007, sp. zn. 2 As 89/2006.
- *Sdružení pro záchranu prostředí Calla v. Ředitel Správy úložišť radioaktivních odpadů.*
Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25.3.2002, sp. zn. 33 Ca 81/2001.

2 Včasnost

1. Žadatelce bylo rozhodnutí povinného subjektu doručeno dne 23. července 2010, lhůta začala běžet podle §40(1)a SpŘ dne 24. července 2010 a protože by skončila dne 7. července 2010, posouvá se podle §40(1)c SpŘ konec lhůty na den 9. srpna 2010, kdy žadatelka rozklad podává do datové schránky.

3 Působnost

2. Přípravu normativních právních aktů v působnosti povinného subjektu vyjadřuje §24 ZřM, podle něhož ministerstva „připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů.“ Přitom zákon ukládá v §22 ministerstvům povinnost o návrzích závažných opatření, mezi něž změna zákona bezesporu patří, „přiměřeným způsobem“ informovat veřejnost.

3. Vzhledem k tomu, že použité výrazové prostředky jsou totožné s výrazovými prostředky podle čl. 17(5) Listiny, nesou podle základní zásady konzistence právního výkladu i stejný význam. Požadovaná informace spadala podle §8 ZřM do působnosti ministerstva kultury, které je ústředním orgánem státní správy pro autorský zákon, a mělo tedy povinnost přiměřeně žadatelku informovat, nikoliv její žádost bez odůvodnění odmítnout.

4 Důvody rozkladu a dikce relevantního ustanovení

4. Žadatelka brojí proti části rozhodnutí, kterým povinný subjekt odmítl poskytnout informace podle bodu 1 žádosti. Žadatelka se domnívá, že v tomto případě povinný subjekt pochybil v posouzení právní otázky, kdy může povinný subjekt odmítnout poskytnutí informace.

- Zákon nedovoluje podle §11(1)b InfZ poskytnutí informací odepřít, ale pouze omezit, přičemž takové omezení musí být podloženo důvodem podle čl. 17(4) Listiny, jinak je nepřezkoumatelné a nezákonné (zejména body 3, 24–30 tohoto podání).
- Extenzivní výklad pojmu rozhodnutí podle §11(1)b InfZ, který povinný subjekt použil, nepřiměřeně zúžil svobodný přístup žadatelky k informacím a neodpovídá výrazovým prostředkům textu zákona, jeho systematické a předmětu a účelu posuzované úpravy (zejména body 6–13, 16–19 tohoto podání).

5. Povinný subjekt je podle §11(1)b InfZ oprávněn *omezit* poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.

5 Obecně k termínu rozhodnutí

5.1 Ústavní pořádek

6. Ústava používá tři termíny:

- politická rozhodnutí (čl. 6 Ústavy),
- rozhodování (čl. 6 Ústavy) a
- rozhodnutí (např. čl. 43(3) Ústavy).

7. Politická rozhodnutí je podle čl. 5 Ústavy nutno chápat jako všechny projevy volní činnosti v politickém systému. Termín politická rozhodnutí tak zahrnuje i zákony a rozhodnutí správního úřadu.

8. Termín rozhodování např. podle čl. 88(2), 94(2), 95 Ústavy označuje proces, kterým vzniká rozhodnutí v právním smyslu, nebo opakované přijímání takových rozhodnutí.

9. Rozhodnutím v právním smyslu, či jen rozhodnutím, míní se konečně právní vyjádření uvážení člověka nebo skupiny lidí, které má být v souladu s ústavními a jinými zákony. Soulad s ústavními zákony pak má dvě formy podle čl. 2 Listiny:

- veřejnoprávní jako dovolenost uplatňovat veřejnou moc jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví,
- soukromoprávní jako dovolenost činit, co není zákonem zakázáno (explicitně např. rozhodování podle čl. 3(2) Listiny).

5.2 Rozhodnutí orgánu veřejné moci

10. Podle čl. 2(3) Listiny může orgán veřejné moci rozhodovat pouze v případech zákonem stanovených. Taková rozhodnutí musí podléhat formálním právním pravidlům, což vyplývá z charakteristiky České republiky jako právního státu podle čl. 1(1) Ústavy. Z Ústavy dále vyplývá,¹ že orgány veřejné moci mohou podle veřejného práva rozhodovat o

¹Ze zákona pak vyplývá, že organizační složky státu rozhodují i o nakládání s majetkem v státu ve vztazích, kde stát vystupuje jako právnická osoba soukromého práva.

- podstatných právních skutečnostech (rozhodnutí vlády a Parlamentu podle čl. 43 Ústavy v zájmu veřejné bezpečnosti, rozhodnutí prezidenta podle čl. 34 Ústavy, abstraktní kontrola ústavnosti ústavním soudem, některá rozhodnutí zastupitelstva a rady obce podle čl. 104 Ústavy a obecního zřízení, výjimečně rozhodnutí komory Parlamentu o přípustnosti trestního stíhání podle čl. 27(5) Ústavy),
- právech a povinnostech soukromých osob a procesních otázkách (individuální právní akty); tj. rozhodnutí ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy podle čl. 79(1) resp. §20 ZřM, v jejich působnosti na základě zákona,² a rozhodnutí soudů v konkrétních věcech (např. rozhodnutí o vině a trestu za trestné činy, ochrana soukromoprávních vztahů, nesporná rozhodnutí). Tato rozhodnutí nazývá informační zákon „rozhodnutí o právech a povinnostech osob“ (např. §5(1)b InfZ).

11. Tím je pro účely řízení podle informačního zákona jasně vymezen obsah a rozsah pojmu rozhodnutí, které nelze konstruovat jako dílčí subjektivní práva orgánů moci výkonné v legislativním procesu, která vyplývají jen z legislativních pravidel vlády a nemohou tedy působit proti právu na informace, které zaručuje ústava a zákon. Není možné odkazem na uvážení správního orgánu při výkladu termínu rozhodnutí změnit význam vyplývající z ústavních a jiných zákonů.³

12. Takový výklad by byl extenzivní a značně by omezoval rozsah informací, na jejichž poskytnutí má žadatel právo. Extenzivní výklad omezení práva na informace kritizoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci *Občanská společnost v. Ministerstvo financí* (2008), kde označil zdůvodnění soudu první instance, který termín rozhodnutí „vztáhl na všechny úkony, mající povahu rozhodnutí – tedy i politická rozhodnutí, včetně rozhodnutí vlády České republiky“, za „zcela nesprávné [...] z hlediska elementární logiky konstrukce úpravy práva na přístup k informacím.“

13. Podobné stanovisko zaujal Nejvyšší správní soud ve věci *J. K. ml. v. Kancelář prezidenta republiky* (2007), kde konstatoval, že „[r]estriktivní výklad [práva na informace] není možný, neboť právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Nepřípustné výkladové restriktice se tak týkají nejen případného omezení informací, které lze poskytnout, ale též subjektů, které jsou povinny informace poskytovat.“

²Např. § 2(1) zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči.

³Podobně rozřešil otázku i Nejvyšší správní soud ve věci *J. K. ml. v. Kancelář prezidenta republiky* (2007), kde konstatoval, že je potřeba rozlišovat akty správní a ústavní.

6 Omezené poskytnutí nové informace vzniklé při přípravě rozhodnutí

14. Podle §11(1)b InfZ může povinný subjekt omezit poskytnutí nové informace, která vznikla při přípravě rozhodnutí, přičemž

- rozhodnutí pochází od povinného subjektu,
- příprava rozhodnutí se ukončuje rozhodnutím.

6.1 Původcem musí být povinný subjekt

15. Možnost ministerstva kultury, které bylo v podané žádosti povinným subjektem, navrhnout na jednání vlády novelu zákona podle §24 ZřM mezi rozhodnutí nepatří; rozhodnutím je totiž až návrh schválený vládou (jak to taxativně předepisuje čl. 41(2) Ústavy), ministerstvu je ZřM uložena pouze jeho příprava.

16. Pak se ale povinný subjekt nemůže odvolávat na §11(1)b, protože ten se vztahuje výlučně na přípravu rozhodnutí povinného subjektu, nikoliv na informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí subjektu jiného. Ani Ústava, ani ZřM nedávají povinnému subjektu pravomoc rozhodovat o vládním návrhu zákona; že by ministrův návrh představoval rozhodnutí nevyplývá ani z legislativních pravidel vlády. Legislativní pravidla vlády nadto ani nejsou pramenem práva, zavazují pouze správní úřady, a nelze se na ně odvolávat při posuzování omezení ústavně zaručeného práva na informace.

17. Krátce, ministrův návrh není rozhodnutím v právním smyslu, ale jen výkonem dílčího oprávnění v legislativním procesu. To ostatně potvrzují i dokumenty ve vládní knihovně připravované legislativy eKLEP, kde ministři zveřejňují pouze návrhy rozhodnutí, ale sami rozhodnutí nevydávají.

6.2 Příprava rozhodnutí

18. Termín příprava rozhodnutí se v právním řádu České republiky systematicky vyskytuje; například v nařízení vlády č. 137/2009 Sb., kterým se stanoví katalog prací ve veřejných službách a správě a §218(3) SlužZ – termín příprava rozhodnutí nese vždy význam přípravy správního rozhodnutí. U soudů má podle vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a

krajské soudy, příprava rozhodnutí rovněž význam přípravy rozhodnutí jako individuálního právního aktu.

19. V právním řádu České republiky není termín příprava rozhodnutí nikdy použit ve smyslu přípravy normativního aktu. Naproti tomu např. §6(2)a SlužZ hovoří o „přípravě návrhů právních předpisů“. Proto se argument povinného subjektu, podle něhož příprava rozhodnutí zahrnuje i přípravu normativních právních aktů, jeví jako neopodstatněný.

6.3 Přípravu rozhodnutí musí ukončit rozhodnutí

20. Požadavek ukončení přípravy rozhodnutím implikuje, že musí být časově omezena. K dosažení časového omezení k rozhodnutí správní řád obsahuje institut lhůty, podle soudního řádu by pak neukončení přípravy rozhodnutím znamenalo *denegatio iustitiae*. Tím je zdůvodněna nutnost ukončení přípravy rozhodnutím u moci výkonné a soudní. U moci zákonodárné samozřejmě nepřipadá pojmově rozhodnutí vůbec v úvahu, vyjma případů bezpečnosti státu, kde rozhoduje bezodkladně.

21. Opačný výklad by znamenal, že povinný subjekt nemá povinnost poskytnout informace o přípravě rozhodnutí, která nebyla ukončena rozhodnutím (například z důvodu, že z legislativního záměru sešlo). Právo veřejnosti na informace o činnosti úřadu by pak bylo nesmyslně zúženo, a to bez jakéhokoliv důvodu požadovaného čl. 17(4) Listiny. Takto široký výklad rozhodnutí povinného subjektu, který pod pojem rozhodnutí podřazuje jakékoli volní úkony včetně návrhu novely, na které by mohl povinný subjekt pracovat věčně, a to bez jakékoli veřejné kontroly, považuje žadatelka za nesprávný, protože odporuje účelu úpravy, kterým je právě veřejná kontrola.

6.4 Extenzivní výklad pojmu rozhodnutí

22. S ohledem na přednesenou argumentaci je potřeba zdůraznit, že úvaha v komentáři k zákonu o svobodném přístupu k informacím,⁴ podle níž je třeba termínem rozhodnutí rozumět „jakékoli řešení určité záležitosti povinným subjektem,“ není výstižná už z toho důvodu, že zákon mluví o jednorázovém rozhodnutí, kterému předchází příprava, zatímco komentář mluví o kontinuálním řešení určité záležitosti.

⁴Adam Furek, Lukáš Rothanzl: *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 268.

23. Zdůvodnění této teze v komentáři, jejíž nesoulad s názorem Nejvyššího správního soudu si autoři uvědomují, slovy „zákon s takovým omezením nepočítá a ve svém důsledku by takový výklad vedl v mnoha případech ke znemožnění řádného rozhodování povinných subjektů,“ lze v první větě považovat za nonexistentní a v druhé větě odbýt námitkou *estoppel*. Nelze totiž zároveň vykládat rozhodnutí extenzivně jako „jakékoliv řešení určité záležitosti“, třeba neformální, a zároveň mluvit o „řádném rozhodování,“ které explicitně obsahuje požadavek řádu, tedy zvláštního předepsaného postupu umožňujícího např. kontrolu a přezkum, který u neformálních rozhodnutí splněn není. Z teleologického hlediska se pak žadatelka domnívá, že kontrola rozhodování veřejností díky svobodnému přístupu k informacím patří mezi základní atributy řádného rozhodování.

7 Rozpor s účelem úpravy svobodného přístupu k informacím

24. Žadatelka nezastává názor, že by predestřený výklad implikoval, že se omezení poskytování informací podle §11 nikdy nemůže týkat návrhů normativních aktů připravovaných v legislativním procesu. Povinný subjekt však musí doložit ústavně konformní důvod pro odepření informace, nikoliv obecně konstatovat, že jakýkoliv legislativní záměr úpravě zákona o svobodném přístupu k informacím nepodléhá.

7.1 Povinnost zdůvodnit omezení použitím čl. 17 Listiny

25. Nejvyšší správní soud ve věci *Občané brněnské aglomerace proti Ministerstvu financí* (2008) zdůraznil, že výklad ustanovení §11(1)b InfZ jakožto omezení práva na přístup k informacím, nemůže odporovat čl. 4(4) a čl. 17(4) Listiny. Nejvyšší správní soud aplikoval zásadu hierarchie normativních právních aktů, z níž dovodil, že Listina jako předpis „vyšší právní síly stanoví kategoricky požadavek na takový výklad a aplikaci zákonných ustanovení omezujících právo na přístup k informacím, který co nejvíce šetří jeho smyslu a podstaty a respektuje Listinou připuštěné důvody pro omezení práva na přístup k informacím; těmi jsou právě jen opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnost.“

26. Z hlediska tohoto taxativního výčtu se rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí jeví žadatelce jako aplikace omezení podle §11(1)b, která vy-

bočuje z ústavních kautel. Podle žadatelky povinný subjekt neuvedl jediný důvod, pro nějž by bylo omezení v demokratické společnosti nezbytné, protože žádný takový důvod neexistuje. S tímto výkladem se ztotožnil i Ústavní soud u stížnosti *Mgr. F. K., Ph.D.*, kde odkázal na svou předchozí judikaturu a zdůvodnil tento výklad z hlediska ústavní komparatistiky.

7.2 Omezení přístupu k informacím, nikoliv odepření

27. Podle §11(1)b InfZ, kterým se provádí ústavní zásada svobodného přístupu k informacím, je orgán oprávněn omezit poskytnutí informace, přitom však musí přihlížet k výkladovým pravidlům podle čl. 4(4) Listiny. Musí dbát podstaty a smyslu subjektivního práva žadatelky, a podle zavedené ústavní doktríny nesmí žádné právo zcela zaniknout na úkor jiného oprávněného zájmu. Tomu odpovídá i zákonná úprava §11(1) InfZ, která hovoří o omezení, nikoliv odepření poskytnutí informace. Až bezprostředně následující odstavec §11(2) InfZ hovoří o odepření poskytnutí informace, a lze tedy *a contrario* dovodit, že v případě §11(1) InfZ musí být alespoň základní informace žadateli poskytnuta.

28. Stejný důvod vedl Nejvyšší správní soud ve věci *Občané brněnské aglomerace proti Ministerstvu financí* (2008) ke konstatování, že při odmítnutí žádosti o informace „musí povinný subjekt v případech fakultativního odepření zdůvodnit, proč takový postup zvolil a musí tak učinit právě s ohledem na již výše citovaná ustanovení Listiny základních práv a svobod, protože právě ona stanoví meze uvážení povinného subjektu při aplikaci předmětného ustanovení informačního zákona.“ Povinný subjekt v tomto případě odmítnutí zdůvodnil tak, že „dokumenty, o něž žadatel žádá, jsou toliko podkladem pro zpracování finálního návrhu novely.“ Žadatelka však v tomto odůvodnění důvody podle čl. 17(4) Listiny nespatřuje.

29. Závěrem povinný subjekt odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze v případě *Sdružení Calla v. Ředitel Správy úložišť radioaktivních odpadů* (2001). Odkaz povinné subjektu na citovaný případ však není důvodný, protože omezení podle §11(1)b InfZ zde vysvětluje požadavek bezpečnosti státu při nakládáním s radioaktivním materiálem. Důvod odmítnutí byl ale v citovaném případě ryze formální, neboť soud jen *a margo* konstatoval, že se žadatel domáhal „návrhu novely nařízení vlády“, který spadá do působnosti ministra průmyslu obchodu, nikoliv Správy úložišť radioaktivního odpadu, která může podávat pouze doporučení. Tím spíš z tohoto rozhodnutí vyplývá, že ministerstvo, jemuž příprava normativních aktů přísluší, má povinnost příslušné informace poskytovat.

30. Závěrem má žadatelka za to, že povinný subjekt patřičně nezdůvodnil, proč část požadovaných informací poskytl některým subjektům z vlastní iniciativy, zatímco žadatelce podle informačního zákona jejich poskytnutí odepřel. Konkrétně, povinný subjekt má k dispozici *Pracovní návrh Ministerstva kultury na novelizaci autorského zákona ze dne 9.7.2010*, který uvolnil několik dní před tím, než dne 12.7.2010 rozhodl. Povinný subjekt rozeslal tuto informaci na celé řadě soukromých osob. Tím, že odepřel její poskytnutí bez zákonem předepsaného důvodu, zasáhl i do rovnosti osob před zákonem (čl. 4(3) Listiny).