

Transparentnost veřejné správy aneb jde o opatření obecné povahy?

PETR KOLMAN, PRÁVNICKÁ FAKULTA MASARYKOVY
UNIVERZITY, BRNO

S rozmachem moderního právního státu¹ narůstají samozřejmě legitimní požadavky na kvalitu veřejné správy. Jedním z neopomenutelných kvalitativních prvků určitě je transparentnost veřejné správy.

Pod zmíněným principem transparentnosti můžeme též rozumět průhlednost, dostatečnou informovanost a s tím související veřejnou kontrolu správy věcí veřejných.

Cílem mého textu je zamyslet se nad jedním aktuálním judikátem Nejvyššího správního soudu č. 8 Ao 4/2011-22, který ve svých (sekundárních) důsledcích omezuje ústavní právo na informace či spíše parciálně znesnadňuje jeho realizaci.

Stěžejní otázkou mého textu navozenou citovaným rozsudkem NSS je, zda sazebník úhrad za poskytování informací je tzv. opatřením obecné povahy. Řešená problematika tedy nabývá na pomyslné atraktivitě, jelikož se dotýká i jiné časté aktuální otázky nejen veřejného práva, tedy co je a není v reálném životě opatřením obecné povahy?

Co je právo na informace?

Právo na informace z hlediska systematiky ústavního pořádku řadíme v ČR mezi práva politického charakteru zaručená Listinou základních práv a svobod. Politická práva jsou neodmyslitelně spjata s aktivitou člověka při správě věcí veřejných ve státě. Do ústav se tato politická práva začala prosazovat již od dob Velké francouzské revoluce a možno je vystopovat už v Prohlášení práv člověka a občana vydaném koncem 18. století.

Přední ústavně-právní teoretik J. Filip k tomu píše: Širší pojetí politických práv pod nimi nechápe jen účast na správě veřejných záležitostí formou hlasování nebo výkonem nějaké funkce nebo úřadu, nýbrž sem řadí i to, co se někdy označuje za politickou svobodu. To je např. svoboda projevu, právo na informace, svoboda sdružování, shromažďování.²

Právo na informace je právem specifické povahy. Jeho zvláštnost tkví v tom, že je právem jako takovým (tedy samo o sobě) a zároveň je třeba ho chápat jako most k uskutečnění práv dalších. Zároveň také právo na informace naopak může stát v cestě k realizaci jiných práv.³

Pokud jsem se zmínil o významu práva na informace jako mostu či prostředku k právům dalším, zaručeným v našem ústavním pořádku, dokládám toto tvrzení kupříkladu skutečností, že právo na informace je nezbytné pro efektivní realizaci práva shromažďovacího (zaručeného v článku 19 Listiny) nebo práva petičního (článek 18 Listiny), taktéž je přirozeným předpokladem pro výkon práva sdružovacího (čl. 20 Listiny).

A *conto* práva na informace jako překážky k výkonu práv dalších zde poukazuji zejména na možnost střetu realizace práva na informace versus právo na ochranu soukromých údajů, tedy dat ze soukromého a rodinného života (článek 10 Listiny). V právu na informace je obsažena jistá nebezpečnost pro legální oprávnění zajištěná jak ústavními zákony, tak právními předpisy nižší právní síly. Z toho do jisté míry vyplývá, proč nelze právo na informace (stejně tak transparentnost veřejné správy) chápat neomezeně.

Právo na informace není ničím neohraničeným oprávněním člověka k uspokojení jeho zvědavosti,⁴ nýbrž je to právo na informace v politickém slova smyslu sloužící k realizaci občana ve veřejném životě daného státu. To značí, aby kterýkoliv člověk žijící ve státě mohl získávat relevantní informace o tom, co se děje ve společnosti a na základě těchto informací měl dispozici realizovat svá politická práva.

Úhrada za poskytování informací

Nejprve si připomeňme, že jde o právo, nikoliv povinnost povinného subjektu. Povinný subjekt může, ale nemusí žádat úhradu nákladů za poskytnutou informaci, jinak vyjádřeno, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím úhradu nákladů obligatorně nenařizuje.

Nejedná se o platbu za poskytnutí informace, jak se mnohdy mylně domnívá žadatelská veřejnost, ale o zaplacení nákladů vynaložených na poskytnutí informace.⁵ *Raison d'être* této

¹ *Rule of law, Rechtsstaat, État de droit, Estado de Derecho, Stato di diritto, Rechtsstaat, Hukukun üstünlü ü.*

² Cit. Filip J.: Vybírané kapitoly ke studiu ústavního práva, Masarykova univerzita Brno, 1997, str. 93.

³ Viz. Kolman, P.: *Právo na informace*, Masarykova univerzita, 2010.

⁴ Jedním z relevantních odrazů vyššího stupně zvědavosti – tedy bulvární – je skutečnost, že ve většině zemí EU bulvární deníky zaujímají první místo v počtu prodaných výtisků, a v Česku je to deník Blesk a na Slovensku deník Nový čas, což je určitě významný sociologický fenomén.

⁵ Např. za CD, poštovné, náklady na kopírování.

úpravy je *ex lege* šetření veřejných financí v případě, že by výlohy na poskytování informací povinný subjekt přespříliš finančně zatěžovaly. Ne tedy zpoplatnění přístupu k informacím, které by mělo za cíl blokovat (zcela či zčásti) svobodný přístup k informacím fyzických a právnických osob v pozici žadatelů o informace od povinných veřejných subjektů.

Pokud jde o hrazení nákladů, zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím stanoví, že povinné subjekty jsou v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Povinný subjekt může vyžádat i úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací.

Pokud byla v licenční smlouvě sjednána odměna, pak již nelze (duplicitně) požadovat úhradu nákladů. V případě, že povinný subjekt za poskytnutí informace požaduje úhradu, musí písemně (nikoliv jen ústně) oznámit zmíněnou skutečnost spolu s výší úhrady žadateli, a to ještě před poskytnutím informace. Z oznámení musí být nesporné, na základě jakých skutečností a jakým způsobem byla výše úhrady povinným subjektem vyčíslena.

Nesplní-li povinný subjekt vůči žadateli oznamovací povinnost, ztrácí *ex lege* nárok na úhradu nákladů. Oznamovací povinnost zde plní preventivní funkci, a rovněž posiluje právní jistotu žadatelů o informace.

Každý povinný subjekt musí povinně pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách tyto údaje zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné, jakož i umožnit pořízení jejich kopie, mj. i sazebník úhrad za poskytování informací.^{6, 7}

Opatření obecné povahy

Jelikož hlavní otázkou našeho textu je zda sazebník úhrad za poskytování informací je tzv. opatřením obecné povahy (dále jen OOP), stručně si zde definujeme, co rozumíme pod pojmem OOP?

Správní řád, jako vůdčí předpis správního práva procesního, v ustanovení § 171 vymezuje opatření obecné povahy jako specifický akt, jehož forma se nachází mezi normativním správním aktem a individuálním správním aktem. OOP je tedy zvláštní typ úkonu správního orgánu na pomezí mezi správním aktem a právním předpisem. OOP bývá též označováno jako akt hybridní či smíšené povahy.

Cui bono? Zavedení OOP do českého pozitivního práva bylo motivováno jednak zahraniční zkušeností – SRN a Švýcarska.⁸ Ale zejména tím faktem, že moderní chápání vázanosti ve-

řejné správy zákonem, jako vůdčí ideje právního státu, směřuje k tomu, aby dotčené osoby měly garantována alespoň minimální procesní práva i pro ten případ, kdy se úkon správního orgánu týká jejich zájmů, byť nelze jmenovitě určit účastníky.⁹ Tento aspekt je stěžejní i pro naši problematiku, jak bude čtenáři patrné níže.

Zdůrazněme, že OOP není rozhodnutím z toho důvodu, že nesměruje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, které by mohly být účastníky správního řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 spr. ř. U OOP absentuje jeden ze základních znaků správního rozhodnutí, kterými nepochybně jsou konkrétní osoby, konkrétní věc a konečně založení, změna nebo zrušení subjektivních práv nebo povinností těchto osob, popř. závazné určení těchto práv či povinností v případě deklaratorních aktů (§ 9 správního řádu). A naopak právním předpisem není OOP, protože jeho předmětem je¹⁰ řešení určité konkrétní věci (být vůči neurčitěmu okruhu osob) a nikoliv stanovení obecných pravidel chování, což je, resp. by alespoň měl být, obecný znak veškerých právních předpisů, včetně těch podzákoných (resp. sekundárních).¹¹

Je sazebník opatřením obecné povahy?

Kriticky bych se zde zamyslel nad jedním výrokem Nejvyššího správního soudu ČR.

Nedávno judikoval Nejvyšší správní soud ve věci *Pavel Č. proti Ústavnímu soudu ČR* o návrhu na zrušení opatření obecné povahy následovně: „Sazebník úhrad za poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu

⁶ Dále musí např. publikovat: (a) důvod a způsob založení povinného subjektu, včetně podmínek a principů, za kterých provozuje svoji činnost, (b) popis své organizační struktury, místo a způsob, jak získat příslušné informace, kde lze podat žádost či stížnost, předložit návrh, podnět či jiné dožádání anebo obdržet rozhodnutí o právech a povinnostech osob, (c) místo, lhůtu a způsob, kde lze podat opravný prostředek proti rozhodnutím povinného subjektu o právech a povinnostech osob, a to včetně výslovného uvedení požadavků, které jsou v této souvislosti kladeny na žadatele, jakož i popis postupů a pravidel, která je třeba dodržovat při těchto činnostech, a označení příslušného formuláře a způsob a místo, kde lze takový formulář získat, d) postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat, a další informace.

⁷ Srov. ustanovení § 5 InfZ.

⁸ Jak připomíná Veselý V. in Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy, *Bulletin advokacie* 3/2009: Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 Ao 1/2005-98 uvádí ve svém odůvodnění jako předobraz českého institutu opatření obecné povahy německou a švýcarskou úpravu „všeobecného opatření“, přičemž na základě rozboru s odkazem na judikaturu švýcarského Spolkového soudu dochází k závěru, že opatření obecné povahy podle správního řádu má blíže k úpravě švýcarské.

⁹ Srov. Důvodová zpráva ke správnímu řádu – vládní návrh zákona, správní řád, sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, 2003.

¹⁰ Obdobně jako u rozhodnutí ve správním řízení.

¹¹ Viz Vedral, J.: *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy* (zejména v oblasti stavebního práva), ASPI – původní text pro ASPI, Praha, 2009.

k informacím, vydaný ke sjednocení postupu zaměstnanců státní instituce a jen tyto zaměstnanci také zavazující, *není opatřením obecné povahy* ve smyslu § 101a a násl. s. ř. s., resp. § 171 a násl. správního řádu z roku 2004. Návrh na jeho zrušení postupem podle § 101a s. ř. s. proto Nejvyšší správní soud odmítl [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].¹²

Navrhovatel zde mj. tvrdil, že pokud zákon o svobodném přístupu k informacím vyjadřuje, že povinný subjekt postupuje podle správního řádu, pak také předpokládá, že vydá opatření obecné povahy, nikoli pouze zveřejní metodický předpis s výší a způsobem úhrad. Podle navrhovatele „zákon nemlčí o povinnosti povinných subjektů informací, toliko zákonodárce ukládá pověření k vydávání nezbytného opatření obecné povahy implicitně a obecně“.¹³

Souhlasím s tvrzením soudu, že zákon č. 106/1999 Sb. ve svém § 17 nepředpokládá vydávání jakéhokoliv právního aktu, tedy ani opatření obecné povahy ve formálním smyslu.¹⁴

In media res: Autor tohoto článku ovšem na rozdíl od odpůrce (kterým zde byl relativně kuriózně Ústavní soud ČR) i od NSS zastává názor, že lze považovat napadený sazebník úhrad za opatření obecné povahy v materiálním smyslu, neboť z něj z něj plynou sekundární práva resp. povinnosti třetím osobám – tedy žadatelům o informace.

Je sice pravda, že sazebník jako interní směrnice je závazný pouze pro zaměstnance povinného subjektu, kteří se jím musí řídit, předepisují-li úhradu žadateli o informace dle § 17 zákona č. 106/1999 Sb.

Ústavní soud z důvodu sjednocení postupu svých zaměstnanců vydal sazebník, jehož působnost sice přímo v sazebníku výslovně omezil „na zaměstnance Ústavního soudu, kteří poskytují informace vyžádané podle zákona o svobodném přístupu k informacím“. V této věci je proto okruh adresátů sazebníku redukován pouze na podřízené subjekty. Účelem posuzovaného sazebníku bylo informovat zaměstnance o tom, jakým způsobem mají účtovat za pořízení kopií, co lze považovat za mimořádné rozsáhlé vyhledávání, atd.

Sazebník odpůrce samozřejmě *ve formální rovině* možno pokládat za vnitřní předpis či interní normativní akt, nicméně nesouhlasím s názorem NSS, že ze sazebníku neplynou práva a povinnosti pro žadatele o informace, ale výhradně pro zaměstnance Ústavního soudu ČR. Protože, když se nad věcí zamyslíme (selským rozumem), tak úhrady budou účtovány žadatelům o informace a nikoliv přirozeně zaměstnancům Ústavního soudu. Lze částečně souhlasit s tvrzením, že sazebníku chybí jeden z definičních

znaků opatření obecné povahy, a to obecnost určení jeho adresátů, ale to jen v rovině prvotně formální, v rovině materiální sekundárně dopadá na neurčitý okruh adresátů – tedy na neurčitou skupinu žadatelů o informace, žadatelem může být každý – osoba fyzická i právnická – a to včetně cizinců (resp. zahraničních PO) či apolitů.

Závěr

Souhlasím s autoritativním názorem Nejvyššího správního soudu, vysloveným v judikátu sp. zn. 8 Ao 4/2011-22, ale jen částečně. Mám za to, že napadený úhradový sazebník sice nelze považovat za opatření obecné povahy, avšak pouze formálně. V rovině materiální jej, především za pomoci teleologické interpretace a z důvodu šetrnosti zásahů do lidských práv, pokládat za OOP lze! Možná je mé posouzení příliš extenzivní, nicméně legitimně napomáhá nejen k ochraně plnohodnotného naplnění ústavního práva na informace, jehož význam byl popsán výše, ale též je řádnou realizací institutu OOP, jako garanta alespoň minimálních procesních práv žadatelů o veřejnoprávní informace i pro ten případ, že se úkon správního orgánu, zde vydání sazebníku úhrad, týká jejich zájmů, zde tedy zájmu na ochraně proti nadužívání, či nevyváženému stanovení výše úhrad za poskytnuté informace.

Domnívám se, že zákonodárce uložil v této věci pověření k vydávání tzv. opatření obecné povahy do InfZ. implicitně.

Mám za to, že poskytnutí statutu OOP citovaným úhradovým sazebníkům by ve svých důsledcích napomohlo i transparentnosti veřejné správy v ČR. Nota bene, která v jiné souvislosti mj. judikoval český Nejvyšší správní soud:¹⁵ Mezi základní atributy liberálně-demokratického státu patří důsledná implementace nástrojů limitujících různými způsoby nositele veřejné moci, daná vědomím o její možné zneužitelnosti. Jeden z těchto nástrojů představuje rovněž kontrola výkonu veřejné moci ze strany občanů, z čehož plyne imperativ otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, bez kterého by tato kontrola nemohla být efektivně realizována.

¹² Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 8 Ao 4/2011-22 *Pavel C. proti Ústavnímu soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy*.

¹³ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 8 Ao 4/2011-22.

¹⁴ Pouze povinnému subjektu umožňuje, aby v individuálním případě podmínil poskytnutí informace úhradou částky, která odpovídá nákladům spojeným s poskytnutím informace.

¹⁵ Konkrétně judikát NSS ze dne 7. května 2009, sp. zn. 1 As 29/2009-59.