

Petr Kolman

Transparentnost veřejné správy: Materiální racionalita vs. formální pojetí práva aneb Jde o opatření obecné povahy?

Úvodem

S rozmachem moderního právního státu¹⁾ narůstají samozřejmě legitimní požadavky na kvalitu veřejné správy. Jedním z neopomenutelných kvalitativních prvků určité 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 – čj. 8 Ao 4/2011 – 22, který ve svých (sekundárních) důsledcích omezuje ústavní právo na informace či spíše parciálně znesnadňuje jeho realizaci.

Ústřední 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.

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

¹⁾ *Rule of law, Rechtsstaat, État de droit, Estado de Derecho, Stato di diritto, Rettsstaten, Hukukun üstünlüğü.*

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, zaručených v našem ústavním pořádku, dokládám toto tvrzení kupříkladu skutečností, že právo na informace je nezbytné pro efektivní realizaci práva shromažďovacího (zaručené v článku 19 Listiny) nebo práva petičního (článek 18 Listiny) taktéž je přirozeným předpokladem pro výkon práva sdružovacího (čl. 20 Listiny).^{4), 5)}

K institutu práva na informace jako „překážky“ k výkonu práv dalších zde poukazují 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*.⁶⁾

Právo na informace není ničím neohrazeným oprávněním člověka k uspokojení jeho zvědavosti, nýbrž je to právo na informace v politickém slova smyslu sloužící k realizaci občana ve veřejném životě daného státu. To značí, že kterýkoliv člověk žijící ve státě může získávat relevantní informace o tom, co se děje ve společnosti a na základě těchto informací má možnost realizovat svá politická práva.⁷⁾

Úhrada za poskytování informací

Nejprve si připomeňme, že jde o právo, nikoliv o povinnost povinného sub-

²⁾ Cit. FILIP J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, Masarykova univerzita Brno, 1997, s. 93.

³⁾ Viz KOLMAN, P.: *Právo na informace*, Masarykova univerzita, 2010 s. 18.

⁴⁾ Viz blíže KOLMAN, P.: *Právo na informace ve veřejné správě, Sborník z mezinárod. konference Dny práva 2007*, Masarykova univerzita, 2007, ISBN 978-80-210-4430-2.

⁵⁾ V souladu s F. Korbelem (recenzentem tohoto textu) doplníme, že právo na informace je především podmínkou efektivního výkonu svobody projevu a práva volit, neboť právo na informace v politickém smyslu je nezbytnou podmínkou zejména pro vlastní projevy a rozhodování se v záležitostech veřejných (shodně viz judikatura ESLP, např. Fressoz a Roire proti Francii – r. 1999 –poselství z této causy mj. je, že novinářská svoboda také zahrnuje možnost použití určité míry přehánění či dokonce provokace).

⁶⁾ Viz KOLMAN, P.: *Právo na informace, Masarykova univerzita*, 2010, s. 19 a násled.

⁷⁾ Viz blíže např. KOLMAN, P.: *Právo na informace ve vztahu k veřejné správě – ústavní a zákoně zakotvení práva na informace ve vybraných státech světa, Sborník z mezinárod. konference COFOLA 2011: the Conference Proceedings*, 1. edition. Brno: Masaryk University, 2011.

jektu. Povinný subjekt může, ale nemusí, žádat úhradu nákladů za poskytnutou informaci, jinak vyjádřeno v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, povinný subjekt úhradu nákladů obligatorně nenařizuje.

Nejedná se o platbu za poskytnutí informace, jak se mnohdy mylně domnívá žadatelská veřejnost, nýbrž o zaplacení nákladů vynaložených na poskytnutí informace.⁸⁾ Účelem této úpravy je 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.

K 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, písemně (nikoliv jen ústně) musí 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 zveřejnit na místě, které je všeobecně přístupné, jakož i umožnit pořízení jejich kopie, mj. i **sazebník úhrad** za poskytování informací.^{9), 10)}

⁸⁾ Např. za CD, poštovné, náklady na kopírování.

⁹⁾ 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.

¹⁰⁾ Srov. ustanovení § 5 InfZ.

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 OOP 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.

Zavedení OOP do českého pozitivního práva bylo motivováno zahraniční zkušeností – SRN a Švýcarsko¹¹⁾ a zejména tím faktem, že moderní chápání vázanosti veřejné 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.¹²⁾ Tento aspekt je stěžejní i pro naši problematiku, jak bude čtenáři patrné níže.

Zdůrazněme, že OOP není rozhodnutím z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určené osobě či osobám, které by mohly být účastníky správního řízení podle ustanovení § 27 odst. 1 SprŘ. U institutu OOP absentují základní znaky správního rozhodnutí, kterými nepochybně jsou konkrétní osoba/y, 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 OOP není, protože jeho předmětem je¹³⁾ řešení určité konkrétní věci (být vůči neurčitému okruhu osob) a nikoliv stanovení obecných pravidel chování, což je, resp. by alespoň měl být, obecný znak veškerých právních předpisů, včetně těch podzákonných (resp. sekundárních).¹⁴⁾

¹¹⁾ Jak připomíná VESELÝ V. in Územní plán podle starého stavebního zákona jako opatření obecné povahy, *Bulletin advokacie* č. 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.

¹²⁾ Srov. Důvodová zpráva ke správnímu řádu – Vládní návrh zákona správní řád, sněmovní tisk č. 201/0, IV. volební období, 2003.

¹³⁾ Obdobně jako u rozhodnutí ve správním řízení.

¹⁴⁾ Viz VEDRAL, J.: *Opatření obecné povahy v praxi územní samosprávy (zejména v oblasti stavebního práva)*, ASPI – původní text pro ASPI, Praha, 2009.

Je sazebník opatřením obecné povahy?

Kriticky bych se zde zamyslel nad jedním výrokiem Nejvyššího správního soudu.

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 k informacím, vydaný ke sjednocení postupu zaměstnanců státní instituce a jen tyto zaměstnance 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.]¹⁵⁾

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“^{16), 17)}

Souhlasím s tvrzením soudu, že zákon č. 106/1999 Sb. ve svém § 17 nepředpokládá vydávání jakéhokoliv právního aktu, tedy ani OOP ve **formálním smyslu**.¹⁸⁾

Autor tohoto článku ovšem narozdíl od odpůrce (kterým zde byl relativně kuriózně Ústavní soud ČR) i od NSS zastává názor, že lze považovat napadený sazebník úhrad za OOP **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

¹⁵⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 8 Ao 4/2011 – 22, Věc: Pavel Č. proti Ústavnímu soudu o návrhu na zrušení opatření obecné povahy.

¹⁶⁾ Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2011, čj. 8 Ao 4/2011 – 22.

¹⁷⁾ Pro informační komplexnost dodejme, popisovaný rozsudek NSS byl napaden ústavní stížností, kterou Ústavní soud odmítl z procesních důvodů usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2011, č. j. I. ÚS 3426/11 – 1.

¹⁸⁾ Pouze povinnému subjektu umožňuje, aby v individuálním případě podmínil poskytnutí informace úhradou částky, která odpovídá nákladům spojeným s poskytnutím informace.

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 mimořádně rozsáhlé vyhledávání, atd.

Sazebník odpůrce samozřejmě *ve formální rovině* možno pokládat za vnitřní přepis 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 OOP, 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 osob bez státní příslušnosti.

Materiální racionalita vs. formální pojetí práva

K načrtnutému souboji roviny materiální a formální nutno uvést, že je možno jej též teoreticko-právně vnímat jako pomyslný střet *materiální* racionality a určitého *formálního pojetí smyslu práva*. Jak opakovaně mj. judikoval Ústavní soud: Česká republika se hlásí k principům právního státu, a to nejen ve formálním, nýbrž především materiálním smyslu¹⁹⁾, pak není, dle mého názoru, výše citovaná argumentace – a především z ní plynoucí závěry NSS – zcela plnohodnotně souladná s principy a východisky moderního (materiálního) právního státu.

Jak bylo naznačeno výše, autor tohoto článku při analýze této kauzy dává přednost argumentaci v rovině materiální, byť si je zde vědom jisté legitimnosti roviny formální. A současně upozorňuje na nebezpečí automatické aplikace formálních algoritmů na úkor materiální racionality v právu.

Závěr

Souhlasím s autoritativním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveném v rozhodnutí 8 Ao 4/2011 – 22 , ale **jen částečně**.

Mám za to, že napadený úhradový sazebník sice nelze považovat za OOP, avšak pouze formálně. V *rovině materiální* jej, především za pomoci teleologické interpretace a z důvodu šetrnosti zásahů do lidských práv, pokládat za OOP lze!

¹⁹⁾ Srov. např. Ústavní soud, Pl. ÚS 42/2000, (16/2001 USn.).

Možná je mé posouzení příliš extenzivní, možná si (kritičtější) čtenář řekne, že autor přespříliš preferuje materiální racionalitu proti mechanické aplikaci formálních algoritmů. Nicméně autor má za to, že jeho posouzení předmětné problematiky legitimně zohledňuje nejen ochranu 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. V tomto případě 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. OOP 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 Nejvyšší správní soud: *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.*²⁰⁾

Shrnutí:

Autor ve svém příspěvku polemizuje s názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ohledně povahy sazebníku pro úhradu nákladů podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Autor tento sazebník považuje za opatření obecné povahy, když v něm tento institut na základě materiálního pojetí práva spatřuje. V obecné rovině autor upozorňuje na aspekty práva na informace i na důležitost principu transparentnosti ve veřejné správě.

Transparency of public administration: Material rationality v. formal concept of law (when the legal act is a measure of a general nature)?

In the Article, the author argues against the opinion of the Supreme Administrative Court concerning the character of tariff for reimbursement of costs under the Free Access to Information Act. The author considers the tariff to be a measure of a general nature from the point of view of material concept of law. The author stresses the aspects of the right to information as well as the importance of transparency of public administration principle.

²⁰⁾ Konkrétně – rozhodnutí NSS ze dne 7. května 2009, sp. zn. 1 As 29/2009-59.