16. 9. 2014

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Právo na informace – k problematice vnitřních pokynů

Říká se, že právo je jazyk a někteří právní teoretikové (např. J.B.White)[1] zastávají názor, že právo je umění.[2] V následujícím článku se podíváme na umění práva na informace resp. svobodného přístupu k informacím.

Následující text je tedy zacílen do důležité problematiky svobodného přístupu k informacím. Hlavním výzkumnou otázkou je za jakých předpokladů se jedná o tzv. *vnitřní pokyn se ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.,* což je jeden z legálních limitů poskytování informací v ČR. Zmíněné ustanovení praví: *Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*. V praxi žel dochází k nesprávnému pochopení tohoto ustanovení a ve svých důsledcích k jeho nesprávnému nadužívání. Což má za důsledek omezení ústavního práva na informace. A též narušuje princip předvídatelnosti činnosti veřejné správy.

Definice práva na informace

Vážení čtenáři a čtenářky, 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.[3] 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.

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,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.[4]

Co je vnitřní pokyn a předpis?

Spolu s V. Sládečkem můžeme vnitřní předpisy obecně definovat jako abstraktní akty vydávané v rámci určité organizační struktury nadřízeným vůči podřízeným, a to na základě vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Vnitřní předpisy nemají povahu pramenů práva, zavazují pouze podřízené. K vydání není třeba výslovného zákonného zmocnění.[5][6]

Dnešní tuzemská právní teorie pokládá za vnitřní předpisy všechny abstraktní akty, které nemají povahu právních předpisů.[7]

Předmětem vnitřního předpisu mohou být v praxi různé skutečnosti. Obvykle se v české veřejné správě jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád. Může jít také kupř. o tzv. docházkový systém, či o jiné interní předpisy týkající se organizace správního úřadu.

Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího, mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení).

Vnitřní pokyn můžeme chápat jako akt realizovaný na základě vnitřního předpisu. Někdy bývají též termíny vnitřní pokyn a vnitřní předpis vnímány jako synonyma.[8] V rámci terminologického zmatení jazyků též bývají vnitřní pokyny přijímány a chápány jako podmnožina vnitřních předpisů.

Pozor, dotýkají-li se však zmiňované „interní pokyny a předpisy“ výkonu veřejné správy, tedy činnosti povinného subjektu, jakožto orgánu veřejné moci, nelze je považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí v režimu z.č.106/1999 Sb. Proč si vysvětlíme v textu níže.

Předvídatelnost

Jednou z důležitých hodnot dnešního práva v EU je předvídatelnost. A to jak předvídatelnost soudního tak i správního rozhodování. Předvídatelnost jako projev zásady legitimního očekávání nepochybně patří k charakteristickým znakům moderního právního státu.[9] Též ji můžeme chápat jako princip Evropského správního prostoru (ESP). Připomeňme si, že zmíněný ESP bývá zpravidla definován jako soubor „principů, pravidel a opatření, které jsou jednotně uplatňovány ve správní činnosti členských států EU.[10] A právě jedním z těchto zásadních principů je mj. předvídatelnost správního rozhodování a správních postupů vůbec.

In media res: z pohledu předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci a s tím spojeného požadavku právní jistoty konstatujme pakliže obsahuje interní akt (např. metodického řízení) výklad určitých ustanovení zákona nebo dokonce konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v zákoně či jiném právním předpisu explicitně vyjádřeny, nelze pochybovat o tom, že se takovýto předpis - jakkoli označovaný za vnitřní - třetích osob přímo dotýká.[11]

Vážení čtenáři a čtenářky, v souladu s judikaturou i doktrínou zastávám názor, že účastník správ. řízení musí mít možnost se připravit na průběh správního řízení a být informován o tom, co od něj bude správní orgán vyžadovat, resp. jaký výklad právního předpisu považuje správní orgán za správný. Takovýto typ interního dokumentu se tedy dotýká práv třetích osob a měl by být poskytnutelný v režimu z.č.106/1999 Sb. Nelze jej tedy odmítnout poskytnout s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Takový postup nemožno vnímat ani jako souladný se zásadou dobré správy.[12]

Zobecněme si - dotýkají-li se vnitřní pokyny výkonu veřejné správy, tedy činnosti povinného subjektu, jakožto orgánu veřejné moci, nelze je považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí v režimu z.č.106/1999 Sb. A contrario – kdyby do režimu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím spadaly veškeré (!) vnitřní pokyny povinných subjektů byla by to aplikační praxe narušující princip předvídatelnosti činnosti veřejné správy.

Ke shodným či obdobným závěrům dochází i aktuální majoritní judikatura – např. připomeňme rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2012, čj. 9 Ca 99/2009-67 a další (téhož soudu) ze dne 10.01.2013, čj. 10 A 251/2011 – 38.

Připomeňme si, že analyzovaný § 11 odst. 1 písm. a) InfZ stanoví: *Povinný subjekt může* (nikoliv obligatorně musí) *omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.* Takže i hraniční případy, kdy je sporné, zda se dotýkají či nedotýkají relevantně práv třetích osob by měly být, dle mého názoru, rozhodovány ve prospěch práva na informace.

Závěr

V souladu s teleologickým a systematickým výkladem docházím k závěru, že o vnitřní pokyn se , ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, jedná výhradně tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví toliko (!) uvnitř správního úřadu a nemají žádný výstup navenek. A co je zásadní, nesmí nijak dopadat do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo správní úřad (resp. povinný subjekt dle INFZ – kterým nemusí být jen správní úřad, ale je jím dle judikatury i např. ČEZ[13] nebo VZP[14].)

Není přitom rozhodné, zda se jedná o vnitřní pokyn primárně (formálně) určený pouze zaměstnancům povinného subjektu nebo adresovaný veřejnosti. Stranou ponechme, že z definice vnitřního pokynu (viz výše v mém textu) by tyto pokyny měly mít dopad na veřejnost[15] minimální.

Vážení čtenáři a čtenářky, rozhodná je vždy pouze ta skutečnost, zda takový vnitřní pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné správy navenek či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídící, který nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

Podtrhněme si tedy, že má-li (resp. může-li) být informace neposkytnuta, musí se vztahovat výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, vztahuje-li se tedy určitá informace i k jiným skutečnostem nelze její neposkytnutí relevantně odůvodnit § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.[16]

Jinak vyjádřeno: právní teorie pokládá za vnitřní předpisy všechny abstraktní akty, které nemají povahu právních předpisů, tedy z logiky věci by vnitřní předpisy neměly obsahovat informace dopadající do sféry práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo povinný subjekt – nejčastěji správní úřad. Pakliže už k tomu dojde, nespadá takový akt do režimu „vnitřních pokynů“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a jsou tudíž žadatelům o informace poskytnutelné!

JUDr. Petr Kolman, Ph.D.,
pedagog na PF MU v Brně,
člen Legislativní komise Rady JMK

---

[*] Text vyšel poprvé v modifikované podobě v Právních rozhledech 8/2014, zde vychází se souhlasem nakladatelství C.H.Beck.

[1] White, J. B. The Legal Imagination, Boston, 1973. s. 22
[2] Vytváří něco nového ze stávajících prvků
[3] Cit. Filip J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, Masarykova univerzita Brno, 1997, str. 93.
[4] Viz blíže např. Kolman, P.: Právo na informace, Masarykova univerzita, 2010.
[5] Cit. SLÁDEČEK, V.. Obecné správní právo. cit. dílo. nakl.ASPI (WK) , 2., aktualiz. a přeprac. vyd. , s. 73.
[6] Podle D. Hendrycha se v české veřejné správě „zabydlelo“ označení vnitřní předpis nebo vnitřní instrukce a nevžilo se německé označení správní nařízení a dělení na právní a správní nařízení. – viz. HENDRYCH, D.; a kolektiv. Správní právo: obecná část. Praha: C. H. Beck, 2006. 822 s. – v citaci Kment, V.: Členění vnitřních předpisů pro teorii i praxi. Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 1, s. 75 – 83. ISSN 1210 - 9126.
[7] Viz KMENT, Vojtěch. Členění vnitřních předpisů pro teorii i praxi. Časopis pro právní vědu a praxi. 2013, roč. 21, č. 1, s. 75 – 83. ISSN 1210 - 9126.
[8] Např. v judikatuře je „D-pokyn MF ČR“ označován jako vnitřní pokyn, byť je to správně teoreticko-právně vnitřní předpis, nicméně pokud povinné subjekty odmítali poskytovat „déčka“ s odkazem na § 11 odst.1 písm. a) tak toto „zmatení jazyků“ odstartovaly. Napomáhá tomu i vlastní znění zákona č.106/1999 Sb.
[9] Rule of law, Rechtsstaat, État de droit, Estado de Derecho, Stato di diritto, Retsstaten,
[10] Srov. Pomahač, R., Vidláková, O. : Veřejná správa. C. H. Beck, Praha 2002, s.51.
[11] Tímto „dopadem do práv třetích osob“ může být i např. shromažďování osobních údajů. Upravují-li takové interní předpisy otázku, kdy má být zpracování osobních údajů ukončeno, je to právě takovým projevem těchto pokynů navenek, což vyřazuje tyto pokyny z okruhu vnitřních předpisů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. (viz 10.01.2013, čj. 10 A 251/2011 – 38.)
[12] Proto jsou dle judikatury poskytnutelné např. tzv „D-pokyny od MF ČR“ in concreto: Článek I bod 1 pokynu Ministerstva financí DS-169 autoritativním a závazným způsobem stanoví, ve kterých případech bude o žádostech daňových subjektů o posečkání daně a povolení splátek na daň rozhodovat právě Ministerstvo financí. Taková úprava se nepochybně týká výkonu veřejné správy navenek, a proto ji nelze považovat za vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. (viz. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 8. 2012, čj. 9 Ca 99/2009-67)
[13] Srov. NSS č.j. 2 Ans 4/2009 - 93
[14] Srov. NSS č.j. 3 Ads33/2006 - 57

[15] Resp. na práva třetích osob
[16] Srov. Korbel, F.: Právo na informace – komentář, Linde Praha, 2004, s.79

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Nový zákon o zbraních a střelivu
- Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů
- Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti
- Klientská zóna Jenda – právní účinky činění podání a doručování písemností
- Kdo vlastní mosty a kdo má povinnost je udržovat?
- Změny zápisu zástavního práva do katastru nemovitostí už nejsou tabu. ČÚZK mění dlouholetou praxi
- Nenápadná novela SŘS s velkým potenciálem: urychlí změny ve správním soudnictví výstavbu?
- Jedno užívání, dvě platby: Neudržitelnost souběžného zpoplatnění nájmu a poplatku za užívání veřejného prostranství
- Zákon o přístupnosti
- Nejvyšší soud k zásadě reformationis in peius v insolvenčním řízení
- Spolehlivost osoby v civilním letectví