

ROZČENO DZ OUH - 0501/2021

18. 03. 2021

18.3.21

7/B

poslat na krajský
soud + podat
info o místě

Krajský úřad Středočeského kraje
Odbor legislativně právní a krajský živnostenský úřad
Zborovská 81
150 00 Praha 5

prostřednictvím povinného subjektu

Obecní úřad Hovorčovice
Revoluční 33
250 64 p. Měšice

V Praze dne 17. března 2021

sp. zn. OUH-0445/2021

Proti rozhodnutí povinného subjektu ze dne 17.3.2021 vedené pod č.j.: OUH-0445/2021, vztahující se k věci poskytnutí informace žadatele, který žádost podal k povinnému subjektu dne 10.2.2021 prostřednictvím elektronické datové zprávy dne 4.3.2021 s ID 880191273, a která byla povinným subjektem přijata 5.3. 2021, podávám v souladu s ust. § 16 odst. 1, zák. č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím **odvolání**.

O d ů v o d n ě n í

Dne 4.3.2021 žadatel v souladu s ust. § 13, odst. 1, zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím zaslal povinnému Obecní úřad Hovorčovice, IČ: 00240214, se sídlem Revoluční 33, Hovorčovice, 250 64 žádost o sdělení informací, viz. příloha této stížnosti.

Dne 17.3.2021 zaslal povinný subjekt prostřednictvím DZ s ID 884695863 žadateli písemnost, ze které je v podstatě patrné, že povinný subjekt rozhodl s odkazem na ust. § 11, odst. 1a, zák. č. 106/1999 Sb. Odůvodnil jí tím, že informace se vztahují analogicky k vnitřním předpisům a personálním předpisům povinného subjektu, což dle názoru povinného subjektu zasláná žádost žadatele dle jeho názoru splňuje v celém svém rozsahu.

Žadatel se nedomnívá, že by šlo výlučně o vnitřní předpisy či personální předpisy, které by neměly dopad na práva třetí osoby, neboť se týkají přímo vynaložených prostředků, které ve své podstatě uplatňuje každý daňový poplatník, neboť povinný subjekt je financován mj. i ze zdrojů daňových poplatníků, tedy ze státního rozpočtu.

Předně je nutno podotknout k § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zákona č. 61/2006 Sb., že:

I. Za interní pokyn ve smyslu ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nelze stricto sensu považovat každý akt, který povinný subjekt takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu.

II. Týkají-li se Pokyny řady vydávané povinným subjektem výkonu veřejné správy, tedy činnosti obce, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení předpisů, které vydává, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají, tj. občanům – daňovým poplatníkům.

(Viz. také srovnání rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007-89)

Žadatel považuje především za potřebné uvést, že povinný subjekt odmítl poskytnutí informace s odkazem na ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Uvedené ustanovení však stanoví, že povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Naproti tomu odst. 2) citovaného ustanovení stanoví případy, kdy povinný subjekt informaci neposkytne. Z rozhodnutí povinného však nikterak nevyplývá, jakou "omezenou" informací povinný neposkytl.

Povinný subjekt tak nedostál povinnosti, kterou mu ukládá pro případ omezeného poskytnutí informace dle § 11 odst. 1 citovaného zákona, podle kterého postupoval, ustanovení § 12 téhož zákona platí obdobně. Podle uvedeného ustanovení povinný subjekt všechna omezení práva na informace provede tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Povinný subjekt de facto nepostupoval, jakkoli takto své rozhodnutí odůvodnil, dle § 11 odst. 1 citovaného zákona, tedy neposkytl "omezenou" informací, ale postupoval v podstatě dle § 11 odstavce 2 citovaného zákona; pro takový postup však nebyly naplněny zákonné podmínky stanovené v § 11 odst. 2 pod písm. a) - c) citovaného zákona. Žadatel však dospěl k závěru, že nebyl namístě ani postup dle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) citovaného zákona. Žadatel především nesdílí závěry povinného subjektu stran povahy interního pokynu, který povinný subjekt vydal.

Vlastním uvážením žadatel dospěl k závěru, že na poskytnutí požadovaných informací ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nedopadá, neboť zde uvedená výjimka se týká pouze vnitřních pokynů obsahujících informace, které neovlivňují nikoho jiného, mimo subjekty, mající podle citovaného zákona povinnost poskytovat informace týkající se jejich rozhodovací činnosti. Žadatel je toho názoru, že vnitřní pokyny a personální pokyn bez specifikace čeho se přímo dotýkají není vnitřním pokynem, na který by se vztahovalo ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) citovaného zákona, jakkoli však již zcela nesdílí případnost odkazu rozsah žádosti o informaci, kterou žadatel podal.

Žadatel považuje za nutné předeslat, že se ve své žádosti nedomáhal podání informace v tom smyslu, že by požadoval výslovně sdělit obsah jakéhokoli vnitřního pokynu. Žadatel požadoval zcela obecně, aby mu povinný sdělil, jaká hlediska bere v úvahu při informovanosti - jednotlivých dotazů, uvedené ve své žádosti ze dne 10.2.2021. Skutečnost, že povinný subjekt, vedený snahou zabezpečit dodržování svých principů při řízení úřadu, není přitom pro zodpovězení otázky, zda povinný měl a mohl poskytnout žadatelem požadovanou informaci, podstatná.

Účelem úpravy práva na informace je zajištění práva veřejnosti na informace, jež mají státní orgány a ostatní subjekty, které rozhodují o právech a povinnostech občanů, k dispozici.

Pokud jde o pojem právo na informace, tak jak je chápe čl. 17 Listiny základních práv a svobod, má toto právo dva základní aspekty. Prvním aspektem je obecná garance práva na vyhledávání, přijímání či rozšiřování informací (v tomto kontextu lze hovořit spíše o svobodě vyhledávání, přijímání či šíření informací), z čehož vyplývá pouze povinnost veřejné moci danou aktivitu neomezovat (není-li dán důvod omezení dle odst. 4 čl. 17 Listiny), nikoli povinnost aktivně konat. Veřejná moc je přitom povinna respektovat danou svobodu jednotlivce a zdržet se zásahů do této jeho autonomní sféry. Druhým aspektem práva na informace je potom stanovení konkrétní povinnosti státním orgánům informace aktivně poskytovat, z čehož vyplývá právo ostatních tyto informace obdržet.

Právo na informace je jednou z právních záruk ve veřejné správě, které jsou co do své podstaty a významu především zárukami zákonnosti ve veřejné správě.

Ve věci není sporu o tom, že informace, které žadatel požadoval, se týkaly výkonu veřejné správy a hospodaření s veřejnými prostředky, jakožto povinný subjekt, je měl k dispozici. Nejednalo se tak o případ, kdy by bylo požadováno sdělení informace, kterou by byl nucen teprve z různých podkladů

vytvářet, či je dokonce skrývat. Skutečnost, že tato informace by mohla být obsažena v interním pokynu, je, jak již bylo uvedeno, zcela nerozhodná.

Za interní pokyn ve smyslu ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nelze stricto sensu považovat každý akt, který veřejný orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu. Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D.: Správní právo. C. H. BECK, Praha 2003, str. 113). Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) orgánem veřejné moci je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost povinného subjektu a jeho plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve své činnosti zákonnými ustanoveními. Tato oprávnění vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah interními instrukcemi, a proto se jen konkretizují úkoly a povinnosti složek a pracovníků. Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu "uvnitř" 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; mohou v nich být stanoveny i interní toky informací a konkrétní instrukce.

V případě povinného subjektu např. postupy při systému odměňování a prémie, způsoby ověřování písemností, kritéria hodnocení kontrolní činnosti, způsoby výměny informací mezi státními orgány, zásady dohlídkové činnosti, apod. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Při naplnění uvedených skutečností lze za takové akty považovat nepochybně i interní "Pokyny" povinného subjektu, upravující pracovní postupy při správě obce.

Týkají-li se však zmiňované interní "Pokyny" výkonu veřejné správy, tedy činnosti obce, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti, a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení nařízení, vyhlášek apod., nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Není zde pochyb o tom, že rozhodování o povinnostech, jakož i o ostatních postupech bezesporu je výkonem veřejné správy a obec, jakožto orgán veřejné moci, zde rozhoduje o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Není přitom rozhodné, zda se jedná o pokyn vnitřní či personální, popř. jiný pokyn, a hlediska rozlišování mezi těmito pokyny (tedy zda jsou, nebo nejsou určeny veřejnosti) jsou zcela bez významu. Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné správy navenek, či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska pracovní či jiné podřízenosti pod odpovědností podléhají.

Poskytnutí informací o vnitřních a personálních pokynech žadatel povinný subjekt nežádal.

Názor žadatele lze pro účely tohoto odvolání parafrázovat tak, že o vnitřní pokyn se ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím jedná jen tehdy, upravuje-li postupy, které se projeví výhradně uvnitř úřadu a nemají žádný výstup navenek a nikterak nedopadají do práv a právem chráněných zájmů osob stojících mimo úřad. Avšak tam, kde se právě vynaložené veřejné prostředky dotýkají rozhodnutí obce, dopadá do práv třetích osob, neboť ty se na takovém financování přímo podílí, což vyřazuje tyto pokyny z okruhu vnitřních předpisů ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

Na základě zde uvedených skutečností se pak žadatel domnívá, že nadřízený orgán, který ve věci bude rozhodovat by měl postupovat v souladu s ust. § 16, odst. 4, zák. č. 106/1999 Sb. a nařídit tak povinnému subjektu, aby poskytl informace ve lhůtě 15 dnů.