

Pomocné úřady ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím

Úvod

K napsání tohoto článku mě inspirovalo bádání v rámci mé diplomové práce o zveřejňování informací,¹⁾ kde jsem se otázce pomocných úřadů věnoval jako předběžné otázce. Otázka pomocných úřadů se objevuje již v souvislosti s úvodním ustanovením zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Ten v § 2 odst. 1 stanoví, že povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Z tohoto ustanovení jednoznačně plyne, že pod pojem povinného subjektu podle zákonné definice spadají i prezident republiky, Poslanecká sněmovna, vláda, resp. veřejný ochránce práv, neboť jsou státními orgány. Vedle toho však zákon zřizuje i servisní organizace jako jsou kancelář prezidenta republiky, kancelář poslanecké sněmovny, úřad vlády, resp. kancelář veřejného ochránce práv, které vyřizují správní agendy příslušných ústavních orgánů a které jsou rovněž samy povinnými subjekty.

Tato dvojkolejnost má původ v pojetí úřadu jako pomocného útvaru, o kterém mluví prvorepublikové správní právo. Slovník veřejného práva československého člení úřady mj. na rozhodující a pomocné.²⁾ Hledisko členění v tomto případě zohledňuje, zda má úřad vlastní vrchnostenskou kompetenci. Jak vyplývá z dalšího, hovoříme o pomocném úřadu v institucionálním smyslu.

Hendrych podává ve své učebnici³⁾ následující základní vymezení dvojznačného pojmu úřadu:

1. úřadu jako funkce čili souboru kompetencí, které někdo vykonává (např. úřad prezidenta republiky, stavební úřad) – *funkční* pojetí,
2. úřadu jako instituce, která je organizační jednotkou subjektu veřejné správy (např. krajský úřad) – *institucionální* pojetí.

K ilustraci dvojího pojetí by bylo možné uvést řadu dalších příkladů a důsledků. Prvním příkladem je typicky sousloví veřejná správa, které může být

¹⁾ MICHÁLEK, J.: *Povinné zveřejňování informací*. 2. přepracovaná verze diplomové práce. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2013.

²⁾ HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F. a LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého*. Reprint původního vydání z r. 1934. Praha: Eurolex Bohemia, 2000, VI, 960 s. ISBN 80-902752-7-33, s. 102.

³⁾ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. U., rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, ISBN 80-7179-671-9, s. 98.

chápáno jednak funkčně jako činnost, kterou někdo vykonává, ale také institucionálně jako soubor oddělených organizací, které se touto činností zabývají.

Zákon o svobodném přístupu k informacím toto členění akceptuje, když se výslovně vztahuje jak na úřady v institucionálním slova smyslu, jak jsem uvedl výše (§ 2 odst. 1), ale dále i na úřady ve funkčním slova smyslu (§ 2 odst. 2). Význam dvojího pojetí pro zákon o svobodném přístupu k informacím je také zřejmý ze skutečnosti, že má vliv na určení nadřízeného správního orgánu. Nadřízeným správním orgánem je podle správního řádu ten správní orgán, který v rámci své funkce rozhoduje o odvolání (funkční pojetí v § 178 odst. 1), a není-li ho, pak je jím instituce v organizační soustavě výše postavená (institucionální pojetí v § 178 odst. 2).

Platná právní úprava v Ústavě České republiky zdůrazňuje správní úřad v institucionálním pojetí. V § 79 odst. 1 stanoví: „Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.“ Výhrada zákona je však pochopitelně stanovena i u úřadu ve funkčním pojetí, neboť § 2 odst. 3 stanoví: „Státní moc (...) lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“ Soudobá nauka povětšinou mluví o úřadu pouze tehdy, pokud je spojen s vrchnostenskou kompetencí.

Hendrych však přichází i s třetím pojetím; úřadem se totiž historicky nazýval také pomocný útvar (servisní organizace či aparát), které pomáhal monokratickým či kolegiálním orgánům (např. úřad vlády) – jde o tzv. pojetí *pomocného útvaru*.

V prvorepublikovém správním právu tak působily jako orgány státní správy monokratické či kolegiální orgány (tedy lidé nebo jejich skupiny, byť i v jejich případě se uplatnila zásada *perpetuity*, tj. trvání úřadu bez ohledu na osobní obsazení). Vedle nich vznikaly úřady v pojetí pomocného útvaru (kanceláře), které fakticky zajišťovaly činnost orgánů. Samotné rozhodnutí nicméně spočívalo na orgánech.

Tuto historickou vsuvku jsem si dovolil, protože ji považuji za vhodné východisko pro úvahy o povaze vztahu mezi dvěma úřady spočívajícího v tom, že první úřad druhému úřadu anebo orgánu pomáhá, připravuje mu podklady, zajišťuje mu servis a případně i za něj rozhoduje. Prvnímu úřadu budu podle uvedeného historické praxe říkat pomocný úřad, druhému pak rozhodující orgán.⁴⁾

⁴⁾ K tomuto názvosloví je správné uvést, že úřadem v institucionálním smyslu se v dnešním správním právu (oproti historickému chápání) rozumí pouze taková organizace, která rozhoduje vrchnostensky. Jak již bylo vyloženo, v tomto článku chápu úřad nejen v institucionálním pojetí, ale též ve funkčním pojetí. Smyslem této úvodní části je aplikovat institucionální a funkční pojetí na pojem pomocného úřadu. V souvislosti s právem na informace je patrné, že úřadem ve funkčním pojetí může být každý povinný subjekt. Z citovaného ustanovení § 2 odst. 1 ve spojení s § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím totiž vyplývá, že každý povinný subjekt vrchnostensky rozhoduje o právních poměrech jednotlivce, a patří tedy mezi správní orgány či úřady ve funkčním pojetí. To však pochopitelně z každého povinného subjektu nedělá správní úřad čili úřad v institucionálním slova smyslu. Vrchnostenské rozhodování je totiž pouze vedlejší a okrajovou agendou. Připomeňme, že v právu na informace se rozlišuje mezi agendou, v rámci níž informace vznikla,

Konkrétní příklady

V následující části tohoto článku bych rád uvedl konkrétní případy rozhodujících orgánů a pomocných úřadů, jak je vymezila judikatura. Mám přitom na zřeteli, že vazbu rozhodujícího orgánu a pomocného úřadu je třeba zkoumat jak institucionálním pojetí, tak ve funkčním pojetí.

Kanceláře ústavních orgánů

Vedle funkcí řady ústavních činitelů je zřízen pomocný úřad. Mám tím na mysli zejména Kancelář prezidenta republiky, kanceláře komor Parlamentu České republiky, Kancelář veřejného ochránce práv a Úřad vlády České republiky.

V rozsudku⁵⁾ z roku 2008 Nejvyšší správní soud dovodil, že rozhodnutí o odepření informace požadované po veřejném ochránci práv není přímo na něm, nýbrž spadá mezi úkoly, které pro veřejného ochránce práv plní jeho kancelář. Implicitní přenos kompetencí na kancelář zdůvodnil Nejvyšší správní soud několika argumenty. Jednak nepovažuje za vhodné, aby se určitá žádost rozdělávala na dílčí žádosti, které z části vyřizuje povinný subjekt a z části jeho servisní organizace. Zejména však upozornil, že podle zákona má kancelář zabezpečovat činnost veřejného ochránce práv. Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, stanoví v § 25: „Úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti ochránce plní Kancelář [veřejného ochránce práv], která je organizační složkou státu. Podrobnosti o organizaci a úkolech Kanceláře upravuje statut, který vydá [veřejný] ochránce [práv].“ Judikatura tedy dovodila, že zákon implicitně přenáší kompetence spojené s vyřizováním žádosti o informace na kancelář, která v jistém smyslu veřejného ochránce právně zastupuje. Smyslem implicitního přenosu kompetence v oblasti práva na informace je utvořit monokratickému orgánu (představiteli veřejné moci s rozhodovací pravomocí) prostor pro plnění jeho zákonného poslání, což by nebylo možné, kdyby sám musel posuzovat jednotlivé žádosti.

Zdrojem dalších zajímavých poznatků o pomocných úřadech jsou spory ohledně prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud již v roce 2007 uvedl,⁶⁾ že Kancelář prezidenta republiky je povinným subjektem. Nejvyšší správní soud v navazujícím rozsudku⁷⁾ z roku 2011 doplnil, že povinným subjektem je i prezident republiky jako státní orgán, a sjednotil předchozí dva judikáty s tím, že žadatel si může vybrat, na který povinný subjekt se obrátí. Uvedl k tomu:

„Veřejný ochránce práv a Kancelář veřejného ochránce práv jsou ve své podstatě provázáni podobným vztahem, který existuje mezi prezidentem

a poskytováním informací z této agendy, které je podle judikatury přirozenou součástí původní agendy. V důsledku této teze však dochází k tomu, že povinný subjekt je zákonem oprávněn rozhodovat (totiž rozhodovat o žádostech o informace) ve všech svých agendách, byť nejde o agendy správního úřadu (např. fiskální správa, kterou vykonává každá instituce placená z veřejných prostředků). Rozhoduje-li povinný subjekt i jinak než podle zákona o svobodném přístupu k informacím, mluvím o vlastní kompetenci úřadu.

⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007-52.

⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 7. 2007, č. j. 2 As 89/2006-107.

⁷⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, č. j. 2 As 8/2010-72.

republiky a Kanceláři prezidenta republiky. Obě tyto kanceláře lze vnímat jako určité „servisní organizace,“ které plní úkoly spojené s výkonem činnosti veřejného ochránce práv a prezidenta republiky, obě jsou organizačními složkami státu. (...)

Poskytování informací pak lze zařadit mezi činnosti, které pro prezidenta republiky vykonává jeho Kancelář, neboť se jedná o úkol nezbytný k zabezpečení jeho činnosti, který však nemusí prezident vykonávat osobně. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že prezident republiky je sice povinným subjektem k poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nicméně o žádostech nerozhoduje přímo on, nýbrž je k tomu povolána jeho Kancelář, jako jeho servisní organizace.“

Situace se tedy jeví neproblematickou v případech, kdy žadatel označí jako povinný subjekt Kancelář prezidenta republiky, neboť pak tato kancelář též žádost vyřizuje a má pasivní legitimaci ve správním soudnictví. Označí-li žadatel jako povinný subjekt prezidenta republiky samotného, pak žádost vyřizuje jeho kancelář, ale pasivní legitimaci ve správním soudnictví má prezident republiky, podobně jako v případě nejmenování soudců.⁸⁾ Specifikem pomocných úřadů ústavních orgánů je skutečnost, že nemají žádnou samostatnou rozhodovací pravomoc, proto se jim spíše než úřady říká kanceláře.

Na okraj uvádím, že jsem v lednu 2013 poslal prezidentovi republiky žádost o informace (ohledně autorství amnestie vydané podle č. 1/2013 Sb.) a po neposkytnutí informace jsem podal žalobu,⁹⁾ ale soud v tomto sporu zatím nerozhodl ani v prvním stupni.

Úřad územní samosprávy

Snad ještě významnější problém představuje rozlišování rozhodujícího orgánu a jeho pomocného úřadu v případě krajů a obcí. Historicky totiž nebyla úprava zákonodárcem zcela domyšlena a až judikatura nakonec nesrovnalosti překlenula výkladem. Zákon o svobodném přístupu k informacím účinný k 1. 1. 2000 totiž prohlásil za povinné subjekty „státní orgány a orgány územní samosprávy“. Následně velkou novelou tohoto zákona (č. 61/2006 Sb.) bylo znění nahrazeno tak, že povinným subjektem se rázem stal jak územní samosprávný celek, tak jeho orgány, čímž bylo dílo zmatení dokonáno.

Zákonodárce zde chtěl patrně reflektovat skutečnost, že povinnost poskytovat informace se vztahuje i na přenesenou působnost, kterou zákonodárce zpravidla spojuje nikoliv s územně samosprávným celkem jako takovým, ale s jeho orgány. To by však bylo možné překlenout i vhodněji tak, že povinnost poskytovat informace tíží stát jako subjekt, neboť orgány územního samosprávného celku vystupují v přenesené působnosti jako orgány státu.¹⁰⁾

⁸⁾ Rozlišování je věcně zcela na místě, protože důvod k nevyhovění žádosti může být na straně prezidenta, nikoliv jeho kanceláře. Potom je na prezidentovi, aby svůj názor obhájil u soudu. Naopak pokud by byl důvod na straně kanceláře, prezident republiky má dostatečné nástroje, jak zjednat nápravu (zejména jmenuje vedoucího kanceláře).

⁹⁾ Žaloba k Městskému soudu v Praze vedená pod sp. zn. 6 A 26/2013.

¹⁰⁾ Srovnej příklad profesorského sboru ve *Slovníku československého práva veřejného*, op. cit.,

Protože zákon považoval za povinný subjekt jak územní samosprávný celek, tak obecní úřad, tak obecní rada, někteří žadatelé se domáhali toho, aby o jejich žádosti rozhodla obecní rada, které byla žádost adresována jako samostatnému povinnému subjektu, a odmítali příslušnost obecního úřadu. Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku¹¹⁾ z roku 2010, že

„[v] případech, kdy jsou informace [...] poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to i v případě,

že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje).“

Ústavní soud takový postup v rozhodnutí z roku 2011 aproboval,¹²⁾ neboť

„[n]ení v rozporu se zákonem, pokud se povinnosti poskytnout informace, o něž byl požádán územní celek, ujme (pověřený) orgán územního celku.“

Ústavní soud o rok později¹³⁾ přístup zobecnil a překlenul tak nedostatek zakotvený do zákona zákonodárcem:

„Ať je totiž žádost o poskytnutí informace požadována po kterémkoliv orgánu územního samosprávného celku, není právně ospravedlnitelné, aby tato informace nebyla ve svém výsledku podána vůbec, a to s odůvodněním, že orgán určený k poskytnutí informace ji nemá, když je přitom zřejmé, že touto informací disponuje jiný orgán územního samosprávného celku. (...)

Pokud jde o určení subjektu povinného k poskytnutí informace v oblasti územní samosprávy, názor právní praxe se konsoliduje v tom směru,

že v případě samostatné působnosti je jím územní samosprávný celek jako takový, přičemž nejpraktičtější se jeví svěření tohoto úkolu krajskému úřadu a nikoliv hejtmanu či jinému orgánu (...).“

Z prvního citovaného odstavce je patrné, že implicitní přenos kompetence nezprošťuje rozhodující orgán, je-li povinným subjektem, povinnosti poskytnout informace pomocnému úřadu, neboť je to právě povinný subjekt, komu zákon o svobodném přístupu k informacím v § 2 ukládá poskytování informací, byť se tak děje prostřednictvím pomocného úřadu. Osoba vykonávající funkci orgánu, jež má v držení informace mimo dispozici pomocného úřadu, je povinna postupovat tak, aby povinný subjekt informační povinnosti dostal.

Z druhého citovaného odstavce zase plyne, že subjektem poskytujícím informace je územní samosprávný celek, nikoliv jeho orgán.¹⁴⁾ Za územní samosprávný celek přitom žádost vyřizuje úřad. Furek v tomto ohledu poukazuje na § 130 odst. 1 správního řádu, který zakládá domněnku příslušnosti obecního, resp. krajského úřadu. Není žádný důvod takový závěr redukovat na samo-

s. 102. V tehdejší době byla přenesená působnost svěřena samostatné linii státních orgánů a nebyla přenášena na samosprávu. K tomu došlo v plné míře až zrušením okresních úřadů v devadesátých letech a přijetím modelu smíšené veřejné správy.

¹¹⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2010, č. j. 4 Ans 13/2008-87.

¹²⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2011, sp. zn. IV. ÚS 281/11.

¹³⁾ Usnesení Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2012, sp. zn. I. ÚS 1105/12.

¹⁴⁾ Srovnej shodně FUREK, A. a ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: Linde, 2012, 1031 s. ISBN 978-80-7201-868-0, s. 46 až 47.

správu, neboť i v případě přenesené působnosti, kde např. rozhoduje rada obce, bude žádost fakticky vyřizovat obecní úřad, neboť povaha pomocného úřadu není omezena jen na samosprávu. Stejně tak např. žádost směřovanou na primátora hl. m. Prahy (který je dle § 1 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, orgánem hl. m. Prahy) vyřídí Magistrát hl. m. Prahy.

Exekutorský úřad

Konečně posledním příkladem pomocného úřadu, který bych chtěl rozebrat, je exekutorský úřad. Zákon č. 120/2001 Sb., exekuční řád (dále „ExŘ“), zavedl funkci soudního exekutora.

Soudní exekutor je fyzická osoba, na kterou stát částečně přenesl výkon soudnictví.¹⁵⁾ Podle Ústavy sice vykonávají soudní moc nezávislé soudy (čl. 81), nicméně zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané (čl. 94). Byť poslední citované ustanovení mělo za cíl ukotvit v soudnictví živel občanský, jde paradoxně o jediné ustanovení, o které lze v Ústavě opřít přenos jinak výlučné kompetence z nezávislého soudu na soukromého exekutora. Obecně jinak Ústava pochopitelně nepřipouští, aby zákon delegoval ústavní kompetence přikázané výlučně státnímu orgánu na jiné osoby. Bez výslovného zmocnění by tedy neobstála zákonná fikce, podle níž se úkony exekutora považují za úkony exekučního soudu (§ 28 ExŘ).

Podstatné je, že exekuční řád používá pojem exekutorského úřadu nejen ve funkčním, ale i v institucionálním smyslu. Zákon totiž počítá se sídlem, prostory, vedením a kontrolou exekutorského úřadu (§ 7 odst. 3 písm. e), § 14 odst. 1 ExŘ). Zákon výslovně stanoví, že „exekutor řídí činnost exekutorského úřadu, který jeho jménem plní všechny úkoly potřebné k řádnému výkonu exekuční činnosti“ (§ 13 ExŘ). Zákon odlišuje činnost exekutora a činnost exekutorského úřadu (§ 7 odst. 5 ExŘ), ba dokonce stanoví, jak má vypadat cedulka, kterou se sídlo exekutorského úřadu označuje (§ 14 odst. 2 ExŘ). Počet exekutorských úřadů v obvodu každého okresního soudu určuje po projednání s Exekutorskou komorou ministr spravedlnosti (§ 8 písm. b) ExŘ). Zákon v citovaném ustanovení § 13 výslovně stanoví (v podstatě obdobným způsobem jako u výše uvedeného příkladu prezidenta republiky), že úřad zabezpečuje plnění úkolů potřebných k řádnému výkonu exekuční činnosti. Exekutorský úřad má proto povahu instituce s funkcí pomocného úřadu.

O veřejné povaze této instituce ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím není pochyb. Soudní exekutor stojící v čele exekutorského úřadu je totiž obsazován ministrem spravedlnosti (§ 8 ExŘ), činnost instituce podléhá jako delegovaný výkon státní moci dohledu Ministerstva spravedlnosti (§ 7 ExŘ), a jeho prostřednictvím je vykonávána státní moc k veřejnému účelu, kterým je nucený výkon vykonatelných soudních rozhodnutí a dalších exekučních titulů (§ 1 odst. 2 ExŘ). Jsou tedy naplněny charakteristické znaky veřejné instituce podle judikatury Ústavního soudu.

¹⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 14. 6. 2010, sp. zn. 33 Cdo 5127/2007.

Z výše uvedeného je patrné, že lze uvažovat o dvou povinných subjektech. Jednak o soudním exekutorovi jakožto fyzické osobě, kterou stát pověřil výkonem pravomoci v soudnictví, za druhé o exekutorském úřadu, který stát zřídil ku pomoci soudnímu exekutorovi.

V prvním případě je sporné, nakolik je soudní exekutor povinným subjektem ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť z povahy své činnosti nenáleží do veřejné správy (viz § 2 odst. 2), ale do soudní moci.¹⁶⁾ Je podle mého soudu opomenutím zákonodárce, že povinnost poskytovat informace vázal na funkci veřejné správy, resp. po přijetí exekučního řádu nezahrnul potřebné změny i do zákona o svobodném přístupu k informacím, aby se stal soudní exekutor v rámci své funkce povinným subjektem.

Ve druhém případě není pochyb o tom, že exekutorský úřad má povahu veřejné instituce. Proto lze doporučit žadatelům o informace, aby se se svými žádostmi obraceli na exekutorský úřad konkrétního exekutora, nikoliv na samotného exekutora.

Závěry k platnému právnímu stavu

Na základě výše uvedených příkladů lze dospět k obecné definici, že pomocným úřadem ve funkčním pojetí rozumíme souhrn funkcí při konzultaci, iniciativě nebo koordinaci určitých akcí, které jsou stanoveny ve prospěch určitého orgánu veřejné moci (dále jen „pomocné činnosti“). V rámci funkčního pojetí vykazují tyto znaky všechny pomocné úřady uvedené v části příspěvku, která se věnuje konkrétním příkladům.

Takové vymezení ospravedlňuje podřadit pod pomocný úřad také činnosti, kterými obecní úřad v samostatné působnosti obce plní úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo obce nebo rada obce nebo jimiž pomáhá výborům a komisím v jejich činnosti (§ 109 odst. 3 písm. a) bod 1 a 2 OZř, dříve též písm. c) o vyřizování žádostí o informace).

Od tohoto funkčního pojetí lze přejít k institucionálnímu pojetí pomocného úřadu, ve kterém je pomocným úřadem poskytujícím servis rozhodujícímu orgánu veřejné moci taková instituce, která je vzhledem ke všem agendám nebo převažujícímu podílu agend rozhodujícího orgánu zřízena k vykonávání pomocných činností. Tím ovšem není řečeno, že by pomocný úřad nemohl vedle této své úlohy vykonávat i jiné úlohy, např. sám rozhodovat i v relativně širokých mantinelech. Tak je tomu i u krajských a obecních úřadů, neboť mají vlastní kompetence v přenesené působnosti. Pomocné úřady bez vlastní kompetence se označují jako kanceláře.

Z konkrétních příkladů dovozují, že lze ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím typicky mluvit o dvou povinných subjektech, a to o rozhodujícím orgánu (jako fyzické osobě či skupině fyzických osob obdařených mocí) a o jeho pomocném úřadu. To znamená, že povinnost poskytovat informace mají oba dva povinné subjekty a níže uvedený implicitní přenos kompetencí tuto povinnost nijak neoslabuje, jak vyplývá z judikatury Ústavního soudu.

¹⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2011, č. j. 5 Aps 6/2011-85.

Z uvedené judikatury lze dovodit obecné pravidlo pro žádost o informace směřovanou rozhodujícímu orgánu veřejné moci jako povinnému subjektu (např. prezidentovi republiky, vládě, hejtmánovi apod.), který není správním úřadem a má svůj pomocný úřad (např. kancelář, úřad apod.). V takovém případě vyřizuje žádost pomocný úřad jménem rozhodujícího orgánu bez ohledu na to, zda byla žádost určena pomocnému úřadu nebo rozhodujícímu orgánu. Totéž platí při zveřejňování informací. Rozhodnutí o odvolání přísluší nadřízenému správnímu orgánu pomocného úřadu určenému podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Konečně žalovaným ve správním soudnictví je povinný subjekt, běží-li o jeho nečinnost. Jde-li o žalobu proti rozhodnutí, je žalovaným ten, kdo rozhodnutí vydal, resp. ten, jehož jménem bylo vydáno. Lze to shrnout ve dvou příkladech. Za prvé, pokud byl povinný subjekt prezident republiky, rozhodovala o žádosti jeho kancelář jeho jménem a žalovaným byl prezident republiky. Za druhé, pokud byl povinným subjektem starosta, rozhodoval ve druhém stupni krajský úřad, který byl i žalovaným.

Doporučení k novele zákona

Závěry judikatury by měly být v zájmu předvídatelnosti práva promítnuty do zákona o svobodném přístupu k informacím v rámci některé z dalších větších novel. Dovolím si zde nastínit obecněji svou představu žádoucích principů zákona, do které výše uvedené závěry o pomocných úřadech organicky zapadají.

Podle mého soudu by měl zákonodárce za prvé sjednotit pojem povinného subjektu s naukou správního práva, která za subjekty veřejné správy označuje stát a jiné veřejnoprávní instituce (veřejné vysoké školy, veřejnoprávní televize apod.). Společnou charakteristikou subjektů je, že ve své samostatné působnosti nejsou řízeny nikým vnějším. Je politickou úvahou zákonodárce vymezit, na které další subjekty by se měl zákon vztahovat (v úvahu připadají např. zdravotní pojišťovna provádějící veřejné zdravotní pojištění, politická strana pobírající stálý příspěvek, soukromá vysoká škola pobírající státní podporu a kolektivní správce povinně kolektivně spravovaných práv podle autorského zákona).

Pokud jde o ostatní právnické osoby, které jsou subjektem veřejné správy, jejich charakter veřejné instituce je vždy odvozen od některé veřejnoprávní instituce, a jsou jí přímo či nepřímo řízeny. Uvedení subjektu veřejné správy, který řídí právnickou osobu, by mělo být povinnou náležitostí zakladatelského právního jednání nebo jiného zřizovacího aktu. Např. ve společenské smlouvě zakládající akciovou společnost mezi dvěma městy (jako dopravní podnik Liberce a Jablonce) nebo mezi více příslušnými úřady (jako je ČEZ) by měl být uveden příslušný úřad s kompetencí podle zákona o svobodném přístupu k informacím, typický úřad spravující největší podíl.

Teprve v rámci subjektů veřejné správy lze mluvit o příslušném úřadu (jako je orgán státní správy anebo úřad územní samosprávy), který má informaci sám k dispozici, který ji má k dispozici v některé z řízených veřejných institucí anebo který ji může získat od rozhodujícího orgánu.

Podle mého názoru je správné, že všechny veřejné instituce mají informační

povinnost, nicméně vydávání rozhodnutí o individuálních právech člověka by mělo být svěřeno pouze úřadům v institucionálním smyslu. Za prvé soukromoprávní osoby by neměly všeobecně disponovat veřejnou mocí, za druhé není účelné je zatěžovat formalitami, na které nemají odbornost, a za třetí rozhodování by mělo být co nejbližší voleným zástupcům lidu. Příslušný úřad by měl být zákonem oprávněn rozhodovat jako pomocný úřad i o žádostech určených jeho rozhodujícímu orgánu.

Došlo by tak konečně ke sjednocení úpravy se zákonem o právu na informace o životním prostředí a odstranění nežádoucího stavu, kdy je poskytování informací velkou částí povinných subjektů odkloněno z nezávislého instančního přezkumu. V případě rozsáhlejší vnitřní organizace subjektu veřejné správy a jím řízených organizací je totiž prakticky vyloučen devolutivní účinek odvolání. Podle platné právní úpravy rozhoduje např. o odvolání proti rozhodnutí příspěvkové organizace o odepření informací obce její obecní úřad, ačkoliv příspěvková organizace je úřadem řízena a úřad je tak na výsledku zainteresován. Proto by bylo vhodnější řešení, kdy by v prvním stupni rozhodoval o odmítnutí všech žádostí o informace směřovaných vůči obci, jejím příspěvkovým organizacím nebo obecním akciovým společnostem obecní úřad a v druhém stupni by odvolání posuzoval krajský úřad (případně koncentrovaný a specializovaný úřad informačního komisaře), který vzhledem k příspěvkové či jiné řízené organizaci skýtá vyšší záruku nezávislosti.

Shrnutí

Tento článek má za cíl stručně rozebrat podstatu vztahu mezi rozhodujícím a pomocným úřadem v českém organizačním správním právu. V návaznosti na tento rozbor shrnu úlohu pomocných úřadů v aplikaci zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Po shrnutí základních východisek v úvodu následuje část, ve které se zabývám právní úpravou pomocných úřadů v případě ústavních orgánů, územních samosprávných celků a soudních exekutorů, a závěrečná část, ve které zobecnuji zjištěné poznatky na funkční a institucionální vztah mezi pomocným úřadem a rozhodujícím orgánem. V této části také shrnuji důsledky, které pro tento vztah vyplývají v případě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a předkládám svůj názor na vhodnost jeho novelizace.

Assisting bodies under the Freedom of Information Act – summary:

The Article aims to analyze briefly the relation between decision-making and assisting bodies in the Czech organizational administrative law. In connection with the analysis, the author summarizes the role of assisting bodies in the application of the Act No. 106/1999 Coll., on the Freedom of Information. First, the author introduces major issues. Subsequently, he deals with legislation concerning assisting bodies in the area of constitutional bodies, territorial self-government units and executors. Finally, he generalizes his findings regarding functional and institutional relations between assisting body and decision-making body. He also sums up the consequences arising from the Freedom of Information Act for these relations and expresses his opinion on the suitability of the amendment of the Act.