



MUDr. Jiří Besser
ministr kultury

V Praze dne 31. srpna 2010
Č.j.: MK 17250/2010 OLP
Vyřizuje: JUDr. P. Strupek

Rozhodnutí

Podle ustanovení § 16 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon č. 106/1999 Sb.“) a § 152 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále též „správní řád“), jsem na základě rozkladu ze dne 9. 8. 2010, doručeného Ministerstvu kultury (dále též „povinný subjekt“) dne 10. 8. 2010, který dne 9. 8. 2010 podala [redacted] registrovaná pod č. [redacted], se sídlem [redacted], (dále též „žadatelka“), zastoupena [redacted], nar. [redacted] trvale bytem [redacted], přezkoumal rozhodnutí Ministerstva kultury č.j. MK 11293/2010 OAP ze dne 12. 7. 2010 (dále též „napadené rozhodnutí“), jež bylo žadatelce doručeno dne 23. 7. 2010, kterým byla dle § 15 zákona č. 106/1999 Sb., odmítnuta žádost žadatelky o poskytnutí informace (dále též „žádost“), která byla doručena Ministerstvu kultury dne 25. 6. 2010, jež je formulována takto: „Podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žádám o poskytnutí těchto informací: 1) písemné dokumenty vztahující se k připravované novele zákona č. 121/2001 Sb., autorského zákona, včetně návrhů paragrafovaného znění novel, návrhů důvodových zpráv, korespondence s kolektivními správci a dalšími zainteresovanými subjekty ohledně novelty, došlé návrhy a podněty, zápisy z jednání se zainteresovanými subjekty; 2) veškeré dokumenty vztahující se k vyjednávané Obchodní dohodě proti padělání (ACTA), kterými se povinný subjekt vyjadřoval k vyjednávání nebo textu dohody nebo obdržel informace, které v době obdržení nebyly veřejné, například korespondenci s orgány Evropské unie, která se této dohody týká.“. Podle ustanovení § 16 zákona č. 106/1999 Sb., § 152 odst. 4 a § 90 odst. 1 písm. a) a § 90 odst. 5 správního řádu jsem na základě návrhu rozkladové komise, ustavené podle § 152 odst. 3 správního řádu, rozhodl

následovně:

napadené rozhodnutí se zrušuje a řízení zastavuje v rozsahu těch částí napadeného rozhodnutí, kterými došlo k odmítnutí poskytnutí informací, jež jsou obsaženy v níže uvedených dokumentech, jejichž kopie se žadatelce poskytují v příloze tohoto rozhodnutí o rozkladu:

- 1) „Pracovní návrh Ministerstva kultury na novelizaci autorského zákona - 2010“ - verze ke dni 9. 7. 2010, rozesláno zástupcům širší odborné veřejnosti dne 14. 7. 2010, rozsah 57 stran.
- 2) „Sumář návrhů na novelu AZ - 2010“ - 93 stran, verze ke dni 9. 7. 2010, rozesláno zástupcům širší odborné veřejnosti dne 14. 7. 2010, rozsah 93 stran.

Ve zbývajících částech se napadené rozhodnutí p o t v r z u j e a rozklad z a m í t á.

O d ů v o d n ě n í :

Rozkladem ze dne 9. 8. 2010 podaným v zákonné lhůtě se žadatelka domáhá, aby bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva kultury č.j. MK 11293/2010 OAP ze dne 12. 7. 2010, a to v rozsahu bodu 1) žádosti o informace, a aby jí v tomto rozsahu byla informace poskytnuta.

Ze správního spisu byly zjištěny následující podstatné skutečnosti:

Dne 25. 6. 2010 Ministerstvo obdrželo žádost žadatelky v tomto znění: „Podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žádám o poskytnutí těchto informací: 1) písemné dokumenty vztahující se k připravované novele zákona č.121/2001 Sb., autorského zákona, včetně návrhů paragrafovaného znění novel, návrhů důvodových zpráv, korespondence s kolektivními správci a dalšími zainteresovanými subjekty ohledně novely, došlé návrhy a podněty, zápisy z jednání se zainteresovanými subjekty; 2) veškeré dokumenty vztahující se k vyjednávané Obchodní dohodě proti padělání (ACTA), kterými se povinný subjekt vyjadřoval k vyjednávání nebo textu dohody nebo obdržel informace, které v době obdržení nebyly veřejné, například korespondenci s orgány Evropské unie, která se této dohody týká.“.

Ministerstvo kultury následně vydalo rozhodnutí č.j. MK 11293/2010 OAP ze dne 12. 7. 2010, kterým žádost odmítlo dle § 15 zákona č. 106/1999 Sb. Ministerstvo kultury v odůvodnění rozhodnutí uvedlo k výroku týkajícího se části 1) žádosti, jež je předmětem rozkladu, následující:

„V souladu s ustanovením § 11 odst. 1 písm. b) zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, Ministerstvo kultury nevyhoví první části žádosti, kde žadatel žádá o poskytnutí informací týkajících se připravované novely autorského zákona, protože se v tomto případě jedná o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu. Ministerstvo kultury je oprávněno odepřít poskytnutí informace, která vznikla v etapě přípravy rozhodnutí povinného subjektu, kterým je až konečný návrh novely autorského zákona. Dokumenty, o něž žadatel žádá, jsou toliko podkladem pro zpracování finálního návrhu novely. Ministerstvo kultury v tomto smyslu poukazuje kupř. na rozhodnutí Městského soudu v Praze sp. zn. 33 Ca 81/2001.“

Žadatelce bylo rozhodnutí doručeno dne 23. 7. 2010, 15 denní lhůta pro podání rozkladu začala běžet dne 24. 7. 2010, a protože by skončila v sobotu dne 7. 8. 2010, posouvá se poslední den lhůty na pondělí dne 9. 8. 2010, kdy žadatelka podala rozklad prostřednictvím systému datových schránek. Žadatelka se rozkladem domáhá, aby bylo zrušeno rozhodnutí Ministerstva kultury č.j. MK 11293/2010 OAP ze dne 12. 7. 2010, a to v rozsahu bodu 1) žádosti o informace, a aby jí v tomto rozsahu byla informace poskytnuta. Žadatelka odůvodnila rozklad následovně:

Rozklad obsahuje celkem 30 bodů v 7 částech. Část 1. rozkladu je úvodním přehledem použitých zákonů a judikatury a část 2. se zabývá včasností podání rozkladu.

Část 3 s nadpisem „Působnost“ obsahuje body 2 a 3 a je formulována následovně:

2. Přípravu normativních právních aktů v působnosti povinného subjektu vyjadřuje § 24 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR, podle něhož ministerstva „připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů.“ Přitom zákon č. 2/1969 Sb. ukládá v § 22 ministerstvům povinnost o návrzích závažných opatření, mezi něž změna zákona bezesporu patří, „přiměřeným způsobem“ informovat veřejnost.

3. Vzhledem k tomu, že použité výrazové prostředky jsou totožné s výrazovými prostředky podle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, nesou podle základní zásady konzistence právního výkladu i stejný význam. Požadovaná informace spadala podle § 8 zákona č. 2/1969 Sb. do působnosti Ministerstva kultury, které je ústředním orgánem státní správy pro autorský zákon, a mělo tedy povinnost přiměřeně žadatelku informovat, nikoliv její žádost bez odůvodnění odmítnout.

Část 4. s nadpisem „Důvody rozkladu a dikce relevantního ustanovení“ obsahuje body 4 a 5 a je formulována následovně:

4. Žadatelka brojí proti části rozhodnutí, kterým povinný subjekt odmítl poskytnout informace podle bodu 1 žádosti. Žadatelka se domnívá, že v tomto případě povinný subjekt pochybil v posouzení právní otázky, kdy může povinný subjekt odmítnout poskytnutí informace. - Zákon č. 106/1999 Sb. nedovoluje podle § 11 odst. 1 písm. b) poskytnutí informací odepřít, ale pouze omezit, přičemž takové omezení musí být podloženo důvodem podle čl. 17 odst. 4 Listiny, jinak je nepřezkoumatelné a nezákonné (zejména body 3, 24—30 tohoto podání). - Extenzivní výklad pojmu rozhodnutí podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., který povinný subjekt použil, nepřiměřeně zúžil svobodný přístup žadatelky k informacím a neodpovídá výrazovým prostředkům textu zákona, jeho systematice a předmětu a účelu posuzované úpravy (zejména body 6—13, 16—19 tohoto podání).

5. Povinný subjekt je podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. oprávněn omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.

Část 5. je nadepsána „Obecně k termínu rozhodnutí“, sestává z oddílu 5.1 „Ústavní pořádek“ obsahujícího body 6 až 9 rozkladu a oddílu 5.2 „Rozhodnutí orgánu veřejné moci“ obsahujícího body 10 až 13 rozkladu. Část 5. rozkladu zní následovně:

5.1 Ústavní pořádek

6. Ústava používá tři termíny: - politická rozhodnutí (čl. 6 Ústavy), -rozhodování (Čl. 6 Ústavy) a - rozhodnutí (např. čl. 43 odst. 3 Ústavy).

7. Politická rozhodnutí je podle čl. 5 Ústavy nutno chápat jako všechny projevy volní činnosti v politickém systému. Termín politická rozhodnutí tak zahrnuje i zákony a rozhodnutí správního úřadu.

8. Termín rozhodování např. podle čl. 88 odst. 2, čl. 94 odst. 2 a čl. 95 Ústavy označuje proces, kterým vzniká rozhodnutí v právním smyslu, nebo opakované přijímání takových rozhodnutí.

9. Rozhodnutím v právním smyslu, či jen rozhodnutím, míní se konečně právní vyjádření uvážení člověka nebo skupiny lidí, které má být v souladu s ústavními a jinými zákony. Soulad s ústavními zákony pak má dvě formy podle čl. 2 Listiny:

- veřejnoprávní jako dovolenost uplatňovat veřejnou moc jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví,
- soukromoprávní jako dovolenost činit, co není zákonem zakázáno (explicitně např. rozhodování podle čl. 3 odst. 2 Listiny).

5.2 Rozhodnutí orgánu veřejné moci

10. Podle č. 2 odst. 3 Listiny může orgán veřejné moci rozhodovat pouze v případech zákonem stanovených. Taková rozhodnutí musí podléhat formálním právním pravidlům, což vyplývá z charakteristiky České republiky jako právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ze zákona pak vyplývá, že organizační složky státu rozhodují i o nakládání s majetkem státu ve vztazích, kde stát vystupuje jako právnická osoba soukromého práva. Z Ústavy dále vyplývá, že orgány veřejné moci mohou podle veřejného práva rozhodovat o

- podstatných právních skutečnostech (rozhodnutí vlády a Parlamentu podle čl. 43 Ústavy v zájmu veřejné bezpečnosti, rozhodnutí prezidenta podle čl. 34 Ústavy, abstraktní kontrola ústavnosti ústavním soudem, některá rozhodnutí zastupitelstva a rady obce podle čl. 104 Ústavy a obecního zřízení, výjimečně rozhodnutí komory Parlamentu o přípustnosti trestního stíhání podle čl. 27 odst. 5 Ústavy),

- právech a povinnostech soukromých osob a procesních otázkách (individuální právní akty); tj. rozhodnutí ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy podle čl. 79 odst. 1 Ústavy, resp. § 20 zákona č. 2/1969 Sb., v jejich působnosti na základě zákona (např. § 2 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči), a rozhodnutí soudů v konkrétních věcech (např. rozhodnutí o vině a trestu za trestné činy, ochrana soukromoprávních vztahů, nesporná rozhodnutí). Tato rozhodnutí nazývá zákon č. 106/1999 Sb. jako „rozhodnutí o právech a povinnostech osob“ (např. § 5 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.).

11. Tím je pro účely řízení podle zákona č. 106/1999 Sb. jasně vymezen obsah a rozsah pojmu rozhodnutí, které nelze konstruovat jako dílčí subjektivní práva orgánů moci výkonné v legislativním procesu, která vyplývají jen z legislativních pravidel vlády a nemohou tedy působit proti právu na informace, které zaručuje Ústava a zákon. Není možné odkazem na uvážení správního orgánu při výkladu termínu rozhodnutí změnit význam vyplývající z ústavních a jiných zákonů (Podobně rozřešil otázku i Nejvyšší správní soud ve věci J. K. ml. vs. Kancelář prezidenta republiky (2007), kde konstatoval, že je potřeba rozlišovat akty správní a ústavní.).

12. Takový výklad by byl extenzivní a značně by omezoval rozsah informací, na jejichž poskytnutí má žadatel právo. Extenzivní výklad omezení práva na informace kritizoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci Občané brněnské aglomerace v. Ministerstvo financí (2008), kde označil zdůvodnění soudu první instance, který termín rozhodnutí „vztáhl na všechny úkony, mající povahu rozhodnutí tedy i politická rozhodnutí, včetně rozhodnutí vlády České republiky“, za „zcela nesprávné [...] z hlediska elementární logiky konstrukce úpravy práva na přístup k informacím.“

13. Podobné stanovisko zaujal Nejvyšší správní soud ve věci J. K. ml. vs. Kancelář prezidenta republiky (2007), kde konstatoval, že „[r]estriktivní výklad [práva na informace] není možný, neboť právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Nepřípustné výkladové restriktce se tak týkají nejen případného omezení informací, které lze poskytnout, ale též subjektů, které jsou povinny informace poskytovat.“

Část 6. rozkladu označená jako „Omezené poskytnutí nové informace vzniklé při přípravě rozhodnutí“ sestává z bodu 14. rozkladu a z následujících oddílů: 6.1 „Původcem musí být povinný subjekt“ (body 15. až 17), 6.2 „Příprava rozhodnutí“ (body 18 a 19), 6.3 „Přípravu rozhodnutí musí ukončit rozhodnutí“ (body 20 a 21), 6.4 „Extenzivní výklad pojmu rozhodnutí“ (body 22 a 23). Část 6. rozkladu zní následovně:

14. Podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. může povinný subjekt omezit poskytnutí nové informace, která vznikla při přípravě rozhodnutí, přičemž

- rozhodnutí pochází od povinného subjektu,
- příprava rozhodnutí se ukončuje rozhodnutím.

6.1 Původcem musí být povinný subjekt

15. Možnost Ministerstva kultury, které bylo v podané žádosti povinným subjektem, navrhnout na jednání vlády novelu zákona podle § 24 zákona č. 2/1969 Sb. mezi rozhodnutí nepatří; rozhodnutím je totiž až návrh schválený vládou (jak to taxativně předepisuje čl. 41 odst. 2 Ústavy), ministerstvu je zákonem č. 2/1969 Sb. uložena pouze jeho příprava.

16. Pak se ale povinný subjekt nemůže odvolávat na § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., protože ten se vztahuje výlučně na přípravu rozhodnutí povinného subjektu, nikoliv na informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí subjektu jiného. Ani Ústava, ani zákon č. 2/1969 Sb. nedávají povinnému subjektu pravomoc rozhodovat o vládním návrhu zákona; že by ministrův návrh představoval rozhodnutí nevyplývá ani z Legislativních pravidel vlády. Legislativní pravidla vlády nadto ani nejsou pramenem práva, zavazují pouze správní úřady, a nelze se na ně odvolávat při posuzování omezení ústavně zaručeného práva na informace.

17. Krátce, ministrův návrh není rozhodnutím v právním smyslu, ale jen výkonem dílčího oprávnění v legislativním procesu. To ostatně potvrzují i dokumenty ve vládní knihovně připravované legislativy eKLEP, kde ministři zveřejňují pouze návrhy rozhodnutí, ale sami rozhodnutí nevydávají.

6.2 Příprava rozhodnutí

18. Termín příprava rozhodnutí se v právním řádu České republiky systematicky vyskytuje; například v nařízení vlády č. 137/2009 Sb., kterým se stanoví katalog prací ve veřejných službách a správě a § 218 odst. 3 zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), - termín příprava rozhodnutí nese vždy význam přípravy správního rozhodnutí. U soudů má podle vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, příprava rozhodnutí rovněž význam přípravy rozhodnutí jako individuálního právního aktu.

19. V právním řádu České republiky není termín příprava rozhodnutí nikdy použit ve smyslu přípravy normativního aktu. Naproti tomu např. § 6 odst. 2 služebního zákona hovoří o „přípravě návrhů právních předpisů“. Proto se argument povinného subjektu, podle něhož příprava rozhodnutí zahrnuje i přípravu normativních právních aktů, jeví jako neopodstatněný.

6.3 Přípravu rozhodnutí musí ukončit rozhodnutí

20. Požadavek ukončení přípravy rozhodnutím implikuje, že musí být časově omezena. K dosažení časového omezení k rozhodnutí správní řád obsahuje institut lhůty, podle soudního řádu by pak neukončení přípravy rozhodnutím znamenalo *denegatio iustitiae*. Tím je zdůvodněna nutnost ukončení přípravy rozhodnutím u moci výkonné a soudní. U moci zákonodárné samozřejmě nepřipadá pojmově rozhodnutí vůbec v úvahu, vyjma případů bezpečnosti státu, kde rozhoduje bezodkladně.

21. Opačný výklad by znamenal, že povinný subjekt nemá povinnost poskytnout informace o přípravě rozhodnutí, která nebyla ukončena rozhodnutím (například z důvodu, že z legislativního záměru sešlo). Právo veřejnosti na informace o činnosti úřadu by pak bylo nesmyslně zúženo, a to bez jakéhokoliv důvodu požadovaného čl. 17 odst. 4 Listiny. Takto široký výklad rozhodnutí povinného subjektu, který pod pojem rozhodnutí podřazuje jakékoliv volní úkony včetně návrhu novely, na které by mohl povinný subjekt pracovat věčně, a to bez jakékoliv veřejné kontroly, považuje žadatelka za nesprávný, protože odporuje účelu úpravy, kterým je právě veřejná kontrola.

6.4 Extenzivní výklad pojmu rozhodnutí

22. S ohledem na přednesenou argumentaci je potřeba zdůraznit, že úvaha v komentáři k zákonu o svobodném přístupu k informacím (Adam Furek, Lukáš Rothanzl: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. Praha: Linde, 2010, s. 268.), podle níž je třeba termínem rozhodnutí rozumět „jakékoli řešení určité záležitosti povinným subjektem“, není výstižná už z toho důvodu, že zákon mluví o jednorázovém rozhodnutí, kterému předchází příprava, zatímco komentář mluví o kontinuálním řešení určité záležitosti.

23. Zdůvodnění této teze v komentáři, jejíž nesoulad s názorem Nejvyššího správního soudu si autoři uvědomují, slovy „zákon s takovým omezením nepočítá a ve svém důsledku by takový výklad vedl v mnoha případech ke znemožnění řádného rozhodování povinných subjektů“, lze v první větě považovat za nonexistentní a v druhé větě odbýt námitkou *estoppel*. Nelze totiž zároveň vykládat rozhodnutí extenzivně jako „jakékoliv řešení určité záležitosti“,

třeba neformální, a zároveň mluvit o „řádném rozhodování,“ které explicitně obsahuje požadavek řádu, tedy zvláštního předepsaného postupu umožňujícího např. kontrolu a přezkum, který u neformálních rozhodnutí splněn není. Z teleologického hlediska se pak žadatelka domnívá, že kontrola rozhodování veřejností díky svobodnému přístupu k informacím patří mezi základní atributy řádného rozhodování.

Část 7. rozkladu označená jako „Rozpor s účelem úpravy svobodného přístupu k informacím“ sestává z bodu 24 a z následujících oddílů: 7.1 „Povinnost zdůvodnit omezení použitím čl. 17 Listiny“ (body 25 a 26), 7.2 „Omezení přístupu k informacím, nikoliv odepření“ (body 27 až 30). Část 7. rozkladu zní následovně:

24. Žadatelka nezastává názor, že by predestřený výklad implikoval, že se omezení poskytování informací podle § 11 zákona č. 106/1999 Sb. nikdy nemůže týkat návrhů normativních aktů připravovaných v legislativním procesu. Povinný subjekt však musí doložit ústavně konformní důvod pro odepření informace, nikoliv obecně konstatovat, že jakýkoliv legislativní záměr úpravě zákona č. 106/1999 Sb. nepodléhá.

7.1 Povinnost zdůvodnit omezení použitím čl. 17 Listiny

25. Nejvyšší správní soud ve věci Občané brněnské aglomerace proti Ministerstvu financí (2008) zdůraznil, že výklad ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. jakožto omezení práva na přístup k informacím, nemůže odporovat čl. 4 odst. 4 a čl. 17 odst. 4 Listiny. Nejvyšší správní soud aplikoval zásadu hierarchie normativních právních aktů, z níž dovodil, že Listina jako předpis „vyšší právní síly stanoví kategoricky požadavek na takový výklad a aplikaci zákonných ustanovení omezujících právo na přístup k informacím, který co nejvíce šetří jeho smyslu a podstaty a respektuje Listinou připuštěné důvody pro omezení práva na přístup k informacím; těmi jsou právě jen opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnost.“

26. Z hlediska tohoto taxativního výčtu se rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí jeví žadatelce jako aplikace omezení podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., která vybočuje z ústavních kautel. Podle žadatelky povinný subjekt neuvedl jediný důvod, pro nějž by bylo omezení v demokratické společnosti nezbytné, protože žádný takový důvod neexistuje. S tímto výkladem se ztotožnil i Ústavní soud u stížnosti Mgr. F. K., Ph.D., kde odkázal na svou předchozí judikaturu a zdůvodnil tento výklad z hlediska ústavní komparatistiky.

7.2 Omezení přístupu k informacím, nikoliv odepření

27. Podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., kterým se provádí ústavní zásada svobodného přístupu k informacím, je orgán oprávněn omezit poskytnutí informace, přitom však musí přihlížet k výkladovým pravidlům podle čl. 4 odst. 4 Listiny. Musí dbát podstaty a smyslu subjektivního práva žadatelky, a podle zavedené ústavní doktríny nesmí žádné právo zcela zaniknout na úkor jiného oprávněného zájmu. Tomu odpovídá i zákonná úprava § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., která hovoří o omezení, nikoliv odepření poskytnutí informace. Až bezprostředně následující odstavec § 11 odst. 2 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. hovoří o

odepření poskytnutí informace, a lze tedy *a contrario* dovodit, že v případě § 11 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. musí být alespoň základní informace žadateli poskytnuta.

28. Stejný důvod vedl Nejvyšší správní soud ve věci Občané brněnské aglomerace proti Ministerstvu financí (2008) ke konstatování, že při odmítnutí žádosti o informace „musí povinný subjekt v případech fakultativního odepření zdůvodnit, proč takový postup zvolil a musí tak učinit právě s ohledem na již výše citovaná ustanovení Listiny základních práv a svobod, protože právě ona stanoví meze uvážení povinného subjektu při aplikaci předmětného ustanovení informačního zákona.“ Povinný subjekt v tomto případě odmítnutí zdůvodnil tak, že „dokumenty, o něž žadatel žádá, jsou toliko podkladem pro zpracování finálního návrhu novely.“ Žadatelka však v tomto odůvodnění důvody podle čl. 17 odst. 4 Listiny nespatřuje.

29. Závěrem povinný subjekt odkazuje na rozhodnutí Městského soudu v Praze v případě Sdružení Galia v. Ředitel Správy úložišť radioaktivních odpadů (2001). Odkaz povinného subjektu na citovaný případ však není důvodný, protože omezení podle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. zde vysvětluje požadavek bezpečnosti státu při nakládání s radioaktivním materiálem. Důvod odmítnutí byl ale v citovaném případě ryze formální, neboť soud jen a margo konstatoval, že se žadatel domáhal „návrhu novely nařízení vlády“, který spadá do působnosti ministra průmyslu obchodu, nikoliv Správy úložišť radioaktivního odpadu, která může podávat pouze doporučení. Tím spíš z tohoto rozhodnutí vyplývá, že ministerstvo, jemuž příprava normativních aktů přísluší, má povinnost příslušné informace poskytovat.

30. Závěrem má žadatelka za to, že povinný subjekt patřičně nezdůvodnil, proč část požadovaných informací poskytl některým subjektům z vlastní iniciativy, zatímco žadatelce podle informačního zákona jejich poskytnutí odepřel. Konkrétně, povinný subjekt má k dispozici Pracovní návrh Ministerstva kultury na novelizaci autorského zákona ze dne 9. 7. 2010, který uvolnil několik dní před tím, než dne 12. 7. 2010 rozhodl. Povinný subjekt rozeslal tuto informaci celé řadě soukromých osob. Tím, že odepřel její poskytnutí bez zákonem předepsaného důvodu, zasáhl i do rovnosti osob před zákonem (čl. 4 odst. 3 Listiny).

V souladu s § 16 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. a § 152 správního řádu bylo přezkoumáno rozkladem napadené rozhodnutí Ministerstva kultury jakož i řízení, které rozhodnutí předcházelo, a to zejména s přihlédnutím k námitkám uvedeným v rozkladu.

Shledal jsem, že dne 14. 7. 2010, tj. dva dny po vydání napadeného rozhodnutí ze dne 12. 7. 2010 byly Ministerstvem kultury rozeslány zástupcům širší odborné a uživatelské veřejnosti (např. Svaz knihovníků a informačních pracovníků, Asociace muzeí a galerií, Svaz českých knihkupců a nakladatelů, Národní informační a poradenské středisko pro kulturu, Konfederace umění a kultury, Svaz obchodu a cestovního ruchu, Asociace hotelů a restaurací, Asociace spotřební elektroniky, Asociace provozovatelů kopírovacích služeb, Sdružení českých spotřebitelů, Sdružení obrany spotřebitelů ČR aj.) v rámci další fáze přípravy předmětné novely tyto dokumenty: 1) „Pracovní návrh Ministerstva kultury na novelizaci autorského zákona - 2010“ - verze ke dni 9. 7. 2010; 2) „Sumář návrhů na novelu AZ - 2010“ - verze ke dni 9. 7. 2010. Tyto dokumenty proto již není důvod žadatelce neposkytnout a v tomto smyslu jsem tedy rozhodl, že rozkladem napadené rozhodnutí Ministerstva kultury č.j. MK 11293/2010 OAP ze dne 12. 7. 2010 se zrušuje v rozsahu těch jeho částí, kterými došlo k odmítnutí poskytnutí informací, jež jsou obsaženy ve výše uvedených dokumentech, jejichž kopie se žadatelce

poskytují v příloze tohoto rozhodnutí o rozkladu. V ostatních částech jsem neshledal žádné relevantní důvody pro změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí. Proto mi nezbylo než ve zbývajících částech rozklad zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit.

K výše uvedenému závěru jsem dospěl na základě následujících skutečností, úvah a hodnocení, jež jsem učinil zejména v souvislosti s vypořádáním námitek uplatněných v rozkladu:

V souvislosti s námitkou v bodě 2. v části 3 rozkladu uvádím, že za přiměřený způsob podání informace veřejnosti ve smyslu § 22 zákona č. 2/1969 Sb. nelze považovat žadatelkou požadovaný rozsah a obsah předmětné informace, tj. prakticky veškerou dokumentaci celého procesu probíhající a dosud nedokončené přípravy předmětného návrhu novely autorského zákona, tedy podklady a výsledky, které jsou dílčí, předběžné, pracovní, neschválené atp. O metodě přípravy tohoto návrhu a o prioritních tématech, kterých se má týkat, byla však žadatelka dostatečně informována již dne 21. 4. 2010 e-mailem reagujícím na její e-mailem zaslanou žádost o informaci ze dne 14. 4. 2010. O přípravě novely je nutno informovat veřejnost přiměřeným způsobem. To však v sobě z logiky věci nese určité limity, což žadatelka v rozkladu odmítá akceptovat, když požaduje veškerou dokumentaci. V tomto smyslu lze proto za přiměřený způsob informování veřejnosti považovat právě situaci, kdy se např. předběžný legislativní návrh rozešle k připomínkám širší odborné veřejnosti, včetně vybraných zástupců autorů a uživatelů autorských děl. Takto již rozeslaný materiál je pak možno poskytnout i žadatelce. S tím bezprostředně souvisí bod 30. v části 7. rozkladu, k čemuž uvádím, že Ministerstvo kultury v napadeném rozhodnutí nijak nezduodňovalo, proč část požadovaných informací poskytlo některým subjektům z vlastní iniciativy. Důvodem je skutečnost, že v okamžiku, kdy Ministerstvo kultury dne 12. 7. 2010 vydávalo napadené rozhodnutí, ještě žádné informace jiným subjektům neposkytlo (nerozeslalo). Materiál zmíněný v odůvodnění rozkladu, tj. tabulku nazvanou „Pracovní návrh Ministerstva kultury na novelizaci autorského zákona - 2010“ a dále tabulku nazvanou „Sumář návrhů na novelu AZ - 2010“ (obě ve verzi ke dni 9. 7. 2010) rozeslalo výše zmíněným subjektům až dne 14. 7. 2010, tj. dva dny po vydání napadeného rozhodnutí. Tyto dva uvedené podklady se proto poskytují žadatelce v příloze tohoto rozhodnutí.

Co se týče požadavku na poskytnutí návrhů paragrafovaného znění novel a návrhů důvodových zpráv, uvádím, že tyto dokumenty v této fázi přípravy novely dosud nejsou vytvořeny. Ohledně korespondence a vyjednávání s kolektivními správci a dalšími zainteresovanými subjekty ohledně novely, včetně došlých návrhů a podnětů, uvádím, že jejich obsah, který bude v dalších fázích přípravy novely projednáván a podrobně rozpracován, se promítl do obsahu výše uvedeného „pracovního návrhu“ a „sumáře“, který se nyní žadatelce poskytuje v příloze tohoto rozhodnutí o rozkladu. Jinými slovy řečeno, vše, co je ve věci přípravy novely do budoucna relevantní, se žadatelce poskytuje v rámci uvedených dokumentů. Podotýkám však, že „pracovní návrh“ a „sumář“ se poskytují žadatelce pouze z výše uvedených důvodů a nikoliv proto, že by povinný subjekt měl v tomto směru povinnost je poskytnout dle zákona č. 106/1999 Sb., což blíže odůvodňuji níže v rámci vypořádání 4 až 7 části rozkladu.

K námitce v bodě 3 v rámci 3 části rozkladu uvádím, že neodpovídá skutečnosti tvrzení žadatelky, že Ministerstvo kultury žádost bez odůvodnění odmítlo. Důvody napadeného rozhodnutí, pokud jde o 1. část žádosti, jsou popsány v druhém odstavci jeho odůvodnění.

Ohledně části 4. rozkladu, která zahrnuje body 4. a 5. uvádím, že podmínky omezení práva na informace jsou upraveny v § 12 zákona č. 106/1999 Sb. Komentář (Korbel, F. a kol.: Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí. Komentář. 1. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2004, str. 94) k tomuto ustanovení uvádí: „Povinný subjekt je vždy zavázán k tomu, aby v případě selekce poskytl doprovodnou informaci (§ 2 odst. 4), tzn. informoval žadatele mimo jiné o důvodu odepření požadované informace ...“. K tomu dodávám, že tato doprovodná informace byla žadatelce poskytnuta, konkrétně v 2. odstavci odůvodnění napadeného rozhodnutí, nehledě na skutečnost, že touto informací a dalšími informacemi týkajícími se přípravy návrhu žadatelka již disponovala od obdržení e-mailové odpovědi dne 21. 4. 2010 na její první žádost o podání informace v téže věci. Z textu odůvodnění je zřejmé, že k omezení v poskytnutí informace došlo pouze v tom směru, že Ministerstvo kultury odmítlo poskytnout ve fázi probíhající přípravy předmětného legislativního návrhu vyžadované písemné dokumenty, přičemž poukázalo na skutečnost, že tyto dokumenty jsou vesměs toliko podkladem pro zpracování finálního návrhu novely, o jehož případném předložení bude teprve rozhodováno. Ministerstvo kultury přitom odkazovalo na judikaturu, konkrétně na rozsudek Městského soudu v Praze sp. zn. 33 Ca 81/2001, který je ve výkladové literatuře standardně citován a s jehož aplikovatelností na daný případ se žadatelka snaží polemizovat (29 bod v 7 části rozkladu). Žadatelka však v tomto bodě rozkladu dospívá k nesprávným závěrům, neboť zcela opomíjí klíčovou pasáž judikátu, kde je uvedeno toto: „Pokud byla v tomto případě žalovaným (resp. SÚRAO) zpracovávána novela nařízení vlády ..., pak do okamžiku přijetí usnesení Rady jde o fázi přípravy doporučení týkajícího se návrhu novely, které je posléze jako doporučení Rady předáno ministroví. V této fázi povinnému subjektu nevzniká povinnost požadovanou informaci podat.“. Pozici Ministerstva kultury v tomto smyslu rovněž podporuje komentář shora uvedené literatury (str. 80) k § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. cit.: „Novou informací, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, může být např. informace obsažená v rozborech a konceptech rozhodnutí...povinného subjektu atp. Tyto informace nemusí povinný subjekt poskytnout.“. Dospěl jsem proto k závěru, že Ministerstvo kultury v tomto ohledu postupovalo správně a důvodně tak vydalo napadené rozhodnutí.

Co se týče 5. části rozkladu, která obsahuje výkladové úvahy ohledně právního institutu „rozhodnutí“, podotýkám, že v tomto výkladovém pojetí žadatelky by ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb. nebylo možno vůbec aplikovat na situaci, kdy by šlo o výkon působnosti ministerstva jako ústředního orgánu státní správy odpovídajícího za přípravu legislativních návrhů vlády. Nejen z Legislativních pravidel vlády (jejichž aplikovatelnost na daný případ žadatelka zpochybňuje), ale z logiky samotného legislativního procesu plyne, že předložení návrhu zákona k rozhodnutí vládě nutně předchází rozhodnutí ministra, byť je ve formě předkládacího dopisu ministra. Teprve toto rozhodnutí završuje v rámci resortu proces přípravy legislativní předlohy a znamená, že konečný výstup (produkt) celé přípravy po ukončeném připomínkovém řízení je z rozhodnutí ministra (ve formě předkládacího dopisu), jako věcně příslušného člena vlády, předložen vládě jako sboru, který o návrhu následně rozhoduje ve smyslu čl. 76 Ústavy. Tomuto výkladu svědčí rovněž výše citovaný judikát, který mj. uvádí, že „... návrh ... předkládá vládě příslušný ministr. Na jeho rozhodnutí závisí, jaké bude znění návrhu...“. Výše uvedené se vztahuje i na body 16 a 17 rozkladu, k čemuž dodávám, že žadatelka je nekonzistentní, když dle jejího názoru je pro podání žádosti Ministerstvo kultury povinným subjektem, zatímco pro uplatnění omezení poskytnutí informace již nikoliv.

K oddílům 6.2, 6.3 a k části 7. rozkladu uvádím, že podle žadatelky je účelem zákona č. 106/1999 Sb., potažmo Listiny, nepřetržitý a úplný veřejný dohled nad činností úřadů. To je podle žadatelky třeba vztáhnout i na proces přípravy normativních aktů těmito úřady. Tento názor by však v praxi znamenal, že v jakékoli fázi přípravy finálního rozhodnutí ohledně předložení připravovaného legislativního návrhu vládě by byl úřad povinen na žádost kohokoliv podat zevrubnou detailní informaci k připravovanému návrhu, včetně všech podkladů a materiálů. Pak by ale úřad v průběhu procesu přípravy poskytoval informace, které by rychle zastarávaly, neboť celá řada vlastních i externích podnětů a podkladů je nejprve poměrně dlouhou dobu interně diskutována, analyzována a projednávána, resp. modifikována, případně zcela odmítnuta a neschválena. Často by se proto mohlo stát, že by takto poskytnuté informace byly již překonané, matoucí a vnímané oprávněně jako nepravdivé, způsobilé uvést žadatelku v omyl či vyvolat bezdůvodné obavy.

K projednání podaného rozkladu byla svolána ustavená rozkladová komise, která věc komplexně posoudila a na základě výše uvedeného mně navrhla rozhodnout tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí je podle § 91 odst. 1 a § 152 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění, konečné a n e l z e se proti němu dále odvolat.




.....
MUDr. Jiří Besser
ministr kultury


Na vědomí obdrží: Ministerstvo kultury, OAP, zde

☐ Adresát byl vyzván k vyzvednutí zásilky
a bylo zanecháno písemně

☐ Zásilka byla připravena k vyzvednutí
dne:

☐ Zásilka byla vložena do schránky
dne:

Anna Fehová

.....
Jmeno a příjmení vydávajícího pracovníka

.....
Podpis vydávajícího pracovníka

20.10.2019
Praha