



# Úřad vlády České republiky

V Praze 21. listopadu 2016  
Čj. 17468/2016-RKO-14

## ROZHODNUTÍ

Vedoucí Úřadu vlády České republiky jako vedoucí ústředního orgánu státní správy a jako věcně a místně příslušný správní orgán podle § 16 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a podle § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád,

### r o z h o d l

o rozkladu, který podal Mgr. et Mgr. Jakub Michálek, nar. 6. února 1989, bytem Bořivojova 108, Praha 3 (dále jen „žadatel“), proti rozhodnutí Úřadu vlády České republiky, odboru právního a kontrolního, ze dne 26. října 2016, č.j. 17468/2016-OPR-9, jímž byla podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, odmítnuta žadatelem podaná žádost ze dne 26. září 2016 o poskytnutí zápisů a záznamů z jednání Legislativní rady vlády, na kterých se v roce 2016 projednávala tzv. novela zákona proti praní špinavých peněz, a to pokud jde o poskytnutí zápisu a zvukového záznamu z jednání Legislativní rady vlády ze dne 14. ledna 2016,

### t a k t o:

Podle § 152 odst. 5 písm. b) správního řádu **se rozklad** proti rozhodnutí Úřadu vlády České republiky, odboru právního a kontrolního, ze dne 26. října 2016, č.j. 17468/2016-OPR-9, **zamítá**.

### Odůvodnění

V řízení byly ze spisové dokumentace zjištěny následující skutečnosti.

Úřadu vlády České republiky (dále jen „Úřad vlády“) byla dne 26. září 2016 do jeho datové schránky doručena písemnost označená jako „*Žádost o informace – zápisy a záznamy z LRV týkající se AML směrnice a rejstříku konečných vlastníků*“, v níž žadatel uvedl, že jako fyzická osoba – místopředseda České pirátské strany – v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb. žádá o poskytnutí zápisů a záznamů z jednání Legislativní rady vlády České republiky, na kterých se tento rok (pozn.: jde o rok 2016) projednávala „*novela zákona k provedení AML směrnice (novela zákona proti praní špinavých peněz)*, zejména pokud jde o pravidla zpřístupnění rejstříku konečných vlastníků (skutečných majitelů) právnických osob“.

Následně pak uvedl své požadavky ve vztahu k formě poskytnutí požadovaných informací a doplnil, že ke komunikaci s povinným subjektem zmocňuje též svého asistenta Bc. Jana Loužka.

V reakci na takto formulovanou žádost vyzval ředitel odboru právního a kontrolního Úřadu vlády České republiky žadatele dopisem ze dne 6. října 2016 o upřesnění, zda o poskytnutí informací

žádá jako fyzická osoba nebo jménem právnické osoby České pirátské strany, která by mohla být za žadatele považována s ohledem na to, že žadatel sám sebe identifikoval jako místopředsedu České pirátské strany a svou žádost zaslal na hlavičkovém dopisu České pirátské strany nesoucím identifikační údaje této právnické osoby. Na tuto výzvu žadatel podáním z téhož dne doplnil, že žadatelem v předmětné věci je on jako fyzická osoba.

Následně ředitel odboru právního a kontrolního Úřadu vlády sdělil žadateli dopisem ze dne 24. října 2016, že předmětný návrh zákona, tedy návrh zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, byl Legislativní radou vlády (dále jen „LRV“) v roce 2016 projednáván dne 14. ledna, a že jediným oficiálním písemným výstupem z jednání, který by mohl být považován za zápis (pozn: ve smyslu předmětné žádosti o poskytnutí informací) je stanovisko LRV, jež je veřejně dostupné na internetových stránkách informačního systému ODok Úřadu vlády. Stanovisko LRV k předmětnému návrhu zákona bylo žadateli zasláno v příloze. V závěru tohoto dopisu byl žadatel vyrozuměn, že ohledně zbývajících částí žádosti, tedy požadovaného záznamu a případných dalších zápisů z jednání LRV bude vydáno samostatné rozhodnutí.

Svůj postup ve věci předmětné žádosti pak odbor právní a kontrolní Úřadu vlády (dále jen „správní orgán I. stupně“) uzavřel rozhodnutím ze dne 26. října 2016, č.j. 17468/2016-OPR-9 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým předmětnou žádost o poskytnutí informací ve zbývajících částech podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. odmítl, přičemž ve vztahu k zápisům z předmětného jednání LRV odkázal na § 2 odst. 4 uvedeného zákona.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo nejprve obecně konstatováno, že podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. je Úřad vlády státním orgánem povinným poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti a podle § 28 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, mu přísluší plnit úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti vlády a jejích orgánů; je proto povinen poskytovat informace související s plněním těchto úkolů. Ve vztahu k předmětu žádosti pak bylo konstatováno, že LRV předmětný návrh zákona projednala dne 14. ledna 2016. Dále se správní orgán I. stupně uvedl, že cílem jednání LRV je posouzení předložených materiálů a zaujetí stanovisek k nim, která pak slouží jako podklad pro jednání vlády. Jde o orgán kolektivní a účelem jednání je tedy dosažení konsenzu vyjádřeného následně ve stanovisku, které je jediným relevantním výstupem z jednání LRV, jakožto orgánu s pouhou poradní funkcí. Pokud je tedy cílem žadatele získat informace o konkrétním jednání LRV, může se s nimi seznámit právě prostřednictvím stanoviska v dané věci. Tím lze dosáhnout účelu uplatněné žádosti.

K tomu je pak v odůvodnění doplněno, že zvukové záznamy jsou interní pracovní pomůckou, jejíž pořizování není LRV uloženo právními předpisy a informace na nich tedy nejsou projevem působnosti LRV. Tyto záznamy si LRV pořizuje pouze pro svou vlastní potřebu a nejsou určeny ke zveřejnění. K informování o činnosti LRV navenek slouží tiskové zprávy dostupné na internetových stránkách vlády, jejichž prostřednictvím lze získat informaci o tom, jaké věci LRV projednávala a s jakým závěrem. Prostřednictvím stanoviska je pak možné získat konkrétní informace o názoru LRV na projednávaný materiál. Každé jednání LRV směřuje k vyjasnění a sjednocení názorů na základě odborné argumentace a jsou-li stanoviska jako výsledek těchto jednání žadateli přístupná, může se s nimi seznámit a neposkytnutím zvukového záznamu nemůže dojít k porušení práva žadatele na informace.

Dále je v odůvodnění ve vztahu k postavení LRV uvedeno, že jde toliko o poradní orgán vlády v oblasti její legislativní činnosti, který je zřizován na základě § 28a zákona č. 2/1969 Sb., avšak sám o sobě nedisponuje exekutivní pravomocí a jeho stanoviska mají pouze doporučující charakter, přičemž je na rozhodnutí vlády, zda rozhodne v souladu se stanoviskem, nebo se od něj odchýlí. Zvukový záznam z jednání LRV je pouze pomůckou nesloužící k ničemu jinému než přispět ke správnému promítnutí závěrů do finálního stanoviska.

Jednání LRV jsou neveřejná, což plyne z čl. 1 odst. 4 jednacího řádu LRV, kde je taxativním způsobem stanoven výčet osob, které se jednání účastní. Neveřejnost jednání podporuje uplatnění široké škály názorů a ničím neomezovanou diskusi nad projednávanými návrhy. Lze totiž podle správního orgánu I. stupně předpokládat, že bylo-li by jednání vedeno s vědomím, že je pořizován

zvukový záznam, který bude posléze uveřejněn, byl by tím podstatně ovlivněn charakter celého jednání. Vystupující by se ve svých vyjádřeních mohli podstatně omezovat v obavě z možné kritiky, kterou by jejich názor vyřčený v diskusi mohl vyvolat. Je též nutno vzít v úvahu, že jde pouze o pracovní diskusi poradního orgánu k řešené problematice, v níž nejsou jednotlivá vyjádření dostatečně strukturována, díky čemuž hrozí, že by mohlo dojít k dezinterpretaci některých výroků, resp. jejich vytržení z kontextu vedené diskuse. Z tohoto pohledu poskytuje neveřejnost jednání účastníkům dostatečný prostor a svobodu pro vyjádření jejich názorů na řešenou problematiku. Ve vztahu k možnosti poskytnutí zvukových záznamů, resp. otázce práva na jejich poskytnutí, pak správní orgán I. stupně uzavírá, že nezpochybňuje právo veřejnosti na informace o jednání poradních orgánů vlády či jiných institucí, nicméně toto právo, vycházející z článku 17 Listiny základních práv a svobod a inkorporované do zákona č. 106/1999 Sb. není a nemůže být bezbřehé. Nemůže dopadat na vše, co by se teoreticky mohlo vejít do velmi obecné definice obsažené v § 3 odst. 3 uvedeného zákona, neboť by to ad absurdum mohlo vést i k možnosti domáhat se poskytnutí například pracovních verzí projednávaných materiálů a či dokonce pracovních poznámek osob, které na těchto materiálech pracují. Vzhledem k tomu, že vláda při svém rozhodování vychází ze stanoviska LRV, jakožto jediného relevantního výstupu z jednání tohoto poradního orgánu, lze za informaci vztahující se k působnosti povinného subjektu považovat právě stanovisko LRV a nikoliv zvukový záznam z jejího jednání.

Pokud jde o požadavek na poskytnutí zápisů z jednání LRV, konstatoval správní orgán I. stupně v odůvodnění napadeného rozhodnutí, že jde o informaci, kterou povinný subjekt nedisponuje, neboť žádný zápis z předmětného jednání LRV pořízen nebyl. K tomu však doplnil, že za zápis, ve smyslu výstupu z jednání, by bylo možno považovat stanovisko LRV (které bylo žadateli poskytnuto). Pro případ, že žádost směřuje k poskytnutí jiného zápisu, správní orgán I. stupně uvedl, že takový zápis by musel být teprve vytvořen a teprve poté by mohl být poskytnut. Takové vytváření nové informace však povinností povinného subjektu podle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. není a z tohoto důvodu je nutno žádost v této části odmítnout.

Žadatel na uvedené rozhodnutí správního orgánu I. stupně (dále jen „napadené rozhodnutí“) reagoval podáním označeným jako „*Odvolání proti rozhodnutí o odepření informací*“, které bylo doručeno do datové schránky Úřadu vlády dne 31. října 2016.

V tomto podání vyjadřuje svůj nesouhlas s napadeným rozhodnutím, který odůvodňuje tím, že podle § 11 zákona č. 106/1999 Sb. může povinný subjekt odmítnout žádost o informace pouze z důvodů, které tento zákon sám stanoví, a že tvrzení, že zápisy a zvukové záznamy jsou interní pracovní pomůckou, resp. že se nejedná o informaci určenou k uveřejnění, pod žádný z bodů uvedených v § 11 zákona podřadit nelze. Ze stejného důvodu podle žadatele nemůže obstát ani argument o veřejnosti jednání Legislativní rady vlády. Vzhledem k tomu, že uplatněný důvod odmítnutí žádosti považuje za nezákonný, podává proti napadenému rozhodnutí v souladu s § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. odvolání.

Uvedeným podáním se na svém jednání dne 15. listopadu 2016 zabývala rozkladová komise Úřadu vlády, která podání vyhodnotila jako rozklad, a po projednání věci doporučila vedoucímu Úřadu vlády tento rozklad zamítnout.

Vedoucí Úřadu vlády v této věci v souladu s doporučením rozkladové komise shledal následující skutečnosti a dospěl k následujícím závěrům:

V první řadě je nutno ve vztahu k povaze posuzovaného podání žadatele ze dne 31. října 2016 označeného jako „odvolání“ konstatovat, že vzhledem k tomu, že ve věci rozhodoval v prvním stupni Úřad vlády, který je podle § 2 odst. 1 bodu 10 zákona č. 2/1969 Sb. ústředním orgánem státní správy, označuje se řádný opravný prostředek proti jeho rozhodnutí ve smyslu § 152 odst. 1 správního řádu jako rozklad. Žadatel byl ostatně v napadeném rozhodnutí řádně poučen o právu podat proti němu rozklad. K tomu je vhodné pro úplnost dodat, že o rozkladu proti rozhodnutí ústředního správního úřadu rozhoduje podle § 152 odst. 2 správního řádu ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. V případě Úřadu vlády je osobou příslušnou k rozhodnutí o rozkladu vedoucí Úřadu vlády. Ačkoliv však byl opravný prostředek podaný žadatelem označen nesprávně, je z jeho obsahu zřejmé, že jde o řádný opravný prostředek uplatněný právě proti

napadenému rozhodnutí, a je tedy nutné považovat jej ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu za rozklad řádně podaný oprávněnou osobou.

Rozklad proti rozhodnutí ze dne 26. října 2016 byl Úřadu vlády doručen dne 31. října 2016, a tedy včas.

Pro náležité posouzení věci je nutno především vymezit, proti které části napadeného rozhodnutí tento rozklad směřuje a co je v něm namítáno, tedy v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost napadeného rozhodnutí nebo řízení, jež mu předcházelo. Napadeným rozhodnutím byla žádost odmítnuta jednak v části týkající se poskytnutí případného jiného dokumentu než finálního stanoviska LRV k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů, jenž by mohl být považován za zápis z jednání LRV o uvedeném návrhu zákona a jednak v části obsahující požadavek na poskytnutí záznamů z předmětného jednání LRV ze dne 14. ledna 2016. Z obsahu rozkladu však není zřejmé, se kterou částí napadeného rozhodnutí žadatel nesouhlasí, a je tedy nutno vyložit jej tak, že žadatel prvostupňové rozhodnutí napadá v celém rozsahu.

Rozklad obsahuje pouze jednu obecnou výhradu proti napadenému rozhodnutí, a ta spočívá v tvrzení, že důvody, o něž povinný subjekt odmítnutí žádosti opírá, zákon č. 106/1999 Sb. v § 11 neuvádí, a proto jsou nepřipustné.

Tato výhrada vychází z předpokladu, že není-li odmítnutí požadované informace opřeno o důvod výslovně uvedený v § 11 zákona č. 106/1999 Sb., pak její poskytnutí odmítnout nelze. Tento předpoklad však není správný. Důvody fakultativního či obligatorního omezení nebo vyloučení práva na informace, které jsou v uvedeném ustanovení upraveny, se logicky vztahují pouze k informacím, na které zákon č. 106/1999 Sb. dopadá, tedy informace, které by jinak musely být povinně poskytovány. Jinými slovy, pokud se informační povinnost podle tohoto zákona na danou informaci vůbec nevztahuje, např. podle § 2 odst. 3 nebo 4, není vůbec třeba zkoumat, zda existuje některý z možných důvodů pro omezení nebo vyloučení práva na informaci uvedený v § 11 téhož zákona. Navíc nejde o jediné ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., které upravuje důvody omezení nebo vyloučení práva na informace; další takové důvody jsou upraveny v § 7 až 10 zákona č. 106/1999 Sb.

Jak jednoznačně vyplývá z napadeného rozhodnutí, informacemi, o jejichž poskytnutí je ve vztahu k předmětnému jednání LRV možno uvažovat, jsou stanovisko LRV, které je oficiálním a jediným relevantním výstupem z jejího jednání, a zvukový záznam pořizovaný jako pracovní pomůcka sloužící pro účely zpracování stanoviska LRV. Vzhledem k tomu, že v daném případě bylo stanovisko LRV zveřejněno a žadateli k jeho žádosti poskytnuto, a že žádný jiný dokument, který by v daném kontextu bylo možno považovat za zápis z jednání, neexistuje, je zřejmé, že ve vztahu k části žádosti požadující „zápisy“ žádnou jinou informaci poskytnout nelze a zbývající část tohoto dílčího požadavku bylo proto nutno odmítnout. V tomto směru lze dát správnímu orgánu I. stupně nepochybně za pravdu a jeho postup považovat za správný.

Ve vztahu k části žádosti obsahující požadavek na poskytnutí „záznamů“ pak byl tento obecně znějící požadavek v odůvodnění napadeného rozhodnutí interpretován jako požadavek na poskytnutí zvukového záznamu, neboť právě to byl jediný záznam, který byl z předmětného jednání pořízen. V dalším se proto lze omezit na otázku důvodnosti odmítnutí poskytnout právě tento zvukový záznam.

Jak vyplývá z odůvodnění napadeného rozhodnutí, správní orgán I. stupně se podrobně zabýval postavením LRV a významem dokumentů, které jsou výstupem z jejich jednání. Lze nepochybně souhlasit s jeho závěrem, že ve vztahu k LRV vůbec nelze hovořit o vlastní působnosti, neboť jde pouze o orgán poradní, jehož stanoviska jsou jedním z podkladů pro rozhodování vlády jako nejvyššího orgánu moci výkonné. Na základě toho pak lze konstatovat, že LRV vůbec nelze považovat za povinný subjekt ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Vznikají-li proto při její činnosti jakékoliv informace, na něž by teoreticky dopadala definice obsažená v § 3 odst. 3 uvedeného zákona (těmi by, jak v odůvodnění svého rozhodnutí naznačuje správní orgán I. stupně, mohly být při výkladu dovedeném *ad absurdum* například také pracovní poznámky jednotlivých členů LRV), mohou podléhat informační povinnosti vyplývající z tohoto zákona pouze tehdy, stanou-li se podkladem pro činnost povinného subjektu, v daném případě pro rozhodování vlády o návrhu

zákona. Takovým, jak je uvedeno shora, jediným relevantním výstupem z jednání LRV je stanovisko LRV, jehož závěry se následně promítají do konečné podoby materiálu schváleného vládou, v daném případě vládního návrhu zákona, a u něhož je zcela nepochybně na místě, aby se s ním mohla veřejnost seznámit. Neslouží-li zvukový záznam z jednání LRV jako podklad pro jednání vlády, je evidentní, že jeho jediným účelem je právě náležité promítnutí závěrů, k nimž LRV dospěla, do stanoviska LRV. Skutečnost, že konečná podoba stanoviska LRV zpracovávaná příslušným útvarem Úřadu vlády skutečně výsledkům jednání LRV odpovídá, pak svým podpisem osvědčuje předseda LRV.

Prisvědčit lze správním orgánům I. stupně, také pokud jde o jeho podpůrnou argumentaci opírající se o charakter jednání LRV a z ní vyplývající závěr, že jedním ze zásadních předpokladů pro odpovídající kvalitu jejích výstupů je možnost ničím neomezované odborné diskuse, k čemuž do značné míry přispívá právě neveřejnost jejích jednání. Je nepochybnou skutečností, že členové LRV vystupují v diskusi na jednání LRV s vědomím neveřejnosti tohoto jednání, přičemž často reagují na bezprostředně předcházející vývoj diskuse a nemají tedy možnost předchozí důkladné přípravy svého vystoupení. Proto lze souhlasit také s předpokladem, že zvýšená zdrženlivost členů LRV vyvolaná obavou z hrozící dezinterpretace či možného zneužití jejich z kontextu vytržených výroků k účelům naprosto nesouvisejícím s předmětným jednáním nebo dokonce k jejich dehonestaci či veřejnému „pranířování“ by mohla být na újmu kvality diskuse a škály uplatněných názorů. Je zřejmé, že průběh této diskuse sám o sobě ještě není existujícím názorem LRV. Názor se v jejím průběhu teprve vytváří a jako o existující informaci o něm lze hovořit teprve po finální formulaci závěrů jednání LRV. Tu představuje a názor LRV tedy formálně zachycuje teprve stanovisko LRV, které je pak podkladem rozhodovací činnosti povinného subjektu. Z tohoto hlediska je tedy podle názoru vedoucího Úřadu vlády na předmětnou žádost možno pohlížet jako na žádost o poskytnutí dosud neexistujícího názoru, na kterou dopadá výluka obsažená v § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.

Kromě uvedeného je třeba vzít v úvahu také, že ne všechny návrhy obecně závazných právních předpisů jsou projednávány v LRV. Zejména návrhy vyhlášek jsou podle Legislativních pravidel vlády projednávány zpravidla pouze pracovními komisemi LRV, při jejichž jednání se zvukové záznamy nepořizují, a jediným výstupem z jejich jednání tak jsou stanoviska, která pracovní komise k jednotlivým projednaným návrhům vypracovávají. Takové návrhy pak už LRV ani vláda neprojednávají a stanovisko pracovní komise je tak stanoviskem „konečným“, s nímž se dané ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad musí podle Legislativních pravidel vlády před publikací předmětného obecně závazného právního předpisu vypořádat. Z tohoto pohledu by bylo absurdní, aby záznamy z jednání LRV byly zveřejňovány, zatímco záznamy z jednání pracovních komisí nikoliv a skutečnost, zda se záznamy zveřejňují či nikoliv, by nezáležela na jakémkoliv objektivním kritériu, ale pouze na tom, zda se záznam z jednání fakticky pořizuje nebo nepořizuje.

Vzhledem k tomu, že žadatel ve svém rozkladu neuvedl nic, co by odůvodňovalo změnu nebo zrušení napadeného rozhodnutí a žádný takový důvod pro takový postup nebyl při přezkoumání tohoto rozhodnutí shledán, bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výrokové části tohoto rozhodnutí.

Nad rámec uvedeného lze mimo vlastní odůvodnění tohoto rozhodnutí poznamenat, že i kdyby se právo na poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. na předmětný zvukový záznam vztahovalo, bylo by nutno vzít v úvahu, že přinejmenším v určité míře lze v něm obsažená vyjádření jednotlivých členů LRV považovat za projevy osobní povahy, na jejichž poskytování dopadá omezení vyplývající z § 8a uvedeného zákona. Hranice toho, co z jednotlivých vystoupení by bylo možno považovat za projev osobní povahy a co nikoliv, by přitom zřejmě byla značně neostrá. Kromě toho by na odborné názory obsažené v těchto vyjádřeních bylo možno pohlížet jako na autorské dílo podléhající ochraně podle předpisů autorského práva; výluiku k ochraně autorských práv upravuje zákon č. 106/1999 Sb. v § 11 odst. 2 písm. c). Vzhledem k tomu, že odborná vyjádření jednotlivých členů LRV k projednávaným návrhům jsou podávána toliko jako jejich dílčí příspěvky k hodnocení daných návrhů kolektivním orgánem a k formulaci finálního stanoviska LRV, je tímto účelem nepochybně omezena jimi poskytovaná licence k použití takových vyjádření; v této souvislosti je možno poukázat například na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2016, č.j. 3 As 159/2015.

### **Poučení**

Toto rozhodnutí je konečné a nelze se proti němu dále odvolat (§ 91 odst. 1 a § 152 odst. 4 správního řádu).

*Otisk úředního razítka*

Ing. Pavel Dvořák v. r.  
vedoucí Úřadu vlády České republiky

Za správnost vyhotovení: Iveta Hladíková

### **Rozdělovník**

1. Spis
2. Odbor komunikace
3. Mgr. et Mgr. Jakub Michálek  
Bořivojova 694/108  
130 00 Praha 3  
K doručení do datové schránky ID: 4memzkm