

MINISTERSTVO VNITRA
odbor legislativy a koordinace předpisů
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV- 74434-4/LG-2023

Praha 2. května 2023

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo vnitra, odbor legislativy a koordinace předpisů (dále též „povinný subjekt“), jako povinný subjekt ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), rozhodlo v souladu s ustanovením § 15 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, o žádosti Odborové organizace XY (dále jen „žadatel“), o poskytnutí informací

takto:

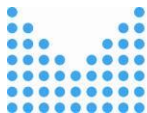
žádost žadatele se podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím **odmítá**.

Odůvodnění:

Žadatel podal dne 18. 4. 2023 žádost o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, která byla povinnému subjektu doručena dne 20. 4. 2023. Žadatel se domáhal poskytnutí následujících informací:

„Žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb.

„Na postup orgánů vězeňské služby příslušných k vyřizování stížností na zdravotní služby se uplatní základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 správního řádu. Tento závěr vyplývá z § 177 odst. 1 správního řádu, podle kterého se zásady "použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje".[21] K tomuto výkladu se přiklání i monografie "Princip subsidiarity správního řádu", ve které autor poukazuje na rozdílnou formulaci § 1 odst. 1 a § 177 odst. 1 správního řádu: "Zatímco § 1 odst. 1 stanoví obecnou působnost správního řádu dopadá pouze na vrchnostenskou veřejnou správu (tedy na výkon působnosti



v oblasti veřejné správy), ustanovení § 177 odst. 1 hovoří o výkonu veřejné správy jako takové. Působnost základních zásad činnosti správních orgánů tedy přesahuje obecnou působnost správního řádu. Správní orgány proto musí respektovat tyto zásady i v případě, kdy se jedná o výkon tzv. veřejné správy nevrchnostenské." [22],[23]" <https://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4536>

Ministr vnitra v dokumentu čj. MV-202855-15/SO-2022 ze dne 14. dubna 2023, tvrdí opak: „... všechny předmětné stížnosti a žádosti o uplatnění opatření proti nečinnosti odborové organizace jsou nedůvodné, neboť v daných případech správní řád s odkazem na jeho ustanovení § 1 odst. 1 aplikovat nelze, když původní žádosti o výkladová stanoviska Ministerstva vnitra nesouvisí s uplatňováním veřejné moci správního orgánu. ... Správní řád se může aplikovat pouze na vrchnostenské postupy správních orgánů (tj. zejména na správní řízení, na „jiné“ akty, jejichž proces vydávání je upraven v části čtvrté správního řádu, a dále na uzavírání, změny či rušení veřejnoprávních smluv a vydávání opatření obecné povahy).“

1) Žádáme Mgr. Bc. Víta Rakušana o informaci, která právní autorita v jakém textu uvádí ministrem prezentované stanovisko, že NEPLATÍ tvrzení Veřejného ochránce práv (a dalších, včetně nás), že: „Působnost základních zásad činnosti správních orgánů přesahuje obecnou působnost správního řádu. Správní orgány proto musí respektovat tyto zásady i v případě, kdy se jedná o výkon tzv. veřejné správy nevrchnostenské.“

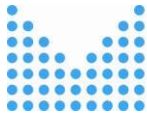
(Pokud totiž platí, pak platí i základní zásada činnosti uvedená v § 6 správního řádu: „... použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).“)

K dotazu: „Jaký je správný a účinný postup právní obrany proti nečinnosti ústředního orgánu státní správy, spočívající v nepostupování (nepředávání) žádostí o opatření proti své nečinnosti dle § 80 správního řádu svému nadřízenému orgánu?“

(Nadřízeným orgánům ústředních orgánů nelze zasílat podání přímo, ale pouze prostřednictvím ústředního správního orgánu.),“ ministr uvádí:

„... k dotazu obsaženém v podání ze dne 22. 2. 2023, který se týkal správního a účinného postupu v případě nečinnosti ústředního správního úřadu, odkazují na možnost podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.“

2) Žádáme Mgr. Bc. Víta Rakušana o informaci, jakým způsobem má v takovém případě účastník řízení soudu dokázat, že je nečinné ministerstvo, které podání ministři nepředalo, nebo že je nečinný ministr, kterému ministerstvo podání předalo.



Dále ministr uvádí:

„V podání ze dne 18. 3. 2023 odborová organizace akceptuje stanovisko MV, že žádost o zřízení datové schránky ministra vnitra není žádostí podle § 44 správního řádu, přičemž dále dovozuje, že podle obsahu žádost spadá nejspíš pod čl. 18 Listiny základních práv a svobod, který upravuje petiční právo. Úkolem Ministerstva vnitra ani ministra vnitra však není domýšlet, jaký typ podání chtěla odborová organizace ve skutečnosti učinit.“

Zmíněný úkol ukládá ministerstvu i ministrovi vnitra dokument <https://www.ochrance.cz/dokument/principy-dobre-spravy/principy-dobre-spravy.pdf>

„10. Vstřícnost Úředník se ... V rámci svých možností se snaží osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním.“

3) Žádáme Mgr. Bc. Víta Rakušana o informaci, o jaký výrok či dokument opírá své tvrzení, že úkolem ministerstva a ministra vnitra NENÍ řídit se Principy dobré správy Veřejného ochránce práv.

Dále ministr uvádí:

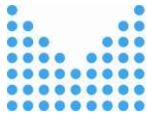
„Pokud odborová organizace chce ve věci žádosti o zřízení datové schránky ministra vnitra skutečně podat petici, může tak samozřejmě učinit, avšak musím upozornit, že petice musí splňovat náležitosti stanovené zákonem č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění zákona č. 261/2021 Sb.“

4) Žádáme Mgr. Bc. Víta Rakušana o informaci, jaké náležitosti stanovené zákonem č. 85/1990 Sb., naše žádost – petice ze dne 2. 2. 2023 nesplňuje.

Obecně k bodům 1 až 4

Podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že „povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.“

Důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk č. 991 IV. volebního období Poslanecké sněmovny) k § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím uvádí: „... Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt



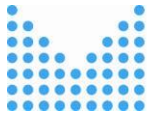
nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.).“

Podle komentářové literatury se pod „dotazy na názory“ nejčastěji řadí žádosti o poskytnutí právních výkladů a stanovisek. Povinnost poskytovat právní výklady v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím neexistuje a žadatel se jeho poskytnutí nemůže v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím nárokově domoci. Pokud tedy povinný subjekt obdrží žádost o poskytnutí právního výkladu, podanou žadatelem s přímým odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím, je třeba žádost s odkazem na § 2 odst. 4 tohoto zákona odmítnout (rozhodnutím o odmítnutí žádosti). Pod § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím lze podřadit také „žádosti požadující „(do)vysvětlení“ postupů či stanovisek povinných subjektů. Takové žádosti jsou často podávány jako vyjádření nespokojenosti s jinou aktivitou povinného subjektu, typicky žádost o sdělení, z jakého důvodu povinný subjekt vydal konkrétní rozhodnutí, proč se v rámci určitého materiálu nezabýval též určitým v žádosti uvedeným problémem, z jakého důvodu nebyl určitým způsobem činný apod. [srov. rozsudky č. j. 6 As 18/2009-63, č. j. 2 As 4/2011-102, č. j. 10 As 117/2014-64; č. j. 6 As 18/2009-63]¹. Účelem § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy bránit povinné subjekty před tím, aby byly na základě žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinny zaujímat stanoviska v blíže specifikované věci, dále vysvětlovat výstupy ze své činnosti (např. úkony ve správním řízení), provádět právní výklady, vytvářet či obstarávat nové informace (právní či věcné expertizy, analýzy dat shromážděných při své rozhodovací činnosti apod.), jimiž nedisponují a nejsou povinny disponovat.²

Výše uvedený výklad § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím opakovaně potvrzují i správní soudy. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 117/2014-64 právo na přístup k informacím neslouží jako specifická forma opravného prostředku proti rozhodnutím či postupům správních orgánů. V rozsudku č. j. 1 As 28/2010-86 tentýž soud uvedl, že účelem výluky dotazů na názor povinného subjektu z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím je zabránit tomu, aby se jednotlivci obraceli na povinné subjekty s žádostmi o právní rady, předběžné posouzení či hodnocení záměrů těchto osob apod. V rozsudku č. j. 7 As 95/2019-29 Nejvyšší správní soud konstatoval, že povinnost k poskytnutí informací se nevztahuje na podávání dodatečných vysvětlení, stanovisek či následné vysvětlování a objasňování zaujatých názorů povinných subjektů v konkrétních věcech. Obdobně v rozsudku č. j. 4 As 23/2010-61 tento soud shledal, že není povinností povinných

¹ Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1256 s.

² Jelínková, J., Tuháček, M. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář. Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 2 odst. 4).

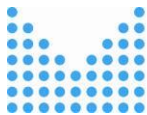


subjektů jakkoliv blíže a podrobněji vysvětlovat či odůvodňovat závěry, tvrzení, stanoviska či názory svých představitelů.

Relevantním rozsudkem v dané věci je též usnesení Městského soudu v Praze č. j. 10 Ca 174/2005-20. Podle soudu je z výčtu okruhu působnosti žalovaného (pozn. povinného subjektu – Ministerstva spravedlnosti) zřejmé, že do této působnosti nepatří poskytovat obecně výklad právních norem či zaujímat odborná teoretická stanoviska k jejich aplikaci (pozn. povinného subjektu - žalobce požadoval sdělení informací, např.: zda pramen práva spočívající ve výkladovém stanovisku ústředního orgánu státní správy k prováděcí vyhlášce nebo zákonu musí být s normativními právními předpisy v souladu; zda může ústřední orgán státní správy vyžadovat, aby subjekty postupovaly podle výkladového stanoviska, pokud je v rozporu s vyhláškou nebo zákonem, apod.). Byť žalovaný při své činnosti (např. při přípravě zákonů) nutně musí znát odpovědi na žalobcem položené otázky, podle soudu nejde o druh informací o činnosti žalovaného, na které by zákon o svobodném přístupu k informacím dopadal. Dle soudu svou povahou jde o otázky výkladu teorie práva a aplikace právních norem. Uvedené otázky, resp. odpovědi na ně, nelze dle soudu podřadit pod pojem informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím a žalovaný není povinen podle tohoto zákona informace tohoto druhu podávat, neboť jde o posouzení právních otázek, jejichž výkladem se zabývají jiné instituce (právnícké fakulty, Ústav státu a práva), zejména pak k tomuto účelu, tj. poskytnout právní pomoc, slouží soukromým osobám advokacie.

Dále lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 4/2011-102, podle kterého stěžovatel nepožadoval informaci o činnosti orgánu státní správy, ale informaci o tom, jak správce daně dospěl k prezentovanému názoru. Jednalo se tedy o dotaz na názor správního orgánu, který je z povinnosti poskytovat informace ustanovením § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím vyloučen. Nesouhlas stěžovatele s obsahem správce daně poskytnutých zpráv není dle soudu řešitelný cestou jím podané žádosti o poskytnutí informací. Pokud stěžovatel pochybuje o správnosti podaných zpráv, musí jejich zpochybnění dosáhnout v rámci řízení, pro které byly poskytnuty. Zákon o svobodném přístupu k informacím má sloužit k veřejné kontrole činnosti státních a jiných orgánů a veřejných institucí a stěžovatelova žádost o informace se s tímto cílem zjevně míjela.

Ve světle výše uvedeného se domníváme, že v žádostech specifikovaných pod bodem 1 až 4 se svou podstatou nejedná o žádosti o informace, nýbrž jde o „kamuflované“ žádosti o poskytnutí právního názoru spočívajícího ve výkladu právního předpisu, resp. žádosti o vytváření nových informací. Žadatel se v žádosti výslovně odvolává na konkrétní dokument obsahující příslušnou odpověď ministra vnitra (MV-202855-15/SO-2022 ze dne 14. dubna 2023), s jejímž obsahem v jednotlivých bodech své žádosti polemizuje. Žadatel tedy podle názoru povinného subjektu žádá o dovysvětlení již dříve poskytnuté odpovědi, resp. žádá o výklad v ní obsažené argumentace ministra vnitra, neboť není s původní argumentací a z ní vyvozenou odpovědí osobně



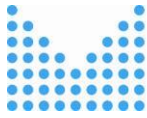
spokojen. Z toho pak jednoznačně plyne, že žadatel svou žádostí nesleduje legitimní cíl zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť jeho motivem není veřejná kontrola činnosti Ministerstva vnitra jako ústředního správního úřadu. Cílem žadatelovy žádosti je naopak vyjádření osobní nespokojenosti s dříve poskytnutým právním názorem (a argumentací) ministra vnitra, které navíc nejsou v odpovědi ministra vnitra v některých případech reálně obsaženy (viz dále), ačkoli se žadatel záměrně zavádějícím způsobem formulovanými otázkami snaží přesvědčit povinný subjekt o opaku.

Vzhledem k tomu se i s přihlédnutím k výše popsané vybrané rozhodovací praxi správních soudů podle názoru povinného subjektu nejedná o druh informace o činnosti nebo působnosti povinného subjektu, na kterou dopadá věcná působnost zákona o svobodném přístupu k informacím. Byť se žádosti pod bodem 1 až 4 žadatel snaží prezentovat navenek jako žádosti o informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, ve své podstatě se vzhledem k jejich obsahu o informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím vůbec nejedná. Jak už jsme dovedli výše, dle jejich obsahu se naopak jedná o žádosti o dovysvětlení dříve (ať už reálně nebo nereálně) poskytnuté argumentace a odpovědi ministra vnitra, s nimiž žadatel nesouhlasí. Uvedené žádosti proto podle názoru povinného subjektu nelze podřadit pod pojem „informace“ podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinný subjekt tedy není povinen podle zákona o svobodném přístupu k informacím informace tohoto druhu (tj. právní názory, popřípadě jejich dovysvětlení nebo výklad použité argumentace) poskytovat, neboť jde o výklad práva, který povinnému subjektu ze zákona nepřísluší.

Na základě výše uvedeného povinný subjekt žádosti o informace specifikované v bodech 1 až 4 vyhodnotil jako žádosti o poskytnutí právního názoru či vytváření nových informací ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Takovouto žádost, podanou s přímým odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím, je nutno s odkazem na § 2 odst. 4 tohoto zákona odmítnout. Podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím pokud povinný subjekt žádosti nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

K bodu 1 žádosti

Žadatel dříve poskytnutou odpověď ministra vnitra i jeho argumentaci zpochybňuje pomocí výslovného odkazu na Zprávu Veřejného ochránce práv, který má dle názoru žadatele odlišný právní názor než ministr vnitra. Žadatelova žádost má patrně ministra vnitra přimět k tomu, aby svůj původně zastávaný právní názor a použitou argumentaci (k výkladu § 177 odst. 1 správního řádu) změnil a vyslovil právní názor ve znění, které požaduje žadatel. Je však nutno podotknout, že žadatel vede polemiku s neexistujícím obsahem zmiňované odpovědi ministra vnitra, neboť ten se otázkou charakteru základních zásad činnosti správních orgánů a jejich aplikace ve své odpovědi reálně



nijak nezabývá, když odkazuje toliko na vrchnostenské postupy podle části druhé až šesté správního řádu.

K bodu 2 žádosti

V bodu 2 žádosti žadatel polemizuje s předchozí odpovědí ministra vnitra, která se týkala nečinnosti správního orgánu (zde povinného subjektu), a v níž ministr vnitra výslovně zmiňuje možnost žadatele podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle soudního řádu správního. V této souvislosti zdůrazňujeme, že předchozí žádosti žadatele o uplatnění opatření proti nečinnosti povinného subjektu byly ministrem vnitra vždy řádně vyřízeny (viz usnesení ze dne 9. 12. 2022, č. j. MV-202855-3/SO-2022, usnesení ze dne 19. 1. 2023, č. j. MV-202855-7/SO-2022, sdělení ze dne 24. 2. 2023, č. j. MV-202855-12/SO-2022, a sdělení ze dne 14. 4. 2023, č. j. MV-202855-15/SO-2022). Pokud má žadatel i nadále za to, že došlo k nečinnosti správních orgánů, má možnost podat žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, jak mu již ostatně bylo sděleno v předchozí odpovědi ministra vnitra. Žadatel dále žádá o právní výklad soudního řádu správního v oblasti dokazování před správním soudem. Zde připomínáme, že věcným gestorem soudního řádu správního je Ministerstvo spravedlnosti, nikoli Ministerstvo vnitra.

K bodu 3 žádosti

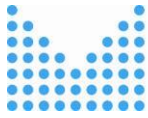
Obdobně jako v bodu 1 žádosti žadatel vede polemiku s neexistujícím obsahem předchozí odpovědi ministra vnitra, v níž není reálně obsažena jakákoli zmínka o materiálu s názvem „Principy dobré správy Veřejného ochránce práv“, na které žadatel v žádosti výslovně odkazuje. V této souvislosti je nutno doplnit, že žadatelem v žádosti výslovně zmiňovanou zásadu vstřícnosti povinný subjekt ve své praxi naplňuje například tím, že poskytuje nezávazné právní názory k výkladu zákonů v jeho působnosti směrem k dotčené veřejnosti.

K bodu 4 žádosti

Povinný subjekt není oprávněn poskytovat právní rady (zde konkrétně k náležitostem petice), neboť tato činnost přísluší jiným institucím.

S ohledem na výše uvedené proto povinný subjekt rozhodl způsobem uvedeným ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení o opravném prostředku:



Proti tomuto rozhodnutí lze podle § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 152 odst. 1 správního řádu podat rozklad. Rozklad se podává ministru vnitra prostřednictvím odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra do 15 dnů ode dne doručení písemného vyhotovení tohoto rozhodnutí.

JUDr. Vít Šťastný
ředitel odboru

Rozdělovník:

Odborová organizace XY (doručit do datové schránky)