



V Brně dne 3. prosince 2018
Sp. zn.: 15/2017/SZD/MŠ
Č. j.: KVOP-52193/2018

Vyrozumění veřejné ochránkyně práv vládě České republiky o nezákonné správní praxi Ministerstva vnitra
Doporučení veřejné ochránkyně práv vládě České republiky ke změně ustanovení § 38 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv je ochránce povinen vyrozumět nadřízený úřad a není-li takového úřadu, vládu, o tom, že úřad neprovedl opatření k nápravě, k nimž ho ochránce vyzval na základě ustanovení § 19 zákona o veřejném ochránci práv.

Podle ustanovení § 22 zákona o veřejném ochránci práv¹ je veřejný ochránce práv oprávněn doporučit vydání, změnu nebo zrušení právního nebo vnitřního předpisu. Je-li předmětem zvláštního oprávnění nařízení nebo usnesení vlády nebo zákon, předkládá ochránce své doporučení vládě.

I. Obsah doporučení veřejné ochránkyně

Veřejná ochránkyně práv doporučuje vládě České republiky, aby **změnila ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu následovně:**

(4) S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy, právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části a právo na to, aby správní orgán kopie spisu nebo jeho části osobám uvedeným v odstavcích 1 a 2 na základě jejich žádosti zasílal.

II. Východiska pro změnu právní úpravy

V rámci své činnosti jsem se při vyřizování individuálních podnětů² setkala s **nejednotným a velmi rozličným přístupem** k výkladu a případné realizaci **práva účastníka řízení³ na dálkové (korespondenční) nahlížení do spisu⁴ vycházející z práva na pořízení kopie⁵** ze strany různých správních orgánů. Některé správní orgány poskytují (zasílají) písemnosti

1 Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Dle zákona o veřejném ochránci práv.

3 Možnosti nahlížení jiných osob ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se nevěnuji. Zaměřila jsem se na okolnosti nahlížení do spisu u těch subjektů, u nichž není pochyb o jejich právu nahlížet, nikoli na otázku prokazování právního zájmu na samotném nahlížení.

4 Dálkovým nahlížením do spisu chápu takový způsob realizace práva nahlížet (v širším slova smyslu), kdy osoba nemusí být fyzicky přítomna na pracovišti správního orgánu, u něhož se nachází správní spis. Nahlížení (pořízení kopie správním orgánem) tedy fakticky probíhá tak, že správní orgán pořídí kopie účastníkem požadovaných informací/dokumentů a zašle je účastníku řízení (písemně či elektronicky).

5 Ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu.

ze správních spisů, jiné naopak nikoli, neboť se domnívají, že takové právo ze správního řádu nevyplývá.⁶ Mezi těmito dvěma „krajními“ pohledy existuje pestrá paleta dalších možností a výkladů ustanovení § 38 správního řádu z hlediska existence práva na dálkové nahlížení do správního spisu.

Rozhodla jsem se proto tuto problematiku blíže prozkoumat – zahájit šetření a provést **výzkum**, který by mi přinesl komplexnější poznatky a informace o skutečné praxi jednotlivých správních orgánů. **Výzkum⁷ a následné šetření odhalily nejednotnost v postupech jednotlivých správních úřadů při vyřizování žádostí o dálkové nahlížení do spisu, což samo o sobě postačuje ke konstatování nedobré správní praxe.**

III. Komunikace s Ministerstvem vnitra

Dne 25. dubna 2018 jsem tehdejšího ministra vnitra Lubomíra Metnara seznámila s výsledky výzkumu a svými závěry ze šetření.

Ministerstvu vnitra (dále též „ministerstvo“) jako gestorovi právní úpravy pro oblast správního řízení jsem ve zprávě o šetření naznačila, že by na poznatky, které vyplynuly z mého šetření, mělo reagovat **vydáním obecného metodického usměrnění** (výkladového stanoviska).⁸

Tehdejší ministr se s **mým výkladem neztotožnil**. Uvedl, že dle dosavadní výkladové praxe ministerstva ustanovení **§ 38 správního řádu nezakládá účastníkovi řízení právo, aby mu správní orgán zasílal kopii spisu nebo jeho části poštou nebo elektronicky**. Argumentace ministerstva stojí především na **dvou rozhodnutích Nejvyššího správního soudu⁹** (dále též „NSS“).

Ministerstvo nevylučuje, že správní orgán může kopie ze spisu účastníkovi zaslat, avšak nejedná se o povinnost danou zákonem, pouze o postup nad rámec zákona, jenž odpovídá základním zásadám činnosti správních orgánů, především zásadě vstřícnosti^{10, 11}

Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra *nepřijalo opatření k nápravě* v podobě metodického usměrnění, **vydala jsem své závěrečné stanovisko** podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv, s nímž jsem dne 10. srpna 2018 seznámila 1. místopředsedu vlády a současného ministra vnitra Jana Hamáčka.

6 Vybrané případy zmiňuji dále v kapitole C.1.3; z poslední doby lze zmínit podnět vedený pod sp. zn. 1333/2018/VOP/PL, v němž správní orgán odmítl účastníkovi řízení zaslat požadované písemnosti ze spisu.

7 Podrobné výsledky výzkumu provedeného pracovníky mé kanceláře lze nalézt v příložené Výzkumné zprávě obsahující detailnější popis metody a výsledků výzkumu.

8 V podrobnostech si dovoluji odkázat na příloženou zprávu o šetření ze dne 25. dubna 2018, sp. zn. 2600/2018/VOP/MŠ, č. j. KVOP-18349/2018.

9 Rozsudek NSS soudu ze dne 23. července 2011, č. j. 5 As 16/2011-106, který odkazuje na starší rozsudek NSS ze dne 13. června 2008, č. j. 2 As 9/2008-77; obě rozhodnutí dostupná z: www.nssoud.cz.

10 Ustanovení § 4 odst. 1 správního řádu; srov. též principy dobré správy formulované prvním veřejným ochráncem práv JUDr. Otakarem Motejlem (především princip vstřícnosti); dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>; [cit. 2018-10-15].

11 V podrobnostech si dovoluji odkázat na příložený dopis tehdejšího ministra vnitra Lubomíra Metnara ze dne 18. května 2018, č. j. MV-49813-3/LG-2018.

Ve stanovisku jsem poukázala na ojedinělost¹² a časovou i společensko-právní zastaralost obou uvedených rozsudků NSS¹³. Za nejdůležitější však považuji, že v **obou rozhodnutích schází jakékoli odůvodnění vyřčených závěrů k výkladu dotčeného ustanovení**, např. odkazem na doktrínu či komentářovou literaturu.¹⁴ V závěru jsem poukázala na praktický a každodenní přínos dálkového nahlížení pro osoby komunikující se správním úřadem a zopakovala svůj návrh vhodného opatření k nápravě - **vydání obecného metodického usměrnění (výkladového stanoviska)**.¹⁵

Ministerstvo vnitra i **nadále setrvává na svém předchozím stanovisku**. Ministr vyjádřil nesouhlas s mým hodnocením uvedených rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a zopakoval, že se ministerstvo s judikaturními závěry ztotožňuje. Ministerstvo vnitra se **staví zdrženlivě k dotváření práva** dovozováním konkrétních povinností správních orgánů z obecných principů nad rámec zákonné úpravy.

Podle názoru ministerstva mohou být v budoucnu nastaveny parametry zákonné úpravy jiným způsobem, například i s ohledem na rozvíjení služeb eGovernmentu. Případné změny by však měly být předmětem širší diskuse v meziresortním připomínkovém řízení a v konečném důsledku by měly záviset na **rozhodnutí zákonodárce**. Do doby případné změny právní úpravy nebo do změny náhledu Nejvyššího správního soudu na dálkové nahlížení do spisu při postupech podle správního řádu bude ministerstvo i nadále vycházet z dosavadní výkladové praxe.¹⁶

IV. Vyrozumění vlády

Jelikož ministerstvo vnitra ani napodruhé nevyslyšelo můj návrh k vydání metodického usměrnění, vyrozumívám podle ustanovení § 20 odst. 2 písm. a) zákona o veřejném ochránci práv o nezákonné správní praxi vládu.

Nadále **setrvávám na svém názoru**, že právo na dálkové nahlížení do spisu, a s tím komplementárně spojená povinnost správních orgánů, **plynou přímo ze správního řádu**. V prvé řadě jsem nadále toho názoru, že právo na dálkové nahlížení do spisu je třeba dovodit přímo z ustanovení § 38 odst. 1 a 4 správního řádu. Doslovné znění těchto ustanovení takový

12 Důkladnou rešerší databáze rozhodnutí správních soudů a právních informačních systémů jsem zjistila, že se jedná o zcela ojedinělá rozhodnutí. Starší z nich dokonce ještě ke starému správnímu řádu z roku 1967 (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů).

13 Jde o rozsudky vydané před deseti, resp. sedmi lety. Vzhledem k rychlému a dynamickému vývoji dnešní společnosti, nejen v oblasti technologické, ale i společensko-právní, mám za to, že zmiňovaná rozhodnutí pozbyla na aktuálnosti a jsou již překonána v důsledku samotného vývoje v čase. K tomu srov. BOBEK, Michal, Zdeněk KÜHN, Pavel MOLEK, Radim POLČÁK a Ladislav VYHNÁNEK. *Judikatura a právní argumentace*. 2., přeprac. a aktualiz. vyd. Praha: Auditorium, 2013. ISBN 978-80-87284-35-3; str. 121-122: „*Normativní síla právního názoru však může s časem také slábnout, zejména je-li vykládáno ustanovení, jehož význam se v průběhu času s ohledem na proměňující se společenský kontext vyvíjí. Pokud právní názor s ohledem na vývoj společenských podmínek ztratil podstatnou část své přesvědčivosti, neměli by na něm soudci bezmyšlenkovitě setrvávat.*“ [zvýraznění doplněno].

14 NSS v podstatě vychází jen z faktu, že text dotčeného ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu neobsahuje výslovné právo účastníka (povinnost správního orgánu) na zaslání kopie ze spisu.

15 V podrobnostech si dovoluji odkázat na příložené závěrečné stanovisko ze dne 10. srpna 2018, sp. zn. 2600/2018/VOP/MŠ, č. j. KVOP-35383/2018.

16 V dalších podrobnostech si dovoluji odkázat na příložený dopis 1. místopředsedy vlády a ministra vnitra pana Jana Hamáčka ze dne 30. srpna 2018, č. j. MV-49813-6/LG-2018.

výklad umožňuje a s ohledem na hlavní účel a smysl práva na nahlížení do spisu, kterým je umožnit účastníkům řízení se v maximální možné míře seznámit s podklady pro vydání rozhodnutí v jejich věci, se takováto interpretace v současném společenském kontextu jeví jako jediná vhodná. Zároveň je nutné vykládat zákonná ustanovení v souladu se základními zásadami, které ovládají předmětnou oblast práva. Základní zásady činnosti správních orgánů jsou upraveny v Části druhé Hlavě II správního řádu, tedy jsou přímo jeho součástí. Ustanovení § 38 odst. 1 a 4 správního řádu je proto nezbytné vykládat ve světle těchto základních zásad, konkrétně pak ustanovení § 4 odst. 1 (princip, že veřejná správa je službou veřejnosti) a ustanovení § 4 odst. 4 (povinnost správních orgánů umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy). Není tedy pravdou, že by bylo možné právo na dálkové nahlížení do spisu dovozovat „pouze“ z principů dobré správy formulovaných veřejným ochráncem práv, jak uvádí ministerstvo. Zde opět odkazují na svoji podrobnou právní argumentaci ve zprávě o šetření a závěrečném stanovisku.

Přestože jsem nadále přesvědčena o správnosti výše uvedeného výkladu ustanovení § 38 odst. 1 a 4 správního řádu, po neúspěšných snahách nalézt v tomto ohledu shodu s ministerstvem jsem seznala, že různé právní názory je nevhodnější sjednotit změnou právní úpravy, která by v předmětném ustanovení právo na dálkové nahlížení do spisu jednoznačně deklarovala.

Na tomto místě si navíc dovoluji zopakovat, že za nevhodnější a nejrozumnější považuji se na daný problém podívat pohledem běžných lidí řešících své každodenní problémy u správních úřadů. Dálkové nahlížení umožňuje lidem získat informace ze spisu bez toho, aby se museli osobně dostavit do budovy úřadu. Jedná se o **nástroj, který ulehčuje účastníkům seznámení s obsahem spisu** v případech, kdy je pro ně cesta na úřad spojena s obtížemi.¹⁷

Možnost požádat úřad o takové informace dálkově a též je dálkově od úřadu obdržet by uvedené překážky odstranila a zároveň by **přispěla k rychlosti a efektivnosti řízení**. Nemyslím si, že by právní disputace, často odtržené od každodenní reality a vzdálené běžným lidem, měly klást překážky rozumnému vztahu mezi člověkem a veřejnou správou. Uvedený přístup je navíc **plně v souladu se snahou současné vlády o zvýšení uživatelského komfortu jednotlivců při komunikaci s veřejnou správou, především v rámci digitalizace a zavádění eGovernmentu. Veřejná správa je přece jen především službou veřejnosti**.

Závěrem si dovoluji poukázat na to, že v **daňovém řízení** právo na dálkové nahlížení do spisu existuje, k čemuž dospěly nejen správní soudy, ale i samotná finanční správa, jak blíže popisují ve zprávě o šetření. Změnou správního řádu tak dojde k vyrovnání právního postavení účastníků řízení dle dvou základních procesních předpisů upravujících postup před správními orgány.

17 Např. z důvodu zaneprázdněnosti, vzdálenosti či zdravotního postižení, nebo dokonce objektivně nemožná – např. při hospitalizaci, pobytu ve vazbě či výkonu trestu odnětí svobody.

V. Návrh veřejné ochránkyně práv

Vzhledem k současnému názoru Ministerstva vnitra, jež v zásadě nemá věcný problém se samotnou realizací práva na dálkové nahlížení do spisu, bude-li to výslovně řečeno v zákoně, se obracím na vládu s **doporučením ke změně zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.**

Konkrétně vládě doporučuji, aby **změnila ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu následovně:**

(4) S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy, právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části a **právo na to, aby správní orgán kopie spisu nebo jeho části osobám uvedeným v odstavcích 1 a 2 na základě jejich žádosti zasílal.**

K vypracování návrhu této změny zákona je příslušné Ministerstvo vnitra jako gestor správního řádu¹⁸.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

Přílohy

Výzkumná zpráva veřejného ochránce práv č. j. KVOP-18989/2018

Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci postupu správních orgánů při vyřizování žádostí o tzv. dálkové nahlížení do (správního) spisu ze dne 25. dubna 2018, č. j. KVOP-18349/2018

Dopis veřejného ochránce práv ministrovi vnitra ze dne 25. dubna 2018

Vyjádření ministra vnitra ze dne 18. května 2018

Dopis veřejného ochránce práv ministrovi vnitra ze dne 10. srpna 2018

Dopis ministra vnitra ze dne 30. srpna 2018

¹⁸ Ustanovení § 12 odst. 2 a 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.