



Vaše značka MV-49813-3/LG-2018
Sp. zn. 2600/2018/VOP/MŠ
Č. j. KVOP-35383/2018
Datum 10. srpna 2018

Vážený pan
Jan Hamáček
1. místopředseda vlády a ministr
Ministerstvo vnitra
Nad Štolou 3
170 34 Praha 7

Vážený pane ministře,

obracím se na Vás ohledně šetření, které jsem provedla ve věci **realizace práva účastníka řízení na dálkové (korespondenční) nahlížení¹** do spisu vycházejícího z práva na pořízení kopie dle ustanovení § 38 správního řádu.²

Na základě ústavněprávní argumentace a s přihlédnutím k principům dobré správy jsem dospěla k závěru, že právo na dálkové nahlížení do spisu (pořízení a zaslání kopie) plyne přímo ze správního řádu. **Realizace práva nahlížet do spisu by neměla být ze strany správních orgánů podmíněna fyzickou přítomností účastníka na pracovišti správního orgánu.**

V rámci šetření jsem dále provedla výzkum mezi krajskými úřady³ a všemi obcemi s rozšířenou působností (celkem 205).⁴ **Výzkum a 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.**

Dne 25. dubna 2018⁵ jsem Vašeho předchůdce v úřadu Mgr. Lubomíra Metnara seznámila s výsledky výzkumu a svými závěry ze šetření – přílohou dopisu byla výzkumná zpráva a zpráva o šetření.⁶

Ministerstvu vnitra 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). Tato metodika by byla jistě vítanou pomůckou nejen pro státní orgány vykonávající veřejnou správu, nýbrž též

1 Dálkovým nahlížením do spisu rozumím takový způsob realizace práva nahlížet (v širším slova smyslu), kdy účastník (případně jeho zástupce) není fyzicky přítomen 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).

2 Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

3 Třináct krajských úřadů a Magistrát hlavního města Prahy.

4 Dotazovanými subjekty byli ředitelky a ředitelé odborů zajišťujících **následující čtyři agendy**: přestupky dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích; přestupky v dopravě; stavební úřad a sociálně-právní ochrana dětí.

5 Dopis č. j. KVOP-18350/2018.

6 Zpráva o šetření ze dne 25. dubna 2018, č. j. KVOP-18349/2018.

pro obecní a krajské úřady. Ministerstvu vnitra jsem rovněž nabídla pomoc při řešení některých dílčích problémů, které při přípravě takového výkladového stanoviska vyvstanou.

Váš předchůdce Mgr. Lubomír Metnar se k dané problematice vyjádřil dopisem ze dne 18. května 2018.⁷ Uvedl, že ministerstvo ve své dosavadní výkladové praxi vycházelo z premisy, že ustanovení § 38 správního řádu nezakládá účastníkovi řízení právo, aby mu správní orgán zasílal kopii spisu nebo jeho části poštou nebo elektronicky. Podle jeho názoru správní řád koncipuje právo na pořízení kopie jako integrální součást práva nahlížet do spisu, což z povahy věci předpokládá fyzickou přítomnost účastníka řízení na pracovišti správního orgánu.

Ministerstvo se má při výkladu institutu nahlížení do spisu podle správního řádu řídit rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu. Konkrétně ministr odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2011, č. j. 5 As 16/2011-106,⁸ dle něhož z ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu neplyne právo účastníků, aby jim správní orgán zasílal kopie ze spisu.

Ministerstvo nevylučuje, že správní orgán může kopie ze spisu účastníkovi zaslat, avšak nejedná se o zákonem danou povinnost, pouze o postup nad rámec zákona, jenž odpovídá základním zásadám činnosti správních orgánů. Zejména by takový vstřícný přístup měly správní orgány aplikovat v případě osob se ztíženou možností osobní přítomnosti na pracovišti úřadu.

Existující nejednotnost postupu správních orgánů Váš předchůdce vysvětloval odlišnými podmínkami (zázemí a kapacity) různých správních orgánů. Proto jsou některé orgány vstřícnější než jiné. V podrobnostech si dovoluji odkázat na dopis Vašeho předchůdce.

Argumentace ministerstva stojí zejména na dvou rozhodnutích Nejvyššího správního soudu. Jak dále objasním, tato rozhodnutí představují pouze zdánlivé řešení problematiky.

Váš předchůdce rozporoval mou argumentaci opřenu o rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu ve vztahu k nahlížení do spisu dle daňového řádu.⁹ Dle jeho názoru nebyla předmětná otázka v rozhodnutích řešena přímo a soud své závěry podrobněji neodůvodnil. Naopak judikaturu k nahlížení podle správního řádu označil za poměrně ustálenou a podrobnou.

S uvedeným bohužel nemohu souhlasit. Nejprve si dovoluji poukázat na to, že dálkové nahlížení v režimu daňového řádu není nikterak rozporováno a v praxi je respektováno a využíváno (k tomu viz zpráva o šetření – část *C.1.3 Přístup veřejného ochránce práv*).

Především však není pravda, že se ve vztahu ke správnímu řádu jedná o ustálenou judikaturu, která by se problematice věnovala podrobně. Důkladnou rešerší databáze

7 Č. j. MV-49813-3/LG-2018.

8 Rozhodnutí odkazuje na starší rozsudek NSS ze dne 13. června 2008, č. j. 2 As 9/2008-77; obě rozhodnutí dostupná z: www.nssoud.cz.

9 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

rozhodnutí správních soudů¹⁰ a právních informačních systémů¹¹ jsem zjistila, že **se jedná o zcela ojedinělá rozhodnutí**. Starší z nich dokonce ještě ke správnímu řádu z roku 1967,¹² pozdější rozhodnutí pak na první odkazuje, aniž předkládá právní argumentaci. Za nejdůležitější však považuji, že **v obou rozhodnutích schází jakékoli odůvodnění vyřčených závěrů k výkladu dotčeného ustanovení**, např. odkazem na doktrínu či komentářovou literaturu. Slovy právního jazyka se tak jedná pouze o nezdůvodněný (tedy nepřezkoumatelný) názor soudu založený pouze na jazykovém výkladu.¹³ Proto jsem přesvědčena, že **s názorem soudu lze legitimně polemizovat a obhájit i opačný výklad**.

Bez pozornosti by nemělo zůstat ani to, že starší rozsudek NSS¹⁴ vykládá institut nahlížení dle starého správního řádu, který výslovně nezakotvoval právo činit si výpisy ani právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.^{15, 16} Uvedené pak značně oslabuje argumentační přesvědčivost a precedenční závaznost pozdějšího rozhodnutí,¹⁷ které **bez bližšího zdůvodnění přejímá dřívější názor, aniž zohledňuje podstatnou změnu právní úpravy**¹⁸ – nejen z hlediska samotného znění zákonného ustanovení, ale především doby jeho vzniku a okamžiku působení.¹⁹

Z hlediska aktuálnosti uvedeného soudního výkladu je důležité zmínit též jejich jistou zastaralost, neboť 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.²⁰

10 Dostupné z: www.nssoud.cz.

11 ASPI, Beck on-line a CODEXIS.

12 Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

13 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.

14 Rozsudek NSS ze dne 13. června 2008, č. j. 2 As 9/2008-77; dostupný z: www.nssoud.cz.

15 Ustanovení § 23 odst. 1: „Účastníci řízení a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisů s výjimkou protokolů o hlasování a pořizovat si z nich výpisy.“

16 Tato práva byla dovozena až v rozhodovací praxi Nejvyššího správního soudu; srov. rozsudek ze dne 31. srpna 2004, č. j. 6 A 143/2001-151 dostupný z: www.nssoud.cz. Právě v tomto rozhodnutí Nejvyšší správní soud zdůraznil nutnost výkladu práva v kontextu doby, kdy je vykládáno.

17 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. července 2011, č. j. 5 As 16/2011-106 dostupný z: www.nssoud.cz.

18 Srov. rozsudek č. j. 5 As 16/2011-106, str. 10: „K povinnosti zaslat kopie listin ze správního spisu účastníkům řízení se již tento soud vyjadřoval v rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77 dne 13. června 2008, od jehož závěrů není důvodů se odklonit ani v nyní projednávané věci, i když byly učiněny ke správnímu řádu, zákonu č. 71/1967 Sb.“ [zvýraznění doplněno]

19 Máme rok 2018, kdy jsou i na úřadech běžně dostupné technologie k pořizení kopií a jejich odeslání.

20 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]

Popsané deficity dvou ojedinělých soudních rozhodnutí mě vedou k přesvědčení, že se **nejedná o ustálený výklad správních soudů**, na němž je nutno „bezmyšlenkovitě setrávat“. Naopak se domnívám, že v dnešní době **se jedná o výklad neudržitelný a překonaný**, od něhož je třeba se, v zájmu moderního a dynamického výkladu práva a moderního fungování veřejné správy, **odchýlit a dotčené ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu vykládat optikou dnešní doby**, kdy je zcela běžné komunikovat se správními orgány **bez nutnosti fyzické přítomnosti na pracovišti úřadu**.

Ztotožnit se však nemohu ani se zdůvodněním **existující nejednotnosti přístupu** v dané otázce spočívající v různých technických a kapacitních podmínkách jednotlivých správních orgánů. Uvedené totiž **nemá oporu v realitě**, jak ukazují i výsledky mnou provedeného výzkumu – ani na úrovni krajských úřadů,²¹ které jistě mají nejlepší podmínky pro realizaci dálkového nahlížení, není shoda na poskytování kopií ze spisu. **Domnívám se, že nejednotnost v praxi správních orgánů je v rozporu s jejich povinnostmi rovného přístupu ke všem adresátům veřejné správy²² a zákazem nedůvodně rozdílného zacházení**.

Ve zbytku si dovoluji odkázat na svoji podrobnou právní argumentaci ve zprávě o šetření.

Vážený pane ministře, nechci zlehčovat možnou složitou právní argumentaci, **považuji však za mnohem vhodnější a rozumnější podívat se na daný problém 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. Člověk úřad požádá poštou či elektronicky o informace ze spisu a úřad mu je (kopie spisu nebo jeho části) zpravidla stejným způsobem zašle, nebrání-li tomu jiné zákonné důvody.

Jedná se o **nástroj, který ulehčuje účastníkům seznámení s obsahem spisu** v případech, kdy je pro ně cesta na úřad spojena s obtížemi – např. z důvodu zaneprázdněnosti, vzdálenosti či zdravotního postižení, nebo dokonce objektivně nemožná – např. při hospitalizaci, pobytu ve vazbě či výkonu trestu odnětí svobody). Často se může jednat o situace, kdy je osobní přítomnost na úřadě zbytečná či neefektivní, neboť účastník ze spisu potřebuje jednu krátkou písemnost či se po osobním nahlédnutí dozví, že ve spisu nic nového není.

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 při komunikaci s veřejnou správou, především v rámci digitalizace a zavádění e-governmentu. **Veřejná správa je přeci jen především službou veřejnosti**.

21 Srov. Výzkumnou zprávu – především tabulku č. 4.

22 Ustanovení § 7 správního řádu.

Za vhodný nástroj řešení považuji metodické usměrnění, tedy výkladové stanovisko Ministerstva vnitra jako gestora správního řádu.²³

Vážený pane ministře, považujte, prosím, tento dopis za závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.²⁴ Zároveň si Vás dovoluji požádat o vyjádření do 30 dnů od doručení tohoto dopisu.²⁵

Děkuji Vám za spolupráci.

S pozdravem

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(dopis je opatřen elektronickým podpisem)

Přílohy

Zpráva o šetření

Dálkové nahlížení do spisu – výzkumná zpráva

23 Jsem přesvědčena, že metodickým výkladem gestora by se měly řídit i ostatní ústřední správní orgány a správní orgány jim podřízené.

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

25 Ustanovení § 20 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv.