



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Taubera, soudce Vadima Hlavatého a soudkyně Pavly Klusáckové ve věci

žalobce: **Odborová organizace Sluníčko**
se sídlem Petrušov 152, 571 01 Staré Město

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 936/3, 170 00 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 29. 7. 2024, č. j. MV-105919-3/SO-2024,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 29. 7. 2024, č. j. MV-105919-3/SO-2024, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradu nákladů řízení 3 000 Kč.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým byl zamítnut jeho rozklad proti rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 7. 2024, č. j. MV-96682-2/LG-2024. Prvostupňovým rozhodnutím byla odmítnuta žádost žalobce ze dne 24. 6. 2024 o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a to pro zneužití práva spočívající v obtěžování a šikaně povinného subjektu.

2. V žádosti žalobce požadoval poskytnutí výkladových právních stanovisek vytvořených Odborem legislativy a koordinace žalovaného na základě § 12 odst. 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů, a to za období od 17. 6. 2024 včetně do 23. 6. 2024 včetně. Žalobce v žádosti uvedl, že všechna vyžádaná stanoviska bude zveřejňovat na veřejně přístupné a bezplatné internetové stránky za účelem seznámení veřejnosti s jejich obsahem a zlepšení výkonu veřejné správy a snížení počtu správních a soudních sporů.

II. Obsah žaloby

3. Žalobce rozporoval, že by se podáváním žádostí dopouštěl obtěžování nebo šikanování povinného subjektu. Žalovaný poukazoval na to, že ho žalobce obtěžoval a šikanoval stížnostmi na úředníka žalovaného, k čemuž však dle žalobce docházelo před mnoha lety a tento úředník již u žalovaného nepůsobí. Žalobce pak podal řadu stížností proti jiným vysokým úředníkům žalovaného, které se týkaly podezření z podvodů při provádění služebních hodnocení, což naopak žalovaný zmínit opomněl. Žalobce bez bližších podrobností uvedl, že ve třech případech došlo v reakci na jeho žaloby ke zrušení rozhodnutí těchto vysokých úředníků žalovaného. Další dvě neupřesněné žaloby proti žalovanému ohledně diskriminace při poskytování výkladových stanovisek měly být v době podání žalobě těsně před vydáním rozhodnutí. Rovněž poukázal na zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 15. 7. 2024, sp. zn. 6858/2023/VOP/DV, č. j. KVOP-27110/2024, o pochybeních Ministerstva vnitra, která vznikla na podnět žalobce.
4. Žalobce připustil, že žádost obsahově navazuje na dřívější žádosti, avšak žádný soud dosud nezkoumal, zda je tvrzení žalovaného o údajném obtěžování a šikanování pravdivé.
5. Žalobce rozporoval tvrzení žalovaného, podle kterého je zveřejňování požadovaných výkladových stanovisek na internetových stránkách soukromé osoby nevhodné a nepotřebné, přičemž je součástí aktivit žalobce, kterými se snaží snižovat u veřejnosti důvěru ve státní správu. Žalobce neshledává na zveřejňování výkladových stanovisek potenciál ke snížení důvěry ve státní správu, ledaže by si byl žalovaný vědom toho, že výkladová stanoviska nejsou v pořádku.

III. Vyjádření žalovaného k podané žalobě

6. Žalovaný setrval na stanovisku uvedeném v napadeném rozhodnutí a navrhl, aby soud žalobu pro nedůvodnost zamítl. Uvedl, že žádost žalobce navazovala na obsahově obdobné žádosti o informace, jimiž žalobce a další osoby jednající ve shodě s ním požadovali poskytnutí výkladových stanovisek žalovaného za různá časová období.
7. Žalovaný odkázal na obsah internetových stránek, na kterých žalobce požadovaná výkladová stanoviska zveřejňuje, a podotkl, že s ohledem na formulaci rubrik obsažených na internetových stránkách má takové zveřejňování *a priori* kritický podtext. Veškeré komentáře jsou napsány v cizím jazyce a jejich obsah nesouvisí s obsahem příslušných výkladových stanovisek. Část těchto komentářů obsahuje pouze odkazy na podezřelé externí internetové stránky. Celkově internetové stránky nepůsobí důvěryhodným způsobem a žalovaný tuto platformu nepovažuje za vhodný způsob zveřejňování svých výkladových stanovisek. Ze způsobu publikace výkladových stanovisek má žalovaný za to,

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

že primárním motivem žalobce není edukovat veřejnost a zlepšovat výkon veřejné správy, ale obraz veřejné správy záměrně snižovat.

8. Žádný právní předpis nezakotvuje povinnost žalovaného ke zveřejňování výkladových stanovisek. Odbor legislativy a koordinace předpisů žalovaného plní mimo jiné koordinační úlohu v oblasti správního řízení a správního trestání, čímž se rozumí zejména provádění činností směřujících ke sjednocení postupů orgánů veřejné moci při výkladu a aplikaci právních předpisů upravujících zmíněné oblasti. Dále zajišťuje přijímání stanovisek a doporučení k aplikačně nejasným či sporným otázkám, posuzování návrhů právních předpisů za účelem vyloučení nedůvodných odchylek v právní úpravě apod. Koordinační úloha směřuje primárně vůči jiným orgánům veřejné moci, nikoli vůči veřejnosti.
9. Žalovaný s ohledem na princip dobré správy zveřejňuje výkladová stanoviska zejména v oblasti výkladu správního řádu a dále některé dokumenty týkající se správního řízení a správního trestání. Zveřejňovány jsou dokumenty metodického charakteru, u nichž je to žádoucí. Odbor legislativy a koordinace předpisů žalovaného reaguje na dotazy k výkladu právních předpisů v rámci stanovisek řešících opakovaně tentýž problém nebo týkajících se konkrétní situace, stanoviska však nemají obecnější přesah. Výkladově nejasné otázky jsou řešeny Poradním sborem ministra vnitra ke správnímu řádu a správnímu trestání, jehož závěry jsou zveřejněny na internetových stránkách žalovaného. Rozsah zveřejňovaných dokumentů považoval žalovaný za adekvátní.
10. Žalovaný odkázal na podrobný popis dosavadní komunikace s žalobcem a dalších osob jednajících v součinnosti s ním, který je obsahem prvostupňového rozhodnutí a dle něhož žalobce zahrnuje žalovaného žádostmi různého obsahu již od roku 2021.
11. Žalovaný setrval na závěru, že primárním účelem žádosti nebylo získání požadovaných výkladových stanovisek, ale obtěžování žalovaného, čímž je naplněna podstata zneužití práva na informace, které spočívá v dlouhodobém vynucování poskytnutí informace na základě žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím, které byly žalovaným odmítnuty pro kverulační a šikanózní charakter. Žalovaný odkázal na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 12. 2023, č. j. 17 A 77/2023-48, jenž v obdobné věci zamítl žalobu Spolku Šalamoun, což potvrdil Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 13. 6. 2024, č. j. 9 As 26/2024-44.

IV. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

12. Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, jimiž je vázán [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
13. Soud v dané věci rozhodl bez jednání, jelikož žalovaný s tímto postupem výslovně souhlasil a žalobce na výzvu soudu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. nereagoval.
14. Soud při posouzení věci vyšel z následující právní úpravy:
 - Podle § 11a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt může odmítnout žádost nebo její část do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, že cílem žadatele je způsobit [písm. a)] nátlak na fyzickou osobu, již se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2, nebo [písm. b)] nepřiměřenou zátěž povinného subjektu; za způsobení nepřiměřené zátěže se považuje také podávání žádostí o informace u většího počtu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

povinných subjektů bez zjevné obsahové souvislosti požadovaných informací, a to zpravidla v reakci na předcházející postup povinného subjektu vůči žadateli nebo na vztah s fyzickou osobou uvedenou v písmenu a).

15. Soud o podané žalobě uvážil následovně:
16. Žalobce v žalobě nejprve uvedl, že motivací k odmítnutí žádosti ze strany povinného subjektu má být reakce na stížnosti podané žalobcem proti úkonům vysokých úředníků žalovaného, které se týkaly zejména podvodů při provádění služebních hodnocení. V nynějším případě ovšem žalobce nepožadoval informace související s prováděním služebního hodnocení. Žalobce dále uvedl, že ve třech případech podal žaloby, na jejichž podkladě soud zrušil rozhodnutí několika vysokých úředníků žalovaného. Soudu je známo, že zrušil rozhodnutí žalovaného rozsudky ze dne 12. 4. 2024, č. j. 6 A 127/2023-45, ze dne 12. 4. 2024, č. j. 6 A 128/2023-63, a ze dne 12. 4. 2024, č. j. 6 A 129/2023-42, a to z důvodu nepřezkoumatelnosti vztahující se k aplikaci § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento důvod nemá žádnou zřejmou spojitost s výkladovými stanovisky žalovaného. Žalobce dále odkázal na dvě další žaloby, ohledně výkladových stanovisek, které měly být v době podání žaloby před rozhodnutím, avšak nijak je nespecifikoval. S ohledem na výše uvedené považuje soud citované argumenty žalobce za bezpředmětné.
17. Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, je zneužitím práva „*situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené. [...] Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, [...] soud neposkytne ochranu.*“. Na tyto závěry navázal rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006-155, Sb. NSS 1778/2009. Podle ustálené judikatury správních soudů představuje odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem, prostředek *ultima ratio*, a proto musí být aplikován restriktivně a po poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, Sb. NSS 2099/2010, obdobně rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, Sb. NSS 3836/2019). Tyto závěry sdílí i Ústavní soud, který v nálezu ze dne 4. 6. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3402/13, označil za zneužití práva například „*jednání, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného právní normou, nýbrž které je v rozporu s ustálenými dobrými mravy vedeno přímým úmyslem způsobit jinému účastníku újmu či se na jeho úkor obohatit*“.
18. Dle důvodové zprávy novelizačního zákona č. 241/2022 Sb., který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2023, díkce § 11a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „*cílí na případy podávání žádostí, jejichž vyřízení samo o sobě (každé zvlášť) nepřiměřenou zátěž nepůsobí, ve svém souhrnu však ano, přičemž znakem takové situace je podávání takových žádostí více povinným subjektům, aniž by žádosti měly nějaký ‚jednotící prvek‘. Cílem totiž není vyloučit ty žadatele, kteří sice podávají více žádostí, ty však mají společný účel, např. cílený zájem žadatele o určitou oblast, určitý společenský problém apod. [...] Názor povinného subjektu na zneužití práva ze strany žadatele bude muset být v rozhodnutí adekvátně zdůvodněn.*“. Podle rozsudku sp. zn. 9 As 26/2024 může jít o nepřiměřenou zátěž také v případech, které nejsou v § 11a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně uvedeny, například podávání žádostí více žadateli ve vzájemné součinnosti za účelem obtěžování či šikanování, které směřuje vůči jednomu, či více povinným subjektům.

19. Ačkoli žalobce uvádí, že jeho správní žaloba ohledně žádostí o poskytnutí výkladových stanovisek žalovaného nikdy nebyla zamítnuta, soud zdůrazňuje, že vydal rozsudek sp. zn. 17 A 77/2023, kterým zamítl žalobu Spolku Šalamoun, jejímž předmětem byla žádost o poskytnutí výkladových stanovisek žalovaného podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V rámci tohoto rozsudku soud dospěl k závěru, že Spolek Šalamoun jednal v součinnosti s žalobcem a dalšími osobami za účelem získání výkladových stanovisek žalovaného za předcházející časová období.
20. Soud však shledal zásadní rozdíly ve skutkových okolnostech oproti těm, které se vztahovaly k rozsudku sp. zn. 17 A 77/2023. V nynějším případě podal žádost originální subjekt (žalobce) sám, nikoli zastřeň prostřednictvím spřízněných subjektů jednajících s ním ve shodě. Právě tato skutečnost byla podstatná pro posouzení jednání Spolku Šalamoun a jeho vlastní motivace ve vztahu k účelu podání žádosti o poskytnutí informace a zájmu na získání požadovaných informací. Za nynější skutkové situace nelze aplikovat závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 1. 2020, č. j. 5 A 60/2016-94, a Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2022, č. j. 3 As 76/2020-73, neboť žádost podal originální žadatel, u kterého je důvodné předpokládat, že měl skutečně úmysl požadovanou informaci získat.
21. V nynějším případě rovněž nebylo shledáno překrývání období, za které žalobce požadoval výkladová stanoviska, s obdobím v žádosti podané s ním spřízněným subjektem. Dle prvostupňového rozhodnutí spadají aktivity s žalobcem spřízněných subjektů do let 2021 až 2023, přičemž mnohost žádosti vztahujících se ke stejnému nebo překrývajícimu se období jako v žádosti žalobce nebyla správními orgány konstatována.
22. Samotná skutečnost, že časová období, za která bude subjekt žádat o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, na sebe budou navazovat, nepostačuje k závěru o nadměrné zátěži povinného subjektu a šikaně ze strany žadatele ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2014, č. j. 10 As 226/2014-16. Lze si rozumně představit, že někteří žadatelé, například investigativní novináři, mají legitimní zájem na kontinuálním získávání informací za po sobě jdoucí časová období. V nynějším případě sice soud považuje žalobcem zvolený časový úsek a z něj vyplývající interval potenciálních navazujících žádostí za dosti krátký (týden), ovšem pouze z toho nelze dovodit zneužití práva.
23. Ani skutečnost, že se žalobce, resp. s ním spřízněný subjekt v minulosti dopustil zneužití práva, nemůže vést automaticky k tomu, že budou všechny budoucí žádosti žalobce odmítány, a to ani v případě, že se týkají obdobných informací za jiné časové období. Správní orgány přitom staví svou argumentaci na tom, že jde o obdobnou situaci jako v minulosti. Z rozhodnutí správních orgánů však není seznatelné, jak často v období okolo 24. 6. 2024 podával žalobce své další žádosti (o s žalobcem spřízněných subjektech není za toto období zmínka vůbec) a že šlo o víceméně nepřetržitý řetězec žádostí. Důvody uváděné správními orgány proto nemohou obstát.
24. Každou žádost je třeba posuzovat individuálně, přičemž soud opakuje, že v tomto případě nejednal žalobce zastřeň prostřednictvím s ním spřízněných subjektů a ani nenastala mnohost žádostí, kdy by se vícero žádostí o poskytnutí informace překrývalo, a to zejména v reakci na odmítnutí předchozích žádostí.
25. Pokud jde o zveřejňování informací na internetových stránkách žalobce, soud podotýká, že ochrana svobodného přístupu k informacím je jedním ze základních prostředků kontroly

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

veřejné moci v demokratickém právním státě a žalobce není povinen uvádět důvody, pro které žádost podal. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 6. 2007, č. j. 6 As 79/2006-58, Sb. NSS 1342/2007, povinný subjekt není oprávněn zkoumat a vyhodnocovat účelnost a důvodnost žádosti. Navzdory právě uvedenému obecnému zákazu hodnocení účelnosti a důvodnosti žádosti o informace je nezbytné v případech potenciálního zneužití práva hodnotit také motivaci žadatele (rozsudek sp. zn. 9 As 26/2024).

26. Dle názoru soudu nelze dovozovat žalobcův úmysl zneužití práva ke svobodnému přístupu k informacím ze skutečnosti, že poskytnuté informace jsou následně předmětem kritiky ze strany žadatele, případně veřejnosti, neboť právě možnost veřejnosti kriticky hodnotit činnost orgánů veřejné moci a její výsledky je samotnou podstatou práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny. Na tom nic nemění okolnosti, že může jít o kritiku nevybíravou a že bude forma šíření informací pofidérní.
27. Ani skutečnost, že povinný subjekt nemá zákonem uloženou povinnost samostatně zveřejňovat výkladová stanoviska a nepovažuje to za nutné či vhodné pro informování veřejnosti, není v nynější věci rozhodná, neboť právo na informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím cílí právě na informace, které nejsou veřejnosti zpřístupněny samotnými povinnými subjekty.
28. Žalovaný tak neprokázal, že by v nynějším případě docházelo ze strany žalobce k situaci, kdy byl postup žalobce veden výhradně motivací k vyvolání samotného řízení o žádosti, nikoli ke skutečnému získání požadovaných informací ve smyslu rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočka v Pardubicích ze dne 13. 2. 2015, č. j. 52 A 76/2014-97. Soudu je též známo, že se v souvislosti s žádostmi žalobce o poskytnutí výkladových stanovisek povinného subjektu jedná o první podání správní žaloby ze strany žalobce, nelze tak tvrdit, že by žalobce podával žádosti s motivací opakujícího se vedení soudních řízení.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

29. Soud proto v souladu s petitem žaloby zrušil napadené rozhodnutí pro nezákonnost dle § 78 odst. 1 s. ř. s. a dle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil zpět žalovanému k dalšímu řízení, v němž je žalovaný dle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem soudu. Soud shrnuje, že neshledal důvody pro odmítnutí žádosti žalobce dle § 11a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, jelikož není zřejmý úmysl žalobce zneužít právo na informace za účelem šikany a obtěžování povinného subjektu.
30. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Ve věci měl plný úspěch žalobce a soud proto žalovanému uložil povinnost zaplatit mu ve stanovené lhůtě náhradu nákladů řízení. Náklady žalobce představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč. Jiné náklady spojené se soudním řízením nebyly žalobcem konkretizovány ani doloženy, přičemž ve správním soudnictví nenáleží nezastoupenému účastníkovi paušální náhrada dle vyhlášky č. 254/2015 Sb. či dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13 (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, a ze dne 5. 3. 2015, č. j. 6 Ads 299/2014-25).

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 20. února 2025

Milan Tauber v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje M. S.