



JUSTIČNÍ AKADEMIE

www.justice.cz

Justiční akademie, Masarykovo nám. 183/15, 767 01 Kroměříž
Tel.: +420 573 505 111, e-mail: sekretariat@akademie.justice.cz

Vaše č. j.:
Naše č. j.: 8/2023-RED-HLV/8
Vyřizuje: Mgr. Radana Hrdličková
tel: 778 7451 94
e-mail: rhrdlickova@akademie.justice.cz

Vážená paní

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

Kroměříž 26.7.2023

Rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace č.j. 8/2023-RED-HLV/8

Justiční akademie jako povinný subjekt ve smyslu ust. § 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**“), rozhodla o žádosti žadatelky [REDACTED], nar. [REDACTED], bytem [REDACTED] (dále jen „**žadatelka**“) ve věci žádosti o poskytnutí informace ze dne 12.10.2022 (dále jen „**žádost**“) takto:

Podle ust. § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím se žádost o poskytnutí informace z důvodu porušení zásady zákazu zneužití práva

o d m í t á.

Odůvodnění:

- 1 Povinnému subjektu byla doručena žádost žadatelky „o poskytnutí následujících materiálů:
 - zadání písemného testu v rámci výběrového řízení na funkci soudce, zadávaného dne 3. 5. 2022 v sídle povinného subjektu (na adrese Masarykovo náměstí 183, Kroměříž, II. patro, učebna č. 309 od 9:30 hodin [test aplikace práva vyšší úrovně obtížnosti, 30 otázek];
 - zadání písemného testu v rámci výběrového řízení na funkci soudce, zadávaného dne 20.

7. 2022 v sídle povinného subjektu [test aplikace práva vyšší úrovně obtížnosti, 30 otázek].“.
- 2 Rozhodnutím povinného subjektu ze dne 25.10.2022 č.j. 6/2022-RED-HLV/16 bylo rozhodnuto o odmítnutí žádosti o informace dle ust. § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s ust. § 15 odst. 3 a ust. § 28 odst. 3 vyhlášky č. 516/2021 Sb., o odborné justiční zkoušce, výběru a odborné přípravě justičních kandidátů, výběru uchazečů na funkci soudce, výběru předsedů soudů a o změně vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**vyhláška**“) a s ust. § 11 odst. 2 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**rozhodnutí povinného subjektu I**“).
 - 3 Žadatelka proti tomuto rozhodnutí povinného subjektu podala dne 10.11.2022 odvolání, jímž namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost vydaného rozhodnutí povinného subjektu a domáhala se zrušení napadeného rozhodnutí a přikázání požadovanou informaci poskytnout ve lhůtě 10 dnů ode dne oznámení rozhodnutí (dále jen „**odvolání I**“).
 - 4 Rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ČR jako nadřízeného orgánu ze dne 22.12.2022 č.j. MSP-800/2022-OSV-OSV/2 bylo rozhodnutí povinného subjektu zrušeno a vráceno k novému projednání (dále jen „**rozhodnutí nadřízeného orgánu I**“).
 - 5 Povinný subjekt žádost žadatelky znovu projednal a rozhodl o odmítnutí žádosti o informace rozhodnutím ze dne 27.4.2023 č.j. 8/2023-RED-HLV/8 (dále jen „**rozhodnutí povinného subjektu II**“). Proti tomuto rozhodnutí žadatelka podala dne 22.5.2023 odvolání, v němž namítala nepřezkoumatelnost a nezákonnost napadeného rozhodnutí (dále jen „**odvolání II**“).
 - 6 Rozhodnutím Ministerstva spravedlnosti ČR jako nadřízeného orgánu ze dne 30.6.2023 č.j. MSP-800/2022-OSV-OSV/10 bylo rozhodnutí povinného subjektu zrušeno a vráceno k novému projednání (dále jen „**rozhodnutí nadřízeného orgánu II**“).
 - 7 Povinný subjekt žádost žadatelky znovu projednal a rozhodl o odmítnutí žádosti z důvodu porušení zásady zákazu zneužití práva.
 - 8 Právo na informace, či na svobodný přístup k informacím, patří k ústavně zaručeným politickým právům. Samotný základ právní úpravy poskytování informací představuje Listina základních práv a svobod, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb. (dále jen „**Listina**“), v tomto směru navazující na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jimiž je Česká republika vázána.
 - 9 Listina právo na informace společně se svobodou projevu vymezuje ve svém čl. 17. Ve smyslu tohoto ustanovení má „každý právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice států“. Ústavně právnímu zakotvení práva na informace odpovídá povinnost orgánů veřejné moci přiměřeným způsobem poskytovat či zpřístupnit informace o své činnosti. Tento požadavek je vyjádřen v ust. čl. 17 odst. 5 Listiny, který stanoví, že jsou státní orgány a územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti.
 - 10 Žadatelka předmětnou žádostí žádá o vydání konkrétních testových otázek používaných povinným subjektem pro výběr kandidátů na funkci soudce, a to za účelem přípravy na

výběrové řízení na funkci soudce, když v podaném odvolání I. uvádí, že „...její motivace je v této věci představována tím, aby si odvolatelka mohla učinit představu, jak konkrétně jsou v praxi (skutečně) představovány požadavky stanovené pro přístup k pozici soudce“.

- 11 Výběr kandidátů na funkci soudce je upraven zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech, soudcích, přísedících a státní správě soudů a o změně některých dalších zákonů (dále jen **“zákon o soudech a soudcích”**) a jeho prováděcí vyhláškou. Zákon o soudech a soudcích upravuje mimo jiné podmínky pro ustanovování soudců a přísedících, přičemž v ust. § 60 odst. 3 je uvedeno, že „Předpokladem pro ustanovení soudcem je též vysokoškolské vzdělání získané řádným ukončením studia v magisterském studijním programu v oblasti práva na vysoké škole v České republice, složení odborné justiční zkoušky a úspěšné absolvování výběrového řízení na funkci soudce. Výběrové řízení na funkci soudce je pak upraveno v ust. § 116 a násl. zákona o soudech a soudcích, přičemž v odst. 1 se uvádí, že se výběrové řízení skládá z písemné a ústní části. Dle ust. § 117 zákona o soudech a soudcích postup a způsob oznamování termínu výběrového řízení, náležitosti a způsob podávání přihlášky, formu, obsah, pravidla a způsob vyrozumění o výsledku výběrového řízení stanoví ministerstvo vyhláškou.
- 12 Touto vyhláškou je vyhláška č. 516/2021 Sb., o odborné justiční zkoušce, výběru a odborné přípravě justičních kandidátů, výběru uchazečů na funkci soudce, výběru předsedů soudů a o změně vyhlášky č. 37/1992 Sb., o jednacím řádu pro okresní a krajské soudy, ve znění pozdějších předpisů (dále jen **„vyhláška“**), která upravuje výběr uchazečů na funkci soudce ve svých ustanoveních § 25 a násl.
- 13 V ust. § 25 vyhlášky se stanovuje, že „Písemná část výběrového řízení se koná formou testu aplikace práva. Písemnou část výběrového řízení zajišťuje a organizuje Justiční akademie v souladu s metodikou Justiční akademie schválenou ministerstvem a projednanou s předsedy krajských a vyšších soudů. Testem aplikace práva se ověřují odborné znalosti a předpoklady zájemce na funkci soudce.“, v odst. 2 pak „Uchazeč vypracuje test aplikace práva samostatně. Jako pomůcku je uchazeč oprávněn v průběhu písemné části výběrového řízení použít pouze právní informační systém poskytnutý Justiční akademií, sbírky právních předpisů v listinné podobě, další programové vybavení poskytnuté Justiční akademií a psací potřeby. Uchazeč, který nevypracuje test aplikace práva samostatně nebo použije nedovolené pomůcky, bude z výběrového řízení vyloučen. Dále je pak v odst. 4 stanoveno „Testové otázky jsou neveřejné.“ Smyslem stanoveného postupu výběru kandidátů na funkci soudce je tak výběr takového kandidáta na funkci soudce, který má potřebnou úroveň odborných znalostí a s adekvátními schopnostmi, včetně prokázané schopnosti aplikace práva, tedy kandidáta schopného řádně a odborně vykonávat funkci soudce.
- 14 Tvorba testových otázek pro test aplikace práva je časově i finančně náročným procesem. Každá testová otázka musí plnit funkci testu schopnosti aplikace práva účastníkem a současně ověřovat odborné znalosti a předpoklady zájemce o funkci soudce, např. rychlost rozhodování apod., jak předpokládá vyhláška. Každá autorem vytvořená testová otázka je dále přezkoumávána a kontrolována dalšími právními odborníky a v případě nejasnosti či jiné namítané nevhodnosti je vyřazena a musí být nahrazena otázkou novou, schválenou všemi účastníky procesu jejího vývoje.
- 15 Testové otázky, jež byly schváleny výše uvedeným postupem pro použití v testech aplikace práva jsou tak, i s ohledem na časovou i finanční náročnost jejich tvorby, používány

v testech aplikace práva opakovaně. Dalším důvodem je také zajištění obdobné úrovně náročnosti testu aplikace práva.

- 16 Žadatelka žádá o vydání informací na základě zákona o svobodném přístupu k informacím. Účel práva na informace přesvědčivě vymezila judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. V rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se podává, že smyslem zákona o svobodném přístupu k informacím "... je kontrola činnosti veřejné správy (resp. tzv. povinných osob), mimo jiné též kontrola vynakládání veřejných prostředků a hospodaření s veřejným majetkem" (NSS 1 As 17/2008-67, Sb. NSS č. 1627/2008). Ve smyslu uvedeného má správní orgán za to, že informace vyžadované žadatelkou nemají sloužit kontrole činnosti veřejné správy a nejsou informacemi, které by informovaly přiměřeným způsobem o činnosti povinného subjektu a jejich poskytnutí tak nevede k naplnění subjektivního práva žadatelky na informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, jak je uveden výše. Žadatelka nežadá informace za účelem kontroly činnosti veřejné správy ani kontroly nakládání s veřejnými prostředky a hospodaření s veřejným majetkem, ale za svým osobním cílem - za účelem přípravy na výběrové řízení na funkci soudce.
- 17 V odvolání I. dále uvádí, že „Je notorií, že v případě testových otázek nikdy nelze dosáhnout toho, aby dvě různé otázky byly stejně obtížné, neboť každá je individuální a originální“ a dále, že „se nelze v rámci přípravy spoléhat na otázky, které povinný subjekt zpřístupnil na odkaze uvedeném v odůvodnění napadeného rozhodnutí.“ Dále zmiňuje, že „nynější nastavení otázek neodpovídá míře obtížnosti, která byla dána v případě testů před změnou právní úpravy výběru soudců.“ Sama tak uvádí, že jí poskytnuté testové otázky nebudou k užítku. I kdyby povinný subjekt vyhověl žádosti žadatelky a požadované testové otázky jí vydal a současně zveřejnil, ani poté se nijak na tyto otázky při své přípravě nemůže spolehnout, neboť pak budou vytvořeny otázky nové, u nichž může také být míra obtížnosti různá a bude každá individuální a originální. Navíc nabyla účinnosti novela vyhlášky, která odstranila rozdílnost testových otázek pro výběrová řízení na pozici justičního kandidáta a na funkci soudce. Pro výběrová řízení na funkci soudce není již stanovena vyšší úroveň obtížnosti testu aplikace práva. Z požadovaných testových otázek tak žadatelka míru obtížnosti dalších testových otázek neodhadne o nic více než doposud. Ve svém důsledku by tak vydání testových otázek pouze vedlo ke značně zvýšeným finančním nákladům a značnému zatížení povinného subjektu a dalších osob zainteresovaných na procesu tvorby testových otázek, případně může důsledkem být i znemožnění provedení dalšího výběrového řízení s ohledem na nedostatek testových otázek, a žadatelce požadované informace k zamýšlenému účelu neposlouží. K účelu kontroly činnosti veřejné správy je pak žadatelka ani nezamýšlí použít. Navíc vydáním testových otázek bude vytvořen precedens, kdy se i další osoby budou domáhat vydání dalších testových otázek a povinný subjekt bude tak nucen vytvořit na každý test celou novou sadu testových otázek. Zveřejnění testových otázek pak ani nemusí vést k deklarované větší rovnosti účastníků testu, protože zatímco žadatelce požadované informace budou zaslány přímo, ostatní osoby by musely vyhledat odpověď na žádost žadatelky a nemusí se tak o zveřejnění otázek dozvědět.
- 18 Žadatelka tak využívá zákona o svobodném přístupu k informacím v rozporu s jeho smyslem a účelem. Pro výjimečné situace, za kterou povinný subjekt považuje i tuto situaci s ohledem na výše uvedené, slouží obecná právní zásada zákazu zneužití práva.

- 19 Žadatelka v podaném odvolání namítá, že povinný subjekt užívá zastaralé vymezení zneužití práva, když definuje zneužití práva jako „použití určité právní normy v rozporu (či nikoli v souladu) s jejím smyslem a účelem“, když takto je zneužití práva vymezeno příliš široce, a navíc, že povinný subjekt neuvedl zdroj této definice, čímž se v rozporu se zásadou transparentnosti snaží ukrýt zdroje daného vymezení, čímž nepřiměřeně omezuje možnosti odvolatelky brojit proti (potenciálně) nesprávnému chápání daného pojmu. Sama pak však zdroj definice uvádí a dále odkazuje na dle jejího názoru přílehlavější definici zneužití práva, kterou uvedl Nejvyšší správní soud, v níž se zneužitím práva rozumí „situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někomu jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené“ (viz rozsudek ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 — 48, publ. pod č. 869/2006 Sb. NSS), přičemž dále je v tomto rozsudku uvedeno „O chování toliko zdánlivě dovolené jde z toho důvodu, že objektivní právo nezná chování zároveň dovolené a zároveň nedovolené; vzhledem k tomu, že ze zásady ‚lex specialis derogat legi generali‘ vyplývá, že zákaz zneužití práva je silnější než dovolení dané právem, není takové chování výkonem práva, ale protiprávním jednáním“.
- 20 Judikatura se k principu zákazu zneužití práva vyjadřuje dále také tak, že „je institutem ztělesňujícím korigující funkci principu poctivosti. Slouží k tomu, aby pomocí něj byla odepřena právní ochrana takovému výkonu práva, který sice formálně odpovídá zákonu či obsahu existujícího právního vztahu, avšak jenž je vzhledem k okolnostem případu nepřijatelný“ (viz. Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. prosince 2015, sp. zn. 22 Cdo 5159/2014, obdobně Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 23. dubna 2020, sp. zn. 22 Cdo 895/2020). Výběrové řízení má za cíl vybrat nejlepší účastníky – v tomto případě účastníky nejlépe schopné aplikace práva. Pro tento účel (jakož i pro účely jakékoliv jiné zkoušky) je třeba ponechat testové otázky v testech používané neveřejné, neboť jejich zveřejněním se účel testu zmaří, což je v rozporu se zažitými základními hodnotami a rozumným uspořádáním společenských vztahů a v rozporu se zamýšlenou právní úpravou výběru kandidátů na funkci soudce. Je zřejmé, že při testu, zkoušce či atestaci a zkouškách nemohou a nemají být účastníkům předem známy otázky, obzvlášť pak mají-li být zkoušeny i jiné schopnosti než si určitou látku zapamatovat.
- 21 Povinný subjekt má za to, že všechna uvedená vymezení zneužití práva dopadají na jednání žadatelky, neboť všechna uvedená pojetí principu zákazu zneužití práva směřují ke stejnému zamýšlenému principu - zamezit postupu určitého subjektu, který by byl v rámci přesné aplikace právních předpisů v rozporu se zamýšleným účelem dané právní úpravy, tedy „materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti), jak je uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. října 2016, č. j. 8 Afs 87/2016–60. Dále pak Nejvyšší správní soud v předmětném rozhodnutí uvedl: „...chování, které není v souladu s požadavkem rozumného uspořádání společenských vztahů, je chováním protiprávním; takové chování může mít zároveň povahu zneužití subjektivního práva.“ Rovněž zmiňuje: „Nejvyšší správní soud podotýká, že institut zákazu zneužití subjektivních práv (k ničím neodůvodněné újmě jiného či k ničím neodůvodněné újmě společnosti, tj. konec konců jejích členů) představuje materiální korektiv formálního pojmání práva, prostřednictvím něhož se do právního řádu vnáší hledisko ekvity (spravedlnosti). Zákon, jenž je ze své povahy obecný, nemůže pojmově pamatovat na všechny myslitelné životní situace, které mohou za jeho účinnosti nastat. V důsledku toho se může přihodit, že určité chování

formálně vzato – ve skutečnosti ovšem pouze zdánlivě, jak bylo vyloženo výše – odpovídá právní normě (či lépe řečeno: dikci právního předpisu), avšak je zároveň pocíťováno jako zjevně nespravedlivé, neboť v rozporu s určitými základními hodnotami a s rozumným uspořádáním společenských vztahů působí jiným újmu. Takové chování má potom povahu nikoliv výkonu subjektivního práva, nýbrž jeho (právem reprobovaného) zneužití.“

- 22 S ohledem na výše uvedené má povinný subjekt za to, že žadatelka vykonává své subjektivní právo na informace v rozporu s výše uvedenými principy, v rozporu se zamýšleným účelem zákona o soudech a soudcích a jeho vyhlášky i zákona o svobodném přístupu k informacím, i k neodůvodněné újmě společnosti spočívající v marně vynaložených finančních nákladech a neúměrném zatížení povinného subjektu. Povinný subjekt je při své činnosti povinen hospodařit s veřejným majetkem a financemi tak, aby byly vynaloženy hospodárně, účelně a efektivně, obzvlášť v této době, kdy je kladen společností důraz a existuje silný veřejný zájem na zefektivnění státní správy a efektivní vynakládání finančních prostředků.
- 23 Žadatelka dále poukázala ve svém odvolání na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74 (2099/2010 Sb. NSS), dle něhož je „zákaz zneužití práva v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky - nejvíce střetává“. Dále žadatelka uvádí, že je bezpodmínečně nutné v případech, ve kterých správní orgán dovodí zneužití práva, dostatečně zohlednit zásadu přiměřenosti, a to při využití testu proporcionality s důsledným dodržením jeho metodologie. Jedině tak lze dostát požadavkům právní úpravy, aniž by bylo rozhodnutí (kterým je zneužití práva shledáváno) zatíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Neužitím tohoto testu se dle žadatelky dopustil povinný subjekt zásadního pochybení.
- 24 Povinný subjekt si je vědom výjimečného použití institutu zákazu zneužití práva. S ohledem na výše uvedené má však za to, že požadavek na vydání testových otázek není v souladu se záměrem a účelem zákona o svobodném přístupu k informacím. Protože je žádost žadatelky v rozporu se samotným smyslem a účelem zákona o svobodném přístupu k informacím, má povinný subjekt za to, že není třeba provádět test proporcionality. Zneužití práva se nepovažuje za výkon práva, ale je výkonem práva pouze zdánlivým a není mu tak přiznána ochrana.
- 25 Současně tak nelze a není třeba odkazovat na zákonný důvod odmítnutí žádosti. Ústavní soud dovodil, že přestože konkrétní norma s pojmem zneužití práva nepracuje, neznamená to, že „by v této oblasti ke zneužívání práva či jeho obcházení docházet nemohlo, resp. že by chování, jež vykazuje znaky zneužití práva, nemohlo být za takové označeno, a vyvozovány odtud i adekvátní právní důsledky.“ (viz. nález Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06).
- 26 Protože zneužití práva nemá povahu výkonu práva a na žadatele, který se formálně dovolává práva na informace, lze pohlížet jako na osobu, které dané právo v konkrétním případě nesvědčí, stalo se zneužití práva dalším z faktických důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace (viz. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 6. 2014 č. j. 6 As 68/2014-21 nebo rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22.

10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62). Toto rozlišení je i v dále zmíněném nálezu Ústavního soudu.

27 I pokud by však byl povinný subjekt povinen provést test proporcionality, jeho provedení by nezměnilo závěry povinného subjektu. Podmínky, které musí být kumulativně splněny v rámci testu proporcionality, jak jej vymezil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17.10.2017 č.j. IV. ÚS 1378/16, když vycházel z judikatury Evropského soudu pro lidská práva, aby mohl odmítnout poskytnout žadateli požadované informace, jsou následující

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
- c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

Ústavní soud vycházel při vymezení uvedených podmínek z rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „**ESLP**“) ze dne 8.11.2016 č. 18030/11, kdy ESLP vymezil čtyři prahová kritéria k posouzení, zda odmítnutí přístupu k informaci je zásahem do práva žadatele na svobodu projevu. Prvním kritériem je účel vyžadované informace, přičemž by informace měla být vyžadována za účelem přispění k veřejné diskusi.

28 V řízení o žádosti žadatelky bylo prokázáno, že účelem vyžádání informace není přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu či přispění k veřejné diskusi, neboť účelem jejího získání je čistě osobní zájem žadatelky. Žadatelka dále ani neplní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“.

29 Vzhledem k výše uvedenému povinný subjekt dospěl k závěru, že je na místě žádost žadatelky o informace odmítnout.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí lze dle ust. § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s ust. § 83 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podat odvolání. Odvolání se podává u povinného subjektu do 15 dnů ode dne doručení písemného vyhotovení tohoto rozhodnutí. O odvolání rozhoduje Ministerstvo spravedlnosti ČR.

JUSTIČNÍ AKADEMIE
Masarykovo nám. 183
767 01 Kroměříž

Mgr. Ludmila Vodáková
ředitelka Justiční akademie