



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Matyášové a soudců JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Jakuba Camrdy v právní věci žalobce: **Ing. T. M.**, zast. advokátem JUDr. Martinem Řezáčem, se sídlem AK Nad Štolou 18, Praha 7, proti žalovanému: **Ministerstvo zemědělství - Ústřední pozemkový úřad**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2009, č. j. 11 Ca 24/2009 - 56,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2009, č. j. 11 Ca 24/2009 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalobce (dále „stěžovatel“) domáhá zrušení výše označeného usnesení městského soudu v Praze (dále „městský soud“), kterým byla odmítnuta žaloba podaná proti rozhodnutí žalovaného ze dne 24. 11. 2008, č. j. 37704/08-13300; tímto bylo zamítnuto odvolání stěžovatele ve věci nahlédnutí do správního spisu stran restituce pozemku p. č. 1437/22 v k. ú. Dobříš. Městský soud žalobu odmítl z důvodu, že se jedná o správní rozhodnutí procesního charakteru, resp. úkon úřadu, kterým se upravuje vedení řízení před správním úřadem; je proto ze soudního přezkumu vyloučeno. Stěžovatel s tímto právním názorem soudu nesouhlasí, neboť má za to, že soud zjevně nerozlišil charakter nahlížení do správního spisu, který je odlišný u osob, které jsou účastníky řízení (a kde lze souhlasit s názorem, že rozhodnutí je procesního charakteru) a u osob, které účastníky daného správního řízení nejsou, resp. nebyly (kde se však jedná o posouzení jejich - od předchozího případu odlišného - práva, které není charakteru procesního, jímž se upravuje vedení řízení, nýbrž lze říci charakteru hmotně-právního). V daném případě bylo restituční řízení vedeno bez účasti stěžovatele, a proto je třeba jeho žádost o nahlédnutí do spisu posuzovat toliko z druhého pohledu. Stěžovatel v této souvislosti odkazuje na rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 38/2007 - 78 nebo

5 A 12/2002 - 91, kdy ve shodných případech soud věc přezkoumal meritorně. Stěžovatel navrhuje s přihlédnutím k výše uvedeným důvodům, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný vyslovil s postupem městského soudu souhlas a navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

Je-li předmětem řízení před kasačním soudem rozhodnutí, kterým byl návrh stěžovatele správním soudem prvního stupně odmítnut, zde z důvodu kompetenční výluky dle § 70 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále „s. ř. s.“), přichází v úvahu důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Nejvyššímu správnímu soudu proto v dané věci nepřísluší přezkoumávat, zda správní orgán postupoval v souladu se zákonem, odmítl-li stěžovateli nahlédnout do správního spisu, tedy ani to, zda a jak zhodnotil stěžovatelem uplatněný důvod, pro který hodlal do spisu nahlédnout, tím méně, zda stěžovateli náleželo postavení účastníka řízení v předchozím správním řízení či nikoli. Nejvyšší správní soud se může zabývat toliko tím, zda městský soud postupoval v souladu se zákonem, odmítl-li návrh stěžovatele, aniž by jej věcně přezkoumal.

Městský soud své rozhodnutí odůvodnil tím, že napadeným správním rozhodnutím nebylo jednáno o veřejném subjektivním právu stěžovatele. Konstatoval přitom, že napadeným rozhodnutím žalovaný pouze potvrzoval správnost procesního postupu správního orgánu; rozhodnutí, kterým nebylo stěžovateli umožněno nahlédnout do spisu je rozhodnutím, kterým se upravuje vedení řízení, i přesto, že je přezkoumatelné vyšším správním orgánem v odvolacím řízení. Městský soud tedy dospěl k závěru, že žaloba je dle § 68 písm. e) s. ř. s. nepřipustná, neboť se stěžovatel domáhal přezkoumání rozhodnutí, které je dle § 70 písm. c) s. ř. s. ze soudního přezkoumání vyloučeno, neboť se jedná o úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení před správním úřadem.

Nejvyšší správní soud se s názorem městského soudu neztotožňuje.

Podle § 38 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, mají účastníci a jejich zástupci právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci. Z uvedeného vyplývá, že právo nahlížet do spisu trvá jak v průběhu řízení na prvním i druhém stupni, tak i v případě, kdy je řízení pravomocně ukončeno.

Právo nahlížet do spisu tedy není, a to ani pro účastníky řízení, resp. jejich zástupce, koncipováno toliko jako dílčí procesní právo, které lze uplatnit toliko v rámci konkrétního probíhajícího řízení a pouze v souvislosti s ním, tedy jako právo seznámit se s dosavadním průběhem konkrétního řízení, shromážděnými důkazy či jinými podklady pro rozhodnutí. Pouze v případě probíhajícího řízení by bylo lze, dle názoru Nejvyššího správního soudu, souhlasit se závěrem, který městský soud učinil, tedy, že v případě nahlížení do spisu se jedná o úkon správního orgánu, jímž se upravuje vedení řízení (viz např. usnesení NSS ze dne 26. 6. 2003, č. j. 6 A 164/2002 - 8, příst. na www.nssoud.cz). Účastníkovi řízení je tímto procesním prostředkem dáována možnost uplatnit další procesní práva, především právo vyjádřit se k dosud shromážděným důkazům či jiným podkladům pro rozhodnutí, případně navrhnout jejich doplnění, tedy mít možnost uplatňovat celý souhrn procesních práv, která mají zaručit vedení spravedlivého procesu, jak je garantován čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (viz srovnaj obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2010,

č. j. 5 Afs 33/2009 - 43, příst. na www.nssoud.cz).

Ne tak tomu však je v případě, kdy správní orgán již řízení ukončil, resp. není vedeno žádné správní řízení ve věci a ten, kdo byl účastníkem řízení, požádá o nahlédnutí do spisu.

Vedle účastníků řízení a jejich zástupců umožní správní orgán dle § 38 odst. 2 správního řádu nahlédnout do spisu též jiným osobám, ovšem jen tehdy, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejný zájem.

Podle odstavce pátého cit. ustanovení odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě.

Právní úprava tedy zakotvuje veřejné subjektivní právo (právo na poskytnutí určitých informací) tedy i pro případ, kdy jiná osoba, než účastník řízení, resp. jeho zástupce, prokáže odůvodněnost svého požadavku. Příslušný správní orgán, který vede správní spis, za splnění stanovených podmínek může zpřístupnit tento spis i třetím osobám, tedy nejen účastníkům správního řízení. Jedná se tedy o svého druhu samostatné procesní právo osoby odlišné od účastníka řízení, o němž se rozhoduje v samostatném správním řízení, na něž se nepochybně vztahuje správní řád. V rámci správního řízení, které je zahájeno na návrh jiné osoby uplatňující právo na nahlížení do spisu, správní orgán pak nejen zkoumá, zda taková osoba prokázala důvodnost svého požadavku, ale z hlediska dodržení povinnosti, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství nebo zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti, také musí zjišťovat, zda a v jakém rozsahu může být spis zpřístupněn k nahlédnutí. Pokud správní orgán po takto provedeném správním řízení dospěje k závěru, že právo na zpřístupnění spisu navrhovatel nemá, event. že toto právo může realizovat v omezeném rozsahu, vyjádří to ve svém rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud na tomto místě považuje za vhodné zmínit, zda, případně do jaké míry a ve vztahu k jakému okruhu osob, je ústavní právo na informace obsažené ve správním spise provedeno také obecným zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Dle názoru Nejvyššího správního soudu pro širší pojetí ústavně garantovaného práva na informace – zde práva nahlížet do správního spisu - svědčí samotná dikce § 38 odst. 2, která přiznává oprávnění nahlédnout do spisu i jiným osobám od účastníků řízení odlišných. Dle názoru Nejvyššího správního soudu nejsou zákon o svobodném přístupu k informacím a správní řád bezvýhradně ve vzájemně podmíněném vztahu, resp. ve vztahu speciality (viz např. rozsudek NSS ze dne 22. 7. 2005, č. j. 5 As 7/2004 - 53). Zákon o svobodném přístupu k informacím např. na rozdíl od správního řádu nevyžaduje prokázání důvodnosti požadavku na poskytnutí informace, na druhou stranu však možnost poskytnutí informací je limitována zákonnými výlukami (např. zákon o ochraně osobních údajů, apod.).

Od práva na informace náležejícího vybrané skupině osob, tj. účastníkům řízení, jejich zástupcům a ostatním osobám, které prokáží oprávněný zájem ve smyslu § 38 odst. 1, resp. 2 správního řádu, je třeba odlišit obecné právo vyplývající ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, tj. obecné právo na informace, které přísluší všem a podléhá omezením stanoveným pouze a jedině zákonem. Ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu, podmiňující možnost přístupu k informacím obsaženým ve správním spise tím, že žadatel o informaci správnímu orgánu prokáže odůvodněnost svého požadavku, není možné chápat tak, že omezuje možnosti obecného poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Rozhoduje-li správní orgán v intencích výše citovaného ustanovení, rozhoduje rovněž o veřejném subjektivním právu žadatele.

Závěr, který učinil městský soud v nyní posuzované věci, s přihlédnutím k výše uvedenému vůbec nepřichází v úvahu, neboť tu není žádné jiné řízení (než samotné řízení o žádosti stěžovatele nahlédnout do spisu), jehož vedení by mohlo být žalobou napadeným rozhodnutím upravováno.

Vzhledem k výše uvedenému je tedy zřejmé, že rozhodnutí krajského soudu, jímž byla žaloba proti rozhodnutí žalovaného odmítnuta pro nepřipustnost, nemůže obstát. Městský soud měl proto přezkoumat rozhodnutí žalovaného in meritum, tzn. přezkoumat, zda správní orgán důvodně shledal nenaplnění podmínek na straně stěžovatele pro umožnění nahlédnutí do spisu, jakož i to, zda své úvahy, kterými byl veden, přezkoumatelným způsobem vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou a v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. usnesení městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne Krajský soud v Hradci Králové v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 4. června 2010

JUDr. Lenka Matyášová
předsedkyně senátu