



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobce: **Ing. L. P.**, zastoupený Mgr. et Mgr. Kamilou Mesiarkinovou, advokátkou se sídlem Na Březině 310, Rozdrojovice, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2017, čj. JMK 11418/2017, sp. zn. S-JMK 4974/2017/ODOS/Zo, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 23. 1. 2019, čj. 31 A 68/2017-37,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“) domáhal u Magistrátu města Brna (dále „správní orgán I. stupně“) zaslání elektronických kopií dokumentů ze spisového materiálu ve věci vedené tímto orgánem. Konkrétně žádal (1) soupis součástí spisu, (2) dokumenty vytvořené správním orgánem s výjimkou usnesení nebo rozhodnutí podle správního řádu, a (3) listiny dokazující jednání mající znaky přestupku („zejména“ oznámení o přestupku včetně případné fotodokumentace, kalibrační listy použitých měřidel, výpis z centrálního registru motorových vozidel „*atd.*“). Výslovně uvedl, že nepožaduje kopie dodejek a doručenek. Žádost žalobce správní orgán I. stupně odmítl rozhodnutím z 9. 12. 2016, čj. MMB/0487120/2016. I s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu dovodil, že ke spisu lze přistupovat jen v režimu správního řádu a informační žádosti nejsou možné. Žalobce nebyl účastníkem daného řízení nebo jinou osobou oprávněnou bez dalšího nahlížet do spisu, a měl tak jako tzv. jiná osoba osvědčit právní zájem na nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu a pak případně nahlížet fyzicky.

[2] Odvolání žalobce žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Ve shodě s ním zdůraznil přednost úpravy ve správním řádu i pro osoby, které nemohou do správního spisu bez dalšího nahlížet. Není možné obcházení zákona spočívající ve využití žádosti o informace namísto žádosti o nahlédnutí do spisu. Pro takovou žádost by totiž žalobce musel prokazovat právní zájem nebo jiný vážný důvod, čemuž by se informační žádostí vyhnul. Není rozhodné, zda žadatel žádá o část spisu či celý správní spis.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně (dále „krajský soud“). Podle žalobce byla interpretace judikatury žalovaným nesprávná, protože zmiňované případy se týkají jen žádostí o informace podaných samotnými účastníky správních řízení, nikoliv tzv. jinými osobami, což je případ žalobce. Krajský soud žalobu v záhlaví označeným rozsudkem zamítl. Neztotožnil se s argumentací žalovaného ohledně obecné nemožnosti poskytovat informace ze správních spisů, přiklonil se ale k výkladu rozdělovacímu situace dle kritéria rozsahu požadovaných informací. Podle krajského soudu např. z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, čj. 7 Ans 18/2012-23, a ze dne 11. 8. 2009, čj. 1 As 51/2009-106 vyplývá přednost nahlížení do spisu, pokud žadatel žádá o poskytnutí „*blíže neurčitého okruhu informací ze správního spisu.*“ Naproti tomu je možné žádat v režimu informačního zákona poskytnutí jednotlivých přesně určených dokumentů ze správního spisu, což ale není případ žalobce.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření ke kasační stížnosti

[4] Proti rozsudku krajského soudu podal žalobce (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. V první řadě namítá nesprávnou interpretaci zákona a judikatury. Z té totiž neplyne, že aplikace § 38 správního řádu se uplatní mimo žádost účastníků o kompletní spis. Stěžovatel v tomto směru připomněl rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, čj. 2 As 38/2007-78, podle něhož „*ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba užít právě v případě, kdy žadatel požaduje kompletní správní spis ve své vlastní věci.*“ Stejně tak podle stěžovatele pro osoby, které nejsou účastníky, nic nevyplývá ani ze shora již zmíněného rozsudku sp. zn. 7 Ans 18/2012. Ten se vztahuje na žádost účastníka o celý správní spis. Nejvyšší správní soud naopak výslovně připouští možnost nahlížení do spisu podle informačního zákona právě v případě, kdy žadatel nespolečně právo nahlížet do spisu. Stěžovatel upozorňuje též na rozdílný charakter a účel úpravy nahlížení do spisu oproti informační žádosti. Zatímco nahlížení do spisu představuje úplný přístup k originálnímu materiálu, na žádost o informace jsou poskytovány anonymizované a jinak upravené kopie písemností. Stěžovatel tak nesdílí vyhrazení přístupu ke správnímu spisu jen prostřednictvím nahlížení do spisu podle správního řádu. V souladu s výše již zmiňovaným rozsudkem sp. zn. 1 As 51/2009 mají osoby bez práva nahlížet do spisu právo na poskytnutí informací v režimu informačního zákona.

[5] Stěžovatel považuje výklad vztahující přístup ke správnímu spisu výhradně na podmínky nahlížení do spisu za rozporný s čl. 17 Listiny, protože právo na informace osob bez přístupu ke spisu podle správního řádu by bylo tímto výkladem zcela popřeno. Je sice možné vyloučit aplikaci informačního zákona v případě existence zvláštní ucelené úpravy (jak s tím zákon počítá v § 2 odst. 3), takový výklad ale nesmí mít za následek popření práva na informace. Ustanovení § 38 správního řádu tedy sice vylučuje aplikaci informačního zákona, ale jen pokud jde o účastníky daného správního řízení, popř. jiné osoby s přístupem k nahlížení do spisu, a jen v případech, kdy tyto osoby žádají poskytnutí celého správního spisu. Opačný výklad není ústavně konformní.

[6] Stěžovatel dále zpochybňuje požadavek krajského soudu na žadatele o informace uvádět konkrétní specifikaci požadovaného dokumentu ze správního spisu. Taková podmínka

pokračování

je nesplnitelná, protože informační žádosti se požadují informace dosud žadateli neznámé, a žadatel je tak schopný vymezit jejich rozsah jen rámcově. Stěžovatel současně upozorňuje na povinnost povinného subjektu vyzvat žadatele k upřesnění rozsahu jeho žádosti. Sám zákon tak pracuje s přibližným vymezením požadovaných informací. V této souvislosti stěžovatel poukazuje i na velmi širokou definici informace v § 3 odst. 3 informačního zákona, která směřuje k obsahu informace, nikoliv ke konkrétnímu médiu či dokumentu. Žadatel tedy žádá o určitou obsahovou informaci, aniž by věděl, v jakých listinách či médiích je zachycena. Povinný subjekt pak žadateli předá právě kopie těchto listin nebo médií a nikoliv přepis požadované informace. Stěžovatel nepovažuje výše uvedenou argumentaci krajského soudu ani za myšlenkově ucelenou. Podle ní by si totiž žadatel měl nejdříve dle informačního zákona zjistit, co je obsahem spisu, a následně by pak mohl žádat o jednotlivé položky z tohoto soupisu již konkrétně označené. Takový postup je nicméně nelogický. Nad rámec toho stěžovatel upozorňuje na konkrétní specifikaci minimálně dvou dokumentů v jeho žádosti (žádal mj. o soupis součástí spisu a oznámení o přestupku). Stěžovateli tak není jasné, proč krajský soud označil za správný postup správních orgánů, pokud jde o tyto dva dokumenty. Pokud navíc byla žádost o informace neurčitá, měl povinný subjekt stěžovatele k upřesnění žádosti vyzvat.

[7] Závěrem stěžovatel poukázal i na otázku zasílání dokumentů ze správních spisů elektronicky. Správní orgány totiž nesprávně spojují nahlížení do spisu s fyzickým nahlížením a odmítají obsah spisu elektronicky poskytovat i účastníkům řízení. Ani v nynější věci správní orgán nezaslal elektronickou kopii spisu účastníkovi řízení, společnosti AXIMA. Správní orgán zde poukázal na spojení nahlížení do spisu s fyzickým nahlížením, následnou zásahovou žalobu proti nepřipuštění „dálkového“ nahlížení krajský soud odmítl. Stejná společnost podala neúspěšně i informační žádost ohledně obsahu spisu, ta je též předmětem soudního řízení. Praxi nezasilání obsahu spisu některé správní orgány podle stěžovatele uplatňují, i pokud mají účastníci datovou schránku. Úprava nahlížení do spisu ve správním řádu může být považována za komplexní jen v případě, že správní orgány začnou provádět poskytování dokumentů ze spisu účastníkům prostřednictvím datových schránek. Stěžovatel také upozorňuje na kontrolní význam informačního zákona. Pokud by bylo osobám bez přístupu ke spisu zabráněno vyžadovat si anonymizované (a jinak upravené) spisy, byla by jim v důsledku toho zamezena smysluplná kontrola celé řady činností veřejné správy.

[8] Žalovaný navrhl kasační stížnost zamítnout s odkazem na správní rozhodnutí i rozsudek krajského soudu, s nimiž se ztotožnil. Argumentace stěžovatele je účelová a ve svém důsledku by znamenala vyprázdnění ustanovení o přednosti speciální úpravy dle § 2 odst. 3 informačního zákona.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud předesílá, že nepřehlédl, že stěžovatel je dle obchodního rejstříku společníkem a jednatelem společnosti AXIMA, o níž se v kasační stížnosti zmiňuje a které se týká řízení (správní spis), ve vztahu k němuž stěžovatel informační žádost uplatnil. Faktickým splýváním stěžovatele a účastníka daného správního řízení nicméně neargumentoval krajský soud ani žádný z účastníků v řízení před ním. Vztah uvedené společnosti a stěžovatele tedy pro posouzení nynější kasační stížnosti není určující. Stejně tak je třeba zdůraznit, že v tomto řízení Nejvyššímu správnímu soudu nepřisluší, aby se jakkoliv vyjadřoval k dalším soudním řízením

vedenými danou společností a zabýval se otázkami v nich řešenými, o kterých se stěžovatel v kasační stížnosti taktéž zmiňuje. Podstata závěrů napadeného rozsudku krajského soudu, který i v nynějším řízení tvoří předmět řízení o kasační stížnosti, se rovněž netýká otázky elektronické formy zpřístupňování dokumentů ze správního spisu. Proto zde Nejvyšší správní soud nemůže vyslyšet ani apel stěžovatele na vyřešení této otázky. Lze ostatně upozornit na limity, kterými je Nejvyšší správní soud v kasačním řízení omezen z hlediska důvodů, jež nebyly uplatněny před krajským soudem, resp. nových skutečností (viz § 104 odst. 4 a § 109 odst. 5 s. ř. s.).

[12] Podstata sporu se v dané věci týká napadených závěrů krajského soudu, který s odkazem na výše již zmíněnou judikaturu dovodil, že z žádosti stěžovatele vyplývá jasný záměr zjistit neurčitý okruh informací ze správního spisu, což je však vyhrazeno institutu nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu. Stanovisko stěžovatele stojí naopak především na tom, že daná judikatura se týká pouze žádostí účastníků o celý správní spis a na jeho situaci tedy nedopadá, přičemž opačný výklad je rozporný i s čl. 17 Listiny.

[13] Pokud jde o konkrétní východiska kasační argumentace v dané věci, stěžovatel zde předně rozporuje interpretaci stávající judikatury krajským soudem a poukazuje na závěry výše již zmiňovaného rozsudku zdejšího soudu sp. zn. 1 As 51/2009, který má podporovat jeho názor, že osoba, která není účastníkem řízení, může žádat o informace ze správního spisu. K tomu nicméně Nejvyšší správní soud uvádí, že takový výklad stěžovatele samozřejmě v obecné rovině platí, při jeho aplikaci v nyní projednávané věci je však třeba přihlídnout k rozdílným okolnostem. Citované rozhodnutí totiž možnost osob, které nejsou účastníky řízení, žádat o informace sice připouští, ale činí tak pouze ve vztahu ke konkrétně vymezeným dokumentům, konkrétně v dané věci se jednalo o žádost ekologického spolku o poskytnutí správního rozhodnutí. K výše uvedenému lze dodat, že Nejvyšší správní soud se již otázkou informačních žádostí osob, které nejsou účastníky určitého správního řízení, zabýval i v dalších věcech. Závěr o omezeném přístupu (opět jen ve vztahu ke konkrétním dokumentům zejm. v podobě rozhodnutí) obsahuje již rozsudek ze dne 28. 3. 2006, čj. 8 As 34/2005-76, a stejný závěr zaujal zdejší soud i v rozsudku ze dne 28. 11. 2018, čj. 10 As 118/2018-53. Jednoznačně se pak Nejvyšší správní soud v tomto ohledu vyjádřil i v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, čj. 7 As 124/2017-21, v němž uzavřel, že žádá-li žadatel (včetně účastníka řízení) o zaslání kopie celého spisu, jde podle obsahu o žádost o nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu, a je proto třeba postupovat v režimu tohoto ustanovení jako zvláštní úpravy ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona. Nespadá-li daná osoba pod definici upravenou v § 38 odst. 1 a 2 správního řádu, může sice žádat o informaci, která je součástí správního spisu, podle informačního zákona, avšak tímto způsobem jí bude poskytnuta jen taková konkrétní informace, o kterou sama požádá; široce vymezené právo na přístup k celému správnímu spisu se zde neuplatní. Ústavní stížnost podanou proti tomuto rozsudku Ústavní soud zamítl náležením sp. zn. Pl. ÚS 38/18 ze dne 18. 6. 2019, přičemž k výše vymezené otázce odkázal ohledně přístupu ke spisu na nahlížení dle správního řádu jako zvláštního zákona vůči informačnímu zákonu, a to i pokud jde o osoby, které nejsou účastníky správního řízení. Není přitom rozhodné, že (fyzické) nahlížení do spisu je náročnější nebo zda se subjekt domnívá, že by kritéria podle § 38 správního řádu nesplnil. Podle Ústavního soudu je klíčové, že právo na informace podle čl. 17 odst. 5 Listiny v tomto případě provádí § 38 správního řádu, a pomocí jeho aplikace je tedy také třeba domoci se práva na informace.

[14] S ohledem na výše uvedené lze tedy předně dospět k dílčímu závěru, že dovozuje-li stěžovatel možný rozdíl mezi žádostí na straně jedné účastníka a na druhé straně osoby, která účastníkem není, v souladu s citovanou judikaturou není na místě k takovému rozlišení přistupovat. Poukazuje-li pak stěžovatel na možnost žádat „některé“ informace ze správního spisu prostřednictvím informační žádosti (nahlížení do správního spisu podle § 38 správního řádu

pokračování

se podle něj neuplatní mimo žádost účastníka řízení o kompletní spis), je třeba připomenout, že v nyní projednávané věci se žádost týkala v ní označených (viz výše) částí správního spisu. V tomto ohledu však Nejvyšší správní soud neshledal důvod rozporovat závěry krajského soudu, který v napadeném rozsudku zohlednil rozsah podané žádosti, a podle něhož je v dané věci ze žádosti zřejmý záměr stěžovatele získat blíže neurčenou část spisového materiálu (srov. zejm. požadavek na dokumenty vytvořené správním orgánem či listiny dokazující jednání mající znaky přestupku). Nelze dále přehlédnout, že k otázce rozsahu požadovaných informací (nakolik se žádost fakticky blíží žádosti o poskytnutí celého spisu) se v dané věci stěžovatel nevyjádřil ani v kasační stížnosti. Je pravdou, že žádost je formulována tak, že by v ní bylo možno shledat konkrétně označené části spisu (dokumenty), o nichž se stěžovatel v kasační stížnosti ostatně sám zmiňuje (uvedený soupis spisu či zmiňovaná oznámení). Pokud se však týká informační žádost kompletního spisu či jeho podstatné části, není v takové situaci otázka konkrétního označení požadovaných dokumentů podstatná. Jak totiž plyne z již existující judikatury, vyhovět informační žádosti týkající se poskytnutí správního spisu lze nejen, pokud je požadovaný dokument konkrétně označen, ale především pokud nejde současně kompletní spis či jeho podstatnou část (viz výše již citovaný rozsudek sp. zn. 1 As 51/2009, případně nověji taktéž již zmiňovaný rozsudek sp. zn. 10 As 118/2018). Jinak řečeno, i pokud se žádost týká nikoliv kompletního spisu, ale „jen“ jeho podstatné části, stále obsahově jde o nahlížení do spisu, a míru konkrétnosti označení v žádosti požadovaných dokumentů již není třeba zkoumat. Ze stejného důvodu nelze správnímu orgánu I. stupně ani vyčítat, že nevyzval stěžovatele k upřesnění jeho žádosti. V tomto ohledu není důvodná ani spíše akademická námitka rozlišující obecně neurčité „informace“ ve smyslu § 3 odst. 3 informačního zákona a konkrétní dokument, ve kterém jsou zachyceny. O relativní „konkrétnosti“ informační žádosti stěžovatele totiž není sporu. Judikatura zdejšího soudu navíc abstraktní informace a jejich konkrétní formu nerozlišuje, naopak má za to, že poskytováním informací se rozumí poskytování jejich obsahu, tedy zpravidla textu (viz např. rozsudek ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 162/2014-63, č. 3276/2015 Sb. NSS).

[15] Přestože tedy krajský soud do určité míry modifikoval závěry žalovaného týkající se možnosti domáhat se prostřednictvím informační žádosti zpřístupnění některých částí správního spisu, zcela ob stojí jeho závěr, podle něhož stěžovatel požadoval informace ze správního spisu v takovém rozsahu, v němž tak lze činit pouze prostřednictvím institutu nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu. Tento závěr je navíc i v souladu s dosavadní judikaturou, která byla vymezena shora, přičemž zdejší soud neshledal důvod se od ní v nyní projednávané věci odchýlit. Nelze souhlasit se stěžovatelem ani v tom, že současná judikatura vyloučením osob, které nejsou účastníky, z přístupu ke správním spisům (kromě jednotlivých dokumentů), brání v rozporu s Listinou „občanské“ kontrole veřejné správy. V této souvislosti lze připomenout vypovídací schopnost jednotlivých dokumentů (zejm. rozhodnutí) pro kontrolu veřejné správy (srov. výše již citovaný rozsudek sp. zn. 1 As 51/2009). Ostatně není zřejmé (a stěžovatel v kasační stížnosti v tomto ohledu žádné konkrétní argumenty nenabízí), že by tato kontrolní funkce a požadavky čl. 17 Listiny byly naplněny pouze tehdy, pokud by prostřednictvím informační žádosti byly úplné správní spisy či jejich podstatné části zpřístupňovány též osobám, které nejsou účastníky řízení.

[16] Vzhledem k tomu, že důvodem nevyhovění informační žádosti stěžovatele nebyla její nedostatečná určitost, ale rozsah žádosti, neob stojí ani kasační námitka odkazující na nelogičnost závěrů krajského soudu, které podle stěžovatele vedou k podávání vícero postupně upřesňovaných žádostí. Ostatně v nynější věci sám stěžovatel v informační žádosti požadoval hned několik určitě vymezených dokumentů. Především je však třeba zdůraznit, že ani „kouskováním“ žádosti, resp. podáváním dílčích (souvisejících) žádostí o informace, se žadatelé kritériu spočívajícímu v posouzení rozsahu požadovaných informací nemohou vyhnout. Takový způsob aplikace a výkladu výše citované judikatury by byl ve zjevném rozporu se smyslem

rozlišení institutu informační žádosti a nahlížení do spisu, jak byl vymezen shora. V tomto ohledu lze závěrem opětovně poukázat i ve vztahu k obecnému směřování kasační argumentace stěžovatele na závěry, k nimž již Nejvyšší správní soud v dřívější judikatuře dospěl, a podle nichž racionální výklad zákona musí zamezit tomu, aby žadatel v případě nemožnosti nahlížení do spisu dosáhl v podstatě identického výsledku použitím jiného zákona (viz výše již označený rozsudek sp. zn. 10 As 118/2018).

IV. Závěr a náklady řízení

[17] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal stěžovatelem uplatněné námitky nedůvodnými, a kasační stížnost proto dle § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[18] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl v řízení úspěch, a právo na náhradu nákladů řízení proto nemá. Žalovanému, který měl ve věci úspěch, nevznikly náklady přesahující rámec nákladů jeho běžné úřední činnosti, proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 24. září 2020

Milan Podhrázký
předseda senátu