



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Jaroslavy Skoumalové a soudců Mgr. Petra Sedláka, Ph.D. a JUDr. Václava Štencla, MA ve věci

žalobce: **Ing. K.D.**, nar. XXXX
bytem XXXX
zastoupen JUDr. Kateřinou Fáberovou Slušnou, Ph.D., advokátkou
sídlem Kostelní 875/6, Praha 7

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo nám. 3, Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13.6.2017 č.j. JMK 84567/2017, sp.zn. S-JMK 79982/2017/OD/Zo

takto:

- I. Žaloba **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení

- 1. Městský úřad Hustopeče, odbor dopravy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 17. 5. 2017, č. j. MUH/37003/17/409 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), podle § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“) odmítl žádost žalobce o poskytnutí informací –

kompletní kopie spisového materiálu vedeného správním orgánem prvního stupně pod sp. zn. dop/15564/16/61. Důvodem rozhodnutí byl závěr, že na poskytování požadovaných informací se vztahuje zvláštní zákon (§ 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „správní řád“). Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy rozhodnutím ze dne 13. 6. 2017, č. j. JMK 84567/2017, podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl odvolání žalobce proti prvostupňovému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdil.

II. Stanoviska účastníků řízení

2. Žalobce se domáhá zrušení správních rozhodnutí obou stupňů a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Namítá, že instituty práva na informace a práva na nahlédnutí do spisu jsou odlišné povahy. Zatímco § 38 správního řádu má za cíl umožnit řádnou a efektivní participaci v konkrétním správním řízení, právo na informace představuje nástroj k naplnění obecnějšího práva a veřejného zájmu na přístupu k informacím jako předpokladu realizace základního lidského práva na svobodný projev a objektivní možnosti participace občana na věcech veřejných. Informační zákon je nástrojem komplexnější kontroly veřejné správy. Tomu odpovídá i odlišná povaha omezení těchto práv - § 38 správního řádu omezuje přístup konkrétních osob, informační zákon omezuje pouze okruh informací. Není mezi nimi vztah nadřízenosti či podřízenosti, výlučnosti či vztah konkurenční. Formálně i fakticky jsou si tato práva rovna, aniž by byla vzájemně zaměnitelná. Osoby, kterým právo dle § 38 správního řádu nesvědčí, musí být oprávněny v intencích informačního zákona informace vyhledávat a šířit. Úvahy žalovaného o možné újme účastníků řízení jsou nemístné. Správní orgán má povinnost zajistit, aby nedošlo k neaprobovanému zpřístupnění osobních údajů, přičemž náklady s tím spojené je oprávněn po žadateli požadovat. Žalobce definoval veřejný zájem a jeho existence nebyla správními orgány vyvrácena. Pokud se domnívají, že nemohou postupovat dle benevolentnější právní normy za existence normy přísnější, pak o takovou situaci se zde nejedná a takový postup by byl i v rozporu s obecnými zásadami správního práva. Odvolává-li se žalovaný na změnu své praxe s odkazem na změnu legislativy, sám sebe usvědčuje z liknavosti nebo účelové argumentace, když nejčerstvější z jím citovaných judikátů pochází z října 2013, přičemž sám naposledy vyhověl obdobnému odvolání žalobce ještě v listopadu 2015. Žalobce tak měl v souladu s principem legitimního očekávání důvody se domnívat, že mu bude vyhověno i v tomto případě.
3. Žalovaný ve svém vyjádření uvádí, že odlišná povaha práva na informace a práva na nahlédnutí do spisu není podstatná. Pokud zvláštní zákon upravuje přístup k informacím, úprava informačního zákona se nepoužije. Bez odlišnosti v postupech dle informačního zákona a zvláštních zákonů by § 2 odst. 3 informačního zákona neměl smysl. Není pravdou, že by se tato práva týkala odlišného okruhu subjektů, nahlédnutí je pouze omezeno podmínkami. Správní spis je souhrnem důvěrných údajů. Správní orgán by musel provést anonymizaci v takovém rozsahu, že by jej *de facto* vůbec nemohl poskytnout. Žalobce žádný právní zájem pro získání informací neuvedl. Správní orgán nemůže přejít zákonné podmínky jen proto, že by takový postup byl vůči účastníkovi řízení zdvořilejší. Tvzení žalobce není pravdivé, neboť poslední rozhodnutí, na které žalovaný odkázal, je ze dne 28. 1. 2016. Tento rozsudek přispěl k vývoji v náhledu žalovaného na daný postup. Odkaz na zásadu legitimního očekávání nemůže obstát, neboť žalovaný svůj postup řádně zdůvodnil. Zákaz poskytovat informace o probíhajícím trestním řízení by měl platit i pro správní řízení deliktní povahy. Množí se také praxe, kdy se žadatelé především v oblasti přestupků na úseku dopravy snaží obejít úpravu nahlížení do spisu. Žalovaný z uvedených důvodů navrhuje, aby soud žalobu zamítl.
4. Žalobce v replice dodává, že obě právní úpravy směřují k poskytnutí odlišného rozsahu, resp. okruhu informací, mají odlišné předměty. Pochybnosti ohledně širšího práva na informace jsou nemístné. Omezování práv osob na základě nejméně vhodné právní úpravy je v rozporu s právními principy. Žalovaný otevřeně deklaruje prostý „*cherry picking*“ z judikatury, jak je pro

něj v konkrétní chvíli výhodnější. O důvodných rozdílech s předchozí žádostí žalobce nemůže být řeči. Veřejný zájem na kontrole veřejné správy je v tomto konkrétním případě podtržen nekonsistentním rozhodováním správního orgánu prvního stupně.

III. Posouzení věci krajským soudem

5. Krajský soud v Brně na základě včas podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „s. ř. s.“), jakož i řízení předcházející jeho vydání. Při přezkoumání rozhodnutí vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správních orgánů (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za splnění zákonných podmínek (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).
6. Po přezkoumání žalobou napadeného rozhodnutí dospěl soud k závěru, že žaloba **není důvodná**.
7. Předně soud poznamenává, že neshledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným. Žalovaný se řádně zabýval odvolacími námitkami, zdůvodnil své úvahy a předložil konkrétní ucelenou argumentaci oponující argumentaci žalobce. Z napadeného rozhodnutí je patrná reakce na námitky žalobce i konkrétní úvahy žalovaného. Ostatně sám žalobce proti těmto úvahám v žalobě brojí konkrétní argumentací, a krajskému soudu proto nic nebrání v tom, aby správnost těchto úvah věcně posoudil. Nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí nelze shledat ani z důvodu údajné vnitřní rozpornosti argumentace žalovaného ohledně dotčení práv účastníků řízení při poskytování neanonymizovaných osobních údajů. Soud nemá za to, že by úvahy žalovaného byly vnitřně rozporné a že by existovala překážka pro posouzení, zda jsou tyto úvahy správné. I v tomto případě žalobce předkládá konkrétní důvody, proč považuje úvahy žalovaného za nesprávné. To, že se žalobce s argumenty žalovaného neztotožňuje, neznamená, že by rozhodnutí bylo nepřezkoumatelné.
8. Jádrem celé žaloby je námitka, že nelze odmítnout poskytnutí kopie správního spisu s odkazem na § 2 odst. 3 informačního zákona s odůvodněním, že pro takovou situaci existuje speciální úprava obsažená v § 38 správního řádu.
9. Ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona upravuje situace, na které se informační zákon nevztahuje, tj. kdy se informace neposkytují v režimu informačního zákona. Úprava informačního zákona je tak vyloučena mimo jiné v případě informací, u nichž zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.
10. Ustanovení § 38 správního řádu stanovuje v odst. 1 a 2 okruh osob, kterým bude nahlížení do spisu umožněno. Jsou jimi účastníci, jejich zástupci, podpůrci a dále jiné osoby, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Ustanovení odst. 3 upravuje nahlížení do spisu pro nevidomé osoby. Odstavec 4 stanovuje, s jakými dalšími právy se nahlížení do spisu pojí (právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části). Odstavec 5 upravuje postup při odepření nahlížení do spisu. Poslední odstavec pak určuje, jaké části jsou ze spisu vyloučeny (utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti).
11. Nejprve je nutno posoudit, zda lze vůbec úpravu nahlížení do spisu obsaženou ve správním řádu podřadit pod pojem „zvláštní zákon“ ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona. Jak judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001-100 (všechna zde citovaná rozhodnutí jsou dostupná na www.nssoud.cz), „je třeba uvést, že *informací podle zvláštního předpisu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno rozumět jiné právní předpisy o poskytování informací. Takovýmto předpisem je zákon č. 123/1998 Sb., o právu na*

informace o životním prostředí, nikoli však správní řád. Ustanovení § 23 správního řádu o nahlížení do spisů však bezesporu slouží k získání informací o správním spise či jeho části pro účastníky řízení, jejich zástupce či pro jiné osoby. Ačkoli (jak je to obvyklé) správní řád má povahu obecného právního předpisu ve vztahu ke zvláštním předpisům upravujícím správní řízení, ustanovení § 23 správního řádu je ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím naopak ustanovením zvláštním. V případech, na které se vztahuje § 23 správního řádu, nelze tedy aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím.“ Citované závěry vyslovené k úpravě obsažené v zákoně č. 71/1967 Sb., o správním řízení, jsou přitom plně přenositelné na úpravu obsaženou v § 38 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 – 78 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 6. 2012, č. j. 9 Ans 7/2012 – 56). Lze tak shrnout, že § 38 správního řádu lze v obecné rovině podřadit pod pojem „zvláštní zákon“ ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona.

12. Z uvedeného ovšem nutně neplyne, že by veškeré informace, které lze získat postupem podle § 38 správního řádu (tj. fakticky veškeré informace obsažené ve správním spise), byly vyňaty z režimu informačního zákona. Je totiž nutno rozlišovat poskytování blíže neurčeného (žadatelem nekonkretizovaného) okruhu informací a poskytování konkrétních informací specifikovaných v žádosti. Zatímco první kategorie spadá pod režim § 38 správního řádu, v druhém případě se postupuje dle informačního zákona. Toto rozlišování striktně dodržuje také ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu (viz rozsudky ze dne 13. 12. 2006, č. j. 5 As 3/2006-70, ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23, nebo ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-106). Poskytnutí kopie celého správního spisu přitom judikatura postavila naroveň nahlížení do spisu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23). Nutno podotknout, že oproti dřívější právní úpravě, z níž některé citované rozsudky vycházely, byl tento závěr vysloven již k aktuální úpravě nahlížení do správního spisu dle § 38 správního řádu. Ten na rozdíl od dřívější úpravy výslovně stanoví, že nahlížení do spisu zahrnuje také pořízení kopie spisu nebo jeho části.
13. Uvedené rozlišování přiléhavě shrnuje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-106: „Osoby, jež náleží do okruhu osob vymezených v ustanovení § 38 s. ř., mají nárok na v zásadě neomezený přístup do správního spisu, což ovšem nevylučuje obecné ústavní právo na přístup k informacím z tohoto spisu, které svědčí za podmínek upravených zákonem o svobodném přístupu k informacím každé fyzické či právnické osobě (§ 3 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Takovéto právo na informace ovšem může být, narozdíl od práva účastníka řízení či jiné oprávněné osoby podle § 38 s. ř., zcela nebo zčásti omezeno, a to z důvodů zákonem o svobodném přístupu k informacím vymezených. [...] Nespadá-li daná osoba pod definici podle § 38 s. ř., může žádat o informaci, jež je součástí správního spisu, podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tímto postupem jí však bude poskytnuta jen taková informace ze správního spisu, o kterou osoba sama požádá. V tomto případě se tak neuplatní široce vymezené právo na přístup k celému správnímu spisu, které náleží jen účastníkům řízení, jejich zástupcům, případně jiným osobám, které prokáží právní zájem nebo jiný vážný důvod. Takovýto postup je plně v souladu s principem publicity veřejné správy, který dává všem občanům právní nárok na přístup k informacím kromě těch, jež jsou zákonem taxativně vyloučeny.“ Žádá-li tedy osoba o blíže neurčený okruh informací ze správního spisu (nahlédnutí do spisu, poskytnutí kopie spisu či části spisu bez specifikace konkrétních písemností), může tak činit pouze v režimu § 38 správního řádu a aplikace informačního zákona je na základě jeho § 2 odst. 3 vyloučena (tento závěr zopakoval Nejvyšší správní soud také v rozsudku ze dne 12. 4. 2018, č. j. 7 As 124/2017 – 21). Nesplní-li podmínky § 38 správního řádu, může žádat pouze o konkrétní informaci ze správního spisu, a to naopak čistě v režimu informačního zákona. Právo na informace ze správního spisu v režimu informačního zákona je tedy oproti úpravě obsažené v § 38 správního řádu omezeno tak, že lze žádat pouze konkrétní, v žádosti specifikované informace. K tomu, aby žadatel získal přístup k blíže neurčenému (zpravidla jemu zcela neznámému) okruhu informací obsažených ve správním spise, je tedy nutno splnit podmínky § 38 správního řádu. Toto omezení práva na informace přitom zdejší soud považuje za plně legitimní a souladné s čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

14. Žádal-li tedy žalobce o poskytnutí kompletní kopie spisového materiálu vedeného správním orgánem prvního stupně pod sp. zn. dop/15564/16/61 v režimu informačního zákona a přitom sám deklaroval, že nesplňuje podmínky pro nahlížení do spisu v režimu § 38 správního řádu (tj. uvedl, že nemá na věci právní zájem), postupoval správní orgán prvního stupně správně, jestliže mu požadované informace v tomto režimu neposkytl a jeho žádost odmítl s odkazem na § 2 odst. 3 informačního zákona. Žádost nebylo možné podle obsahu posoudit jako žádost v režimu § 38 správního řádu právě proto, že žalobce uvedl, že žádá o informace v režimu informačního zákona, přičemž v odvolacím řízení výslovně doplnil, že na věci nemá právní zájem.
15. Co se týče žalobcova tvrzení o legitimním očekávání, že mu bude v této věci vyhověno s ohledem na dřívější rozhodnutí žalovaného v jiné věci, soud konstatuje, že žalobce nepoukázal na žádná konkrétní řízení, v nichž by bylo v obdobné věci postupováno rozdílně. Žalobce toliko neurčitě poukazuje na jedno rozhodnutí, jímž mu žalovaný údajně v listopadu 2015 vyhověl. Kromě toho, že soud nemůže vůbec porovnat, zda se skutečně jednalo o obdobné věci a zda skutečně žalovaný postupoval rozdílně, jedno rozhodnutí správního orgánu rozhodně nemůže založit legitimní očekávání, že bude shodně posouzena i jiná věc. Takové legitimní očekávání by mohla vyvolat jediné ustálená správní praxe správního orgánu (tj. větší množství rozhodnutí), kterou ovšem žalobce netvrdí ani nedokládá. S ohledem na obecnost uplatněné námitky proto soud považuje za plně dostačující vysvětlení žalovaného, že správní praxe postupně doznala určitého vývoje v závislosti na vývoji judikatury správních soudů. Skutečnost, že judikatura správních soudů prošla určitým vývojem a že ve výsledku dospěla k jednoznačným závěrům, v souladu s nimiž žalovaný postupoval v nyní projednávané věci, nemůže být převážena tím, že žalovaný v minulosti ohledně jedné údajně obdobné žádosti žalobce rozhodl jinak.

IV. Shrnutí a náklady řízení

16. Krajský soud na základě shora provedeného posouzení neshledal žalobu důvodnou, a proto ji ve smyslu § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
17. O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 s. ř. s., podle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl na věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V dané věci neúspěšný žalobce nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému v souvislosti s tímto řízením žádné náklady řízení nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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.

Brno 7. května 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu