



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 Štencle, MA v právní věci

žalobce: **Ing. L.B.**, narozený xxxx
bytem xxxx

proti
žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**
sídlem Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2017, č. j. JMK 11418/2017, sp. zn. S-JMK 4974/2017/ODOS/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. Žalobce se žalobou ze dne 24. 3. 2017 doručenou zdejšímu soudu dne 27. 3. 2017 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 1. 2017, č. j. JMK 11418/2017, sp. zn. S-JMK 4974/2017/ODOS/Zo (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný dle § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění účinném k datu vydání napadeného rozhodnutí

(dále jen „správní řád“) zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí vydané Magistrátem města Brna (dále jen „prvostupňový orgán“) ze dne 9. 12. 2016, č. j. MMB/0487120/2016 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým byla odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném ke dni vydání napadeného rozhodnutí (dále jen „informační zákon“), týkající se zaslání kopie části spisu vedeného u prvostupňového orgánu pod sp. zn. 5850/ODSC/MMB/0475071/2016.

II. Obsah žaloby

- Žalobce považuje napadené rozhodnutí za věcně i právně nesprávné. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23, na němž žalovaný zcela postavil napadené rozhodnutí, nespecifikuje, že by se jeho závěry měly vztahovat na jiné případy, než jakým je žádost účastníka řízení o kompletní spis. Žalovaný tak podle názoru žalobce chybně vyhodnotil tento rozsudek, neboť z něj nelze dovodit, že aplikace § 38 správního řádu se uplatní mimo žádost účastníka řízení o kompletní správní spis. Neoprávněné osoby dle § 38 správního řádu mohou podle žalobce získat omezené informace ze správního spisu na základě poskytování informací podle informačního zákona, přitom žádost o poskytnutí některých informací ze správního spisu v režimu informačního zákona se zřetelně odlišuje od žádosti o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. Žalobce dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-110, prostřednictvím něhož trvá na posouzení případu z hlediska ústavních práv. Názor, že jakékoli nahlížení do správního spisu je možné pouze aplikací správního řádu, je neústavní.

III. Vyjádření žalovaného

- Žalovaný se k předmětné žalobě vyjádřil svým podáním ze dne 12. 5. 2017, v němž se vypořádal s jednotlivými žalobními námitkami. Předmětný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23, je podle jeho názoru zobecnitelný na další případy, přičemž nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu je komplexním a specifickým postupem poskytování informací ze spisu, které je speciální úpravou k informačnímu zákonu. Přitom tato speciálnost ustanovení § 38 správního řádu se netýká pouze případů, kdy žadatel je účastník řízení a jde o žádost o kompletní spis. Žádost o poskytnutí pouze části spisu se podle žalovaného nikterak neliší od žádosti o poskytnutí kompletního spisu. Výklad žalobce je podle názoru žalovaného nesprávný. Zároveň žalovaný poukazuje na důvěrnost správního spisu. Poskytnutí byť jen dílčí a anonymizované informace by mohlo narušit soukromí účastníka a dalších zúčastněných osob na řízení. Žalovaný poukazuje rovněž na skutečnost, že ani právo na informace není právem absolutním a lze jej za zákonných podmínek omezit, přitom těmito zákonnými podmínkami je i ustanovení § 38 správního řádu. Stejně tak i otevřenost veřejné správy má své určité limity. Na poskytování informací o řízení o správním deliktu by mělo být použito analogicky ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona, dle něhož povinné subjekty neposkytují informace o probíhajícím trestním řízení, vzhledem k obdobnému charakteru obou typů řízení.

IV. Posouzení věci krajským soudem

- Žaloba byla podána v zákonné lhůtě dle ustanovení § 72 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) osobou k tomu oprávněnou dle ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. a jde o žalobu přípustnou ve smyslu ustanovení § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.
- Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí žalovaného v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2, věta první, s. ř. s.), včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i postup povinného subjektu při vyřizování žádosti žalobce o informace, a dospěl k závěru, že žaloba **není důvodná**. O žalobě soud rozhodl, aniž nařizoval jednání, za podmínek vyplývajících z ustanovení § 51 s. ř. s.

6. Ze spisového materiálu vyplývají následující skutečnosti. Žalobce požádal dne 5. 12. 2016 o zaslání elektronických kopií některých dokumentů ze spisového materiálu, vedeného u prvostupňového orgánu pod sp. zn. 5850/ODSC/MMB/0475071/2016, prostřednictvím datové schránky, když následně požadované dokumenty specifikoval: soupis součástí spisu, dokumenty vytvořené správním orgánem, které nemají charakter usnesení ani rozhodnutí ve smyslu zák. č. 500/2004 Sb., Správní řád, a listiny, které dokazují údajné jednání mající znaky přestupku dle ustanovení § 125c odst. 1 písm. k), tj. zejména oznámení Městské policie Brno, případně jiné oznámení přestupku, vše včetně případné fotodokumentace, kalibrační listy použitých měřidel, výpis z centrálního registru morových vozidel atd. Nepožadují zaslání kopií dodejek a doručenek.
7. Předmětnou žádost prvostupňový orgán odmítl, když v odůvodnění prvostupňového rozhodnutí poukázal na specialitu ustanovení § 38 správního řádu vůči informačnímu zákonu a příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudky č. j. 2 As 38/2007-78, 1 As 51/2009-106 a 7 Ans 18/2012-23), která se k této problematice váže. Žalobce ve vedeném správním řízení nefiguroval v pozici účastníka řízení, jeho zástupce či podpůrce, terminologií ustanovení § 38 správního řádu byl tedy „osobou jinou“, která musí prokázat podmínku právního zájmu. Dle prvostupňového orgánu nebylo možné postupovat dle benevolentnějšího obecného zákona, když speciální úprava pro poskytnutí požadovaných informací spojuje splnění podmínky prokázání právního zájmu.
8. Prvostupňové rozhodnutí žalobce napadl odvoláním, o němž žalovaný rozhodl napadeným rozhodnutím. Také dle žalovaného je institut nahlížení do spisu speciální úpravou k informačnímu zákonu, pročez se v případě žádosti žalobce nepoužije. Tento svůj závěr žalovaný postavil na rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 18/2012-23 a 2 As 38/2007-78. Současně podle žalovaného Nejvyšší správní soud nezúžil uplatnění výluky podle § 2 odst. 3 informačního zákona pouze na žádosti o poskytnutí kompletních kopií spisů, ale tento závěr platí rovněž pro žádosti o poskytnutí části spisu. Ad absurdum by totiž bylo možné obejít speciální úpravu pro poskytování informací v podobě nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu rozdělením zamýšlených požadovaných informací do několika žádostí o informace dle informačního zákona. Žalobce dle žalovaného zvolil nesprávný způsob. Naopak měl žalobce zvolit řádný a komplexně upravený postup dle § 38 správního řádu a prokázat právní zájem či jiný vážný důvod.
9. Z uvedeného průběhu správního řízení a vyjádření procesních stran v řízení před soudem je mezi stranami nesporné, že žalobce nebyl účastníkem předmětného správního řízení a žádal v režimu informačního zákona o poskytnutí části spisového materiálu.
10. Podstatou sporu v nyní projednávané věci je skutečnost, zda žádosti žalobce mělo být vyhověno a požadované písemnosti měly být poskytnuty podle informačního zákona nebo tato žádost měla být odmítnuta s poukazem na § 2 odst. 3 informačního zákona a žalobce měl být odkázán na postup dle § 38 správního řádu.
11. Podle § 2 odst. 3 informačního zákona se tento zákon nevztahuje na poskytování informací o údajích vedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví, a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.
12. Poskytování informací dle informačního zákona je tak vyloučeno 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.

13. Dle § 15 odst. 1 informačního zákona pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen "rozhodnutí o odmítnutí žádosti"), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.
14. Podle § 38 odst. 1 správního řádu účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce. Dle § 38 odst. 2 správního řádu jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Odstavec 3 tohoto ustanovení 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 určuje, jaké části jsou ze spisu vyloučeny (utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti).
15. 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, „je třeba uvést, že informace 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 shrnout, že § 38 správního řádu lze v obecné rovině podřadit pod pojem „zvláštní zákon“ ve smyslu § 2 odst. 3 informačního zákona. Nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu je přitom komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23, či ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78).
16. 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, nebo ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23). Judikatura správních soudů pak vyloučila aplikaci informačního zákona v těch případech, kdy bylo žádáno zpřístupnění celého spisu (potažmo poskytnutí kopie spisu), neboť tento postup je komplexně upraven ve správním řádu. 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 rovněž pořízení kopie spisu nebo jeho části.

17. 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, narozdil 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. 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 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.
18. V nyní projednávané věci je proto důležitý rozsah žalobcem požadovaných informací uvedený v žádosti ze dne 5. 12. 2016, který neobsahuje konkrétní specifikaci informace ze správního spisu, jež by žalobce požadoval, nýbrž z něj vyplývá jasný záměr žalobce zjistit blíže neurčený okruh informací ze správního spisu. Vzhledem k rozsahu této žádosti o informace proto správní orgány postupovaly správně, pokud konstatovaly možnost zjištění žalobcem požadovaných informací pouze prostřednictvím institutu nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu. Správní orgány se nedopustily pochybení, když požadované informace žalobci v režimu informačního zákona neposkytly, předmětnou žádost podle § 15 odst. 1 informačního zákona ve spojení s § 2 odst. 3 informačního zákona odmítly a odkázaly jej na postup dle § 38 správního řádu, prokáže-li právní zájem nebo jiný právní důvod. Tento žalobce ve své žádosti ze dne 5. 12. 2016 nikterak netvrdil, ani neprokazoval.
19. Rozporuje-li žalobce ve svém žalobním návrhu aplikaci rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23, na jeho žádost tvrzením o použití tohoto rozhodnutí pouze na případy žádostí, v nichž žadatel žádá o kompletní spis, nemůže soud tomuto žalobnímu bodu přisvědčit. Jak vyplývá z výše uvedeného, podstatné při posouzení žádosti o informace ze správního spisu dle informačního zákona nebo dle správního řádu není to, zda se jedná o žádost o kompletní správní spis či pouze jeho určitou část, nýbrž to, zda žadatel žádá o zcela konkrétní informaci nebo o blíže neurčený okruh informací ze správního spisu. V případě žádosti o zcela konkrétní informace se uplatní postup dle informačního zákona, zatímco ve druhém případě se použije úprava nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu.
20. Ve svém žalobním návrhu žalobce dále odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-110, a trvá na posouzení případu z hlediska ústavních práv. Krajský soud však v projednávané věci neshledal porušení ústavně garantovaných práv žalobce. Žalobce mohl v předmětné věci žádat o informace ze správního spisu prostřednictvím žádosti o zcela konkrétní informace ze správního spisu, která by byla posouzena podle informačního zákona, nebo prostřednictvím žádosti o neurčený okruh informací ze správního spisu, která by

však byla posouzena jako nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. V takovém případě by žalobce musel splnit podmínky předpokládané tímto ustanovením. Pokud se žalobce domáhal svou žádostí dle informačního zákona o poskytnutí informací, které blíže nespecifikoval, tudíž by mu právo na jejich poskytnutí dle informačního zákona nepříslušelo, byly správní orgány povinny o odepření žalobcem požadovaných informací vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti a patřičně jej odůvodnit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-110). Toto rozhodnutí prvostupňový orgán v dané věci vydal, žalovaným bylo toto rozhodnutí potvrzeno a prvostupňové i napadené rozhodnutí bylo patřičně odůvodněno. Soud proto v postupu správních orgánů neshledal pochybení. Ústavně garantovaná práva žalobce nebyla tudíž porušena.

V. Shrnutí a náklady řízení

21. S ohledem na vše shora uvedené dospěl soud k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí potvrzeno a odvolání žalobce zamítnuto, bylo vydáno v souladu se zákonem a shora uvedené žalobní námitky uplatněné žalobcem nejsou důvodné. Soudu tedy nezbylo, než žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítnout.
22. Výrok o nákladech řízení má oporu v § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Žalobce v řízení úspěšný nebyl, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nepřísluší. Žalovanému, který měl v řízení plný úspěch, však žádné náklady spojené s tímto řízením nad rámec jeho běžné administrativní činnosti nevznikly, proto soud rozhodl, že žalovanému se nepřiznává náhrada nákladů řízení.

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 23. ledna 2019

JUDr. Jaroslava Skoumalová v. r.
předsedkyně senátu