



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Plzni rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Václava Roučky a soudců JUDr. PhDr. Petra Kuchynky, Ph.D. a Mgr. Jaroslava Škopka v právní věci **žalobce: J.B.**, nar. ..., bytem ..., *zastoupeného Mgr. Robertem Cholenským, advokátem, se sídlem Bolzanova 5, 618 00 Brno*, proti **žalovanému: Krajský úřadu Plzeňského kraje**, se sídlem Škroupova 18, 306 13 Plzeň, v řízení o žalobě proti **rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2016 č. j. KDS/3559/15**,

t a k t o :

- I. **Žaloba se z a m í t á .**
- II. **Žádný z účastníků n e m á právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení

Žalobou ze dne 16. 11. 2016, Krajskému soudu v Plzni (dále též jen „*soud*“ nebo „*krajský soud*“) doručenou dne 26. 11. 2016, se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2017 č. j. KDS/3559/15 (dále též jen „*napadené rozhodnutí*“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Městského úřadu Stod (dále též „*prvoinstanční správní orgán*“) ze dne 3. 10. 2016 č. j. 11738/16/OSD (dále též „*prvoinstanční rozhodnutí*“). Prvoinstančním rozhodnutím byla odmítnuta žádost žalobce „o

poskytnutí informací formou kopie spisového materiálu vedeného pod spisovou značkou ZN/1690/OSD/16“ podané podle ust. § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „zákon o svobodném přístupu k informacím“), a požadovaná informace nebyla žalobci poskytnuta.

II. Žaloba

Žalobce v žalobě nejprve stručně shrnul dosavadní průběh řízení. Žalobce dále namítal, že správní orgány nesprávně posoudily jeho žádost o poskytnutí informace, když měly za to, že žalobce po nich požadoval nikoli konkrétní listinu, nýbrž celý obsah správního spisu vedeného pod sp. zn. ZN/1690/OSD/16. Jak ze žádosti žalobce, tak z následného odvolání proti prvostupňovému rozhodnutí, je však zcela zřejmé, že předmětem žalobcovy žádosti je kopie spisového přehledu nikoli obsahu spisu. Poskytnutí této informace žalobci tedy nic nebránilo. Žalobou napadené rozhodnutí je tedy na místě zrušit, jelikož právní úvahy v něm vycházejí z premisy, která nemá oporu ve spisu, totiž že žalobce po správním orgánu požadoval obsah správního spisu a nikoli jen kopii spisového přehledu. Žalobce v této souvislosti dále uvedl, že po správním orgánu požadoval listinu, kterou mohl získat při nahlédnutí do spisu. Eventualitou souběhu oprávnění podle zákona o svobodném přístupu k informacím a podle správního řádu se zabýval Nejvyšší správní soud v precedenčně významném rozsudku ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-70, ve kterém judikoval, že: *„právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb. je [...] možno označit za prostředek realizace hmotného práva, přičemž z ničeho nelze dovodit, že jej nemůže využít i účastník řízení, z něhož má být informace poskytnuta.“* Komentářová literatura (Furek, Adam, Rothanzl, Lukáš, Jirovec, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 978-80-7400-273-1; str. 55) nadto dovodila, že: *„jelikož má účastník právo seznámit se (formou nahlédnutí do spisu a ve spojení s ním i pořizováním výpisů či kopií) s celým obsahem spisu (s výjimkou informací dle § 38 odst. 6 SpŘ), není při vyřizování jeho žádosti v režimu SvInf třeba aplikovat důvody omezení práva na informace.“* Opačný výklad, tedy že žalobci takové právo na poskytnutí informací ze správního spisu – na rozdíl od jiných osob – nesvědčí, vede ke zjevně absurdním důsledkům a není v současné době ani judikaturou, ani naukou podporován.

Žalobce závěrem navrhl, aby soud zrušil napadené rozhodnutí žalovaného, stejně tak jako rozhodnutí prvostupňové, a v souladu s ust. § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím uložil správnímu orgánu I. stupně povinnost poskytnout žalobci kopii soupisu všech součástí spisu pod sp. zn. ZN/1690/OSD/16, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy. Žalobce dále navrhl, aby soud uložil žalovanému povinnost nahradit žalobci náklady řízení.

III. Vyjádření žalovaného

Žalovaný se k žalobě vyjádřil v podání ze dne 4. 1. 2017 tak, že považuje žalobu za neopodstatněnou. Žalovaný uvedl, že v napadeném rozhodnutí byla dopodrobna rozebrána žádost žalobce a z výkladu jak správního orgánu I. stupně, tak žalovaného jasně vyplývá, že žalobce požadoval celý spis. Ve vztahu k formulaci žádosti není pochyb o tom, že žalobce požadoval celý spis vedený pod sp. zn. ZN/1690/OSD/16, přičemž tento svůj názor správní

orgán I. stupně zdůvodnil ve svém rozhodnutí. Vzhledem k tomu, že byl žalobcem požadován celý spis, nemohl žalovaný postupovat jinak, než jak rozhodl. Nejvyšší správní soud dal totiž v tomto směru jasně najevo, že pokud je požadován celý spis, tak je možné žádost odmítnout a odkázat na § 38 správního řádu. Žalovaný i Nejvyšší správní soud zastává stanovisko, že pokud je požadován celý spis, je možné žádost překlomit do nahlížení do spisu dle správního řádu. I ve svém odvolání žalobce v bodě IV. polemizuje o právu nahlížet do spisu. Ve svém odvolání žalobce nezmiňuje, že nesouhlasí s tím, že by nepožadoval celý spis. Takový byl i výklad správního orgánu I. stupně a rovněž žalovaného. Žalobce nebyl a ani nemohl být krácen na svých právech, protože dle úředního záznamu č. j. 12676/16/OSD byl dne 19. 10. 2016 nahlížet do spisové dokumentace, ke které se uvedená žádost vztahovala. Při nahlížení do spisu si pořídil fotodokumentaci, z čehož lze také jednoznačně usuzovat, že všechny informace, které požadoval, měl možnost při nahlížení do spisu získat. Uvedený úřední záznam vzal odvolací orgán také v potaz při rozhodnutí o odvolání žalobce.

Žalovaný dále sdělil, že v žalobě v odst. II. A bodě 5 je uvedeno, že žalobce od povinného subjektu požadoval nikoliv konkrétní listinu, nýbrž celý obsah předmětného spisu a toto dle názoru žalobce správní orgán dovozuje úvahou. V rozhodnutí obou stupňů je dopodrobna rozebrána žádost žalobce a uvedeno, co vedlo oba orgány ke svému rozhodnutí. Žalovaný trvá na správnosti dosavadního postupu správních orgánů. V bodě 7 žaloby je uvedeno, že předmětem žalobcovy žádosti je kopie spisového přehledu, nikoli obsah spisu. Správní řád nezná název spisový přehled, ale naopak zná název obsah spisu a proto žalovaný nesouhlasí s tím, že úvahy vycházejí z premisy, která nemá oporu ve spisu, resp. v zákoně (např. § 38 odst. 3 správního řádu).

IV. Posouzení věci krajským soudem

Řízení ve správním soudnictví je upraveno zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „*soudní řád správní*“ nebo „*s. ř. s.*“).

Účastníci řízení souhlasili s rozhodnutím soudu o věci samé bez jednání, žalovaný i žalobce ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s., a proto soud nenařizoval jednání ve věci samé.

Podle ustanovení § 65 odst. 1 s.ř.s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního soudu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení nicotnosti, nestanoví-li tento zákon jinak.

Podle ust. § 75 odst. 1 soudního řádu správního soud při přezkoumání rozhodnutí vychází ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Podle ust. § 75 odst. 2 soudního řádu správního věty první soud přezkoumá napadené výroky rozhodnutí v mezích žalobních bodů.

Soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.

Součástí správního spisu je žádost žalobce ze dne 26. 9. 2016 o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze správního spisu vedeného u Městského úřadu Stod pod sp. zn. ZN/1690/OSD/16. Spis vedený pod spisovou značkou ZN/1690/OSD/16 se týkal správního deliktu provozovatele vozidla (žalobce) dle ust. § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). V žádosti o poskytnutí informace žalobce uvedl: „*Tímto v souladu s ust. § 14 zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), žádám o zaslání kopie **soupisu všech součástí spisu**, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy, vedeného výše uvedeným správním orgánem pod výše uvedeným číslem jednací, a to ve lhůtě do 15 dnů (§ 14 odst. 5 písm. d) InfZ) prostřednictvím datové schránky (§ 4 odst. 5 InfZ).*“ Městský úřad Stod vydal následně dne 3. 10. 2016 rozhodnutí č. j. 11738/16/OSD, kterým žádost žalobce odmítl a požadovanou informaci neposkytl. V odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že v daném případě je při poskytování informací o konkrétním správním řízení o správním deliktu provozovatele vozidla nutné postupovat obdobně podle ust. § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „správní řád“), který upravuje právo nahlížení do spisu a s tím spojené právo pořizování kopií spisu. Toto ustanovení obsahuje komplexní úpravu týkající se poskytování informací a je tedy zvláštním právním předpisem ve smyslu ust. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a v daném případě. Proti rozhodnutí podal žalobce odvolání dne 18. 10. 2016. O odvolání rozhodl žalovaný dne 2. 11. 2016 rozhodnutím č. j. KDS/3559/15, proti kterému podal žalobce žalobu ke zdejšímu soudu. V napadeném rozhodnutí žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V odůvodnění uvedl, že z žádosti o poskytnutí informací vyplývá, že žalobce požadoval „obsah“ spisu (v žádosti označeno jako „soupis všech součástí spisu“). Ovšem tím, že bylo k uvedené formulaci doplněno „včetně příloh“ (dle ust. § 17 odst. 1 správního řádu jsou přílohami myšleny důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy...), jednalo se dle žalovaného o požadavek na celý správní spis a nikoli jen „obsah“ spisu. Uvedený názor zastával i správní orgán I. stupně a žalovaný se s ním ztotožnil. Žalovaný dále uvedl, že nahlížení do spisu je zvláštním institutem vůči obecné úpravě v zákoně o poskytování informací, a proto se v případě žalobce zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, na získání kopií ze správního spisu nepoužije, když podle ust. § 2 odst. 3 se tento zákon mimo jiné nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního právního předpisu.

K žalobním tvrzením žalobce ohledně posouzení samotné formulace žádosti (tj. o vydání jakých listin žalobce žádal) zdejší soud uvádí, že výkladem obsahu žádosti o poskytnutí informace dospěl k závěru, že žalobce požádal správní orgán o kopii celého správního spisu a ne jen o kopii spisového přehledu, jak žalobce uvádí v žalobě. Žalobce totiž v žádosti uvedl, že požaduje kopie „**soupisu všech součástí spisu, včetně příloh**, s určením data, kdy byly do spisu vloženy....“. Svůj závěr o tom, že žalobce žádal kopii celého správního spisu, soud vyvozuje z uvedení slov „včetně příloh“, jelikož přílohou, která je součástí správního spisu, se dle ust. § 17 odst. 1 správního řádu, jak správně uvedl žalovaný ve svém rozhodnutí, rozumí zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Žádost žalobce se tak jednoznačně nevztahovala pouze na jeden dokument (soupis všech součástí spisu), nýbrž na celý správní spis. Je tedy nutné konstatovat, že správní orgány posoudily obsah žalobcovy žádosti správně, když vyložily žalobcovu žádost tak, že žádá kopie celého správního spisu. Pokud měl žalobce zájem, jak

tvrdí, pouze na zaslání kopie soupisu součástí spisu, měl svoji žádost formulovat jiným jasnějším způsobem, u kterého by nemohly nastat pochybnosti o výkladu.

Možnostmi získání kopií listin ze spisu, pokud oprávněný subjekt požaduje kopie celého správního spisu, se nejednou zabývala judikatura Nejvyššího správního soudu a rovněž i komentářová literatura k zákonu o svobodném přístupu k informacím. V ust. **§ 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím** je mimo jiné uvedeno, že: „*Zákon se nevztahuje na poskytování 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.*“ Z uvedeného tedy plyne, že pokud zvláštní právní předpis stanoví jinou komplexní úpravu podmínek a provedení práva na informace, tj. úpravu, která dostatečným způsobem provádí ústavně zaručené právo na informace, zákon o svobodném přístupu k informacím se nepoužije. V daném případě je tedy nutné posoudit, zda správní řád, resp. jeho ust. § 38 upravující nahlížení do správního spisu, je ve vztahu k ust. § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím speciální či nikoli. Dle ust. **§ 38 odst. 1 a 2 správního řádu** platí, že: „*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. 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.*“ **Dle odst. 4 citovaného ustanovení** pak také platí, že: „*S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.*“ Nejvyšší správní soud zastává dlouhodobě stanovisko, že správní řád zpravidla není, přinejmenším v souvislosti s dílčími informacemi obsaženými ve správním spisu, zvláštní úpravou ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím. Tento závěr vyplývá z odlišné právní povahy obou institutů (tj. právo na informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím a právo nahlížet do spisu dle správního řádu) a s ní souvisejícími podmínkami uplatnění těchto práv. Jak totiž žalobce správně v žalobě uvedl, žádost o poskytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím je realizací hmotného práva, zatímco úprava obsažená ve správním řádu představuje realizaci procesního práva účastníků řízení (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006 č. j. 5 As 3/2006-70, rozsudek dostupný na www.nssoud.cz). Správní řád je tak nutné ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím považovat za zvláštní úpravu pouze ve vztahu k fyzickému nahlížení do spisu a měl by se uplatnit jen v případě žádostí, které jsou svým obsahem žádostmi o nahlédnutí do spisu v režimu správního řádu. V případě, že žadatel požádá o poskytnutí informací ze spisu jinou formou (např. zaslání kopií listin), měl by správní orgán žádost posuzovat dle zákona o svobodném přístupu k informacím a postupovat podle něj. Z uvedeného je tedy patrné, že kritériem pro určení toho, dle jakého zákona se bude žádost posuzovat je to, zda je požadováno fyzické nahlédnutí do spisu či jiná forma poskytnutí informace např. zaslání kopií (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 21*). Výše uvedený postup správních orgánů je však nutné doplnit o pravidlo, resp. výjimku ze shora uvedeného postupu, které se užije v případech, kdy žadatel žádá správní orgán o vydání kopie celého správního spisu, jako tomu bylo v případě žalobce. Z rozsudku Nejvyššího

správního soudu ze dne 13. 12. 2012 č. j. 7 Ans 18/2012-23 totiž vyplývá, že v případě, že žadatel požaduje kopii celého správního spisu (a nikoli jen jednotlivé listiny), je nutné postupovat dle ust. § 38 správního řádu upravujícím nahlížení do spisu, neboť právní úprava nahlížení do spisu dle tohoto ustanovení je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že je nutné jej v takovém případě aplikovat (srov. rovněž např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008 č. j. 2 As 38/2007-78). Každou žádost je totiž potřeba hodnotit dle jejího skutečného obsahu, přičemž žalobcová žádost (bez ohledu na to, že byla označená jako žádost o poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím) je ve skutečnosti žádostí o nahlédnutí do spisu, kterou správní orgány v návaznosti na shora uvedené vyhodnotily správně. Z těchto důvodů správní orgány nepochybily, pokud žalobcovu žádost o zaslání kopií listin ve správním spisu odmítly s poukazem na skutečnost, že žalobce měl v daném případě správně postupovat dle ust. § 38 správního řádu.

Soud na okraj podotýká, že žalobce, který byl zároveň účastníkem řízení, ve kterém byl vedený spis, o jehož kopie správní orgán žádal, uplatnil své právo vyplývající z ust. § 38 správního řádu, jelikož byl dne 19. 10. 2016 nahlízet do předmětného správního spisu. Z tohoto správního spisu si pořídil fotografie a s obsahem spisu je již fakticky seznámen

Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.) a jelikož neshledal žalobu důvodnou, podle § 78 odst. 7 s. ř. s. ji rozsudkem zamítl.

V. Náklady řízení

Žalovaný správní orgán, který měl ve věci plný úspěch, má podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů řízení před soudem proti žalobci, který ve věci úspěch neměl. Žalovaný náhradu nákladů řízení nepožadoval, a proto bylo rozhodnuto, že na náhradu nákladů řízení nemá žádný z účastníků právo.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost do dvou týdnů od jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

V Plzni dne 20. prosince 2017

JUDr. Václav Roučka, v.r.
předseda senátu

Za správnost: K.