



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudců JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Martina Kříže v právní věci **žalobce: J. H.**, bytem K., P., proti **žalovanému: Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy**, se sídlem Karmelitská 7, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 11. 7. 2013, č. j. MSMT-28423/2013-1,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra školství, mládeže a tělovýchovy ze dne 11. 7. 2013, č. j. MSMT-28423/2013-1, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 3.000,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobce.**

O d ů v o d n ě n í

I. Předmět řízení a vymezení sporu

Dne 3. 5. 2013 bylo Ministerstvu školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) doručeno elektronické podání žalobce nadepsané „Žádost o poskytnutí informace – magisterský studijní program PF UK – II.“, v jehož textu žalobce uvedl, že ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím žádá o zaslání kopie spisu správního řízení, ve kterém bylo rozhodnuto rozhodnutím Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. j. 19421/2010.

Správní orgán prvního stupně rozhodnutím ze dne 28. 5. 2013, č. j. MSMT-18716/2013-1 žádost žalobce podle § 8a, § 11 odst. 5 písm. b) a § 15 zákona č. 106/1999 Sb.,

zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), zčásti odmítl. Uvedl, že požadovaný materiál vytvořila Univerzita Karlova v Praze, která byla požádána o vyjádření se k věci. Univerzita Karlova však projevila nesouhlas s poskytnutím informace, a to z důvodu ochrany know-how v oblasti způsobu vytváření studijních programů a plánů. Správní orgán prvního stupně tedy zvažoval, zda je požadovaná informace předmětem duševního vlastnictví a zda Univerzita Karlova vykonává majetková práva vyplývající z tohoto duševního vlastnictví. Správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že magisterský studijní program PF UK – II. je předmětem práva autorského, jelikož se o něm dá uvažovat jako o díle vědeckém a literárním. Správní orgán prvního stupně tedy poskytl pouze informace, které nepodléhaly výše uvedeným právům (tj. žalobci zaslal pouze některé části požadovaného spisu).

Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podal žalobce dne 14. 6. 2013 rozklad, v němž namítl, že studijní program není autorským dílem, ale souhrnem faktů o charakteru a průběhu studia. I kdyby však studijní program byl považován za autorské dílo, vztahovala by se na něj výjimka z ochrany ve veřejném zájmu, a to vzhledem k tomu, že se dá považovat za úřední dílo či za přípravnou úřední dokumentaci. O rozkladu žalobce rozhodl ministr školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „žalovaný“) rozhodnutím ze dne 11. 7. 2013, č. j. MSMT-28423/2013-1 (dále jen „napadené rozhodnutí“), tak, že podle § 90 odst. 1 písm. a) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 28. 5. 2013 zrušil a řízení zastavil.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí konstatoval, že postup správního orgánu prvního stupně nebyl v souladu se zákonem, jelikož žádost žalobce ze dne 3. 5. 2013 není žádostí o poskytnutí informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Podání se totiž v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Případ žádosti o poskytnutí kopie spisu je upraven v § 38 správního řádu, tedy jako nahlížení do spisu, které je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že je nutno aplikovat jej právě v případě, požaduje-li žadatel kompletní správní spis, jak konstatoval i Nejvyšší správní soud (rozsudky ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 – 78, ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001 – 100, a ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. 7 Ans 18/2012). Žalovaný měl za to, že spis sp. zn. 19421/2010-30/1, jehož faktické okopírování a zaslání poštou žalobce požadoval, je správním spisem. Účastníci předmětného správního řízení tedy mají na základě § 38 správního řádu právo se bezprostředně či pomocí zástupce seznámit s jeho obsahem a právo na pořízení kopií listin. Žalovaný dospěl k závěru, že žalobce není účastníkem řízení, jehož se požadovaný spis týká, a proto je třeba, aby postupoval v souladu s § 38 odst. 2 správního řádu, podle něhož 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. Závěrem žalovaný uvedl, že v souladu s jeho právním názorem bude věc vyřízena příslušným organizačním útvarům správního orgánu prvního stupně.

III. Žaloba

Žalobce v žalobě proti napadenému rozhodnutí namítl, že jako zvláštní zákon ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba chápat výhradně takový zákon, který upravuje veřejné poskytování informací. Tomu nasvědčuje i poznámka pod čarou, která demonstrativně uvádí zákon o právu na informace o životním prostředí a katastrální zákon. V obou případech se jedná o zákony, které upravují poskytování informací, ze kterých nikdo není předem vyloučen. Oproti tomu správní řád obsahuje institut nahlížení do spisu, který slouží jakožto součást správního řízení účastníkům řízení, případně dalším uvedeným osobám, které prokážou právní zájem nebo jiný vážný důvod, a v jehož rámci mají tyto osoby úplný a neomezený přístup k údajům ve spisu. Tento institut však nelze v žádném případě považovat za zvláštní zákon vůči obecné úpravě poskytování informací veřejnosti. Tyto dva instituty tedy obtoží vedle sebe. Účastníci řízení mají možnost neomezeného přístupu do spisu, každý má poté na základě zákona o svobodném přístupu k informacím možnost přístupu v rozsahu tímto zákonem omezeném, tedy například s vyloučením údajů osobní povahy či obchodního tajemství. Žalovaným učiněný závěr by vedl k absurdnímu stavu, kdy by jinak veřejně přístupná informace byla veřejnosti přístupná či nepřístupná pouze na základě toho, zda by byla součástí správního spisu. Takový výklad je nepřijatelný a v rozporu s ústavně zaručeným právem na informace.

Žalobce odmítl i názor žalovaného, že je třeba jeho podání posuzovat na základě § 37 odst. 1 správního řádu podle jeho obsahu a bez ohledu na jeho označení. Obecně se dle správního řádu podání skutečně posuzují materiálně, zde je ale třeba vyjít ze zákona o svobodném přístupu k informacím, který ve svém § 14 odst. 2 výslovně vyžaduje, aby bylo ze žádosti zřejmé, že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. V § 14 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se dále výslovně určuje, že žádost bez této formální náležitosti se nepovažuje za žádost ve smyslu citovaného zákona. Podání podle zákona o svobodném přístupu k informacím se tedy posuzuje nikoli materiálně, ale striktně formálně. Úpravu uvedenou v zákoně o svobodném přístupu k informacím je proto třeba považovat za zvláštní úpravu vůči obecné úpravě ve smyslu § 37 odst. 1 správního řádu. Pokud je tedy podání označeno za žádost ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, nelze jej v žádném případě považovat za jiné podání.

Žalobce v závěru žaloby navrhl, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Vyjádření žalovaného

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě setrval na důvodech napadeného rozhodnutí. Dodal, že spis sp. zn. 19421/2010-30/1, jehož faktické okopírování a zaslání poštou žalobce požadoval, je správním spisem, přičemž účastníci řízení, jichž se spis týká, mají na základě § 38 odst. 1 správního řádu právo do něj nahlížet. V řízení, které vedlo k vydání napadeného rozhodnutí, tedy žalovaný řešil otázku, zda lze o žalobci uvažovat jako o účastníkovi řízení ve věci sp. zn. 19421/2010-30/1. Závěrem úvah žalovaného bylo, že žalobce nebyl a není účastníkem tohoto řízení, a proto mu žalovaný nemohl poskytnout kopii spisu. Tím spíše nemohl žalovaný vyhovět žádosti o informace, jejímž předmětem bylo v podstatě totéž. Žalovaný tedy nemohl postupovat ani podle § 38 odst. 2 správního řádu, neboť žalobce v předmětném správním řízení neprokázal ani neuváděl relevantní právní zájem. Žalovaný pro úplnost uvedl, že žalobci již byla na základě jeho žádosti ze dne 3. 3. 2013 poskytnuta informace – spis žádosti o prodloužení akreditace studijního programu Právo a právní věda Právnické fakulty Univerzity Karlovy v srpnu 2013; je tedy otázkou, do jaké míry žalobce skutečně realizuje své právo na informace a do jaké míry toto právo zneužívá. Žalovaný tedy

shrnul, že nesouhlasí s názory žalobce obsaženými v žalobě a jeho argumentaci shledává nedostatečnou. Žalovaný tedy navrhl, aby Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozhodl přitom bez jednání, za podmínek daných § 51 odst. 1 s. ř. s., a dospěl přitom k závěru, že žaloba je důvodná.

Žalovaný založil napadené rozhodnutí na závěru, že podání žalobce bylo svým obsahem žádostí o nahlížení do spisu ve smyslu § 38 správního řádu, a nikoli žádostí o poskytnutí o informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. Soud se ztotožňuje se žalovaným pouze v obecné rovině v tom, že podání se v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu posuzuje podle svého skutečného obsahu. Dále však se závěry žalovaného souhlasit nelze. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 – 78, z něhož žalovaný vycházel, totiž vyplývá, že výluku z poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím danou § 2 odst. 3 citovaného zákona je třeba užít v případě, kdy žadatel požaduje kompletní správní spis ve své věci. Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku rovněž konstatoval: „*Institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu je zvláštní právní úpravou vůči informačním zákonům. (...) Jeho podstatou je vztah 'nahlížitel' k věci, který odůvodňuje poskytnutí i takových informací, které by obecnou cestou musely být odepřeny. Takto konstruované právo rozšiřuje možnosti přístupu k informacím pro vybrané skupiny osob. Neupravuje, a tím méně pak omezuje, možnosti obecného poskytování informací podle informačních zákonů.*“ Rovněž další žalovaným citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012 – 23, se týkal případu, v němž se žadatel domáhal poskytnutí listin ze spisu vedeného v jeho věci. Stěžovatel se svou žádostí domáhal poskytnutí kopií všech listin, které se týkaly vyřizování jeho stížnosti na nevhodné chování soudních osob, podané k předsedovi Městského soudu v Praze. Nejvyšší správní soud za této situace konstatoval, že předseda soudu při vyřizování stížnosti vystupoval jako orgán veřejné správy a při vyřizování stížnosti založil spis sp. zn. St 114/2009, který bylo třeba považovat za správní spis ve smyslu § 17 správního řádu. O účastenství stěžovatele v řízení ve věci, pro kterou byl spis sp. zn. St 114/2009 založen, nebylo pochyb. Dle názoru Nejvyššího správního soudu měl Městský soud v Praze za takové situace posoudit žádost stěžovatele podle § 38 správního řádu, vyzvat stěžovatele k součinnosti a dohodnout si s ním způsob a další podrobnosti nahlížení do spisu.

V nyní posuzované věci žalobce požadoval kopii spisu vedeného správním orgánem prvního stupně pod sp. zn. 19421/2010-30/1. Soud z předložených správních spisů zjistil, že touto spisovou značkou je označen správní spis ve věci rozhodnutí o akreditaci pro Právnickou fakultu Univerzity Karlovy v Praze. Účastníkem řízení byla pouze Univerzita Karlova v Praze. Sám žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že žalobce účastníkem tohoto správního řízení nebyl. Žalobce tedy nepožadoval kopii správního spisu *ve své věci*. Závěry žalovaným citovaných rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 – 78, a ze dne 13. 12. 2012, č. j. 7 Ans 18/2012 – 23, se tedy neuplatní. Na danou věc je však možné aplikovat závěry rozsudku ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009 – 106, v němž Nejvyšší správní soud posuzoval skutkově podobný případ (stěžovatel se v něm po stavebním úřadu domáhal mj. poskytnutí kopií stavebních povolení nebo ohlášení týkající se všech reklamních zařízení o ploše větší než 4 m²) a shledal jako chybnou úvahu krajského soudu, že

žádost stěžovatele byla podřaditelná pod uplatňování práva na pořízení kopií správních spisů, resp. jejich částí, a tedy že tuto žádost je nutno chápat jako součást práva nahlížet do spisu. Nejvyšší správní soud konstatoval, že pokud správní orgány nepovažovaly stěžovatele za osobu, jež by byla oprávněna k nahlédnutí do správního spisu a k pořizování výpisů z tohoto spisu, neznamená to, že by stěžovatel nemohl požádat o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Obě úpravy vedle sebe totiž obстоjí, neboť upravují odlišné situace, a to pro odlišný okruh oprávněných osob. Osoby, jež náležejí do okruhu osob vymezených v § 38 správního řádu, 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. Takovéto právo na informace ovšem může být, na rozdíl od práva účastníka řízení či jiné oprávněné osoby podle § 38 správního řádu, zcela nebo zčásti omezeno, a to z důvodů vymezených zákonem o svobodném přístupu k informacím. V takovém případě však je správní orgán povinen, tak jako u každé jiné žádosti o informace, vydat o odepření těchto informací správní rozhodnutí, v němž budou důvody odepření konkrétně uvedeny.

Výše uvedené závěry lze ve vztahu k nyní posuzované věci shrnout tak, že právo nahlížet do spisu náleží pouze osobám vyjmenovaným v § 38 správního řádu; jen tomuto užšímu okruhu osob pak náleží celé „široce vymezené“ právo na jakékoli informace ze správního spisu. Nespadá-li však daná osoba pod definici podle § 38 správního řádu, nic jí nebrání žádat o informaci, jež je součástí správního spisu, podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V této souvislosti je možné upozornit i na § 17 odst. 1 správního řádu, podle něhož platí: *„V každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.“* Z citovaného ustanovení lze usuzovat, že přinejmenším podstatná část informací vztahující se k činnosti veřejné správy bude formální součástí nějakého správního spisu. Výklad žalovaného, že pokud jsou žadatelem o informace požadovány informace, které jsou součástí správního spisu (bez ohledu na to, jestli je žadatel účastníkem řízení či nikoli), pak žadatel musí právní zájem či jiný vážný důvod (srov. § 38 odst. 2 správního řádu), jde tedy proti samotnému smyslu ústavně zakotveného práva na informace, jímž je participace občanské společnosti na věcech veřejných.

Na shora uvedených závěrech nemění nic ani to, že žalobce požadoval zaslání „kopie spisu správního řízení č. j. 19421/2010“, tedy že fakticky požadoval zaslání celého správního spisu. To v podstatě pouze znamená, že se domáhal všech písemností vztahujících se k dané spisové značce, tj. v nyní posuzovaném případě písemností souvisejících s akreditací Právnické fakulty Univerzity Karlovy. Dle názoru soudu nelze činit rozdíl mezi tím, zda žadatel požaduje jen některé písemnosti ze správního spisu (resp. písemnosti z různých správních spisů) či zda jsou požadované písemnosti formálně součástí jednoho správního spisu. V opačném případě by to znamenalo, že žádost žadatele o totožné písemnosti vztahující se k určité věci by byla posuzována v odlišných právních režimech pouze s ohledem na to, zda žadatel ve své žádosti uvede konkrétní spisovou značku či zda obsah své žádosti zformuluje v obecnější rovině (tj. např. bude se domáhat všech listin souvisejících s akreditací Právnické fakulty Univerzity Karlovy).

Pokud tedy žalobce ve své žádosti ze dne 3. 5. 2013 výslovně uvedl, že se jedná o žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, pak žalovanému ani ustanovení § 38 správního řádu nijak nebránilo v tom, aby tuto žádost posoudil dle jejího označení. Účelem institutu nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu totiž nepochybně není omezit možnost poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. V případě nyní posuzované žádosti nadto nebylo o jejím skutečném obsahu pochyb nejen s ohledem na její formální označení, ale i s přihlédnutím k předchozímu průběhu řízení. Jak je patrné ze správních spisů, žádost žalobce navazovala na jeho předchozí žádost ze dne 3. 3. 2013, již podobně jako v nyní posuzované věci nadepsal „Věc: Žádost o poskytnutí informace – magisterský studijní program PF UK“ a v níž požadoval „studijní program Právo a právní věda, magisterského typu, uskutečňovaného Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze, v akreditovaném znění“. Sám správní orgán prvního stupně listiny ze žalobcem požadovaného správního spisu poskytl, přičemž odmítl poskytnout právě „magisterský studijní program PF UK - II.“. K tomu je možné poznamenat, že i právní názor, jenž zaujal Nejvyšší správní soud v posledním ze žalovaným citovaných rozsudků, tj. v rozsudku ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001 - 100, je nutné vykládat tak, že postup podle § 23 starého správního řádu (v současnosti § 38 správního řádu) o nahlížení do spisů připadá v úvahu v těch případech, kdy žadatel skutečně požaduje získání informací prostřednictvím nahlížení do spisu ve smyslu uvedeného zákonného ustanovení. Pokud však žadatel takovýto postup nevolí a výslovně se dovolává postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, není důvod jeho žádost odmítnout s poukazem na speciální právní úpravu uvedenou v § 23 odst. 2 starého správního řádu (tj. v současnosti s poukazem na § 38 správního řádu). Závěry citovaného rozsudku se plně uplatní i v nyní posuzované věci.

VI. Závěr

VII.

Soud shrnuje, že žalovaný nemohl žádost žalobce posoudit jako žádost o nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu, ale měl ji považovat za žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž ji mohl odmítnout pouze v případě, že by shledal důvody upravené v § 7 až § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím. To však žalovaný neučinil a soud tedy napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro nezákonnost a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. S ohledem na to, že v napadeném rozhodnutí absentují zákonné důvody pro odmítnutí žádosti, soud nemohl postupovat podle § 16 odst. 4 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím a nařídít žalovanému požadované informace poskytnout. To by bylo možné pouze v situaci, kdy by bylo napadené rozhodnutí přezkoumatelné, resp. by v něm byly uvedeny důvody odmítnutí žádosti, a soud by si tak mohl učinit úsudek o jeho zákonnosti (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 - 65).

Ve druhém výroku tohoto rozsudku soud v souladu s § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. přiznal žalobci, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení. Náklady, které žalobci v řízení vznikly, spočívají v zaplaceném soudním poplatku ve výši 3.000,-Kč za podání žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Jiné náklady žalobce netvrdil a ani z obsahu soudního spisu nevyplývá, že by mu kromě zaplacení soudního poplatku nějaké další náklady vznikly. K zaplacení této částky stanovil soud přiměřenou lhůtu.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního

soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. 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. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud.

V Praze dne 29. června 2016

JUDr. Naděžda Řeháková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková