



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Zuzany Bystřické a soudců Mgr. Petra Pospíšila a JUDr. Kateřiny Mrázové, Ph.D., v právní věci žalobce **J. N.**, zastoupeného Mgr. Lubomírem Kazdou, advokátem se sídlem Praha 1, Půtova 1219/3, proti žalovanému **Krajskému úřadu Kraje Vysočina**, se sídlem Jihlava, Žižkova 57, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 10. 2015, č. j. KUJI 62409/2015, sp. zn. 31/2015,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina ze dne 9. 10. 2015, č. j. KUJI 62409/2015, sp. zn. 31/2015, **se zrušuje** a věc **se vrací** k dalšímu řízení žalovanému.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 15 342 Kč, a to k rukám jeho advokáta Mgr. Lubomíra Kazdy do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a shrnutí obsahu rozhodnutí správních orgánů

[1] V záhlaví označeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení ze dne 13. 8. 2015, č. j. 3476/2015 FO, jímž Městský úřad Telč dle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, žalobci odepřel právo nahlížet do spisu vedeného ve věci provozování výherních hracích přístrojů a jiných technických herních

zařízení (dále též „VHP“) společností JALUS a. s. v nebytových prostorech ve vlastnictví žalobce na adrese Telč, Furchova 373.

[2] Městský úřad v odůvodnění usnesení konstatoval, že žalobce nemůže nahlížet do spisu dle § 38 odst. 1 správního řádu, neboť není účastníkem řízení vedeného se společností JALUS a. s. Žalobce ovšem do předmětného spisu nemůže nahlížet ani dle druhého odstavce uvedeného paragrafu. Žalobce svůj právní zájem či důvod k nahlížení specifikoval tak, že jmenovaná společnost užívala jeho nemovitost bez právního titulu. Informace sdělované žalobcem však byly zmatečné a pro nahlížení do předmětného spisu nedostatečné. Dále městský úřad uvedl: *„Skutečnost, že mezi správním orgánem a společností Jalus a. s. probíhalo předmětné řízení, nemá žádnou příčinnou souvislost s neuspořádanými obchodními vztahy žadatele ke jmenovanému subjektu a vzhledem k tomu není prokázán akceptovatelný právní zájem či jiný vážný důvod k nahlížení do spisu čj. [...], aniž by nedošlo k porušení práv jeho jediného účastníka, společnosti Jalus a. s.“*

[3] Žalovaný v odůvodnění rozhodnutí o odvolání uvedl, že žalobci nesvědčí důvod pro nahlížení do spisu dle § 38 odst. 1 správního řádu, protože žalobce není účastníkem řízení vedeného se společností JALUS a. s. V tomto řízení nelze žalobci přisoudit ani účastenství dle § 27 odst. 2 a 3 správního řádu. K žalobcově námitce ohledně prokázání právního vztahu k nemovitosti žalovaný pouze „nad rámec“ uvedl, že k žádosti pro povolovací řízení v režimu zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále též „zákon o loteriích“), není prokázání právního vztahu k nemovitosti povinnou přílohou. Současně dodal, že ostatními odvolacími námitkami se zabývat nebude, neboť přímo nesouvisí s předmětem odvolání, tj. s nahlížením do spisové dokumentace.

II. Shrnutí argumentů obsažených v žalobě

[4] Ve včas podané žalobě žalobce uvedl, že mu bylo nezákonně odepráno právo nahlížet do spisu vedeného o řízení, v němž bylo pro třetí osobu vydáno povolení k provozu VHP v nemovitosti žalobce. Realizací provozu VHP byl přitom žalobce zásadně ovlivněn, byla mu způsobena škoda. Měl proto dostatečný právní zájem zajistit důkazy pro uplatnění dalších nároků. Správní orgány obou stupňů současně bránily revizi povolovacího řízení. Naprostým excesem je již sama skutečnost, že městský úřad v žalobcově objektu povolil provoz herny, k níž však provozovatel herny neměl žádný užívací právní titul. Tento provozovatel (JALUS a. s.) byl žadatelem o povolení, lze tudíž předpokládat, že v rámci správního řízení musel jednak předložit nepravdivé údaje, jednak zatajit zásadní skutečnosti o absenci jakéhokoli právního vztahu k dotčené nemovitosti. Způsobenou škodu přitom odmítl žalobci coby vlastníku nemovitosti uhradit. Žalobci svědčí důvody pro to, aby nahlédnutím do spisu zjistil, jak proběhlo celé povolovací řízení, jaké podklady byly městskému úřadu předloženy, a na základě jakých podkladů tento vydal příslušné povolení.

[5] Žalobci bylo nahlédnutí do spisu odepráno, přestože jak v žádosti o nahlížení, tak v odvolání jasně konkretizoval všechny okolnosti a ozřejmil důvody včetně konkretizace škody. Vzhledem k postupu správních orgánů tak žalobce není s to zajistit podklady pro prokázání předpokládaného protiprávního jednání nezjištěné osoby, v jehož důsledku mu vznikla majetková újma.

[6] Rozhodnutí správních orgánů jsou přitom nejen nezákonná, ale zejména nepřezkoumatelná. Městský úřad k žádosti o nahlížení přistoupil velmi formálně a nedbale, s věcnými argumenty žalobce se nevypořádal. Žalovaný pak zástupné důvody uváděné městským úřadem pouze přejal, na argumentaci uvedenou v odvolání však neodpověděl.

[7] V průběhu povolovacího řízení k umístění provozovny VHP v žalobcově nemovitosti nebyl žalobce nijak osloven, byť byl provozem herny zásadně ovlivněn a byla mu způsobena škoda. Městský úřad dovodil, že dle § 19 odst. 1 písm. b) zákona o loteriích povolovací orgán nemusí respektovat ustanovení o schválení stálého umístění VHP. Přitom metodika Ministerstva financí (Přílohy k žádosti o povolení VHP, bod 3.) uvádí, že žadatel má doložit: „*Smlouvu nebo výpis ze smlouvy o pronájmu nebo jiném užívacím právu k provozovně nebo doklad o jejím vlastnictví*“. Žalovaný pak stanovisko městského úřadu přejal a v rozhodnutí o odvolání bez bližších důvodů uvedl, že žalobce nemá právo nahlížet do předmětného spisu dle § 38 odst. 1 správního řádu. Kroky správních orgánů mohou vypovídat o maskování pochybení v povolovacím řízení, a to ve snaze vyhnout se případné odpovědnosti.

[8] K tvrzení žalobce o způsobené škodě a realizaci práva nahlížet do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu se žalovaný nevyjádřil vůbec. Pouze polemizoval s hmotněprávním poměrem žalobce k věci a veřejnoprávními otázkami s tím, že účastenství žalobce není ničím založeno. Ve snaze zakrýt pochybení městského úřadu přitom žalovaný přehlédl obecnou platnost správního řádu, a to navíc ve spojení s § 45 odst. 1 zákona o loteriích. Žalovaný se též nikterak nezabýval judikaturou Nejvyššího správního soudu, z níž žalobce v odvolání citoval.

[9] Na základě výše uvedeného žalobce navrhl, aby soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného k žalobě

[10] Ve vyjádření k žalobě žalovaný zdůraznil, že žalobce nebyl účastníkem povolovacího řízení, proto neměl právo nahlížet do spisu dle § 38 odst. 1 správního řádu. Shodný názor ostatně vyjádřilo i Ministerstvo financí v řízení, v němž se žalobce domáhal určení právního vztahu. Co se týče právního zájmu nebo vážného důvodu na nahlížení do předmětného spisu, ten žalobce svými neurčitými až zmatečnými podáními neprokázal. Žalovaný navrhl, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

[11] V replice k vyjádření žalovaného ze dne 25. 2. 2016 žalobce uvedl, že žalovaný se ani ve vyjádření k žalobě nevypořádal s žalobcem uváděnými důvody pro nahlížení do spisu dle § 38 odst. 2 správního řádu. Žalobce přitom po celou dobu konzistentně a konkrétně poukazoval na skutkový stav, okolnosti způsobené škody i její výši a z toho vyplývající právní zájem nebo jiný vážný důvod dle § 38 odst. 2 správního řádu.

V. Posouzení věci soudem

[12] Soud, v souladu s § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), bez nařízení jednání, přezkoumal v mezích žalobních bodů napadené rozhodnutí žalovaného, jakož i předcházející rozhodnutí městského úřadu včetně řízení předcházejících jejich vydání, a shledal, že **žaloba je důvodná**.

[13] V daném řízení bylo nutno posoudit, zda rozhodnutí správních orgánů o nevyhovění žalobcovy žádosti o nahlédnutí do správního spisu vedeného ve věci jiné osoby bylo vydáno v souladu se zákonem či nikoli.

[14] Žalobce hodlal nahlížet do spisu vedeného městským úřadem o žádosti společnosti JALUS a. s. o povolení provozu VHP dle zákona o loteriích v provozovně SPORTBAR HERNA COTTON, Telč, Furchova 373. Jak vyplývá ze spisového materiálu předloženého žalovaným, žalobce v žádosti o nahlížení do spisu ze dne 12. 8. 2015 jednak dostatečně konkretizoval správní spis, do něhož chce nahlížet, jednak uvedl důvody, jež jej k nahlížení do předmětného spisu vedou. Konstatoval, že rozhodnutím městského úřadu ze dne 16. 1. 2013 bylo vydáno povolení k provozování VHP v budově, jež je jeho vlastnictvím. Současně dodal, že společnost JALUS a. s. dotčené prostory užívala bez právního titulu; žalobce její jednání prověřuje.

[15] Na problematiku nahlížení do uvedeného spisu se dle § 45 odst. 1 zákona o loteriích použije správní řád. Správní řád upravuje nahlížení do spisu v § 38, stanoví přitom odlišný režim pro nahlížení účastníků daného správního řízení a jejich zástupců (odst. 1) a pro nahlížení jiných osob (odst. 2).

[16] Městský úřad se zabýval oběma alternativami postavení žalobce, dospěl však k závěru, že pro nahlížení do spisu nejsou splněny zákonné podmínky ani v jednom případě (k bližší rekapitulaci obsahu rozhodnutí městského úřadu i žalovaného viz část. I. tohoto rozsudku).

[17] Se závěrem, že žalobce nemohl do předmětného spisu nahlížet dle § 38 odst. 1 správního řádu, se soud ztotožnil. Ve shodě se správními orgány má tedy i soud za to, že pro účast v řízení vedeném městským úřadem o žádosti společnosti JALUS a. s. o vydání povolení k provozování VHP dle zákona o loteriích ve shora označené provozovně žalobce nesplňuje žádnou z účastnických definic uvedených v § 27 správního řádu. Na tom ničeho nemění ani skutečnost, že žalobce je vlastníkem budovy, v níž měly být dotčené VHP umístěny. Předmět rozhodovací činnosti správního orgánu povolujícího provozování VHP se totiž této okolnosti dotýká pouze okrajově [z § 19 odst. 1 písm. b) zákona o loteriích vyplývá, že právní titul k užívání konkrétní provozovny si opatří budoucí provozovatel a doloží jej správnímu orgánu k žádosti], a tak i žalobce coby vlastník budovy, v níž se nachází daná herna, mohl být rozhodnutím o povolení provozování VHP vydaným pro společnost JALUS a. s. dotčen na svých právech nebo povinnostech pouze nepřímě. V tomto ohledu se tedy neuplatnil ani zdánlivě případný § 27 odst. 2 správního řádu. Jinou teoretickou otázkou by ovšem mohlo být postavení vlastníka budovy v případě, kdy by se u příslušného správního orgánu domáhal zrušení již vydaného povolení, a to např. z důvodu neexistence či zrušení užívacího titulu provozovatele k dané nemovitosti. Tato otázka ale nebyla v nyní souzené věci předmětem soudního sporu.

[18] Soud ovšem nemohl akceptovat způsob, jakým správní orgány aplikovaly § 38 odst. 2 správního řádu. Zde je nutno v prvé řadě uvést, že městský úřad v usnesení vyjádřil jasný právní názor na uplatnění uvedeného ustanovení v žalobcově případě. Žalobce proti rozhodnutí městského úřadu brojil odvoláním, v němž podrobně komentoval zejména důvody pro nahlížení do spisu spadající pod dané ustanovení, a to nejen po stránce skutkové, ale též právní, odkazoval i na přílehlavou judikaturu Nejvyššího správního soudu. Na jím vznesené argumenty ovšem neobdržel v zásadě téměř žádnou odpověď. Žalovaný podstatnou část hodnotící části odůvodnění rozhodnutí o odvolání věnoval otázkám aplikace § 38 odst. 1 správního řádu v daném případě. K možnosti, že by žalobce do předmětného spisu mohl nahlížet podle druhého odstavce uvedeného paragrafu, by bylo možno zařadit pouze „nad rámec“ konstatovaný závěr žalovaného, že k žádosti pro povolovací řízení v režimu zákona o loteriích není prokázání právního vztahu k nemovitosti povinnou přílohou. Ostatní námitky žalobce pak žalovaný „odbyl“ s tím, že přímo nesouvisí s předmětem odvolání, tj. s nahlížením do spisové dokumentace.

[19] Takové odůvodnění rozhodnutí je ovšem ve vztahu k žalobcově odvolací argumentaci o aplikovatelnosti § 38 odst. 2 správního řádu, která tvořila podstatnou většinu obsahu odvolání, nepřezkoumatelné.

[20] Z odůvodnění rozhodnutí musí být účastníku řízení jasné, jak a na základě čeho správní orgán rozhodl. Současně musí být rozhodnutí přezkoumatelné v soudním řízení. Nutno připomenout, že soudům nepřísluší nahrazovat úvahy správního orgánu. Právo na řádné odůvodnění a jemu odpovídající povinnost správního orgánu je jedním ze základních principů právního státu a je nástrojem k zajištění předvídatelnosti aplikace práva, právní jistoty a vyloučení libovůle. Z odůvodnění musí vyplývat vztah mezi skutkovými zjištěními a úvahami při hodnocení důkazů na straně jedné a právními závěry na straně druhé. Dále je třeba, aby z něho bylo zřejmé, proč přezkumný orgán nepovažoval za důvodnou skutkovou a právní argumentaci účastníka řízení a proč důvody uvedené v žádosti o přezkoumání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně považuje za liché, mylné nebo vyvrácené. Nestačí, pokud přezkumný orgán při vypořádávání se s touto argumentací pouze konstatuje, že je nesprávná, avšak neuvede, v čem (tj. v jakých konkrétních aspektech, resp. důvodech právních či případně skutkových) její nesprávnost spočívá. V daném případě ostatně žalovaný ani neuvedl, že by se ztotožnil se závěry městského úřadu ohledně aplikace § 38 odst. 2 správního řádu.

[21] Shledaná nepřezkoumatelnost rozhodnutí žalovaného v uvedeném rozsahu tedy byla důvodem pro jeho zrušení. K dalšímu postupu žalovaného v řízení soud, s ohledem na uplatněné žalobní body, jakož i s přihlédnutím k obsahu usnesení městského úřadu uvádí následující.

[22] Co se týče nahlížení „jiných osob“ než účastníků řízení a jejich zástupců do správního spisu, jedná se v případě těchto osob o svého druhu samostatné procesní právo na zpřístupnění spisu. Z jednotlivých odstavců § 38 správního řádu plyne logická posloupnost jednotlivých kroků správního orgánu v případě, kdy jiná osoba požádá o nahlížení do spisu.

[23] V první řadě správní orgán sleduje splnění podmínek zakotvených v § 38 odst. 2 správního řádu. Tyto podmínky musí být splněny kumulativně, způsob jejich splnění má

zásadní vliv na rozsah nahlížení do spisu. *První podmínkou* je prokázání právního zájmu nebo jiného vážného důvodu jiné osoby na nahlížení do spisu. Správní orgán zde posoudí, zda jsou tvrzení žadatele, jimiž odůvodňuje svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlížení do spisu, dostatečně konkrétní a prokázána. Je-li pak právní zájem nebo jiný vážný důvod na nahlédnutí do spisu dostatečně prokázán, přichází na řadu *podmínka druhá*, při níž správní orgán hodnotí, zda by nahlížením do spisu nebylo porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Po zhodnocení naplnění uvedených podmínek dospěje správní orgán k závěru, zda a popř. v jakém rozsahu umožní jiné osobě nahlížet do jím vedeného správního spisu. Současně ovšem aplikuje též § 38 odst. 6 správního řádu. Do listin obsahujících utajované informace a skutečnosti podléhající ze zákona povinnosti mlčenlivosti tedy správní orgán jiným osobám nahlédnout neumožní v žádném případě.

[24] V nyní souzeném případě městský úřad v usnesení v první řadě poukázal na zmatečnost informací uváděných žalobcem. Dále uzavřel, že řízení o povolení provozování VHP dle zákona o loteriích nemá žádnou příčinnou souvislost s neuspořádanými obchodními vztahy žadatele ke společnosti JALUS a. s.; žalobcův důvod či zájem na nahlížení tak není dán, aniž by nedošlo k porušení práv jediného účastníka řízení, tedy společnosti JALUS a. s.

[25] Posouzení těchto právních závěrů, ale též např. otázky, zda městský úřad neměl žalobce ohledně údajně zmatečných informací vyzvat k jejich objasnění, náleží žalovanému v novém odvolacím řízení. Soud nicméně v této souvislosti považuje za nutné zdůraznit, že vlastnické právo je jedním ze základních lidských práv (čl. 11 Listiny základních práv a svobod). Spis, do něhož chtěl žalobce nahlížet, se sice týkal žádosti podané jinou osobou, nicméně výsledkem řízení o této žádosti bylo rozhodnutí o povolení provozu VHP v nemovitosti vlastněné žalobcem. Tato skutečnost (správní orgány nerozporovaly tvrzení žalobce o vlastnictví předmětné budovy, soud si je pak ověřil ve veřejně přístupné části katastru nemovitostí) sice není důvodem pro účastenství žalobce v daném povolovacím řízení (viz výše), jako důvod pro nahlížení do spisu ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu se ovšem sama o sobě jeví být velmi relevantní, a to i bez přihlédnutí k případným sporům žalobce s držitelem předmětného povolení.

[26] K eventuálnímu posuzování vztahu žalobce s držitelem povolení je pak zároveň vhodné upozornit na přeléhavou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). V rozsudku ze dne 28. 3. 2013, č. j. 9 Afs 29/2012-53, ve věci „*Litvínovská uhelná a. s.*“, tak Nejvyšší správní soud shledal, že správní orgán „*má pouze posoudit, zda žadatel o nahlížení do spisu v daném konkrétním případě právní zájem či jiný vážný důvod vztahující se k nahlížení do spisu konkrétně tvrdí a také prokazuje.*“ Není tedy úkolem správního orgánu, „*aby zkoumal, zda nahlédnutí do spisu bude vést k úspěšnému prosazení případných nároků žadatele či nikoliv*“, ani jinak nehodnotí případné výsledky nahlédnutí do spisu. V rozsudku ze dne 23. 1. 2014, č. j. 1 Afs 87/2013-73, pak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že právní zájem na nahlížení do správního spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu může být dle okolností dán i tím, že žadatel zvažuje podání civilní žaloby o náhradu škody, a správní spis obsahuje informace, které mohou být pro podání civilní žaloby a formulování jejích důvodů významné.

[27] Závěrem je třeba zdůraznit, že soud nijak nepředjímá výsledek následného řízení, ani rozsah případně umožněného nahlížení do spisu. Jak již konstatoval výše, po prokázání právního zájmu či vážného důvodu žadatelem závisí rozsah zpřístupnění správního spisu též na splnění předpokladu neporušení práv některého z účastníků předmětného správního řízení, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu.

VI. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedených důvodů soud shledal rozhodnutí žalovaného nezákonným. Proto jej zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1, 4 s. ř. s.). V něm bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

[29] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 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.

[30] Žalobce dosáhl v řízení o žalobě plného úspěchu, a proto má právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Odměna žalobcova advokáta a náhrada hotových výdajů byla stanovena podle § 35 odst. 2 s. ř. s. a vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů. V daném případě se jednalo o tři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, žaloba, replika k vyjádření žalovaného ze dne 25. 2. 2016) a tři režijní paušály, ve výši 3 x 3 100 Kč a 3 x 300 Kč [§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), § 13 odst. 3 advokátního tarifu], tedy celkem 10 200 Kč. Protože žalobcův advokát je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady řízení o částku 2 142 Kč, odpovídající dani, kterou je povinen z odměny za zastupování a z náhrad hotových výdajů odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s. ř. s.). Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč.

[31] Celkem tedy byla žalobci vůči žalovanému přiznána náhrada nákladů ve výši 15 342 Kč. K jejímu zaplacení soud určil přiměřenou lhůtu.

[32] Předmětem soudního řízení byla problematika nahlížení do spisu osobou odlišnou od účastníka správního řízení. Uvedené procesní právo je ve většině případů třeba realizovat pokud možno v aktuální době. Vzhledem k obsahu uplatněných žalobních bodů měl soud za to, že tomu tak bylo i v nyní souzené věci. Proto za jediné rozumné řešení považoval rozhodnout o žalobě přednostně, pročez tak učinil, jak připouští § 56 odst. 1 část věty za středníkem s. ř. s.

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 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.

V Brně dne 26. dubna 2016

JUDr. Zuzana Bystřická, v.r.
předsedkyně senátu