



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, proti žalovanému: **Policie České republiky, Policejní prezidium ČR**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2007, č. j. 5 Ca 120/2006 - 33,

takto:

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 25. 5. 2007, č. j. 5 Ca 120/2006 - 33, **se zrušuje.**
- II. Žaloba ze dne 12. 5. 2006 **se odmítá.**
- III. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- IV. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě.

Odůvodnění:

Žalovaný (dále také „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek, kterým bylo zrušeno jeho rozhodnutí založené právní fikcí, jímž mělo být zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Policie České republiky, Správy hl. m. Prahy, založené právní fikcí, kterým mělo být odepřeno poskytnutí informací požadovaných žádostí žalobce ze dne 7. 2. 2006. Napadeným rozsudkem bylo rovněž zrušeno i uvedené prvostupňové rozhodnutí, rovněž založené právní fikcí. V žádosti žalobce požadoval poskytnutí informace o obsahu celého spisu a kopii celého spisu

Odboru stížností a kontroly Policie ČR, Správy hlavního města Prahy, týkajícího se vyřizování stížností žalobce a pana T. H. ze dne 17. 9. 1992 na protiprávní chování příslušníka Policie ČR. Napadený rozsudek městského soudu vycházel z toho, že žádost žalobce nebyla žádostí o nahlížení do spisu, nýbrž žádostí o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podle právního stavu před novelou č. 61/2006 Sb. (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Nevyhověním žádosti (eventuálně nevydáním rozhodnutí o neposkytnutí informace) ve stanovené lhůtě nastala fikce vydání negativního rozhodnutí. Pokud stěžovatel nerozhodl ve stanovené lhůtě o odvolání proti uvedenému fiktivnímu rozhodnutí, nastala fikce vydání rozhodnutí, jímž stěžovatel odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Takovéto fiktivní rozhodnutí pak městský soud jakožto nepřezkoumatelné zrušil.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatňuje důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), namítá tedy nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky městským soudem. Vzhledem k tomu, že fakticky brojí proti tomu, že vůbec nenastala fikce v prvním ani ve druhém stupni, brojí ve skutečnosti proti zmatečnosti řízení před městským soudem spočívající v tom, že chyběly podmínky řízení (zde konkrétně spočívající v neexistenci napadeného správního rozhodnutí), a tedy námitky stěžovatele nelze podřadit pod písm. a) citovaného ustanovení, nýbrž pod písm. c).

Chybějící podmínky řízení tedy konkrétně mají spočívat v tom, že městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že v první i v druhé instanci došlo k vydání fiktivních negativních rozhodnutí. Žalobcovo podání není možné posuzovat jako žádost o poskytnutí informace, nýbrž jako žádost o nahlédnutí do spisu a o pořízení kopie. Na podporu tohoto argumentu uvádí stěžovatel právní závěry obsažené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 Ca 1/2006-31. V tomto případě byla podána žádost obdobná té, kterou podal žalobce. Soud ji vyhodnotil jako požadavek na seznámení se s obsahem stížnostního spisu, tedy o výkon práva být seznámen s výsledkem řízení o stížnosti dle § 8 až 11 vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících (dále též „vládní vyhláška“). V takovém případě má správní orgán na žádost reagovat sdělením, kterým vyzve podatele k součinnosti, aby mohlo být realizováno nahlédnutí do spisu.

Ze závěrů Městského soudu v Praze ve stěžovatelem citovaném rozhodnutí dovozuje pro tento případ stěžovatel, že i podání žalobce bylo ve skutečnosti žádostí o nahlédnutí do spisu. Vládní vyhláška č. 150/1958 Ú. l. sice byla ke dni 1. 1. 2006 zrušena, ale podávání stížností nově upravuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), takže žalobcovo podání je nutné vyhodnotit v jeho rámci, konkrétně dle § 37 odst. 1 a § 38. Pokud existuje tato úprava, je nezbytné, aby účastník uplatňoval svá práva prostřednictvím citovaných ustanovení správního řádu, nikoliv prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Z hlediska nahlížení do spisu je správní řád vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím *lex specialis*. Ostatně žalobce nežádal konkrétní informace ze stížnostního spisu, nýbrž nahlédnutí do celého spisu a jeho kopii.

Kvůli nejednotné judikatuře žádá stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval, jaký vztah je mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a dalšími

předpisy – vládní vyhláškou č. 150/1958 Ú. l., správním řádem (§ 38) a trestním řádem (např. § 65) v souvislosti s poskytováním informací o obsahu spisu.

S ohledem na výše uvedené navrhuje stěžovatel, aby Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil napadený rozsudek a žalobu odmítl, neboť žalobcem napadená fiktivní rozhodnutí neexistují, což způsobuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Žalobce ve svém obsáhlém vyjádření ke kasační stížnosti ve vztahu k námitkám v ní uvedeným poukazuje na svá předchozí podání ve věci a dále zejména uvádí, že na stížnostní spis založený a ukončený v roce 1992 v režimu podle vládní vyhlášky č. 150/1958 Ú. l. se nemůže vztahovat správní řád, který nabyt účinnosti až dne 1. 1. 2006, neboť by se jednalo o zpětnou účinnost (zákaz pravé retroaktivity několikrát ve svých rozhodnutích dovedl i Ústavní soud). Působnost zmíněné vládní vyhlášky a správního řádu je pak rozdílná. Vládní vyhláška totiž nemá žádné restriktivní ustanovení o tom, kdo může stížnost, oznámení nebo podnět podat, obsahuje pouze taková podání, která se za stížnost vůbec nepovažují (její § 1 odst. 5). Oznámení nebo podnět dle vládní vyhlášky tedy mohl podat kdokoli v podstatě na cokoli, bez ohledu na to, zda byl nějak dotčen ve svých právech. Naproti tomu podle § 175 odst. 1 správního řádu (toliko) dotčené osoby mají právo obracet se (pouze) na správní orgány se stížnostmi (jen) proti nevhodnému chování úředních osob nebo proti postupu správního orgánu, (a jen tehdy) neposkytne-li tento zákon jiný prostředek ochrany. Působnost správního řádu tak je užší než působnost vládní vyhlášky.

Pokud stěžovatel poukazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 Ca 1/2006 - 31, pak žalobce uvádí, že tento rozsudek je založen na stanovisku o nedostatku působnosti Policie ČR jakožto povinného subjektu ve vztahu k žádosti o informace o obsahu stížnostního spisu. Takovou námitku považuje žalobce za nedůvodnou a zároveň nepřijatelnou podle § 104 odst. 4 s. ř. s., neboť ji stěžovatel neuplatnil v řízení před městským soudem. Proti citovanému rozsudku byla navíc podána kasační stížnost, jejíž obsah žalobce ve svém vyjádření cituje. Podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt posoudí obsah žádosti a v případě, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do tří dnů žadateli. Tímto způsobem v této věci však povinný subjekt nepostupoval. Žalovaný se tudíž nemůže dodatečně poté, kdy došlo ke vzniku negativních rozhodnutí nastolených fikcí, dovolávat údajného nedostatku působnosti, když byla proti fiktivnímu rozhodnutí podána žaloba.

Pokud jde o žádost stěžovatele, aby se Nejvyšší správní soud vyjádřil ke vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím, vládní vyhlášky a trestního řádu, pak žalobce poukazuje na to, že na základě vládní vyhlášky se žádné řízení o poskytnutí nevede, a tedy otázka vztahu řízení podle těchto předpisů vůbec nepřichází v úvahu. Pokud jde o poskytování informací podle trestního řádu, pak žalobce uvádí, že se na daný případ vůbec nevztahují, přesto však poukazuje na judikaturu, z níž plyne, že trestní řád není zvláštním zákonem vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím.

Nad rámec svého vyjádření ke kasační stížnosti žalobce dodává, že spis, o jehož kopii žádal, se týká stížnosti podané jím a panem T. H. dne 17. 9. 1992 na vulgární chování policejního příslušníka npor. J. H. Stížnost byla shledána neoprávněnou, ačkoliv pravomocným rozsudkem Vrchního soudu v Praze ze dne 25. 8. 2005, č. j. 1 Co 335/2004, byl zjištěn opak. Žalobce tak zastává názor, že skutečným důvodem, pro který mu povinný subjekt brání v právu na informace, je korupční (či klientelistické) jednání příslušníků kontrolního oddělení Policie ČR. Ostatně celkový stav Policie ČR považuje žalobce za velmi špatný.

Ze všech shora uvedených důvodů navrhuje žalobce, aby kasační stížnost byla zamítnuta.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná pověřená zaměstnankyně s potřebným vzděláním (kopie diplomu dokládajícího tuto skutečnost se nachází ve spisu). Důvodnost kasační stížnosti pak posoudil zdejší soud v mezích jejího rozsahu a v nich uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Pokud žalobce ve svém vyjádření uváděl, že kasační námitky stěžovatele jsou nepřipustné, není možno mu dát za pravdu. Je totiž potřeba si uvědomit, že stěžovatel neměl v řízení před městským soudem postavení žalobce. V takovém případě se na něj ovšem nevztahuje ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, č. j. 1 Ans 5/2008-104, viz www.nssoud.cz, plyne, že zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), dopadá ze své podstaty pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Žalovaný správní orgán, který podává kasační stížnost, může argumentovat jakýmkoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnil ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podal. Při odůvodnění svého závěru uvedl Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku: „Není úkolem soudu, aby se zabýval žalobcovou záležitostí v celé její myslitelné šíři, nýbrž je věcí žalobce, aby soudu vymezil, v čem přesně spatřuje nezákonnost, jíž se dopustil správní orgán. Soud se musí s námitkami vznesenými žalobou vypořádat, a pokud se ztotožní alespoň s jednou z nich, měl by též vyvrátit jí odpovídající protiargumenty žalovaného. Je však třeba zdůraznit, že žalovaný není povinen podávat vyjádření k žalobě: jistě tím může zvýšit svou šanci na procesní úspěch, ale je jen na něm, zda vyjádření podá a jaké argumenty zde uplatní. Povinnost tvrzení stíhá v řízení ve věci nečinnosti správního orgánu jen toho, kdo se u soudu něčeho domáhá a kdo disponuje řízením a jeho předmětem; v řízení před krajským soudem splňuje tuto podmínku z povahy věci pouze žalobce. V řízení o kasační stížnosti však mohou být v postavení stěžovatele – tedy procesního subjektu, jehož vůle především určuje zahájení i průběh řízení – jak žalobce, tak žalovaný. Zatímco ale na žalobce, který inicioval soudní řízení ve věci a se žalobou neuspěl, dopadnou v kasačním řízení důsledky toho, že u krajského soudu neunesl svou povinnost tvrzení (což se projevuje nejen v zákazu právních novot podle § 104 odst. 4 s. ř. s., ale též v zákazu novot skutkových podle § 109 odst. 4 s. ř. s.), žalovaný takovou povinnost dosud neměl, a nemůže tak být ve své argumentaci nijak omezován.“ Jen na okraj lze dodat, že vyjádření k žalobě už podle svého názvu nemá být jakýmsi samostatným expozé správního orgánu

ke sporné věci, nýbrž reakcí na konkrétní námitky obsažené v žalobě. Vyjádření žalovaného k žalobě tak je obvykle úměrné žalobě, která může být formulována velmi stručně. Bylo by jistě absurdní, pokud by stručností své žaloby žalobce fakticky zmenšil žalovanému množství námitek, jimiž může argumentovat v případné kasační stížnosti.

Krom toho ustanovení § 104 odst. 4 s. ř. s. se může týkat jen důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s., jimiž lze namítat nesprávné posouzení právní otázky (kterou řešil i správní orgán) nebo vady správního řízení, případně nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu: na těchto důvodech totiž žalobce může založit i žalobu proti rozhodnutí, nečinnosti či nezákonnému zásahu správního orgánu podávanou u krajského (resp. městského) soudu. Naproti tomu důvody kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. c), d) a e) s. ř. s. se vztahují až k samotnému rozhodnutí krajského soudu, resp. k řízení před ním, a pochopitelně se tak poprvé mohou objevit až v kasačním řízení. Proto tedy zde kasační stížnost nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. není (koneckonců žalobce sám navrhoval její zamítnutí, nikoliv odmítnutí, k němuž by muselo dojít v případě nepřipustnosti kasační stížnosti).

V projednávané věci je rozhodující zodpovědět otázku, zda lze prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím nahlížet do správního spisu. Žádost, u níž je v této věci sporné, zda byla žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím, anebo žádostí o nahlížení do spisu, byla podána dne 7. 2. 2006. Žalobce žádal, aby byl „seznámen s celým obsahem spisu týkajícího se vyřizování (...) stížnosti a aby (mu) byla poskytnuta jeho kopie.“ Spis byl veden podle vládní vyhlášky. Ta ovšem byla s účinností ke dni 1. 1. 2006 zrušena nařízením vlády č. 370/2005 Sb., a tedy v den, kdy byla podána sporná žádost, již nebyla účinná. Naopak účinný již byl správní řád, který se stal nikoliv toliko obecným procesním předpisem veřejné správy, ale jakýmsi kodexem vztahujícím se na veřejnou správu jako celek. Spis vedený podle vládní vyhlášky tak nelze vydělovat z obecného režimu správního spisu podle § 17 správního řádu (*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.*).

Podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se tento zákon mj. nevztahuje na poskytování informací podle zvláštního právního předpisu. Poznámka pod čarou míří na zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí. Stávající znění zákona o svobodném přístupu k informacím pak uvádí navíc též zákon č. 344/1992 Sb., o katastru nemovitostí České republiky (katastrální zákon), ve znění pozdějších předpisů. Správní řád sice není v tomto výčtu zahrnut, nicméně je třeba upozornit na to, že uvedený výčet je výčtem demonstrativním (viz slovo „například“). Krom toho Ústavní soud opakovaně judikuje, že poznámky pod čarou nejsou součástí právního předpisu, ale jen interpretační pomůckou – viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 10. 1996, sp. zn. III. ÚS 277/96, publ. ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu č. 109/1996.

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba užít právě v případě, kdy žadatel požaduje kompletní správní spis ve své věci. Ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím takovému závěru nikterak neodporuje. Uvedené ustanovení pouze vypočítává způsoby, kterak lze informaci poskytnout (písemně, nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit kopii, nebo na paměťových médiích). Poskytnutí informace nahlédnutím do spisu tak je jedním ze způsobů, kterak informaci poskytnout. Tento způsob ale nemůže být využit ve všech případech (vyločených § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). V úvahu tak bude připadat zejm. tam, je-li požadována informace ze spisu, kde žadateli nesvědčí právo nahlížet do spisu (neb ten není spisem v jeho vlastní věci) ve smyslu správního řádu (samozřejmě s ohledem na ochranu osobních údajů apod.), eventuálně tam, kde jsou spisy vedeny v režimu odlišném od správního řádu, jak tomu bylo v případě vedení spisů podle vládní vyhlášky za účinnosti zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) – dále též „starý správní řád“, jehož § 2 písm. b) výslovně stanovil, že ustanovení tohoto zákona se nevztahují na projednávání a vyřizování stížností a podnětů občanů a organizací, kde platí zvláštní právní předpisy. Tento závěr podporuje i skutečnost, že novela zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 61/2006 Sb.), která mj. reagovala na přijetí nového správního řádu, ustanovení o poskytnutí informace prostřednictvím nahlížení do spisu vypustila.

Starý správní řád (jakož i vládní vyhláška) tedy byly zrušeny a na podání žalobce tak je třeba hledět v intencích správního řádu, který je, jak již bylo zdůrazněno, kodexem pro celou oblast veřejné správy. Žádost o nahlížení spisu je vždy nutno posoudit podle právní úpravy účinné v den podání této žádosti. Nejde tedy o případ pravé retroaktivity, jak uvádí žalobce. Správní řád ve svém § 179 obsahuje přechodná ustanovení, která říkají, v jakých případech se užije dosavadních předpisů (řízení neukončená ke dni účinnosti správního řádu, řízení vrácená k novému projednání před účinností správního řádu, jakož i výkon rozhodnutí zahájený před účinností správního řádu). Ve všem ostatním je potřeba použít stávající správní řád. Žádost o nahlížení do spisu učiněná dne 7. 2. 2006 tak nemůže být posuzována podle právních předpisů, které v té době již byly zrušeny. Uvedená žádost není žádným pokračováním řízení či snad výkonem rozhodnutí. Stížnostní procedura podle uvedené vyhlášky naopak byla ukončena dávno před účinností správního řádu. Na daných závěrech tak nic nemůže změnit ani skutečnost, že působnost správního řádu (§ 175) a vládní vyhlášky ohledně vyřizování stížností je odlišná. V posuzované věci totiž šlo o nahlížení do spisu, nikoliv o vyřízení stížnosti. Skutečnost, že se jednalo o stížnostní spis založený podle vládní vyhlášky, je z tohoto pohledu zcela nerozhodná. Nahlížení do stížnostního spisu po 1. 1. 2006 je totiž možné jen prostřednictvím správního řádu, rozhodně nikoliv prostřednictvím zrušené vládní vyhlášky (která žádá taková ustanovení ostatně ani neměla, a tak se v praxi postupovalo prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím).

Pokud stěžovatel požaduje, aby zdejší soud zaujal názor k tomu, jaký je vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a trestního řádu, pak je nutno přisvědčit žalobci v tom, že vztah těchto dvou právních předpisů není předmětem tohoto sporu. Nad jeho rámec je pak možno upozornit na závěry plynoucí z rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 8. 2006, č. j. 15 Ca 189/2005 - 28, kde je uvedeno, že „*trestní řád neobsahuje natolik komplexní úpravu týkající se poskytování informací, aby mohl být*

zvláštním právním předpisem ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, jenž by vylučoval možnost domáhat se poskytnutí informací podle tohoto zákona.“ V návaznosti na tento závěr (vyslovený ve vztahu k § 8a trestního řádu, nikoliv ve vztahu k nahlížení do spisu) zdejší soud dodává, že zvláštní zákon, aby byl vskutku zvláštním zákonem, musí poskytování informací upravit komplexně (výslovně to dnes již říká i zákon o svobodném přístupu k informacím po novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb.). Právě požadavek komplexnosti úpravy splňuje institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. Ten totiž upravuje jak okruh osob, jimž takové právo svědčí (odst. 1, 2 – žalobci ve zde posuzovaném případě takové právo jednoznačně svědčilo), tak práva spojená s nahlížením do spisu (odst. 4), postup v situacích, kdy je nahlížení do spisu odepřeno (odst. 5), postup ve zvláštních případech (odst. 3, podle něhož se postupuje, požádají-li o „nahlížení“ do spisu osoby nevidomé), i postup v situacích, kdy část spisu poskytnuta být nesmí (odst. 6). Rozhodnutí, jímž je vysloveno, že se nepovoluje nahlížet do správního spisu (odst. 5), je navíc přezkoumatelné ve správním soudnictví, jak judikoval ve vztahu ke starému správnímu řádu Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 A 12/2002 - 91, www.nssoud.cz. Z uvedeného je patrné, že ustanovení § 38 zakotvuje natolik komplexní postup při poskytování informací, který je podřaditelný pod ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

K argumentaci stran prostřednictvím rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 Ca 1/2006 - 31, který byl vydán v obdobné skutkové věci, je třeba říci, že je pro daný případ ne zcela přílehavá. Daná situace je sice skutkově podobná té zde souzené, avšak k podání žádosti o informaci došlo v prvním případě již 11. 11. 2005, tedy ještě za účinnosti vládní vyhlášky a starého správního řádu. Vládní vyhláška ustanovení o nahlížení do spisu neobsahovala, zároveň nebylo možno použít starý správní řád jako obecný právní předpis, neboť podle § 2 písm. b) starého správního řádu se jeho ustanovení nevztahovala na projednávání a vyřizování stížností a podnětů občanů a organizací, kde platí zvláštní právní předpisy. V praxi se tak hojně postupovalo prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Právní stav, dle něhož bylo postupováno ve stranami namítaném případě, tak byl jiný. Ostatně přezkum uvedeného rozsudku je předmětem samostatného řízení vedeného před Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 4 As 54/2007. O kasační stížnosti dosud Nejvyšší správní soud nerozhodl.

Vzhledem k tomu, že nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu je natolik zvláštní procedurou, se zákon o svobodném přístupu k informacím vůbec neužije. Výslovně to stanoví § 2 odst. 3 tohoto zákona [*Zákon se nevztahuje na poskytování (...) informací podle zvláštního právního předpisu.*]. V takové situaci tedy nebylo potřeba výzvy k upřesnění žádosti ani jiných postupů předpokládaných zákonem o svobodném přístupu k informacím, jak dovodil v nyní napadeném rozsudku městský soud. Význam nemá ani to, že podání bylo nazváno jako žádost o informaci podle 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. PČR, Správa hlavního města Prahy, která měla požadovaný spis k dispozici, tak měla pouze povinnost vyzvat žalobce k součinnosti a dohodnout s ním způsob a další podrobnosti nahlížení do spisu. Vzhledem k výše řečenému tak neexistuje žádné fiktivní rozhodnutí vydané tímto orgánem (§ 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím) ani fiktivní rozhodnutí žalovaného o

zamítnutí odvolání a vydání fiktivního rozhodnutí o potvrzení prvostupňového fiktivního rozhodnutí (§ 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Zde je na místě taktéž upozornit na to, že pokud zdejší soud považuje nahlížení do správního spisu ve smyslu § 38 správního řádu za zvláštní ustanovení podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, neznamená to pochopitelně, že správní řád jakožto celek je vůči zákonu o svobodném přístupu k informacím zvláštním předpisem. Naopak jsou to ustanovení správního řádu, která jsou v pozici obecného vůči zvláštnímu (v intencích § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). V souzené věci tak má význam hovořit především o tom, že nahlížení do spisu je zvláštním právním institutem vůči obecné úpravě poskytování informací.

Závěrem je třeba také dodat, že právní závěry uvedené v tomto soudním rozhodnutí jsou plně v souladu s judikaturou zdejšího soudu vztahující se k poskytování informací ze správního spisu podle starého správního řádu. Z rozsudku ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001 - 100, publ. pod č. 204/2004 Sb. NSS, vyplývá, že ustanovení § 23 starého správního řádu o nahlížení do spisů je zvláštním ustanovením ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím. V případech, na něž se vztahuje § 23 starého správního řádu, nelze postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Obdobné závěry pak také plynou z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2006, č. j. 8 As 34/2005 - 76, www.nssoud.cz.

Nyní vydané rozhodnutí je také v souladu se závěry právní teorie. František Korbel ve svém příspěvku nazvaném „*Přístup k informacím podle správního řádu a zákonů o informacích*“ (in Kadečka, S., Kliková, A., eds.: Nový správní řád a místní samospráva, Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 198-215) uvádí: „*Institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu je zvláštní právní úpravou vůči informačním zákonům. Přestože nahlížení do spisu slouží též získávání informací, jeho podstata a podmínky jsou jiné než obecný přístup k informacím povinných subjektů. Toto právo svědčí pouze účastníkům konkrétních řízení a osobám s právním zájmem nebo jiným vážným důvodem na nahlížení do spisu. Obsahem tohoto práva je fyzický a v zásadě neomezený přístup k originálu správního spisu a s tím spojená možnost činit si výpisy a pořizovat kopie. Jeho podstatou je vztah 'nahlížitele' 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.*“

Ke skutečnostem, které žalobce uvádí nad rámec svého vyjádření ke kasační stížnosti, poznamenává zdejší soud toliko to, že nic nenasvědčuje tomu, že by žalovaný (či Správa hlavního města Prahy Policie ČR) chtěl žalobci obsah spisu zcela utajit. Úmyslem žalovaného bylo jen poskytnutí obsahu spisu jiným postupem, než jaký žádal žalobce. Ostatně druhému ze žadatelů (panu T. H.) byl spis poskytnut, a to dokonce formou zaslání fotokopie na jeho adresu (která je mimochodem shodná s adresou žalobce). I žalobce, jak uvedl v žalobě, spis nakonec patrně obdržel, byť tvrdí, že neúplný a místy špatně čitelný. Nic také nebrání tomu, aby se žalobce se správním spisem, bude-li o to mít zájem, seznámil prostřednictvím institutu nahlížení do správního spisu.

Městský soud tedy pochybil, jestliže za shora uvedených okolností o žalobě věcně rozhodoval a žalobními námitkami se meritorně zabýval (rozhodnutí zrušil), ačkoliv bylo na místě žalobu odmítnout, neboť směřovala proti neexistujícím rozhodnutím. Z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud současně se zrušením nesprávného rozsudku městského soudu sám podanou žalobu odmítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s., neboť konstatovaná neexistence napadených fiktivních rozhodnutí způsobuje neodstranitelný nedostatek podmínky řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s, a tedy kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. jsou naplněny.

Vzhledem k tomu, že napadené rozhodnutí městského soudu bylo zrušeno a žaloba byla odmítnuta, rozhodoval Nejvyšší správní soud o nákladech řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 2 s. ř. s.). Podle § 60 odst. 3 s. ř. s. v případě odmítnutí žaloby nemá žádný z účastníků řízení právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce neměl v řízení o kasační stížnosti úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalovaný v řízení o kasační stížnosti úspěch měl, ale v tomto stádiu řízení mu žádné náklady, které by převyšovaly běžnou míru nákladů jeho administrativní činnosti, nevznikly, a proto mu náhrada nákladů řízení přiznána nebyla (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu