



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízдила a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **T. P.**, zastoupeného JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, se sídlem Převrátílská 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 10. 2005, č. j. VS - 296/RK/3 - 2004, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2007,
č. j. 7 Ca 240/2005 - 45,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 3. 2007, č. j. 7 Ca 240/2005 - 45, **se zrušuje** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Kasační stížností podanou u Městského soudu v Praze (dále též „městský soud“) se žalobce domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 11. 10. 2005, č. j. VS - 296/RK/3 - 2004. Tímto rozhodnutím bylo v rozkladovém řízení potvrzeno rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 20. 7. 2004. Ve správním řízení žalobci nebyly poskytnuty fotokopie správního spisu dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „zákon o informacích“), ve znění pozdějších předpisů. O nákladech řízení soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá na jejich náhradu právo.

Městský soud v Praze vyšel ve svém odůvodnění z rozsudku Nejvyššího správního soudu publikovaného pod č. 204/2004 Sb. NSS, který se zásadní otázkou řízení (tj. vztahem mezisprávním řádem a zákonem o informacích) zabýval a dospěl k závěru, že

správní řád má sice povahu obecného právního předpisu ve vztahu ke zvláštním předpisům upravujícím správní řízení; pokud se však týká § 23 správního řádu (poskytování údajů ze správního spisu) je ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. (poskytování informací vůbec) naopak ustanovením zvláštním. V případech na které se vztahuje § 23 správního řádu nelze tedy aplikovat zákon č. 106/1999 Sb. Ustanovení § 23 správního řádu o nahlížení do spisů totiž bezesporu slouží k získání informací o správním spisu či jeho části pro účastníky řízení, jejich zástupce, jakož i pro jiné osoby. Městský soud uzavřel s tím, že tímto postupem ještě není věcně odmítnuto právo na výpis ze spisu, žadateli je pouze naznačeno, jakým postupem a podle jakého předpisu má postupovat. Pokud se jednalo o tvrzené formální nedostatky rozhodnutí, soud se neztotožnil s tvrzením, že se jedná o rozhodnutí nicotné (opřel se přitom mimo jiné o rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 277/2004 - 70), a při jednání prostřednictvím předložených podpisů ověřil pravost podpisu ministra Bublana.

Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Důvody kasační stížnosti shledává stěžovatel v nesprávném posouzení právní otázky soudem (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Nejprve se vyjádřil k formálním nedostatkům správního rozhodnutí: rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 Azs 277/2004 - 70 citovaný krajským soudem v jeho rozhodnutí není pro daný případ přílehlavý, neboť v projednávaném případě není správní rozhodnutí opatřeno vůbec žádným vlastnoručním podpisem jakožto prvkem prokazujícím jeho autenticitu (je zde toliko faksimile), zatímco citovaná judikatura řešila situaci, kdy rozhodnutí bylo opatřeno doložkou „za správnost“ s vlastnoručním podpisem určité osoby. K samotné meritorní, věcné otázce pak žalobce poskytl soudu obsáhlou judikaturu, soud ji však pominul a přisvědčil názoru, že dle zákona o informacích nelze žádat kopie listin ze správního spisu, ale toliko „obecné informace“. Avšak většina informací veřejné správy je obsažena ve správních spisech a v §§ 7 až 11 zákona o informacích není správní řízení uvedeno jako důvod pro odepření informací, na rozdíl např. od řízení trestního, či soudního. Vyloučení poskytování informací ze správního spisu by se však muselo stát výslovným ustanovením zákona a z materiálně nezbytných důvodů ve smyslu práva na informace dle čl. 17 odst. 5 Listiny. Zákon o informacích i komunitární právo prolamují princip neveřejného správního řízení směrem k principu obecné publicity veřejné správy. Jak bylo již judikováno, správní řád je vůči zákonu o informacích *lex specialis* jen v případě žádosti o nahlédnutí do spisu, nikoli když požádá osoba, jíž takové právo nesvědčí a ani se ho nedomáhá. V opačném případě by nebyl naplněn čl. 17 odst. 5 Listiny, neboť správní orgány by rozhodovaly, zda jde ještě o „obecné informace“, nebo již o dostatečně konkrétní údaje, které nemohou žadateli poskytnout. Nesprávnost tohoto výkladu je v daném případě zdůrazněna tím, že předmětem žádosti zde byly kopie stanov občanského sdružení, tj. dokument takové povahy, že o potřebě jeho veřejné dostupnosti nelze mít pochyby, jak ve svém odůvodnění uznal i soud. Podstatou věci je však nikoli nevhodnost této zákonné úpravy, ale aplikace práva soudem samotným a otázka vztahu neveřejnosti a publicity veřejné správy. V dané věci se stěžovatel ani nedomáhal práva nahlédnout do spisu, a nelze proto žádost o informace dle zákona o informacích re kvalifikovat na žádost o nahlédnutí do spisu jen proto, že se jedná o správní spis a poskytnutí kopií z něho. Je sice pravda, že s právem nahlížet do spisu se pojí i právo na kopie spisu, to však neznamená, že by se toto právo překrývalo, či vylučovalo s právem na informace dle zákona o informacích. Soud měl přísně rozlišit právo na informace dle zákona o informacích, které

je svou povahou právem hmotným a právem na nahlížení do spisu, které je naopak právem procesním, jejichž různost je zřejmá i z toho pohledu, že pro právo na informace dle zákona o informacích platí omezení v §§ 7 až 11 zákona o informacích, zatímco naopak pro žadatele o nahlédnutí do spisu žádná omezení neplatí, a to včetně otázky osobních údajů, informací o soukromí fyzických osob a obchodního tajemství. V závěru odkázal stěžovatel na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 34/2005 - 76, který podporuje jeho tvrzení, a který městský soud při svém rozhodování pominul.

Žalovaný se k věci krátce vyjádřil s tím, že se ztotožňuje s rozhodnutím, i s odůvodněním soudu. V závěru navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl.

Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná a jsou v ní v ní namítány důvody odpovídající ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), popř. i b). Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Nejdříve se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou formálních nedostatků rozhodnutí a dospěl k závěru, že námitka není důvodná a judikatura citovaná městským soudem je pro daný případ přílehlavá - byť by i existovala drobná odchylka mezi oběma případy (spočívající v tom, že v projednávaném případě není správní rozhodnutí opatřeno žádným podpisem, zatímco v citované judikatuře bylo rozhodnutí podepsáno alespoň v doložce „za správnost“). Citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, č. j. 3 Azs 277/2004 - 70, se totiž vyjádřil k nastolené otázce poměrně obsírně, avšak jednoznačně, a nevztáhl své závěry výslovně jen na situace, na něž poukazuje stěžovatel: „Nicotnost (neexistenci) správního aktu způsobují jen takové vady řízení, které mají za následek, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Může se jednat o vady spočívající například v rozhodování absolutně nekompetentním orgánem, rozhodování podle právního předpisu, který byl přede dnem rozhodnutí bez náhrady zrušen, či absolutní nedostatek zákonem předepsané formy. Vadu vyskytnuvší se v posuzovaném rozhodnutí správního orgánu ovšem nelze pokládat za natolik intenzivní, aby mohla založit přímo nicotnost tohoto rozhodnutí. Za nicotné by toto rozhodnutí mohlo být považováno například tehdy, kdyby se posléze ukázalo, že absence podpisu oprávněné osoby odráží fakt, že toto rozhodnutí bylo vydáno zcela bez jejího vědomí. Tak tomu ovšem v daném případě zjevně není. Součástí správního spisu je totiž vyhotovení rozhodnutí, které oprávněná osoba podepsala. Není tak vůbec pochyb o tom, že rozhodnutí skutečně vydal PhDr. Tomáš Haišman, ředitel odboru azylové a migrační politiky, který je k tomu zmocněn příslušným vnitřním předpisem Ministerstva vnitra. Jakkoli je tedy zřejmé, že správní rozhodnutí je stíženo vadou, spočívající v absenci podpisu oprávněné osoby na vyhotovení rozhodnutí (§ 47 odst. 5 správního řádu), které je doručováno účastníkům, tak tato vada za situace, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou osobou a je i jinak bezvadné, nezakládá nicotnost tohoto

rozhodnutí. Jakkoli se v teorii správního práva objevují významné názory, podle nichž je podpis na stejnopise správního rozhodnutí jeho tak zcela nezbytnou náležitostí, že bez tohoto podpisu se jedná o nicotný akt, z něhož není patrná vůle oprávněné osoby vydat dané rozhodnutí, Nejvyšší správní soud setrvává na stanovisku, že takto striktní vnímání role podpisu na správním rozhodnutí není nutné a že postačí, pokud bude u správního rozhodnutí v případě pochybností testováno, zda je skutečně vydáno s vědomím a v souladu s vůlí oprávněné osoby. Citovaný judikát tedy nevztáhl své závěry výslovně na situace, kdy je rozhodnutí opatřeno alespoň nějakým vlastnoručním podpisem, ale vyjádřil se o věci způsobem, který umožňuje komplexnější pochopení nahlížení na otázku nicotnosti a absence formálně-právních náležitostí (zde podpisu) na rozhodnutí. Právní věta vzešlá z tohoto rozhodnutí zněla: „Absence podpisu oprávněné osoby na písemném vyhotovení rozhodnutí správního orgánu (§ 47 odst. 5 správního řádu), které bylo doručeno účastníkům správního řízení, za situace, že součástí správního spisu je vyhotovení rozhodnutí, které je takovou osobou podepsáno a je i jinak bezvadné, nezakládá nicotnost tohoto rozhodnutí.“ V projednávaném případě je součástí spisu rozhodnutí opatřené zjevně vlastnoručním podpisem ministra vnitra, pravost tohoto podpisu byla navíc při ústním jednání prokazována a ani kasační stížností již není zpochybňována. Uvedené - méně formalistické - nahlížení na problematiku podpisu na správním rozhodnutí je konzistentní s dlouhodobou rozhodovací praxí Nejvyššího správního soudu k této otázce (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2004, č. j. 2 Azs 64/2003 - 54: „Není-li vyhotovení správního rozhodnutí, které je doručeno účastníkovi, opatřeno vlastnoručním podpisem oprávněné osoby, ale jen předtištěným jménem, příjmením a funkcí oprávněné osoby, úředním razítkem a doložkou „za správnost“ podepsanou osobou, která stejnopisy písemného vyhotovení pořídila, pak takový postup neodpovídá § 47 odst. 5 správního řádu. Za situace, kdy je součástí správního spisu vyhotovení rozhodnutí, které je podepsáno oprávněnou osobou a je i jinak bezvadné, nezakládá tato vada nicotnost rozhodnutí, neboť je zřejmé, že rozhodnutí skutečně vydala k tomu oprávněná osoba.“ Nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2004, č. j. 2 Azs 5/2004 - 48: „Je-li na rozhodnutí uvedeno jméno, příjmení a funkce oprávněné osoby, avšak podepsáno je pouze jinou osobou v rubrice za správnost, nezakládá tato vada sama o sobě nicotnost tohoto rozhodnutí (§ 76 odst. 2 s. ř. s.). Za nicotné by mohlo být rozhodnutí považováno pouze v případě, kdyby absence podpisu oprávněné osoby odrážela fakt, že rozhodnutí bylo vydáno zcela bez vědomí této osoby a že se tedy ve svém důsledku vůbec o projev vůle správního orgánu nejedná.“).

Pokud jde o druhý stížní bod Nejvyšší správní soud uvádí následující:

Městský soud v odůvodnění svého rozsudku vyšel z toho, že „právo poskytnout informaci, která spočívá v žádosti o výpis ze správního spisu osobě, která není účastníkem řízení, bylo nutné odmítnout s poukazem na speciální právní úpravu tehdy účinného § 23 odst. 2 zákona č. 71/1996 Sb., správní řád. Tímto postupem ještě není věcně odmítnuto právo poskytnout tento výpis, žadateli o informaci je pouze naznačeno, jakým postupem a podle jakého právního předpisu je v takovém případě nutné postupovat (žadatel o informace tak musel správnímu orgánu prokázat odůvodněnost svého požadavku a postupovat podle správního řádu)“.

Městský soud přitom vycházel z právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001 - 100, v němž se Nejvyšší správní soud zabýval mimo jiné vztahem mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a správním řádem, jmenovitě ust. § 23 zákona č. 71/1967 Sb. Dospěl přitom k závěru, že „ustanovení § 23 správního řádu o nahlížení do spisu bezesporu slouží k získání informací o správním spisu 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, pokud se týká § 23 správního řádu, je ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. naopak ustanovením zvláštním. V případech, na které se vztahuje § 23 správního řádu nelze tedy aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím.“ Šestý senát Nejvyššího správního soudu, stejně jako osmý senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 28. 3. 2006, č. j. 8 As 34/2005 - 76, na nějž stěžovatel ve své kasační stížnosti odkazuje, neshledal důvod odchýlit se od citovaného právního názoru, nelze však přisvědčit městskému soudu (jakož i žalovanému) a jeho závěrům, které z tohoto rozhodnutí vyvozuje. Především nutno uvést, že citovaným rozsudkem ve věci sp. zn. 5 A 158/2001 došlo ke zrušení rozhodnutí správního orgánu pro nepřezkoumatelnost, přičemž bylo dále poukázáno na to, že žalobcova žádost ve věci byla formulována značně všeobecně (poskytnutí informací týkajících se postupu ministerstva ve správním řízení ...), takže žalovaný měl především vyzvat žalobce k upřesnění této žádosti. Poté měl posoudit, zda se jedná o žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím a zda takovéto žádosti lze vyhovět (např. v případě žádosti o poskytnutí informací obecnějšího charakteru, byť i z jmenovitě označených správních řízení, o lhůtách vyřízení, v kolika případech bylo žádostem vyhověno apod.), či zda žádost měla být podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím zamítnuta s tím, že se na daný případ vztahuje jiné zákonné ustanovení (ustanovení jiného právního předpisu), anebo zda měl být učiněn závěr, že se (se zřetelem na obsah žádosti) o žádost ve smyslu § 13 zákona o svobodném přístupu k informacím vůbec nejedná. Uvedený právní názor podle názoru šestého senátu Nejvyššího správního soudu nutno proto vykládat tak, že postup podle § 23 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 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 správního řádu.

V daném případě se stěžovatel domáhá poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, mělo tedy být o jeho žádosti rozhodováno podle uvedeného zákona, byť se jednalo o poskytnutí informací ze správního spisu, a nebylo možné jeho žádost odmítnout s poukazem na speciální právní úpravu tehdy účinného § 23 správního řádu. Žalovaný měl pouze posoudit, zda se stěžovatel domáhal poskytnutí takových informací, které povinný subjekt není ve smyslu příslušných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím povinen poskytnout.

Z vyložených důvodů shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou, a proto zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud právním názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejdou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. září 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdl
předseda

senátu