



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **J. H.**, zast. JUDr. Ing. Bystríkem Buganem, advokátem se sídlem Pod Bruskou 136/6, Praha 1, proti žalovanému: **Ministerstvo dopravy**, se sídlem nábreží Ludvíka Svobody 1222/12, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 5. 2013, čj. 11/2013 - 150 - SPR/2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2014, čj. 11 A 116/2013-44,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2014, čj. 11 A 116/2013-44, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení věci, obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[1] Žalobce dne 6. 2. 2013 osobně požádal Magistrát hlavního města Prahy (dále jen „správní orgán prvního stupně“) o nahlédnutí do elektronické části registru silničních vozidel pro vozidla, u nichž je evidován jako vlastník či provozovatel. To mu však nebylo úředními osobami umožněno, proto ještě téhož dne podal písemnou žádost, o níž správní orgán prvního stupně rozhodl rozhodnutím ze dne 13. 2. 2013, čj. 93690/2013, tak, že žádosti žalobce nevyhověl s tím, že „*nahlížení do elektronické části registru vozidel je umožněno pouze vybraným úředním osobám, které k této činnosti mají oprávnění udělené Ministerstvem dopravy, jako správcem registru vozidel.*“ Proti uvedenému rozhodnutí podal

žalobce včasné odvolání, jež žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí správního orgánu prvního stupně potvrdil.

[2] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu proti rozhodnutí žalovaného rozsudkem ze dne 23. 7. 2014, čj. 11 A 116/2013-44, zamítl. Dle názoru městského soudu podle relevantní právní úpravy představuje jediný způsob získání informací z elektronického registru silničních vozidel provedení opisu nebo výpisu zapsaných údajů podle § 5 odst. 5 vyhlášky č. 243/2001 Sb., o registraci vozidel (dále jen „vyhláška o registraci vozidel“), k čemuž oprávněná osoba použije *„Žádost o výdej dat z registru silničních vozidel“*.

[3] V kasační stížnosti proti rozsudku krajského soudu žalobce (dále jen „stěžovatel“) uvedl, že jak zákon č. 56/2001 Sb., o podmínkách provozu vozidel na pozemních komunikacích a o změně zákona č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za škodu způsobenou provozem vozidla a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 307/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podmínkách provozu vozidel“), tak i vyhláška o registraci vozidel nahlížení do registru silničních vozidel výslovně umožňují, přičemž žádost o nahlédnutí je nutno podat prostřednictvím formulářové žádosti. Příslušný tiskopis, který je přílohou č. 5 vyhlášky o registraci vozidel, přitom obsahuje větu *„[ž]ádá o výpis - opis údajů z registru silničních vozidel“*, z čehož městský soud dovozuje, že relevantní právní úprava nahlížení do rejstříku silničních vozidel vůbec neumožňuje. Dle názoru stěžovatele je ovšem v případě rozporu mezi normativním textem vyhlášky a obsahem tiskopisu zapotřebí upřednostnit normativní úpravu. O rozpor se však navíc nejedná, neboť *„z úrovně formální úpravy tiskopisu vyplývá, že ani není jeho ambicí pokrývat všechny okolnosti žádosti, a proto nelze z jeho obsahu vyvozovat jakékoli normativní instrukce.“*

[4] Stěžovatel dále namítl, že i kdyby vyhláška o registraci vozidel nahlížení do registru silničních vozidel neumožňovala, byla by nutné ji v této části považovat neplatnou, neboť zákon o podmínkách provozu vozidel upravuje přístup do tohoto registru výslovně.

[5] K závěru městského soudu, dle kterého je rozlišování pojmu „oprávněná osoba“ na osobu v interním a externím smyslu účelovým argumentem, jenž nemá oporu v právní úpravě, stěžovatel uvedl, že jím pouze poukazoval na odlišné okruhy osob, pro něž však vyhláška o registraci vozidel používá stejný termín (oprávněnou osobou dle § 5 odst. 5 citované vyhlášky každý, kdo prokáže právní zájem, zatímco oprávněnou osobou dle § 3 odst. 4 této vyhlášky je úřední osoba). Absurdní je přitom přístup žalovaného, který mezi těmito pojmy nerozlišuje, přičemž dle jeho názoru je tak k nahlížení do registru silničních vozidel oprávněna pouze úřední osoba.

[6] Městský soud považoval za mylný názor stěžovatele, dle kterého nelze zaměňovat spis vozidla se spisem ve věci, k čemuž uvedl, že zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“) jakožto subsidiární předpis upravuje nahlížení do spisu vozidla. Dle stěžovatele je však pojem spis vozidla pouhou legislativní zkratkou označující listinnou část registru vozidel, která však představuje sbírku listin neveřejného seznamu a nikoli spis ve smyslu procesního práva. Správní řád je tudíž v této souvislosti neaplikovatelný; chybný je tudíž i závěr městského soudu, dle kterého do elektronické části registru silničních vozidel nahlížet nelze, zatímco v případě listinné části to správní řád umožňuje.

pokračování

[7] Dle názoru stěžovatele je rozsudek městského soudu v této souvislosti nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, neboť ve svém závěru výslovně uvádí, „že podle dané právní úpravy představuje jediný způsob získání informací z registru silničních vozidel nahlédnutí do registru silničních vozidel, provedení opisu nebo výpisu zapsaných údajů v registru silničních vozidel podle ustanovení § 5 odstavec 5 prováděcí vyhlášky za použití ‚Žádosti o výdej dat z registru silničních vozidel‘.“ Městský soud v citované části výslovně jako jeden ze tří „jediných“ získání informací z registru silničních vozidel uvádí právě nahlížení do něj.

[8] Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[9] Žalovaný vyjádření ke kasační stížnosti nepodal.

II.

Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížností uplatněných důvodů, zkoumaje přitom, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti [§ 109 odst. 3 a 4 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Důvodné kasační stížnosti vyhověl na základě úvah dále vyložených.

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu pro nesrozumitelnost, přičemž tuto shledal nedůvodnou. V právní větě k rozsudku ze dne 25. 4. 2013, čj. 6 Ads 17/2013-25, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[r]ozsudek je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pokud z něj nelze jednoznačně dovodit, jakým právním názorem je správní orgán po zrušení jeho rozhodnutí vázán a jak má v dalším řízení postupovat, nebo pokud z něj nevyplývá, podle kterých ustanovení a podle jakých právních předpisů byla v kontextu podané správní žaloby posuzována zákonnost napadeného správního rozhodnutí, nebo pokud je jeho odůvodnění vystavěno na rozdílných a vnitřně rozporných právních hodnoceních téhož skutkového stavu či pokud jsou jeho výroky vnitřně rozporné nebo z nich nelze zjistit, jak vlastně soud rozhodl, a v některých jiných speciálních případech. S tímto kasačním důvodem je však nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení (v případě nositelů veřejných subjektivních práv je ve hře též jejich základní právo na rozhodnutí věci bez zbytečných průtahů podle čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. na projednání věci v přiměřené lhůtě podle čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod; č. 209/1992 Sb.), a koneckonců ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy, nemluvě o nákladech, jež jsou se soudním přezkumem spojeny. Proto by ke kasaci rozhodnutí krajského soudu měl Nejvyšší správní soud přistoupit teprve tehdy, nelze-li jeho nesrozumitelnost jinak než kasací odstranit, tzn., nelze-li nesrozumitelnost rozsudku odstranit výkladem, s přihlédnutím k obsahu spisu, k úkonům soudu a účastníků řízení.“

[12] Za nesrozumitelnou a tudíž nepřezkoumatelnou pokládá stěžovatel jím citovanou závěrečnou pasáž rozsudku městského soudu („*podle dané právní úpravy představuje jediný způsob získání informací z registru silničních vozidel nahlédnutí do registru silničních vozidel, provedení opisu nebo výpisu zapsaných údajů v registru silničních vozidel podle ustanovení § 5 odstavec 5 prováděcí vyhlášky za použití „Žádosti o výdej dat z registru silničních vozidel“*“), neboť v ní městský soud v rozporu s celou předcházející argumentací jako jeden ze způsobů získání informací z registru silničních vozidel výslovně připouští i nahlížení do něj.

[13] Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že citovaná pasáž napadeného rozsudku může působit matoucím dojmem. Avšak z kontextu celého odůvodnění rozsudku je zřejmé, že městský soud nahlížení do registru silničních vozidel za způsob získání informací z něj nepovažuje. Příkladem lze v této souvislosti poukázat na stranu 6 rozsudku, kde městský soud operuje s pojmem „nahlížení“ pouze v uvozovkách. Dle městského soudu pak provedení opisu nebo výpisu z registru silničních vozidel lze činit na základě formulářové žádosti, přičemž „*žádný jiný způsob získávání informací z elektronické části registru silničních vozidel není stávající právní úpravou stanoven*“.

[14] Protože namítanou vnitřní rozpornost odůvodnění napadeného rozsudku lze snadno odstranit výkladem, nemohla námitka nepřezkoumatelnosti vést ke kasačnímu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. Ostatně i z kasační stížnosti je patrné, že tuto námitku uplatnil stěžovatel pouze podpůrně.

[15] Důvodnou naopak Nejvyšší správní soud shledal námitku nesprávného právního posouzení věci.

[16] Nejvyšší správní soud předně považuje za nutné odmítnout konstrukci městského soudu a žalovaného, dle které se na nyní posuzovaný případ aplikuje správní řád. Jakkoli § 85 odst. 1 zákona o podmínkách provozu vozidel stanoví, že „*[v] řízení ve věcech upravených tímto zákonem se postupuje podle správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak*“, nahlížení do registru silničních vozidel nelze považovat za nahlížení do spisu ve smyslu § 38 správního řádu. Registr silničních vozidel je totiž dle § 4 odst. 2 zákona o podmínkách provozu vozidel definován jako „*seznam, který vedou obecní úřady obcí s rozšířenou působností*“. Ve shodě se stěžovatelem Nejvyšší správní soud uvádí, že označuje-li § 3 odst. 2 písm. b) vyhlášky o registraci vozidel část registru silničních vozidel pro vedení písemností potřebných pro dokladování správnosti prováděných registračních úkonů a uchování dokladů pro rozhodování jako „*spis vozidla*“, jedná se o pouhou legislativní zkratku, nikoli o označení spisu ve smyslu správního řádu. Přístup městského soudu vedl by navíc k absurdnímu závěru, dle kterého „*fyzická*“ část registru silničních vozidel je správním spisem, zatímco část elektronická – zrcadlící tytéž údaje – takovým spisem není.

[17] Dle § 4 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel, „*[d]o registru silničních vozidel je oprávněn nahlížet a požadovat od obecního úřadu obce s rozšířenou působností opis nebo výpis zapsaných údajů pouze ten, kdo prokáže právní zájem*“. Ustanovení § 5 odst. 5 věta první vyhlášky o registraci vozidel k tomu dodává, že „*[k] nahlédnutí do registru silničních vozidel, provedení opisu nebo výpisu zapsaných údajů v registru silničních vozidel oprávněná osoba použije „Žádost o výdej dat z registru silničních vozidel“*“. Oba citované předpisy tedy s možností nahlížení do registru silničních vozidel výslovně počítají, prokáže-li žadatel právní zájem a specifikuje-li svou žádost vyplněním předepsaného formuláře.

pokračování

[18] Operují-li pak zákon i prováděcí předpis s pojmy „*nahlížet*“, resp. „*nahlédnutí*“, nelze je bez dalšího absorbovat pod „*provedení opisu nebo výpisu*“. Jde totiž o zcela odlišné instituty, s nimiž právní řád zachází odlišně. Ostatně i § 38 správního řádu, jenž městský soud nesprávně ve věci aplikoval, takové odlišení obsahuje; odst. 4 citovaného ustanovení uvádí, 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*“ – od práva nahlížet do spisu jsou tak právo činit výpisy a právo na pořízení kopií právy odvozenými. Mnohem přiléhavější srovnání však poskytuje např. § 52 odst. 1 zákona č. 256/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální zákon), dle kterého „*[k]aždý má právo do katastru nahlížet, pořizovat si z něj pro svou potřebu opisy, výpisy nebo náčrty a získávat z něj údaje ze sbírky listin, pokud není stanoveno jinak*.“ Odst. 2 citovaného ustanovení pak činí výjimku z tohoto pravidla, neboť „*[z]ískávat údaje z katastru formou nahlížení nelze z přehledu vlastnictví z území České republiky, ze sbírky listin a o dosažených cenách nemovitostí*.“ Klíčovou je však skutečnost, že i zde zákon činí distinkci mezi nahlížením (tj. fyzickým seznámením se s obsahem předmětných listin) a pořízením opisu či výpisu.

[19] Nejvyšší správní soud se ztotožnil s argumentací stěžovatele, dle které ze samotného znění tiskopisu, který je přílohou č. 5 vyhlášky o registraci vozidel, nelze dovozovat normativní závěry zužující rozsah zákonné a podzákoné úpravy. Pokud pak text předepsaného formuláře uvádí pouze, že osoba „*[ž]ádá o výpis - opis údajů z registru silničních vozidel*“, jde o nedokonalé promítnutí požadavků stanovených jak zákonem o podmínkách provozu vozidel, tak vyhláškou o registraci vozidel, které ovšem nemůže být kladeno k tíži žadatele o nahlédnutí do registru silničních vozidel. Příloha č. 5 citované vyhlášky navíc představuje pouze vzor takové žádosti (srov. § 5 odst. 5 *in fine* vyhlášky o registraci vozidel) a – jak správně naznačil stěžovatel – nečiní si ambici postihnout všechny možné okolnosti.

[20] Pro uvedené se Nejvyšší správní soud neztotožnil s názorem městského soudu, dle kterého současná právní úprava umožňuje získání informací z elektronické části registru silničních vozidel pouze prostřednictvím pořízení opisu nebo výpisu.

[21] Z žádného zákonného či podzákoného ustanovení přitom neplyne, že by nahlížení do registru silničních vozidel v elektronické nebo písemné podobě mělo mít odlišný režim. Ostatně i žalovaný v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, „*že pro elektronickou i písemnou část mají platit stejná pravidla*.“ V této souvislosti je tudíž podstatné především to, vůči kterým informacím žadatel prokáže svůj právní zájem ve smyslu § 4 odst. 3 zákona o podmínkách provozu vozidel.

[22] Odlišování obsahu pojmu „oprávněná osoba“ užitého na různých místech vyhlášky o registraci vozidel přitom postrádá ve vztahu k nyní projednávané věci relevanci. Dle § 3 odst. 4 citované vyhlášky „*[č]ást registru silničních vozidel vedená elektronicky musí umožnit oprávněné osobě automatické vyhledání vozidla, vlastníka nebo jeho provozovatele v souboru vozidel zadáním jen jedné evidované položky nebo volnou kombinací těchto položek*.“ Ustanovení § 5 odst. 5 této vyhlášky pak stanoví, že „*[k] nahlédnutí do registru silničních vozidel, provedení opisu nebo výpisu zapsaných údajů v registru silničních vozidel oprávněná osoba použije „Žádost o výdej dat z registru silničních vozidel“*“. V žádosti o výdej dat z registru

silničních vozidel je uveden žadatel, druh výdeje dat z registru silničních vozidel a právní zájem k výdeji dat. Vzor žádosti o výdej dat z registru silničních vozidel je přílohou č. 5 vyhlášky.“ Dikce § 3 odst. 4 vyhlášky o registraci vozidel vymezuje technické parametry vyhledávání údajů v elektronické části registru silničních vozidel, přičemž není nutné rozlišovat, zda vyhledávání uskutečňuje úřední osoba či osoba třetí (žadatel). Ustanovení § 5 odst. 5 citované vyhlášky upravuje způsob, jakým si oprávněná osoba přístup k požadovaným informacím zjedná. I zde je přitom pro rozsah poskytovaných informací určující prokázání právního zájmu.

[23] Z uvedených důvodů se Nejvyšší správní soud neztotožňuje se závěrem městského soudu, dle kterého nelze po správním úřadu požadovat, aby žadateli umožnil nahlédnutí do elektronického systému registru silničních vozidel.

[24] Nad rámec řečeného Nejvyšší správní soud konstatuje, že ačkoli si je vědom možných technických obtíží při selekci poskytovaných informací v rozsahu prokázaného právního zájmu žadatele, nelze jimi omlouvat odpírání jeho zákonem stanoveného práva. Příslušné správní orgány jsou naopak povinny učinit všechna vhodná opatření, jež zajistí, aby naplnění takového práva byl dán průchod (typicky např. umožnění přístupu k elektronické části registru silničních vozidel za dozoru pověřeného pracovníka či softwarové změny umožňující selekci zobrazovaných údajů).

III.

Závěr a náklady řízení

[25] Z důvodů shora vyložených Nejvyšší správní soud kasační stížnosti vyhověl, rozsudek městského soudu ze dne 23. 7. 2014, čj. 11 A 116/2013-44, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení; městský soud je v dalším řízení právním názorem Nejvyššího správního soudu vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). O věci Nejvyšší správní soud rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[26] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí o věci samé (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 27. listopadu 2014

Zdeněk Kühn
předseda senátu