

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobkyně: **Ing. L. K.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Královéhradeckého kraje**, se sídlem Pivovarské náměstí 1245, Hradec Králové, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 10. 2009, čj. 19178/VZ/2009, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 10. 2010, čj. 51 Ca 16/2009 - 35,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. 10. 2010, čj. 51 Ca 16/2009 - 35, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 10. 2009, čj. 19178/VZ/2009, zamítl odvolání žalobkyně proti usnesení Komise k projednávání přestupků Města Chlumec nad Cidlinou ze dne 31. 8. 2009, čj. SPR 3441/09 355/2009-Pan, jímž bylo žalobkyni odepřeno nahlédnout do spisu vedeného pod sp. zn. P 54,55/2009.

II.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové, který rozsudkem ze dne 15. 10. 2010, čj. 51 Ca 16/2009 - 35, rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

Krajský soud podotkl, že problematiku nahlížení do správních spisů, jimiž jsou i spisy související s projednáváním přestupků, upravuje § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), žádnou zvláštní úpravu v tomto směru neobsahuje, proto se podle jeho § 51 na řízení o přestupcích vztahují obecné předpisy o správním řízení. Krajský soud pak nesouhlasil s částí záznamu ze dne 31. 8. 2009, podle níž nebylo žalobkyni umožněno nahlédnout do spisu podle přestupkového zákona.

Ustanovení § 38 správního řádu podle krajského soudu rozděluje subjekty, jimž lze umožnit nahlížení do spisu, na dvě skupiny. Do první skupiny (§ 38 odst. 1 správního řádu) patří účastníci řízení, jimiž jsou v řízení o přestupku obviněný z přestupku, poškozený, pokud jde o projednávání náhrady majetkové škody způsobené přestupkem, vlastník věci, která může být zabrána nebo byla zabrána, a to v části řízení týkající se zabrání věci, a navrhovatel, na jehož návrh bylo zahájeno řízení o přestupku podle § 68 odst. 1 zákona o přestupcích. Krajský soud uvedl, že pouhým doručením samotného oznámení o přestupcích však přestupkové řízení zahájeno není, proto v dané věci dosud nebylo možno mluvit o účastnících řízení. Krajský soud tedy přisvědčil žalovanému, že žádosti žalobkyně o nahlédnutí do daného správního spisu nebylo možno vyhovět podle § 38 odst. 1 správního řádu.

Jiná situace je dle krajského soudu při aplikaci § 38 odst. 2 správního řádu. Podle něj správní orgán umožní nahlédnout do spisu vedle účastníků řízení a jejich zástupců též jiným osobám, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Zde krajský soud poukázal na to, že požadavku žalobkyně nebylo vyhověno, protože odmítla svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod prokázat. V tomto závěru krajský soud shledal přepjatý formalismus. Zdůraznil, že se žalobkyně dožadovala nahlédnutí do spisu v souvislosti se svým předvoláním k podání vysvětlení ve věci, v níž na ní bylo pohlíženo jako na osobu podezřelou ze spáchání přestupku. Úvahy o jejím právu nahlížet do tohoto spisu proto bylo dle krajského soudu nutné zvlášť citlivě vážit, byť šlo o stadium ještě před vlastním zahájením přestupkového řízení. I obsah takového spisu slouží k rozhodnutí ve věci, ať již svědčí pro zahájení přestupkového řízení nebo odložení věci. Krajský soud neshledal důvod, pro který by mělo být žalobkyni bráněno získat informace ohledně své osoby ze spisu ještě před případným zahájením přestupkového řízení. Šlo o spis, který byl založen na ni, proto měla právo vědět, jak bylo a je s takovým spisem nakládáno.

Uvedené ustanovení správního řádu dopadá dle krajského soudu na celou řadu subjektů s širokou škálou jejich zájmů, a to od osob, které nemají s věcí osobně vůbec nic společného a jejich zájem nahlédnout do spisu je veden neosobními zájmy jako např. zájmy publicistickými, pedagogickými, vědeckými atd., až po osoby (podezřelé ze přestupků), jichž se obsah spisu přímo týká. Mezi těmito osobami nelze, z hlediska jejich zájmů nahlédnout do spisu, učinit rovnítko. Předmětné ustanovení nelze aplikovat paušálně, jak to učinily správní orgány v posuzované věci.

Na základě těchto skutečností a vzhledem ke konkrétním okolnostem posuzované věci měl krajský soud za to, že již pouhý fakt, že žalobkyně měla podávat vysvětlení

ve „své přestupkové věci“, v níž na ni bylo pohlíženo jako na podezřelou, zakládal její právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlédnutí do spisu. V případě žalobkyně o něm nebylo důvodu pochybovat, ani po ní žádat, aby jej dále prokazovala. Povinnost prokazovat důvod nahlížení do spisu dle krajského soudu neplatí pro nahlížení do spisu z důvodu, který mohl a byl schopen správní orgán zjistit sám ze správního spisu, jako tomu bylo i v této věci.

Krajský soud zdůraznil, že uvedené úvahy samy o sobě nestačí pro povolení nahlédnout do spisu, neboť i u takovýchto osob je nutno dále rozlišovat, aby výkonem práva nedocházelo k jeho zneužívání. Proto je v § 38 odst. 2 správního řádu dovětek, že nahlédnutím do spisu nesmí být porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. Těmito skutečnostmi se však správní orgán prvního stupně nezabýval a omezil se na konstatování zákonného ustanovení. V tomto směru bylo jeho správní uvážení neúplné. Krajský soud uzavřel, že správní orgán prvního stupně své usnesení, jímž žalobkyni odepřel nahlédnout do spisu sp. zn. P 54,55/2009, řádně neodůvodnil z pohledu § 38 odst. 2 správního řádu, přičemž své úvahy, které jej k rozhodnutí vedly, nerozvedl přezkoumatelným způsobem. Nezkoumal věc ve všech souvislostech a s vědomím toho, že pokud tomu není nic na překážku, je v podobných případech na místě nahlédnutí do spisů umožnit. Krajský soud také poznamenal, že spis lze zpřístupnit i zčásti, přičemž správní řád v § 38 odst. 2 nespecifikuje, do jakých „spisů“ lze nahlížet. Ani žalovaný podle krajského soudu neučinil žádné opatření k utajení spisů postupovaných krajskému soudu. Žalovaný tuto nezákonnost správního rozhodnutí prvního stupně nezjistil a neodstranil ji, v důsledku čehož obě správní rozhodnutí trpí stejnými vadami - jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů.

III.

Žalovaný (stěžovatel) brojil proti rozsudku krajského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

Stěžovatel byl přesvědčen, že přes stručnost odůvodnění usnesení správního orgánu prvního stupně jsou z něj důvody odepření nahlédnutí do spisu seznatelné a správní uvážení správního orgánu prvního stupně bylo dostatečné. Správní orgán odůvodnil, proč za daných okolností nelze umožnit žalobkyni nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu (nelze uvažovat o účastnících řízení, neboť řízení o přestupku nebylo zahájeno), a rovněž odůvodnil, proč žalobkyni neumožnil do spisu nahlédnout jako jiné osobě, odlišné od účastníka řízení, ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu (žalobkyně neprokázala právní zájem nebo jiný vážný důvod, přestože byla na nutnost tohoto prokázání upozorněna, což vyplývá ze záznamu do spisu ze dne 31. 8. 2009). Nadto je dle stěžovatele z odůvodnění usnesení patrné, že žalobkyně byla správním orgánem prvního stupně upozorněna na možnost požádat o informace z předmětného spisu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), které však nevyužila. Krajský soud dle stěžovatele opomněl, že žalobkyně setrvává na svém názoru, že je účastníkem řízení podle § 72 písm. a) přestupkového zákona a z tohoto titulu dovozuje své právo nahlížet do spisu ve smyslu § 38 odst. 1 správního řádu a výslovně uvádí, že prokazovat právní zájem či jiný vážný důvod nemusí. Za situace, kdy žalobkyně o nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2

správního řádu vůbec nežádala, neviděl stěžovatel důvod, proč by správní orgán právního stupně měl její právní zájem či jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu dedukovat. Sama dikce předmětného ustanovení nasvědčuje dle stěžovatele tomu, že prokázání právního zájmu či vážného důvodu je věcí žadatele o nahlížení do spisu. Obdobně se dle stěžovatele vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 17/2010 - 73.

Dále stěžovatel uvedl, že k posouzení, zda nahlédnutím do spisu nebude porušeno právo některého z účastníků, popř. dalších dotčených osob anebo veřejný zájem, správní orgán přikročí poté, kdy shledá existenci právního zájmu či vážného důvodu na straně žadatele (tedy po unesení důkazního břemene žadatelem). Znění § 38 odst. 2 správního řádu nedává prostor pro extenzívní výklad podaný krajským soudem, dle něhož by měl správní orgán v určitých zákonem nespecifikovaných případech sám ze spisu dovozovat právní zájem či vážný důvod konkrétní osoby pro nahlížení do spisu, v posuzované věci navíc u osoby, která požadovala nahlížet do spisu z důvodu svého (domnělého) účastenství. Nadto krajský soud opomněl, že se v posuzované věci jednalo o přestupek návrhový. Stěžovatel se domníval, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a ani jeho rozhodnutí nebylo stiženo vadou vytýkanou krajským soudem.

Stěžovatel také zdůraznil, že oznámení policie, v souvislosti s nímž byla žalobkyně předvolána k podání vysvětlení, se týkalo nejen přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích, z jehož spáchání byla podezřelá žalobkyně, ale i přestupku podle písm. c) tohoto ustanovení, z jehož spáchání byl podezřelý J. V. Stěžovateli nebylo zřejmé, z čeho krajský soud dovodil, že žalobkyně požadovala nahlédnutí do spisu pouze za účelem získání informací ohledně své osoby. Byl přesvědčen, že přijetí názoru krajského soudu by ve svých důsledcích mohlo vést ke zmaření účelu institutu podání vysvětlení upraveného v § 60 zákona o přestupcích, a to zejména v těch případech, kdy by žadatelem o nahlížení do spisu byl podezřelý z přestupku, neboť znalost obsahu již dříve podaných vysvětlení třetích osob by mu umožnila jeho vysvětlení účelově „přizpůsobovat“. Umožnit podezřelému nahlížení do spisu před podáním vysvětlení by mohlo narušit zjišťování skutečného stavu věci, jelikož by podezřelý mohl vypovídat to, co přečetl v policejním spise. Stěžovatel byl přesvědčen, že jedině právní zájem či vážný důvod, který je žadatelem konkretizován, se může stát předmětem úvah správního orgánu při posuzování oprávněnosti požadavku na nahlížení do spisu.

IV.

Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

V.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Kasační stížnost je důvodná.

Správní orgán prvního stupně odůvodnil odepření nahlédnutí do spisu sp. zn. P 54,55/2009 tím, že *„(v)zhledem k tomu, že řízení o přestupku nebylo dosud zahájeno, podle zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále PZ), není ing. K.*

účastníkem řízení a tudíž jí nemůže být spis podle tohoto zákona k nahlédnutí poskytnut, přestože se ona považuje dle textu předvolání k podání vysvětlení za obviněnou". Správní orgán prvního stupně přitom pod bodem 2) odůvodnění usnesení konstatoval, že „*Ing. K. Komise navrhla, že může nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 2 SŘ za předpokladu, že prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod. To však jmenovaná odmítla.*" Z odůvodnění usnesení konečně plyne [srov. bod 3) odůvodnění], že „*Ing. K. odmítla též možnost požádat o informaci dle zák. č. 109/1999 Sb.* [správně 106/1999 Sb. – poznámka Nejvyššího správního soudu], *o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů*".

V žalobou napadeném rozhodnutí stěžovatel (s podrobnějším odůvodněním) přisvědčil právnímu závěru správního orgánu prvního stupně, pokud jde o nahlížení do spisu v režimu § 38 odst. 1 správního řádu. Dále uvedl, že „*(i) když byla jmenovaná poučena prvostupňovým orgánem i o možnosti nahlédnout do spisu jako jiná osoba než účastník řízení, prokáže-li právní zájem nebo jiný vážný důvod (§ 38 odst. 2 správního řádu), ona této možnosti nevyužila. Prvostupňový orgán pak zcela v souladu s ust. § 38 odst. 5 správního řádu rozhodl o žádosti Ing. K. nahlédnout do spisu tak, že jí nevyhověl, a nahlédnutí do spisu jí odepřel. I když je odůvodnění napadeného usnesení prvostupňového orgánu velmi stručné, je z něho seznatelné, proč bylo nahlédnutí do spisu jmenované odmítnuto.*"

Nejvyšší správní soud především souhlasil s názorem, že žalobkyně nebyla oprávněna nahlédnout do přestupkového spisu z titulu účastenství v přestupkovém řízení. V posuzované věci totiž nebylo k okamžiku žádosti o nahlížení do spisu žádné přestupkové řízení [ani z moci úřední, ani na návrh – ve vztahu k přestupku podle § 49 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích] zahájeno. V tomto ohledu ostatně závěrům stěžovatele přisvědčil i krajský soud, na jehož správné závěry lze v tomto směru pro stručnost odkázat.

Dále však Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že za této situace bylo na žalobkyni, domáhala-li se nahlížení do spisu, aby tvrdila a prokázala, že jsou na její straně dány důvody pro nahlížení předvídané § 38 odst. 2 správního řádu. Zdejší soud v tomto ohledu poukazuje na svůj rozsudek ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 17/2010 - 73, www.nssoud.cz, v němž uzavřel, že „*(u)stanovení § 38 odst. 2 správního řádu váže oprávnění nahlédnout do spisu na prokázání vážných důvodů či právního zájmu. Nestačí tedy pouze povinnost tyto důvody tvrdit, ale též prokázat. Důkazní břemeno leží zcela nepochybně na žadateli o nahlédnutí do spisu.*" V nyní posuzované věci Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro odchýlení se od dříve vysloveného právního názoru.

V záznamu do spisu ze dne 31. 8. 2009, podepsaném žalobkyní, správní orgán prvního stupně podotkl, že „*(d)ále lze umožnit nahlédnout do spisu podle správního řádu, je však nutné z její strany prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod. To však jmenovaná na žádost předsedy Komise neučinila. Oznamovatelka a podezře[l]á zároveň tvrdí, že je podle textu výzvy k podání vysvětlení obviněná.*" Ze správního spisu tak jednoznačně plyne, že správní orgán prvního stupně žalobkyni výslovně navrhl, že může do spisu nahlédnout podle § 38 odst. 2 správního řádu v případě, že prokáže právní zájem příp. jiný vážný důvod. Žalobkyně tedy byla poučena o tom, že pro nahlédnutí do spisu v režimu posledně uvedeného ustanovení musí tvrdit a prokazovat skutečnosti osvědčující její právní zájem či jiný vážný důvod. Jakkoliv si lze představit podrobnější odůvodnění závěru týkajícího se

nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, usnesení správního orgánu prvního stupně a rozhodnutí stěžovatele požadavku přezkoumatelnosti ještě vyhoví.

Skutečnost, že žalobkyně přes výslovnou výzvu odmítla uvést a prokázat důvody svědčící o naplnění předpokladů stanovených pro nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, a naopak setrvala na tom, že jí právo na nahlížení do spisu náleží výhradně z titulu účastenství ve věci, nemůže legitimně vyústit v poskytnutí ochrany jejím subjektivním veřejným právům. Navíc za situace, kdy byla správním orgánem prvního stupně poučena i o možnosti požadovat poskytnutí informací ze správního spisu postupem předvídaným zákonem o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že povinnost tvrzení a povinnost důkazní není ve vztahu k nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu samoúčelnou. Jsou to totiž právě skutečnosti uváděné žadatelem o nahlížení do spisu a týkající se tvrzeného právního zájmu či jiného vážného důvodu, které správnímu orgánu umožňují posoudit, zda je v konkrétním případě na místě umožnit žadateli do spisu (příp. do jeho části) nahlédnout, nebo zda je případné poskytnout ochranu právům některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejnému zájmu, a nahlédnutí do spisu žadateli s odkazem na překážku předvídanou § 38 odst. 2 správního řádu *in fine* neumožnit.

Nejvyšší správní soud proto nemohl přisvědčit závěru krajského soudu v tom, že by v případě osoby podezřelé ze spáchání přestupku trvání na povinnosti tvrdit a prokazovat skutečnosti osvědčující její právní zájem či jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu představovalo nepřípustný právní formalismus. Po žalobkyni bylo možné důvodně požadovat, aby tvrdila a prokazovala skutečnosti svědčící o naplnění podmínky právního zájmu či jiného vážného důvodu, a umožnila tak správním orgánům vážit, zda vyhovění žádosti o nahlížení do spisu (příp. jeho části) nebude v rozporu s právy jiných dotčených osob či veřejným zájmem, obzvláště pak tehdy, jednalo-li se v daném případě o žádost podanou osobou podezřelou před vlastním zahájením přestupkového řízení, kdy by tato osoba mohla ze spisu seznat obsah vysvětlení podaných jinými osobami.

Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, proto jej zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 28. února 2011

JUDr. Jan Passer
předseda senátu