

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **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. 19177/VZ/2009, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 10. 2010, čj. 51 Ca 15/2009-29,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 13. 10. 2010, čj. 51 Ca 15/2009 - 29, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Komise k projednání přestupků Města Chlumec nad Cidlinou usnesením ze dne 31. 8. 2009, čj. SPR 3439/09 355/2009-Pan, odepřela žalobci nahlédnout do spisu vedeného pod sp. zn. P 54,55/2009. Učinila tak z důvodu, že žalobce nebyl účastníkem řízení, neboť ve věci nebylo zahájeno přestupkové řízení a žalobce ani neprokázal právní zájem či jiný vážný důvod ve smyslu § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“).

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 20. 10. 2009, čj. 19177/VZ/2009, odvolání žalobce proti předmětnému usnesení zamítl.

II.

[3] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), v níž namítl, že se žalovaný nevypořádal s námitkami

uplatněnými v jeho odvolání, nerespektoval „precedens“ ze dne 27. 5. 2009, čj. 8309/VZ/2009, a princip dobré správy. Žalobce byl účastníkem řízení na základě § 72 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „zákon o přestupcích“), neboť mu byla způsobena škoda, a dále na základě § 72 písm. d) citovaného zákona, neboť na jeho návrh bylo zahájeno šetření o přestupku. Jako účastník řízení, tedy jako poškozený a navrhovatel, byl oprávněn nahlížet do spisu i před právní mocí rozhodnutí a nemusel přitom prokazovat právní zájem na nahlédnutí do spisu.

[4] Krajský soud rozsudkem ze dne 13. 10. 2010, čj. 51 Ca 15/2009 - 29, zrušil rozhodnutí žalovaného i správního orgánu prvního stupně pro nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Předně konstatoval, že žalobce nemohl nahlédnout do spisu jako účastník řízení, neboť řízení o přestupku nebylo zahájeno. Pokud však správní orgán neumožnil žalobci nahlédnout do spisu jako jiné osobě podle § 38 odst. 2 správního řádu, neboť odmítl prokázat svůj právní zájem nebo jiný vážný důvod, jednalo se o přepjatý formalismus. Ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu dopadá na celou řadu subjektů: od osob, které nemají s projednávanou věcí nic společného, až po osoby, jejichž vyjádření či stanoviska jsou součástí spisu. Mezi těmito osobami nelze z hlediska jejich zájmů činit rovnítko, proto ani § 38 odst. 2 správního řádu nelze aplikovat paušálně. Obecně podle krajského soudu platí, že ten, kdo chce nahlížet do spisu, musí prokazovat důvod, jenž k tomu má. To však neplatí v případě nahlížení do spisu z důvodu, který mohl a byl schopen správní orgán zjistit sám ze správního spisu, jako tomu bylo v posuzované věci.

[5] Vzhledem ke konkrétním okolnostem věci (vzájemné neshody žalobce s osobou, na kterou podal oznámení o spáchání přestupku) představoval právní zájem nebo jiný vážný důvod žalobce k nahlédnutí do spisu podle krajského soudu již samotný fakt, že žalobce učinil oznámení o přestupku. Žalobce podal oznámení o přestupku a byl předvolán k podání vysvětlení, proto měl právo vědět, jak bylo se spisem od jeho oznámení nakládáno. V daném případě nebylo důvodu pochybovat o zájmu žalobce na nahlédnutí do spisu. Správní orgán tedy po něm neměl požadovat, aby tyto skutečnosti prokazoval, neboť je mohl a byl schopen zjistit sám ze správního spisu. Ostatně správní orgán prvního stupně přistupoval k žalobci jako k poškozenému – potenciálnímu účastníku možného přestupkového řízení, neboť jej oznámením ze dne 9. 12. 2009, čj. SPR 4807/09 355/2009-Pan, vyrozuměl o odložení jeho oznámení.

[6] Tyto závěry ovšem podle krajského soudu současně neznamenají, že by každý oznamovatel přestupku měl bez dalšího oprávnění k nahlížení do spisu. I u těchto osob je nutné rozlišit, zda podáváním podnětů nedochází ke zneužívání práv. Z tohoto důvodu je v § 38 odst. 2 správního řádu dovětek, že nahlédnutím do spisu nesmí být porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dotčených osob. Krajský soud také poznamenal, že spis lze zpřístupnit i jen zčásti.

[7] Krajský soud uzavřel, že těmito skutečnostmi se správní orgán prvního stupně nezabýval a své rozhodnutí v tomto směru řádným způsobem neodůvodnil. Žalovaný vady rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nezjistil a neodstranil je. Proto je i jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

III.

[8] Žalovaný (stěžovatel) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."). Stěžovatel uvedl, že ačkoliv je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně stručné, lze z něj seznat důvody, pro které nebylo žalobci umožněno nahlédnout do spisu na základě § 38 odst. 1 i 2 správního řádu. Z daného usnesení je patrné, že žalobce byl upozorněn i na možnost požádat o informace z předmětného spisu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, čehož však nevyužil. Krajský soud podle stěžovatele opomenul, že žalobce dovozoval své právo nahlížet do spisu podle § 38 odst. 1 správního řádu, tedy na základě svého tvrzeného účastenství v řízení. Za situace, kdy se žalobce nedomáhal nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu, ačkoliv byl o této možnosti poučen, není důvodu, aby správní orgán sám dedukoval žalobcův právní zájem nebo jiný vážný důvod pro nahlížení do spisu. Stěžovatel odkázal na právní závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 17/2010 - 73, podle kterého povinnost prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod leží na žadateli. Krajský soud svým příliš extenzivním výkladem § 38 odst. 2 správního řádu umožňuje nahlížet do spisu takovým osobám, které nemusejí prokazovat právní zájem nebo jiný vážný důvod, neboť zájem je u nich dán již samotným faktem, že učinily oznámení o přestupku. Pokud by již samotná skutečnost, že žalobce učinil oznámení o přestupku, zakládala právní zájem nebo jiný vážný důvod k nahlédnutí do spisu, vedlo by to k vytvoření nové kategorie osob majících právo nahlížet do spisu. V dané věci však podle stěžovatele nenastal důvod umožnit žalobci nahlédnout do spisu na základě § 38 odst. 2 správního řádu, neboť žalobce odmítl prokázat právní zájem nebo jiný vážný důvod.

[9] Stěžovatel odmítl, že ve věci postupoval nesystémově a v rozporu s principy dobré správy, jak tvrdil žalobce. Rozhodnutím ze dne 27. 5. 2009, čj. 8309/VZ/2009, na které žalobce poukázal, žalovaný zrušil rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, neboť z něj nebylo patrné, proč správní orgán nepovažoval žalobce za účastníka řízení, ani to, zda byl žalobce poučen o tom, kdo může do spisu nahlížet a za jakých podmínek. Takové pochybení však v nyní posuzované věci nenastalo.

[10] Stěžovatel dále namítl, že správní orgán prvního stupně nepovažoval žalobce za potenciálního účastníka řízení, jak uvedl krajský soud. Z vyrozumění správního orgánu prvního stupně ze dne 9. 12. 2009, čj. SPR 4807/09 355/2009-Pan, kterým žalobce informoval o odložení jeho oznámení, je zcela zřejmé, že jej považoval za oznamovatele dle § 67 odst. 4 přestupkového zákona, nikoliv za poškozeného. K označení žalobce jako poškozeného v záznamu ze dne 31. 8. 2009, uvedeném na č. l. 29 správního spisu, došlo podle stěžovatele chybou v psaní, neboť z dalších podání správního orgánu prvního stupně je zřejmé, že žalobce nepovažoval za účastníka řízení.

IV.

[11] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti konstatoval, že krajský soud rozhodl v souladu s doporučením Výboru ministrů REC(2004)6 i judikaturou Ústavního soudu. Žalobce se domáhal práva nahlížet do spisu z důvodu, že proti němu bylo vzneseno obvinění. Po oznámení přestupku byl správní orgán nejdříve nečinný a následně předvolal žalobce k podání vysvětlení, aniž by jej poučil o možnosti nahlédnout do správního spisu.

Žalobce nemohl podat vysvětlení, jelikož neznal obsah správního spisu ani důkazní materiál. Vedené přestupkové řízení bylo protizákonné. Ve věci došlo k porušení práv garantovaných Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Žalobce dále uvedl, že jako poškozený nebyl seznámen se správním spisem a důkazním materiálem, nebyli vyslechnuti svědci v jeho prospěch, nemohl se zúčastnit výslechů svědků v jeho neprospěch, nebyl mu poskytnut přiměřený čas k přípravě obhajoby a důkazů a ve věci nebylo rozhodnuto v přiměřené lhůtě. Do doby, než bude žalobce seznámen s obsahem spisu a důkazním materiálem, nelze zkontrolovat, zda správní orgány nepostupovaly v jeho věci účelově.

V.

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

[13] Kasační stížnost je důvodná.

[14] Komise k projednání přestupků Města Chlumec nad Cidlinou odůvodnila odepření nahlédnutí do spisu tím, že vzhledem k tomu, že dosud nebylo zahájeno řízení o přestupku podle zákona o přestupcích, není žalobce účastníkem řízení, a tudíž mu nemůže být spis podle tohoto zákona k nahlédnutí poskytnut. Z odůvodnění usnesení se dále podává, že Komise žalobce upozornila, že může nahlédnout do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu za předpokladu, že prokáže právní zájem nebo jiný vážný důvod. To však žalobce neučinil a současně odmítl i možnost požádat o informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[15] Žalobce v odvolání proti tomuto usnesení namítal, že je účastníkem řízení na základě § 72 písm. b) a d) zákona o přestupcích. Právní zájem či jiný vážný důvod je u něj jednoznačně prokázán změnou právního postavení řádným řešením a vyřešením přestupku. Žalobce však dále uvedl, že na základě svého účastenství nemusí prokazovat právní zájem na nahlížení do spisu.

[16] Jelikož zákon o přestupcích neobsahuje vlastní právní úpravu, postupuje se při nahlížení do spisu v rámci přestupkového řízení podle § 38 správního řádu. Toto ustanovení rozlišuje dva okruhy subjektů, jimž lze umožnit nahlédnout do vedeného správního spisu. První skupinu osob představují účastníci řízení a jejich zástupci, kteří mohou na základě § 38 odst. 1 správního řádu nahlížet do spisu jak v průběhu správního řízení na prvním i druhém stupni, tak i v případě, kdy správní rozhodnutí již nabylo právní moci. Druhou skupinu tvoří osoby odlišné od účastníků řízení, resp. jejich zástupců. Tyto osoby se nemohou nacházet v postavení účastníků řízení či jejich zástupců mimo jiné z důvodu, že správní řízení nebylo (dosud) zahájeno. Dále do této skupiny patří i oznamovatel přestupku, který není, s výjimkou případů vymezených v § 68 odst. 1 zákona o přestupcích, účastníkem řízení. Zatímco v případě účastníků řízení plyne jejich právo na nahlížení do spisu již ze samotné podstaty účastenství, v případě osob odlišných od účastníků řízení (resp. jejich zástupců), správní řád váže umožnění nahlédnutí do spisu na splnění dvou podmínek vymezených v § 38 odst. 2 správního řádu. Taková osoba musí

před správním orgánem tvrdit a zároveň prokázat, že má na nahlédnutí do spisu právní zájem nebo jiný vážný důvod. Správní orgán jí poté umožní nahlédnout do spisu pouze za předpokladu, že tím nebude porušeno právo některého z účastníků řízení, popřípadě dotčených osob anebo veřejný zájem.

[17] Jak žalovaný, tak i krajský soud ve svých rozhodnutích dostatečně objasnili, proč žalobce nebylo možné považovat za účastníka přestupkového řízení, a tedy z jakého důvodu mu nesvědčilo právo nahlížet do spisu na základě § 38 odst. 1 správního řádu. Žalobce v době žádosti o nahlédnutí do spisu nemohl být účastníkem řízení, jelikož řízení o přestupku nebylo ve věci zahájeno. Krajský soud správně poznamenal, že přestupkové řízení není zahájeno samotným oznámením přestupku. Nejvyšší správní soud doplňuje, že v záznamu do spisu ze dne 31. 8. 2009 založeném na č. l. 29 správního spisu a podepsaném žalobcem, je sice u jména žalobce uvedeno „poškozený“, avšak se zřejmě jedná o chybu v psaní, neboť je v něm současně konstatováno, že nebylo zahájeno správní řízení, a proto žalobce nemůže nahlédnout do spisu jako účastník řízení.

[18] Nebyl-li žalobce účastníkem řízení ani jeho zástupcem, musel pro přiznání práva na nahlížení do spisu prokázat právní zájem či vážný důvod. Následně by musel správní orgán zkoumat, zda nahlédnutím do spisu nedojde k porušení práva některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejného zájmu.

[19] Krajský soud ve svém rozhodnutí uvedl, že mezi osobami, jimž svědčí právo na nahlížení do spisu na základě § 38 odst. 2 správního řádu, nelze činit rovnítko. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že to, co od sebe tyto osoby odlišuje, je právě projevený a prokázaný právní zájem či jiný vážný důvod na nahlížení do spisu. Tento zájem či důvod může existovat u jednoho oznamovatele přestupku téhož typu a u druhého nikoliv. Nejvyšší správní soud proto přisvědčil stěžovateli, že za dané situace bylo na žalobci, aby nejenom tvrdil, ale i prokázal, že jsou na jeho straně dány důvody pro umožnění nahlížení do spisu předvídané v § 38 odst. 2 správního řádu. Zdejší soud v tomto ohledu poukazuje na rozsudek ze dne 22. 7. 2010, čj. 9 As 17/2010 - 73, www.nssoud.cz, podle kterého *„(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.“*

[20] Ze záznamu do spisu ze dne 31. 8. 2009 a na něj navazujícího usnesení z téhož dne, čj. SPR 3439/09 355/2009-Pan, plyne, že žalobce byl poučen o tom, že pro nahlédnutí do spisu musí tvrdit a prokazovat skutečnosti osvědčující jeho právní zájem či jiný vážný důvod. Žalobce ovšem v průběhu řízení před správním orgánem prvního stupně ani před žalovaným žádný právní zájem či vážný důvod nejen neprokázal, ale především ani netvrdil. Setrvával totiž na svém názoru, že mu tato povinnost nesvědčí, neboť je poškozeným a oznamovatelem přestupku, tedy účastníkem řízení. Žalobce proto správním orgánům neumožnil ani vážit, zda vyhovění žádosti o nahlížení do spisu (příp. jeho části) není v rozporu s právy jiných dotčených osob či veřejným zájmem.

[21] Správní orgán tedy odepřel žalobci nahlížení do spisu nikoli bezdůvodně, ale výkon tohoto práva navázal na splnění zákonem předpokládaných požadavků. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 2. 2011, čj. 8 As 80/2010 - 68, www.nssoud.cz, týkajícím se

skutkově obdobného případu, zdůraznil, že povinnost tvrzení a povinnost důkazní není ve vztahu k nahlížení do spisu podle § 38 odst. 2 správního řádu samoúčelná. 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, v daném případě pak dalších dotčených osob anebo veřejnému zájmu, a nahlédnutí do spisu žadateli s odkazem na překážku předvídanou § 38 odst. 2 správního řádu *in fine* neumožnit.

[22] Jestliže stanovení podmínek pro to, aby osobě odlišné od účastníka řízení bylo umožněno nahlížení do spisu, není samoúčelné, nelze v posuzované věci požadavek správního orgánu, aby žalobce prokázal právní zájem či jiný vážný důvod považovat za nepřípustný formalismus. Ze správního řádu nelze dovodit, že by správní orgán, a to bez součinnosti žalobce, který v řízení netvrdil ani neprokázal onen zájem nebo důvod, měl splnění těchto podmínek dedukovat či presumovat z obsahu správního spisu či pouhé skutečnosti, že žalobce je oznamovatelem možného přestupku způsobeného sousedskými spory. Dlužno přitom konstatovat, že žalobce se v rámci řízení před správním orgánem prvního stupně ani před žalovaným, a nadto ani v žalobě nedomáhal nahlížení do spisu na základě § 38 odst. 2, nýbrž na základě § 38 odst. 1 správního řádu. Za takové situace pak nelze správnímu orgánu vytýkat, že nikterak blíže nerozváděl své úvahy o právních zájmech žalobce ve smyslu § 38 odst. 2 správního řádu.

[23] Nejvyšší správní soud se proto v daném případě nemohl ztotožnit se závěrem krajského soudu v tom, že požadovaný právní zájem nebo jiný vážný důvod v případě žalobce zakládala pouhá skutečnost, že žalobce podal oznámení o spáchání přestupku, a správní orgán proto nemusel trvat na povinnosti žalobce tvrdit a prokazovat skutečnosti osvědčující jeho zájem na nahlížení do spisu.

[24] Nejvyšší správní soud závěrem přisvědčuje stěžovateli, že rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je sice stručné, nicméně jsou z něj patrné důvody, pro které nebylo žalobci umožněno nahlédnout do spisu vedeného pod sp. zn. P 54,55/2009. Dané usnesení i rozhodnutí stěžovatele požadavku přezkoumatelnosti vyhovují. Na základě shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek krajského soudu nezákonným, zrušil jej a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

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

V Brně 29. července 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu