2 As 93/2011 - 79

Svobodný přístup k informacím: poskytnutí informací z dozorového spisu státního zástupce

Rozhodnutí státního zastupitelství o žádosti o poskytnutí informací z dozorového spisu státního zástupce podléhá přezkumu ve správním soudnictví (§ 4 odst. 1 s. ř. s.).

(Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 10. 2011, čj. 2 As 93/2011-79)

Prejudikatura: č. 1407/2007 Sb. NSS, č. 1586/2008 Sb. NSS a č. 2241/2011 Sb. NSS; nálezy Ústavního soudu č. 232/2011 Sb., č. 41/2004 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 573/02) a usnesení č. 17/2005 Sb. ÚS (sp. zn. I. ÚS 54/05).

ROZSUDEK

Nejvyšší správní soud

rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: R. K., zastoupeného JUDr. Václavem Hodanem, advokátem se sídlem Wenzigova 5, Praha 2, proti žalovanému: Nejvyšší státní zastupitelství, se sídlem Jezuitská 4, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 5. 2011, č. j. 31 A 108/2010 - 55, takto:

Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 11. 5. 2011, č. j. 31 A 108/2010 - 55, se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Předmět řízení [1] Žalobce (dále jen „stěžovatel") písemně požádal Vrchní státní zastupitelství v Praze o poskytnutí informací - zpřístupnění spisového přehledu z dozorového spisu značky 7 VZV 25/2008, vedeného ve stěžovatelově trestní věci, a o sdělení informací o veškerých případech, kdy Vrchní státní zastupitelství v Praze poskytlo informace z tohoto spisu osobám odlišným od svých zaměstnanců. Vrchní státní zastupitelství v Praze vydalo dne 17. 8. 2010 rozhodnutí, č. j. SIN 4/2010 - 55, kterým žádost stěžovatele o poskytnutí informací odmítlo podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 1 písm. a) odst. 3 a 6 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím"). Následně vydalo Nejvyšší státní zastupitelství (dále jen „žalovaný") dne 4. 10. 2010 rozhodnutí, č. j. 1 SIN 102/2010, kterým bylo odvolání stěžovatele proti tomuto rozhodnutí Vrchního státního zastupitelství v Praze zamítnuto podle § 16 odst. 3 a § 20 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. [2] Krajský soud v Brně žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného odmítl podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s."), z důvodu nesplnění jiné podmínky v řízení v podobě neexistence rozhodnutí vydaného správním orgánem ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a vzhledem k neodstranitelnosti tohoto nedostatku. Krajský soud dospěl k závěru, že postupy státního zastupitelství týkající se konkrétního trestního řízení nepodléhají přezkumné pravomoci správních soudů, ale podléhají institutům trestního řádu; konkrétně nahlížení do spisů je upraveno v ustanovení § 65 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním, ve znění pozdějších předpisů (trestní řád). Podle názoru krajského soudu zde totiž státní zastupitelství nevystupuje jako správní orgán ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., ale jako nezávislý a nestranný státní orgán.

II. Obsah kasační stížnosti [3] Stěžovatel se v kasační stížnosti dovolává důvodů vymezených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d), resp. e) s. ř. s., přičemž uvádí, že se domáhá zrušení napadeného usnesení krajského soudu pro nezákonnost. [4] V první řadě má stěžovatel za to, že odmítnutím jeho žalobního návrhu došlo k odepření spravedlnosti; napadené usnesení krajského soudu je totiž v přímém rozporu s ustanovením čl. 2 odst. 2, resp. čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. [5] V případě aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím je v každém konkrétním případě nutno zjišťovat a rozlišovat, jaké je klíčové cílové směřování žádosti o informace, což v tomto případě krajský soud neučinil. Žádost stěžovatele směřuje k občanské kontrole zákonnosti činnosti dozorujícího státního zastupitelství v případě, kdy k okamžiku podání žádosti o informace již bylo trestní řízení pravomocně skončeno. [6] Stěžovatel měl v předmětném trestním řízení procesní postavení; to však není z hlediska věcné příslušnosti správního soudu k žalobnímu návrhu stěžovatele skutečnost rozhodná. Stěžovatel totiž poptává informace, které nejsou - v důsledku systémového postupu uplatňovaného státními zastupitelstvími - v trestním spise, do něhož mají jinak přístup osoby vyjmenované v § 65 trestního řádu, vůbec obsaženy. S ohledem na smysl a účel zákona o svobodném přístupu k informacím a s ohledem na charakter stěžovatelem požadovaných informací nemůže být skutečnost, že stěžovatel poptával informace vztahující se ke konkrétní trestní věci, která se týkala jeho osoby, relevantním důvodem pro přijetí závěru, že předmětná rozhodnutí státních zastupitelství jsou vyloučena ze soudního přezkumu ve správním soudnictví z důvodu, že se nejedná o akty správních orgánů. Z dikce ustanovení § 65 trestního řádu, zmiňovaného krajským soudem, je přitom patrné, že k okamžiku podání žádosti již stěžovatel bezezbytku nesplňoval podmínky pro to, aby mu bylo přiznáno právo nahlížet do trestního spisu; do dozorového spisu, vedeného státním zastupitelstvím, by mu však na základě tohoto ustanovení stejně nebyl umožněn přístup. [7] Státní zastupitelství v obou stupních o žádosti rozhodovalo v postavení správního orgánu, způsobem předvídaným zákonem o svobodném přístupu k informacím. Obě správní rozhodnutí (č. j. 1 SIN 102/2010 a č. j. 1 SIN 4/2010 - 55) jsou podle stěžovatele nepochybně jednostrannými správními úkony, které v konkrétním případě řeší právní poměry určitého adresáta a současně zakládají práva stěžovatele. Předmětná rozhodnutí byla vydána orgánem moci výkonné v oblasti veřejné správy, nelze tedy podle stěžovatele vůbec hovořit o existenci překážky soudního přezkumu ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Nepochybně jde o individuální správní akty správních orgánů (nikoli orgánů činných v trestním řízení), jež jsou výrazem vrchnostenské správy v oblasti práva správního, nikoli práva trestního. S ohledem na zásadu dispoziční přitom není na orgánech veřejné moci určovat, jakými procesními prostředky je povinen uskutečnit svůj úmysl získat konkrétní informace z působnosti povinného subjektu. [8] Za irelevantní považuje stěžovatel odkazy krajského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 As 58/2004 - 45, publ. pod č. 1407/2007 Sb. NSS, a ze dne 19. 6. 2009, č. j. 8 Ans 2/2009 - 38, neboť v těchto případech se soud nezabýval přezkumem rozhodnutí vydaného státním zastupitelstvím v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím.

III. Vyjádření žalovaného [9] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti nejprve uvádí, že napadené usnesení krajského soudu není nesrozumitelné, netrpí nedostatkem důvodů a z postupu soudu není zřejmá ani jiná vada řízení; důvod kasační stížnosti vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy úspěšně uplatnit nelze. [10] Žalovaný nesdílí názor stěžovatele, že odmítnutí žaloby je denegatio iustitiae. Ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny, stejně jako čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, vyjadřuje podrobení státní moci zákonu. Tento princip se v činnosti státních orgánů (včetně soudů) projevuje tak, že jejich pravomoc je vymezena příslušnými zákony, přičemž státní orgány při uplatňování státní moci nesmějí takto vymezený zákonný rámec své pravomoci překračovat. Ustanovení čl. 36 odst. 1 Listiny pak spojuje možnost

domáhat se práva u nezávislého a nestranného soudu stanoveným postupem, tedy na základě příslušného procesního předpisu. Pokud věc nepatří do pravomoci správního soudu, nezbylo, než žalobu odmítnout. [11] Pokud stěžovatel nejprve zdůrazňuje potřebu v každém konkrétním případě zjišťovat a rozlišovat, jaké je klíčové cílové směřování žádosti o informace, tento názor pak v další části kasační stížnosti fakticky opouští, když postavení žalovaného jako správního orgánu dovozuje toliko z postupu, jímž žalovaný vyřídil jeho žádost o informace. S předmětem žádosti ani s procesními prostředky zvolenými stěžovatelem však žalovanému nepříslušelo disponovat. [12] Nad rámec rozhodnutí krajského soudu žalovaný konstatuje, že žádost směřovala k získání kopií písemností z dozorového spisu státního zástupce, a to v rozsahu odpovídajícímu nahlížení do spisu. Podle žalovaného není podstatné, že trestní řízení je již skončeno, neboť tato skutečnost není na překážku využití práv podle § 65 trestního řádu. [13] Žalovaný se k obsahu trestních spisů a dozorových spisů dostatečně vyjádřil v odůvodnění svého rozhodnutí i ve svém vyjádření k žalobě. Nadto již jen poukazuje na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 54/05, z něhož je patrné, že vnitřní pomůcky a pracovní materiály orgánů činných v trestním řízení (v daném případě jimi byly interní podklady sloužící státnímu zástupci k usměrňování postupu ve vyšetřování) se nezakládají do trestního spisu a nevztahuje se na ně právo nahlédnout do spisu podle § 65 odst. 1 trestního řádu. Nejde totiž o důkazy, které by byly či mohly být součástí spisu, na jehož základě bude ve věci rozhodnuto. Dozorový spis je pracovní pomůckou státního zástupce; vše, co má význam z hlediska kontroly zákonnosti postupu orgánů činných v trestním řízení v konkrétní věci, je soustředěno v trestním spisu. [14] Obecně je možné podle žalovaného konstatovat, že nevztahuje-li se na zpřístupnění těchto písemností ani právo osob uvedených v ustanovení § 65 trestního řádu, nelze opodstatnit povinnost orgánu činného v trestním řízení zpřístupňovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím tyto písemnosti osobám nespadajícím pod ustanovení § 65 trestního řádu. [15] Žalovaný proto z uvedených důvodů navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

IV. Argumentace Nejvyššího správního soudu [16] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Krajského soudu v Brně v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody v kasační stížnosti uvedenými, a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[17] Brojí-li stěžovatel kasační stížností proti usnesení krajského soudu, kterým byla jeho žaloba odmítnuta, přichází z povahy věci zpravidla v úvahu jen kasační důvod vymezený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tj. nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu; z tohoto hlediska tedy Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení. [18] Krajský soud se k žalobě stěžovatele odmítl meritorně zabývat napadeným rozhodnutím žalovaného z důvodu, že žalovaný nerozhodoval jako správní orgán ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. S tímto postupem se Nejvyšší správní soud nemohl ztotožnit, a to z následujících důvodů. [19] Podle § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy. [20] Z hlediska dělby státní moci spadá státní zastupitelství do moci výkonné (viz čl. 80 Ústavy ČR), což se odráží do jeho postavení a působnosti vymezené zákonem č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství, ve znění pozdějších předpisů. Státní zastupitelství je zřízeno jako soustava úřadů státu, jež jsou určeny k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu ve věcech svěřených zákonem do působnosti státního zastupitelství. Stěžejním úkolem státního zastupitelství, výslovně stanoveném i v čl. 80 odst. 1 Ústavy, je zastupování státu veřejnou žalobou v trestním řízení. Z ústavního zakotvení státního zastupitelství lze dovozovat, že se nejedná o „správní úřad" ve smyslu čl. 79 Ústavy, nýbrž že jde o specifický státní orgán moci výkonné, který je ve specifickém vztahu podřízenosti k ministerstvu spravedlnosti (k tomu viz nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2004, I. ÚS 573/02, N 41/32 SbNU 397, a zejména nález ze dne 28. 6. 2011, Pl. ÚS 17/10, č. 232/2011 Sb., vše dostupné na http://nalus.usoud.cz). [21] Vymezené postavení státního zastupitelství nicméně nevylučuje, aby byl tento státní orgán povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. Jakkoliv totiž v převažující části činnost státního zastupitelství nespadá do oblasti výkonu veřejné správy, jedná se o státní orgán, na nějž se bezpochyby minimálně v rozsahu výkonu „správní agendy" vztahuje režim zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto ohledu lze poukázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 - 68, podle něhož je ve stejném rozsahu povinným subjektem prezident republiky, či na rozsudek tohoto soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007 - 52, publ. pod č. 1586/2008 Sb. NSS, který toto postavení přiznal veřejnému ochránci práv (veškerá rozhodnutí Nejvyššího správná soudů jsou dostupná na http://www.nssoud.cz). [22] Lze ostatně poukázat i na samotný zákon o státním zastupitelství, podle jehož ustanovení § 13e odst. 1 písm. f) nejvyšší státní zástupce vykonává správu Nejvyššího státního zastupitelství tím, že zajišťuje poskytování informací Nejvyšším státním zastupitelstvím podle zvláštního právního předpisu, resp. podle jehož ustanovení § 13f odst. 1 písm. f) vrchní státní zástupce vykonává správu vrchního státního zastupitelství tím, že zajišťuje poskytování informací vrchním státním zastupitelstvím podle zvláštního právního předpisu. Pro krajské státní zastupitelství a okresní státní zastupitelství pak platí stejná povinnost [§ 13g odst. 1 písm. k) a § 13h odst. 1 písm. f) zákona o státním zastupitelství]. Všechny organizační stupně státního zastupitelství tedy vykonávají část své působnosti v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. [23] Ve vztahu k poskytování informací ze strany státního zastupitelství pak již Nejvyšší správní soud (byť ve skutkově odlišné věci) uvedl, že rozhodování správních soudů nelze ve vztahu ke státnímu zastupitelství, např. v návaznosti na práva a povinnosti vyplývající ze zákona o svobodném přístupu k informacím, vyloučit, byť v obecné rovině se bude s ohledem na vymezení pravomocí státního zastupitelství podle zákona o státním zastupitelství jednat o výjimečné případy (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 6. 2009, č. j. 8 Ans 2/2009 - 38). V jednom ze starších rozsudků, na který poukázal i krajský soud ve svém odůvodnění, Nejvyšší správní soud sice poměrně striktně uvedl, že „zákon tedy vůbec nepředpokládá, že by státní zastupitelství jakkoliv rozhodovalo podle předpisů ve správním řízení, tedy v žádném případě není založena pravomoc ve správním řízení rozhodovat o právech a povinnostech. (...) Přestože státní zastupitelství je v Ústavě zařazeno k moci výkonné, nejedná se o vykonavatele veřejné správy ve smyslu § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (...)" (viz rozsudek ze dne 27. 10. 2005, č. j. 6 As 58/2004 - 45), nicméně v daném případě se skutkově jednalo o žalobu proti usnesení státního zástupce, resp. usnesení policejního orgánu, kterým bylo podle § 159 odst. 1 trestního řádu, v relevantním znění, odloženo trestní oznámení žalobce. Nejvyšší správní soud tedy v případě rozhodovaném uvedeným rozsudkem nemusel brát v potaz povinnost poskytování informací v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím ze strany státního zastupitelství, a proto uvedené rozhodnutí nezakládá důvod pro postup nyní rozhodujícího senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. [24] V daném případě stěžovatel požadoval poskytnutí informací z dozorového spisu, vedeného ve stěžovatelově trestní věci Vrchním státním zastupitelstvím v Praze. Krajský soud ve svém rozsudku poukázal na to, že nahlížení do trestních spisů upravuje ustanovení § 65 trestního řádu. Nejvyšší správní soud již dříve vyložil, že nahlížení do trestního spisu podle uvedeného ustanovení trestního řádu splňuje požadavek komplexnosti úpravy, a proto se v této části jedná o zvláštní právní úpravu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, což znamená, že pro případy nahlížení do spisů se tento zákon nepoužije (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010 - 104, publ. Pod č. 2241/2011 Sb. NSS). Obdobně se postupuje např. při poskytování informací formou nahlížení do správního spisu, kdy se použije komplexní úprava institutu nahlížení do spisu podle § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, čímž je vyloučena aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 - 78). V nyní posuzovaném případě se však jedná o poněkud jinou situaci z důvodu, že nahlížení do dozorového spisu státního zástupce nelze podřadit pod uvedenou komplexní úpravu nahlížení do spisů. [25] Podrobnosti vedení dozorového spisu upravuje pokyn obecné povahy nejvyššího státního zástupce ze dne 25. 10. 2004, č. 7/2004, jímž se vydává kancelářský řád státního zastupitelství, v platném znění (dále též „kancelářský řád státního zastupitelství").

Dozorový spis slouží k dokumentaci dozoru nad trestním stíháním a účasti státního zástupce v prvním stupni trestního řízení, poskytuje přehled o průběhu trestního stíhání od nápadu věci až po její skončení. Dozorový spis obsahuje kromě rozhodnutí a opatření státního zástupce a dalších písemností dokumentujících výkon jeho dozoru, též stejnopisy nebo kopie protokolů o výslechu obviněného a nejdůležitějších svědků, klíčových znaleckých posudků, protokolů o hlavním líčení (jsou-li v řízení před soudem vyhotovovány) a soudních rozhodnutí (viz ustanovení § 140 odst. 1 a 2 kancelářského řádu státního zastupitelství). Dozorový spis se vede paralelně s trestním spisem, nicméně, jak bylo zmíněno již výše, nevztahuje se na něj režim nahlížení do spisu ve smyslu ustanovení § 65 trestního řádu. Jak potvrzují i komentáře k trestnímu řádu, pod „spisy" ve smyslu ustanovení § 65 trestního řádu nelze podřazovat tzv. dozorové spisy státního zástupce a proto se na ně nevztahuje právo nahlížet do spisů (viz Šámal, P. a kol. Trestní řád. Komentář. I. Díl. 6. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 442). [26] Na tomto podkladě se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda je možné na poskytování informací z dozorového spisu státního zástupce aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím, pokud ve vztahu k dozorovému spisu neexistuje komplexní právní úprava nahlížení do tohoto druhu spisu, resp. přesněji řečeno, v rámci trestního řízení neexistuje nástroj, který by nahlížení do dozorového spisu státního zástupce umožňoval.

[27] Je nepochybné, že při vedení dozorového spisu státní zástupce vystupuje v pozici orgánu činného v trestním řízení, nikoliv v pozici orgánu veřejné správy, jak patrně chtěl zdůraznit krajský soud v napadeném usnesení, když uvedl, že „postupy státního zastupitelství týkající se trestního řízení nepodléhají přezkumné pravomoci správních soudů, ale podléhají institutům upravených trestním řádem". Soudy ve správním soudnictví rozhodně nejsou oprávněny ingerovat do postupů státního zástupce či jiného orgánu činného v trestním řízení, potažmo rozhodovat o zákonnosti či správnosti těchto postupů. Poskytování informací vztahujících se k působnosti státního zástupce jakožto státního orgánu moci výkonné však rozhodně nelze označit za postup v trestním řízení, jehož účelem je náležité zjištění trestných činů a spravedlivé potrestání jejich pachatelů (§ 1 odst. 1 trestního řádu), přestože se požadované informace postupů orgánů činných v trestním řízení dotýkají. Je však třeba zároveň zdůraznit, že poskytováním informací, jež se týkají trestního řízení, nesmí být účel trestního řízení ohrožen, proti čemuž právní úprava povinným subjektům (tedy i žalovanému) poskytuje příslušné právní nástroje. Tyto nástroje jsou obsaženy jak v samotném trestním řádu (viz § 8a a násl.) tak v zákoně o svobodném přístupu k informacím (viz níže), přičemž platí, že poskytování informací v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím nesmí obcházet omezení vyplývající z podstaty samotného trestního řízení (k tomu viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010 - 104, publ. pod č. 2241/2011 Sb. NSS). [28] Pokud je požadována informace ze spisů týkajících se trestního řízení, je nutno poukázat na ustanovení § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím, které bylo do tohoto zákona včleněno novelou č. 274/2008 Sb., s účinností od 1. 1. 2009: Povinný subjekt neposkytne informaci o činnosti orgánů činných v trestním řízení, včetně informací ze spisů, a to i spisů, v nichž nebylo zahájeno trestní řízení, dokumentů, materiálů a zpráv o postupu při prověřování oznámení, které vznikly činností těchto orgánů při ochraně bezpečnosti osob, majetku a veřejného pořádku, předcházení trestné činnosti a při plnění úkolů podle trestního řádu, pokud by se tím ohrozila práva třetích osob anebo schopnost orgánů činných v trestním řízení předcházet trestné činnosti, vyhledávat nebo odhalovat trestnou činnost nebo stíhat trestné činy nebo zajišťovat bezpečnost České republiky. Ustanovení jiných zákonů o poskytování informací tím nejsou dotčena. Tímto ustanovením svým způsobem došlo k doplnění výluky z informační povinnosti v ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) zákona o svobodném přístupu informacím, podle něhož povinné subjekty neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení (k této problematice podrobně viz již zmiňovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 12. 2010, č. j. 1 As 44/2010 - 103, publ. pod č. 2241/2011 Sb. NSS). [29] Ustanovení § 11 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím dokládá, že zákonodárce předpokládal rozhodování povinných subjektů též o žádostech požadujících poskytnutí informací ze spisů týkajících se trestního řízení; nejedná-li se ovšem o výluku ve smyslu § 65 trestního řádu. Jak bylo rozvedeno výše, v případě poskytování informací z dozorového spisu státního zástupce nelze tuto výluku uplatnit. Žádost o informace z dozorového spisu je tak nutné vyřídit v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, s tím, že povinný subjekt musí zvážit, zda a v jakém rozsahu se uplatní příslušná zákonná omezení práva na poskytnutí informace. Soudu pak přísluší posouzení zákonnosti uplatnění tohoto omezení. [30] Tento závěr není v rozporu s názorem, který zdejší soud vyslovil ve svém dřívějším rozsudku ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 - 73, v němž mj. navázal na usnesení Ústavního soudu ze dne 26. 7. 2005, sp. zn. I. ÚS 54/05, totiž že „pokud obviněný (či jiné osoby vyjmenované v § 65 odst. 1 trestního řádu) nemá právo seznámit se s pokyny státního zástupce udělenými policejnímu orgánu, tím spíše nemají právo na jejich zpřístupnění ani ostatní osoby". Jak bylo vymezeno výše, dozorový spis obsahuje množství různých informací - vedle informací o průběhu konkrétního trestního řízení zahrnuje rovněž např. rozhodnutí a opatření státního zástupce a další písemnosti, které prokazují výkon jeho dozoru. Lze tedy předpokládat, že na poskytnutí informací z dozorového spisu bude nutné uplatnit různá omezení plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím (ve vazbě na zachování účelu trestního řízení). Jak lze konkrétně dovozovat z naposled citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, pokud by požadovanou informací z dozorového spisu byly pokyny státního zástupce udílené policejnímu orgánu, došlo by k uplatnění výluky podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu). Nelze dokonce ani vyloučit, že by se na informaci požadovanou z dozorového spisu vztahovalo více zákonných omezení zároveň. [31] Přestože tedy při vedení dozorového spisu státní zástupce vystupuje v pozici orgánu činného v trestním řízení, platná právní úprava nevylučuje, naopak evidentně počítá s tím, že rozhodování o žádosti požadující poskytnutí informací z dozorového spisu státního zástupce spadá do režimu zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto smyslu je nutné nahlížet na rozhodnutí žalovaného jako na rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy spadající do pravomoci soudů rozhodujících ve správním soudnictví.

V. Shrnutí a náklady řízení [32] Krajský soud dospěl v této věci k nesprávnému závěru, pokud žalobu stěžovatele odmítl a vyloučil tak ze soudního přezkumu rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací z dozorového spisu státního zástupce. [33] Nejvyšší správní soud konstatuje, že došlo k naplnění kasačního důvodu vymezeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., a proto napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.); musí tedy přistoupit k věcnému přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí. [34] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 4. října 2011

JUDr. Vojtěch Šimíček

předseda senátu

8 As 34/2005-76

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud

rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera, v právní věci žalobce Ing. A. D., zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem v Praze 4, Za Zelenou liškou 967/B, proti žalovanému Ministerstvu kultury, Praha 1, Maltézské náměstí 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 13. 1. 2003, čj. 859/2003-OPP/P, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2005, čj. 5 Ca 63/2003 48, takto:

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení o kasační stížnosti ve výši 1075 Kč, ve lhůtě 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce žalobce.

Odůvodnění:

Rozhodnutím ze dne 13. 1. 2003 žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Krajského úřadu kraje, odboru kultury a památkové péče, (dále též "krajský úřad"), ze dne 12. 12. 2002, čj. KUJI 3425/2002/KUJIP001IUHO, kterým krajský úřad podle § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, nevyhověl žádosti žalobce o poskytnutí kopie rozhodnutí krajského úřadu ze dne 22. 11. 2002, čj. KUJI 1923/2002/KUJIP001IUS5.

Žalobce se žalobou ze dne 14. 3. 2003, podanou u Městského soudu v Praze, domáhal zrušení shora uvedených rozhodnutí žalovaného a Krajského úřadu kraje.

Žalobce svůj návrh odůvodnil tím, že dne 4. 12. 2002 podal u krajského úřadu písemnou žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, o poskytnutí informací formou kopie správního rozhodnutí Krajského úřadu kraje, odboru kultury a památkové péče ze dne 22. 11. 2002. Krajský úřad v rozporu s žádostí podanou podle § 14 odst. 3 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím dovodil, že se na žádost nevztahuje citovaný zákon, ale správní řád (konkrétně ustanovení § 23 odst. 2). Zákon o svobodném přístupu k informacím je zákonem speciálním, správního řádu může být použito pouze subsidiárně, žalobce byl postupem krajského úřadu zkrácen na svém právu vyplývajícím z ustanovení článku 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Žalobce na podporu svého tvrzení odkázal k rozhodnutím Krajského soudu v Ostravě ze dne 9. 4. 2001, sp. zn. 22 Ca 551/2000 a Krajského soudu v Praze ze dne 3. 12. 2002, sp. zn. 44 Ca 179/2002. Rozhodnutí krajského úřadu dále vytknul nepřezkoumatelnost, neboť z něj nevyplývá, jak krajský úřad dospěl k závěru o neodůvodněnosti požadavku žalobce. Důvody odepření informací uvedené krajským úřadem pak nespadají mezi důvody, pro které by bylo možné poskytnutí informací odepřít podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalobce rovněž zdůraznil, že článek 11 odst. 1 písm. c) přílohy č. 1 Usnesení vlády č. 875 ze dne 6. 9. 2000 (Metodický pokyn ke sjednocení postupu orgánů veřejné správy při provádění zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) stanoví povinnost zhotovení kopií na přání žadatele.

Žalovaný sice k odvolání žalobce správně dovodil, že správní řád není zvláštním předpisem ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím, nezákonně však uzavřel, že je nutno respektovat omezení vyplývající z ustanovení § 23 odst. 2 správního řádu tím, že jiné osoby než účastník řízení musí prokázat odůvodněnost svého požadavku. Opominul přitom nejen fakt, že žalobce nepožadoval nahlédnutí do spisu, ale rovněž skutečnost, že požadované rozhodnutí bylo vydáno na základě podnětu žalobce ve věci, o kterou se žalobce dlouhodobě intenzivně zajímá. Přestože žalobce uvedl podrobně důvody své žádosti, žalovaný v jejich kontextu žádost neposuzoval a v uvedeném rozsahu je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné. Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví případy, kdy je přístup k informacím omezen či vyloučen, není však paušálně stanoveno, že by aktuální vedení správního či jiného řízení v dané věci bylo překážkou zpřístupňování informací.

Žalovaný navrhl, aby soud řízení zastavil. Své stanovisko odůvodnil tím, že obsah žádosti žalobce i podaného odvolání může být sporný, neboť obsahem obou písemností není žádost o poskytnutí informace, nýbrž žádost o poskytnutí kopie části správního spisu. Poskytnutí konkrétních informací se žalobce ve své žádosti domáhal pouze zprostředkovaně. Nelze přisvědčit žalobci, domáhá-li se možnosti pořizovat si ze správního spisu opisy a výpisy bez ohledu na ustanovení § 23 správního řádu. Žalovaný však vyzval krajský úřad, aby poskytl žalobci konkrétní informace, jichž se podle obsahu původní žádosti a odvolání domáhal. Tyto informace pak byly žalobci sděleny dopisem krajského úřadu ze dne 27. 3. 2003. Žalovaný se proto domnívá, že věcný důvod pro provedení soudního řízení již pominul. Na závěr žalovaný podotknul, že věc byla šetřena rovněž veřejným ochráncem práv.

Žalobce v replice předně popřel tvrzení žalovaného o sporném obsahu žádosti žalobce ze dne 4. 12. 2002 a odvolání ze dne 18. 12. 2002 a dodal, že žádost jednoznačně směřuje k poskytnutí kopie přesně určené písemnosti, odvolání pak stejně jednoznačně směřuje proti odepření informace. Není ani pravdou, že by žalobce žádal o poskytnutí informací pouze zprostředkovaně. Ohledně informace poskytnuté dopisem ze dne 27. 3. 2003 žalobce uvedl, že se jedná o pokus obejít žádost žalobce a citace vytržené z kontextu rozhodnutí nemohou nahradit požadovanou informaci jako celek.

Městský soud žalobou napadená správní rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 29. 4. 2005:

Uvedl, že povinný subjekt (správní orgán) je povinen poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti, s výjimkou poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu. Za zvláštní předpis ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze označit správní řád, který je obecným předpisem o správním řízení, a který v § 23 stanoví, že účastníci mají právo nahlížet do spisu. Z § 23 správního řádu ale nelze dovodit, že žadatelům o informaci podle zákona budou všechny informace odepřeny z toho titulu, že nejsou účastníky správního řízení. Odepřeny mohou být jen ty informace, jejichž poskytnutí je omezeno zákonem. V ostatních případech musí být informace poskytnuta, aniž by byla posuzována důvodnost požadavku na její poskytnutí, a to postupem a ve formě, kterou zákon stanoví, tj. včetně možnosti pořídit si kopii rozhodnutí.

Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu včasnou kasační stížností, jejíž

důvody spatřuje v nesprávném právním posouzení věci městským soudem ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Přitom se odvolal na právní názor vyslovený Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 1. 2004, ve věci vedené pod sp. zn. 5 A 158/2001, podle kterého ačkoli má správní řád povahu obecného právního předpisu ve vztahu ke zvláštním předpisům upravujícím správní řízení pokud se týká § 23 správního řádu je ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím naopak ustanovením zvláštním a v případech, na které se vztahuje § 23 správního řádu nelze tedy aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatel požádal rovněž o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalobce navrhl zamítnutí kasační stížnosti. Ve svém vyjádření rozvedl vztah mezi ustanovením § 23 správního řádu a zákonem o svobodném přístupu k informacím, zdůraznil, že § 23 správního řádu představuje dílčí kusou úpravu neaplikovatelnou mimo správní řízení samotné. Připomenul, že žádal o zpřístupnění požadované informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, ve formě kopie přesně identifikované písemnosti, a to zcela mimo rámec správního řízení.

Kasační stížnost není důvodná.

O důvodech kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvážil (vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti, podle § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.) následovně:

Stěžovatel kasační stížnost odůvodnil odkazem k právnímu názoru vyslovenému Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 27. 1. 2004, čj. 5 A 158/2001 100 . V citovaném rozhodnutí se Nejvyšší správní soud zabýval mj. vztahem mezi zákonem o svobodném přístupu k informacím a správním řádem, jmenovitě ustanovením § 23 správního řádu. Dospěl přitom k závěru, že ustanovení § 23 správního řádu o nahlížení do spisů bezesporu slouží k získání informací o správním spise 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 č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud neshledal v nyní posuzované věci důvod odchýlit se od citovaného právního názoru. Nelze však přisvědčit stěžovateli a jeho závěrům, které z tohoto rozhodnutí vyvozuje.

Zákon o svobodném přístupu k informacím zajišťuje provedení práva zaručeného Listinou základních práv a svobod v článku 17 odst. 1 (práva na informace); toto právo lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Potřebné informace jsou jednak nástrojem kontroly veřejnosti vůči orgánům spravujícím věci veřejné, jednak slouží jako podklad pro volbu postupu každého jednotlivého občana při správě věcí veřejných. Zákon o svobodném přístupu k informacím tak představuje normu obecnou, což nevylučuje, aby určité otázky byly pro vymezený okruh právních vztahů a subjektů řešeny v jiných právních předpisech, např. v § 23 správního řádu jako v posuzované věci.

Z § 23 správního řádu vyplývá, že účastníci řízení a jejich zástupci (v některých případech – a to prokáže-li odůvodněnost svého požadavku, i jiná osoba) mohou získat informace o řízení před správními orgány nahlížením do spisu. Citované ustanovení zároveň upravuje maximální možnou šíři tohoto oprávnění, tj. právo nahlížet do spisu v celém jeho rozsahu s výjimkou protokolu o hlasování, a aniž by nahlížející osoba musela jakkoliv specifikovat obsah informací, které hodlá ve spisu nalézt. V takto široce koncipovaném oprávnění přístupu ke spisu ustanovení § 23 správního řádu (v souladu se shora citovaným názorem Nejvyššího správního soudu) vylučuje aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento závěr ovšem nemůže vyloučit užší přístup (podle zákona o svobodném přístupu k informacím) k informacím obsaženým ve spise o správním řízení, není-li poskytnutí požadované informace zákonem omezeno.

Nejvyšší správní soud považuje žádost o kopii rozhodnutí, jak byla žalobcem podána, za jednoznačnou žádost o informace v tomto rozhodnutí obsažené; zákon o svobodném přístupu k informacím neobsahuje definici "informace" – obecně je obsah tohoto výrazu chápán jako "zpráva, sdělení", jako určitý projev, ve kterém se konstatují fakta. Pokud žalobce požadoval kopii rozhodnutí jako celku, pak nevyloučil žádný z údajů v něm obsažených jako takový, který nepožaduje. Úvaha stěžovatele o tom, že žádost o kopii určitého rozhodnutí ze správního spisu není žádostí o informaci o skutečnostech v rozhodnutí obsažených, ale žádostí o nahlédnutí do spisu, není důvodná. Žalobce nepožadoval nahlédnutí do spisu, ale domáhal se informací obsažených v jediném konkrétním rozhodnutí, které ve své žádosti zcela přesně specifikoval. Taková žádost ostatně odpovídá situaci, kdy žadatel nemůže znát detailně obsah požadovaného rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud proto žádost stěžovatele, navíc výslovně tak označenou, považuje za nepochybnou žádost o sdělení informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, která v posuzované věci není ustanovením § 23 správního řádu nijak omezena. V uvedených závěrech Nejvyšší správní soud odkazuje rovněž ke svému rozsudku ze dne 25. 8. 2005, čj. 6 As 40/2004 62 (publikovanému pod č. 711/05 Sb. NSS).

Nejvyšší správní soud poté uzavřel, že kasační stížnost proti rozsudku Městského soudu v Praze není důvodná, proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Nejvyšší správní soud rovněž vážil nezbytnost rozhodnutí o žádosti o odkladný účinek kasační stížnosti. Dospěl k závěru, že o ní není třeba rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl neprodleně po jejím podání. Při rozhodnutí o kasační stížnosti je pak rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení ve vztahu k žalobci má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., za použití § 120 s. ř. s. Žalobce, který byl ve sporu zcela úspěšný má právo na náhradu nákladů řízení, spočívajících v nákladech právního zastoupení (tj. jeden úkon právní služby po 1000 Kč podle § 9 odst. 1 vyhlášky č. 177/1996 Sb., a jeden paušální poplatek 75 Kč podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 28. března 2006

JUDr. Michal Mazanec

předseda senátu

6 As 52/2007 - 80

Žádost o informace (byť by byly obsaženy ve správních spisech) podanou dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, nelze odmítnout s odůvodněním, že jde o žádost o nahlédnutí do spisu dle § 23 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád). Správní orgán posoudí, zda je informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím oprávněn poskytnout či nikoliv.

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud

rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Bohuslava Hnízdila a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **T. P.,** zastoupeného JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, se sídlem Převrátilská 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 Prazeze dne 28. 3. 2007, č. j. 7 Ca 240/2005 - 45, se zrušuje a věc se tomuto soudu vracík 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 přiléhavý, 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 rekvalifikovat 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 přiléhavá - 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 obšírně, 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 spočívají 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 stiženo 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. 71/19967 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 prvá s. ř. s.).

Poučení:

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

V Brně dne 15. září 2008

JUDr. Bohuslav Hnízdil

předseda senátu

Systém ASPI - stav k 25.3.2012 do částky 35/2012 Sb. a 17/2012 Sb.m.s.
Obsah a text JUD139598CZ - stav k 3. 4.2012

2 As 38/2007-78

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 stížnosti 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 nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2006, neboť by se jednalo o zpětnou účinnost (zákaz pravé retroaktivity několikráte ve svých rozhodnutích dovodil 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 kdokoliv v podstatě na cokoliv, 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

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 nabyl účinnosti až dne 1. 1. 2006, neboť by se jednalo o zpětnou účinnost (zákaz pravé retroaktivity několikráte ve svých rozhodnutích dovodil 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 kdokoliv v podstatě na cokoliv, 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 nepřípustnou 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 nepřípustné, 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 jakýmikoli 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 umenšil 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 nepřípustná ve smyslu § 104 odst. 4 s. ř. s. není (koneckonců žalobce sám navrhoval její zamítnutí, nikoliv odmítnutí, k němuž by muselo dojít v případě nepřípustnosti 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. nález 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 (vyloučených § 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 žádná 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 přiléhavá. 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 předpovídaných 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 neomezovaný 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.).

Poučení:

Proti tomuto rozsudku nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. srpna 2008

JUDr. Miluše Došková

předsedkyně senátu