



MVCRX032NOI7
prvotní identifikátor

odbor legislativy a koordinace předpisů

náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV- 95928-4/LG-2016

Praha 28. července 2016

Magistrát města Jihlavy

odbor dopravy
Tyršova 18
Jihlava

Stanovisko k vyřizování žádostí o kopie spisu

K č. j.: MMJ/OD/14914/2015-25

JID: 79963/2016/MMJ

Odbor legislativy a koordinace předpisů obdržel Vaši žádost o stanovisko ve věci žádostí o poskytnutí kopií ze spisu. K Vaší žádosti o stanovisko sdělujeme následující:

Obecně

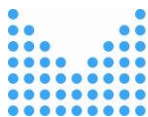
Předně je třeba konstatovat, že ze závěrů judikatury ke vztahu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“ nebo též „InfZ“) jako obecného právního předpisu upravujícího poskytování informací a úpravy nahlížení do spisu podle ustanovení § 38 správního řádu jednoznačně vyplývá, že ustanovení § 38 správního řádu je třeba vykládat jako speciální úpravu k informačnímu zákonu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 InfZ toliko právě k případům nahlížení do spisu (resp. k materiálně obdobným situacím, kdy žadatel požaduje poskytnutí kopií celého spisu, případně jeho převážné části - v takovém



případě bude vždy na posouzení povinného subjektu, zda směřuje žádost de facto k poskytnutí celého spisu), coby jedné z forem přístupu k informacím (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. srpna 2009, č. j. 1 As 51/2009-106, případně v podání zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2012, č. j. 7 Ans 18/2012-23).

Pokud tedy žadatel požaduje nahlédnout do spisu, případně požaduje poskytnutí kopie celého spisu (což se dá materiálně považovat za obdobu fyzického nahlédnutí do spisu), bude povinný subjekt vyřizovat takovou žádost v režimu ustanovení § 38 správního řádu. V případě, že žadatel označí takovou to žádost jako žádost podle informačního zákona, bude na místě ji v režimu informačního zákona rozhodnutím podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ odmítnout s odkazem na ustanovení § 2 odst. 3 InfZ) a následně požadavek řešit podle ustanovení § 38 správního řádu. Povinnost i v takovýchto případech vydat rozhodnutí o odmítnutí podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ vychází z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2009, č. j. 2 As 44/2008-72 (potvrzeného rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2012, 9 Ans 7/2012-56 a rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 10. října 2013, č. j. 9 As 78/2013-26), ve kterých soud uvedl: „*Přesvědčení povinného subjektu o tom, že požadovaná informace nespadá pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím, nezbavuje tento subjekt povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 informačního zákona podané v režimu tohoto zákona. Závěr o tom, že se jedná o informaci, jejíž poskytování upravuje zvláštní zákon (§ 2 odst. 3 informačního zákona), v sobě již zahrnuje věcné posouzení žádosti, jež musí být možné přezkoumat v odvolacím, případně v navazujícím soudním řízení.*“.

Lze tak uzavřít, že žádost o zaslání kopie celého spisu podanou účastníkem řízení (či jinou oprávněnou osobou) v režimu informačního zákona je třeba vyřídit postupem podle ustanovení § 38 správního řádu (a tomu předcházejícím vydáním



rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ - viz výše), přičemž je na uvážení správního orgánu, zda vyhoví požadavku na elektronické zaslání spisu. Účastníkovi řízení svědčí z titulu procesního práva nahlížení do spisu právo přístupu k celému obsahu spisu (až na výjimky). Účastníkovi řízení nesvědčí pouze právo nahlédnout do spisu, ale obecně má podle § 36 odst. 2 správního řádu právo žádat správní orgán i o poskytnutí informací o řízení. Stran zmíněného práva na nahlížení do spisu pak účastníkovi svědčí i právo na kopie (ze) spisu. V zásadě platí, že k pořízení (a předání) kopií je třeba osobní účasti/přítomnosti žadatele, na druhé straně - nepředstavuje-li to nepřiměřené náklady na straně správního orgánu - lze požadované kopie (podklady, informace) poskytnout i jinou cestou (e-mailem, poštou). S ohledem na princip dobré správy a s ohledem na ustanovení § 6 odst. 2 věty první správního řádu („*Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje.*“) doporučuje Ministerstvo vnitra žádostem účastníků řízení o distanční poskytnutí dokumentů ze spisu (např. e-mailem) zpravidla vyhovovat.

Výše uvedené závěry vztahu informačního zákona a ustanovení § 38 správního řádu (při žádosti o nahlédnutí do spisu či žádosti o poskytnutí kopie celého spisu) se uplatní bez ohledu na to, zda je žadatelem podle informačního zákona osoba oprávněná k nahlížení do spisu podle ustanovení § 38 správního řádu či osoba, které toto procesní právo správní řád nepřiznává (rozdíl bude až následně v přístupu k takovým osobám při „překlopení“ požadavku do režimu správního řádu; po vyřízení žádosti rozhodnutím o odmítnutí - viz výše).

Jak bylo uvedeno, specialita ustanovení § 38 správního řádu vůči informačnímu zákonu se užije jen a pouze pro případ žádosti o nahlédnutí do spisu (či jeho materiálního ekvivalentu spočívajícím v žádosti o poskytnutí celého spisu či jeho převážné části např. formou kopie). V jiných případech, tedy pokud v režimu informačního zákona žádány dílčí dokumenty, je nutné žádost vyřizovat v režimu informačního zákona a ustanovení § 38 správního řádu se neužije. I zde platí, že

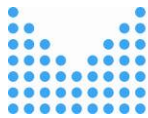


takovou žádost může podat jak osoba oprávněná podle ustanovení § 38 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. prosince 2006, č. j. 5 As 3/2006-70), tak kdokoli jiný. Na osobu oprávněnou však bude povinný subjekt nahlížet jako na privilegovaného žadatele (pokud má tato osoba možnost nahlédnout v zásadě bez omezení do celého spisu podle ustanovení § 38 správního řádu, není logické, aby povinný subjekt uvažoval o aplikaci případných zákonných omezení práva na informace v rámci vyřizování žádosti podle informačního zákona). Vůči ostatním žadatelům nelze vyloučit, že požadovaná informace ze spisu (či její část) nebude rozhodnutím o odmítnutí žádosti poskytnuta na základě některého ze zákonem aprobovaných důvodů.

Pro úplnost pak dodáváme, že rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 7 Ans 18/2012-23 ze dne 13. prosince 2012, které ve své žádosti o stanovisko citujete, podporuje podle našeho názoru výše shrnuté závěry. V předmětném judikátu je totiž v rámci odstavce, který uzavírá Vámi citovaná věta, obsažena následující úvaha Nejvyššího správního soudu: „ (...) *nahlížení účastníka řízení do spisu podle ust. § 38 správního řádu je natolik komplexně upraveným specifickým postupem poskytování informací, že je nutno je aplikovat právě v případě, požaduje-li žadatel kompletní správní spis.*“.

Poskytování informací z „přestupkových“ spisů

Pokud jde o poskytování informací ze spisů vedených v řízeních o přestupcích, je možné na danou problematiku nahlížet v závislosti na tom, zda přestupkové řízení dosud probíhá či již skončilo, a dále v závislosti na tom, zda se žadatel táže na výsledek konkrétního přestupkového řízení (žádá o sdělení, kdo byl pachatelem, zda byl uznán vinným, jaký mu byl uložen trest, nebo žádá o kopii vydaného rozhodnutí apod.) nebo zda požaduje poskytnutí obecných informací o výkonu přestupkové „agendy“. Pokud žadatel požaduje poskytnutí konkrétní informace z přestupkového řízení, které dosud nebylo ukončeno, bude možné



uplatnit důvod podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, obvykle ve spojení s ustanovením § 8a téhož zákona, jenž chrání osobnost fyzické osoby (v daném případě přestupce). Takto bude nepochybně možné odmítnout požadavky na poskytnutí celých písemností uložených ve správním spise, stejně tak jako i údaj o osobě podezřelého ze spáchání přestupku (tento údaj by bylo na místě poskytnout jen zcela výjimečně, a to za podmínky dodržení dále uvedených pravidel).

Složitější je odpověď na otázku, zda, a pokud ano za jakých podmínek, má být poskytnuta informace o výsledku pravomocně ukončeného přestupkového řízení. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu z posledních let pojímá vztah mezi právem na informace a právem na ochranu osobnosti jako vztah dvou konkurujících si ústavních práv, jenž je nutné řešit na základě principu proporcionality. To znamená v konkrétních případech vždy zvažovat, zda převažuje ochrana osobnosti, nebo zda má být např. s ohledem na určitý legitimní veřejný zájem informace zpřístupněna. Z judikatury lze zmínit např. nález Ústavního soudu vztahující se k poskytování informací o komunistické minulosti dnes aktivních soudců (nález sp. zn. I. ÚS 517/10) nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu, vztahující se k informacím o platech a odměnách pracovníků povinných subjektů (zejména rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62) či k poskytnutí jmenného seznamu osob, kterým bylo uděleno státní občanství dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství (rozsudek ze dne 13. srpna 2014, č. j. 1 As 78/2014-41).

Ministerstvo vnitra zastává stanovisko, že žádost o informace týkající se konkrétního přestupce (obvykle zda byl stíhán a zda a jak byl potrestán) nelze bez dalšího (automaticky) odmítnout s odkazem na ustanovení § 8a informačního zákona. Je vždy nutné zabývat se především povahou přestupkového jednání, osobou přestupce a všemi dalšími souvislostmi, za nichž byl přestupek spáchán. Tam, kde s ohledem na tyto skutečnosti zcela zjevně převáží legitimní zájem na informování veřejnosti, je nutné ochranu osobních údajů prolomit a informaci



poskytnout. Zejména pak povaha osoby přestupce (např. představitelé státních orgánů či územních samosprávných celků) může být pro určité informování o přestupkových řízeních směřodátná. Za učebnicový příklad prolomení ochrany osobních údajů přitom lze považovat přestupky podle zákona o střetu zájmů, jichž se dopustili veřejní funkcionáři vymezení v § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. února 2015, č. j. 2 As 196/2014-28 ve vztahu k osobě ministra a poslance). Není třeba podrobněji vysvětlovat, proč v případě přestupku senátora nebo poslance podle zákona o střetu zájmů převáží právo na informace oproti právu na ochranu osobních údajů. Ochrana svědků by však měla být zachována v každé situaci.

Bude-li žadatel žádat o poskytnutí kopie přestupkového rozhodnutí konkrétního přestupce, uplatní se pravidla uvedená v předchozím odstavci. Vždy bude nutné posuzovat obsah konkrétního rozhodnutí. Tam, kde veřejný zájem na poskytnutí informace nepřeváží, je na místě žádost zcela odmítnout (obvykle s odkazem na ochranu osobnosti). Tam, kde by podle zmíněných pravidel bylo možné určité omezené informace o přestupci sdělit, bude třeba pečlivě posoudit obsah poskytovaného rozhodnutí a zvážit, zda je lze vydat zcela nebo pouze v omezené míře (např. po anonymizaci svědků apod.). Pokud by však žadatel žádal o poskytnutí kopií správních rozhodnutí o přestupcích bez vazby na konkrétního přestupce, bude možné taková rozhodnutí poskytnout po vyloučení osobních údajů, resp. za podmínky, že z poskytovaného textu rozhodnutí nebude žadatel schopen identifikovat osobu přestupce či další osoby. Naopak žádá-li žadatel poskytnutí obecných informací o přestupkových řízeních (např. výsledky výkonu této agendy za určité období), zpravidla nebude na místě žádost odmítnout (ledaže by požadavek již bylo možné vyhodnotit jako žádost o vytvoření nové informace).

Ministerstvu vnitra nepřísluší hodnotit rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina. Pro účely hodnocení těchto rozhodnutí nemáme ani dostatek informací, neboť nemáme k dispozici kompletní spisový materiál. Ze zaslaných podkladů pak



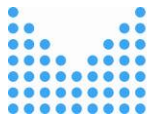
nic nenasvědčuje tomu, že by Krajský úřad Kraje Vysočina nerespektoval výše popsané závěry.

Pokud jde o požadavek na přezkum rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina, lze uvést, že z hlediska řízení podle informačního zákona je provedení přezkumného řízení podle ustanovení § 94 správního řádu vyloučeno. Ustanovení § 20 odst. 4 InfZ obsahuje úpravu „selektivní“ subsidiarity správního řádu ve vztahu k procesu vyřizování žádosti podle informačního zákona. V daném výčtu možnost provádět přezkumná řízení není zahrnuta, přičemž předmětné ustanovení výslovně stanoví, že v ostatním se správní řád nepoužije. Máme tedy za to, že přezkumné řízení nelze ex lege v daném případě provádět (viz též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. října 2013, č. j. 10 A 104/2013-89¹).

Nadto lze praxi, kdy správní orgány podávají podněty k přezkumu rozhodnutí instančně nadřízeného správního orgánu, považovat za nanejvýš spornou. K uvedené problematice se vyjádřil rovněž Poradní sbor ministra vnitra ke správnímu řádu v závěru č. 116 ze dne 8. června 2012². V něm je mimo jiné uvedeno, že „podnět k zahájení přezkumného řízení“ vůči rozhodnutí nadřízeného správního orgánu společně nadřízený správní orgán podnět neposuzuje jako podnět podle

¹ „Zákon o svobodném přístupu k informacím tedy výslovně zakotvuje, že na postup při vyřizování informací se použijí pouze některá ustanovení správního řádu a užití dalších ustanovení výslovně vylučuje. Užití hlavy IX části druhé správního řádu, která se týká přezkumného řízení, je tedy při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím výslovně vyloučeno. Pro tuto výluky lze nalézt racionální odůvodnění: Postup při vyřizování žádostí o poskytnutí informací má zvláštní právní úpravu, jejímž základním smyslem je maximální zjednodušení tohoto řízení pro žadatele a také snaha o maximální urychlení tohoto řízení tak, aby byl přístup k informacím co nejefektivněji zajištěn. To je vidět například na lhůtách pro jednotlivé úkony v tomto řízení (pro vydání rozhodnutí, pro předložení spisu nadřízenému orgánu apod.). Rovněž tak pro soudní přezkum je zavedena speciální úprava v ust. § 16 odst. 4 tohoto zákona, podle níž soud může přímo nařídit povinnému subjektu, aby informace žadateli poskytl, což znamená jistý průlom do jinak důsledně uplatňovaného kasačního principu soudního přezkumu správních rozhodnutí. Nápravy vadného postupu při vyřizování žádostí o informace lze tedy efektivně dosáhnout i jinými cestami, než je přezkumné řízení. Výslovné vyloučení tohoto institutu lze tedy pokládat za racionální úmysl zákonodárce, nikoli za nezamýšlenou mezeru v zákoně a rozhodně nejde o zkrácení ústavně zaručeného práva na přístup k informacím.“

² Dostupný na: <http://www.mvcr.cz/clanek/zavery-poradniho-sboru-ministra-vnitra-ke-spravnimu-radu.aspx>.



ustanovení § 94 nebo § 42 správního řádu, ale pouze jako poznatek z úřední činnosti.

V souvislosti s tím pak rovněž upozorňujeme, že nadřízeným správním orgánem v dané věci není Ministerstvo vnitra, nýbrž Ministerstvo dopravy. Ministerstvo vnitra ČR je dozorovým, kontrolním a metodickým orgánem především v případě, kdy se jedná o samostatnou působnost. Nadřízeným správním orgánem v přenesené působnosti jsou příslušné správní úřady dle agendy, které se žádost o informace týká.

Závěrem uvádíme, že výše uvedené je pouze nezávazným právním názorem, neboť autoritativně vykládat právní předpisy přísluší pouze soudu.

JUDr. Vít Šťastný
ředitel odboru

Na vědomí:

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
ke sp. zn.: MV-97214/ODK-2016

Vyřizuje: Mgr. Luboš Tichý
tel. č.: 974 817 325
e-mail: lubos.tichy@mvcv.cz