

Opis podstatných částí rozsudku Nejvyššího správního soudu v Brně ze dne 23. ledna 2014 pod č.j. 7As 21/2013 – 44

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. E. C. a soudců JUDr. J. H. a JUDr. K. Š. v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, bytem ..., proti žalovanému: **Policie České republiky, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2, Praha 4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20.12.2013, č.j. 6 Ca 389/2008-41,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladu řízení.

O d ů v o d n ě n í

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 20. 12. 2012, č. j. 6 Ca 389/2008 – 41, zamítl žalobu, jíž se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Policie České republiky, Správy hlavního města Prahy (dále jen „odvolací správní orgán“) ze dne 26. 9. 2008, č. j. PSP-17175/ČJ-2008-01-Č339, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Obvodního ředitelství policie České republiky Praha II (dále jen „povinný subjekt“) ze dne 6. 8. 2008, č. j. ORII-17979-5/ČJ-2008-57, jímž nebylo zčásti vyhověno žádosti stěžovatele o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“). V odůvodnění rozsudku městský soud uvedl, že při posuzování žalobní námitky, že napadené rozhodnutí bylo vydáno podle neplatného právního předpisu, jímž je zákon č. 71/1967 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 71/1967 Sb.“), ačkoliv řízení mělo být vedeno podle zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), vycházel z právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 18. 10. 2008, č. j. 7 Ans 1/2007-100. S ohledem na uvedené, městský soud přisvědčil stěžovateli, že na danou věc měl být aplikován správní řád a že neaplikování tohoto právního předpisu představuje pochybení. Při posuzování toho, zda se jednalo o podstatnou vadu, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, a zda tato skutečnost byla důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí, vycházel městský soud z právního názoru vysloveného rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007-87. Při aplikaci uvedeného judikátu na danou věc dospěl městský soud k závěru, že použití procesního předpisu, který na projednávanou věc nedopadal, nepředstavovalo změnu právního postavení stěžovatele. Městský soud neshledal, že by uvedený postup odvolacího správního orgánu měl vliv na právní posouzení dané věci a že by jím byl stěžovatel zkrácen na svých procesních právech. Aplikace procesního předpisu na danou věc nedopadajícího představovalo pochybení odvolacího správního orgánu, ale nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Tato skutečnost tak nebyla shledána jako důvod ke zrušení napadeného rozhodnutí. Jestliže odvolací správní orgán aplikoval nesprávný procesní předpis, vypořádal se nesprávně i s odvolací námitkou týkající se nedodržení postupu podle ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu při vydání prvostupňového rozhodnutí. Skutečnost, že povinný

subjekt ani odvolací správní orgán podle citovaného ustanovení nepostupovaly, představovala pochybení, avšak toto pochybení nemělo vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé, neboť uvedeným postupem nebylo nikterak zasaženo do právní sféry stěžovatele. Městský soud dále uvedl, že stěžovateli lze přisvědčit, že odvolací správní orgán se nevypořádal s jeho námitkou, v níž poukazoval na to, že jinou, skutkově obdobnou věc, posoudil tento orgán odlišně a dále s navazující námitkou týkající se toho, co bylo skutečným předmětem žádosti o informace, tedy tím, co bylo v žádosti primární a co jen doprovodné. Toto pochybení však podle názoru městského soudu nepředstavovalo takové pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí o věci samé. Rozhodnutím povinného subjektu, a potažmo odvolacího správního orgánu, bylo v podstatě stěžovateli vyhověno a požadovaná informace mu byla poskytnuta, když mu bylo umožněno nahlédnout do předmětného stížnostního spisu a pořídit si kopie písemností v něm obsažených. Stěžovateli nebyla poskytnuta pouze část informace vztahující se k osobním údajům policistů (rodné číslo, datum narození) uvedeným na vymezených listech stížnostního spisu, a to plně v souladu s ust. § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. v spojení s § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Právě tento právní závěr je pro posouzení žaloby jako nedůvodné rozhodný. Stěžovatel nebyl fakticky nijak zkrácen ve svém právu na poskytnutí požadované informace, neboť byl s obsahem stížnostního spisu seznámen v rozsahu právními předpisy povoleném. Osobní údaje policistů představují informace, se kterými stěžovatel nebyl oprávněn seznámit. Městský soud souhlasil se stěžovatelem v tom, že po 1. 1. 2006 je možno do stížnostního spisu nahlížet podle ust. § 38 správního řádu, ale současně poukázal na to, že žádost o informace, kterou stěžovatel požadoval, aby byl seznámen s celým obsahem stížnostního spisu a aby mu bylo umožněno pořídit si jeho kopii, byla podána dne 20. 9. 2005, tedy ještě za účinnosti vládní vyhlášky č. 150/58 Úl. A zákona č. 71/1967 Sb. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudcích ze dne 26. 11. 2008, č. j. 4 As 54/2007-57, a ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, citovaná vyhláška nahlížení do spisu neupravovala. Přitom nebylo možno použít zákon č. 71/1967 Sb. jako obecný právní předpis, neboť podle ust. § 2 písm. b) tohoto zákona se nevztahoval na projednávání a vyřizování stížností a podnětů občanů a organizací. Od nabytí účinnosti zákona č. 106/1999 Sb., a to až do nabytí účinnosti správního řádu bylo nahlížení do stížnostních spisů podřaditelné pod ust. § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., a to navíc i pod zorným úhlem čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Městský soud proto s ohledem na shora uvedené konstatoval, že žádost stěžovatele ze dne 20. 9. 2005 byla podřaditelná režimu zákona č. 106/1999 Sb. a jeho odkaz na postup při žádosti o nahlížení do stížnostního spisu po nabytí účinnosti správního řádu nemohl mít na posouzení uvedené žádosti vliv.

Proti tomuto rozsudku podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s.ř.s., ve které namítal, že městský soud bagatelizoval celou řadu vad řízení s odůvodněním, že tyto vady (jednotlivě) neměly za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci. S tímto posouzením stěžovatel vyjádřil nesouhlas, neboť došlo k porušení celé řady ustanovení, jimiž se řídí procesní postup před správním orgánem. V řízení bylo postupováno a rozhodnutí byla vysána podle zrušeného právního předpisu (zákon č. 71/1967 Sb.) a nebyl dodržen postup podle ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu. Došlo tak k rozdílnému rozhodování téhož správního orgánu ve skutkově a právně obdobných věcech a odvolací správní orgán se nevypořádal se všemi odvolacími námitkami. Proto měl městský soud napadené rozhodnutí pro tyto důvodně vytýkané vady zrušit. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22.9.2004, č.j. 2 As 19/2004 – 92. Vadou odůvodňující zrušení rozhodnutí z důvodu podle ustanovení § 79 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je i nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Nedostatek odůvodnění je dán tehdy, jestliže se správní orgán nevypořádá

s námitkami účastníka, které současně mají vztah k projednávané věci. Správní orgán je povinen rozhodnutí řádně odůvodnit a není úkolem správního soudu, jehož funkce je přezkumná, aby chybějící odůvodnění rozhodnutí dotvářel za správní orgán. V této souvislosti stěžovatel poukázal na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 14. 4. 1993, č.j. 6 A 48/92 – 23, a dále na nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 9. 2002, sp. zn. I. ÚS 645/2000, ze dne 6. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 643/04, ze dne 9. 4. 2008, sp. zn. I. ÚS 1589/07 a ze dne 3. 10. 2006, sp. zn. I. ÚS 74/06. Přesto, že uvedené nálezy Ústavního soudu se týkají rozhodovací činnosti soudů, lze jejich závěry vztáhnout na rozhodování i jiného orgánu veřejné moci, neboť základní právo na spravedlivé řízení a základní právo na soudní a jinou ochranu zahrnuje jak řízení před soudem, tak ve stanovených případech před jiným orgánem. Ostatně názor, že správní orgán je povinen se důsledně vypořádat s námitkami účastníka řízení a tvrzeními, jím předstíranými, jinak je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, se objevuje v judikatuře všech správních soudů již od první poloviny devadesátých let a neustále se opakuje. Ačkoliv městský soud citoval správně usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, nesprávně jej aplikoval, neboť kdyby odvolací správní orgán na věc aplikoval správní řád, výsledek řízení mohl být jiný. Odvolací správní orgán kromě toho, že by musel postupovat podle ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu a vyjádřit se jinak k odvolací námitce poukazující na to, že tomu tak nebylo, musel by zdůvodnit, proč v tomto případě nepostupoval podle ust. § 2 odst. 4 správního řádu a proč se odchýlil od odlišného právního názoru, který zaujal v jiném svém rozhodnutí ve skutkově a právně obdobné věci ze dne 27. 6. 2006, č.j. PSP-278/OVK-ČJ-201-2006. Také pro tuto důvodně vytýkanou vadu měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit. V této souvislosti stěžovatel poukázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 7. 1998, sp. zn. III. ÚS 268/98, ze dne 29. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 98/04, a ze dne 20. 9. 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05. Jakkoliv je v těchto nálezech zmíněna rozhodovací praxe obecných soudů, tytéž závěry lze vztáhnout i na rozhodovací praxi orgánů veřejné správy, neboť čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod zaručuje každému právo na soudní a jinou právní ochranu. Nejednotná rozhodovací praxe orgánů veřejné moci v obdobných věcech, o obdobných skutkových a právních otázkách, se tudíž dotýká základních znaků právního státu a vykazuje rysy libovůle v rozhodování. Konečně, pokud by odvolací správní orgán postupoval a rozhodoval podle účinného právního předpisu, pak by výsledek celého řízení mohl být jiný. Žádost o informace stěžovatel podal dne 20. 9. 2005 a tehdy neměl jinou možnost, jak nahlédnout do stížnostního spisu než prostřednictvím žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb. Dne 1. 1. 2006 však nabyl účinnosti správní řád, přičemž po zrušení předchozích rozhodnutí městským soudem mělo být v řízení postupováno podle tohoto zákona, což nebylo. Nahlížení do spisu je procesním právem účastníka, který se neřídí právem účinným v době, kdy bylo řízení zahájeno nebo kdy byla původní stížnost podána, ale právem účinným v době, kdy je tento úkon fakticky činěn, tj. kdy se do spisu nahlíží. Nebyl proto důvod, aby správní orgán formalisticky setrval na postupu podle ust. § 14 odst. 3 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., když od 1. 1. 2006 upravuje právo na nahlížení do spisu ust. § 38 správního řádu, a to bez omezení. Zdůvodnění nepoužitelnosti postupu podle citovaného ustanovení tím, že žádost o nahlédnutí do spisu byla podána v roce 2005, ačkoliv rozhodováno o ní bylo v roce 2008, je mechanickou a formalistickou aplikací práva, ke které by nemělo docházet. S tím pak souvisí také odvolacím správním orgánem i městským soudem nijak nevypořádaná námitka, že nebylo přihlédnuto ke stanovisku Úřadu pro ochranu osobních údajů k problémům z praxe č. 4/2001, nazvané „Nahlížení do spisů podle správního řádu“, podle kterého není přípustné provádět selekci obsahu stížnostního spisu a znečitelnovat osobní údaje v takovém spisu obsažené. Správní orgán měl postupovat právě podle ust. § 38 správního řádu a nahlédnutí do spisu stěžovateli umožnit bez omezení. Stěžovateli primárně nešlo o získání něčích osobních údajů, které byly obsahem spisu pouze jako vedlejší produkt,

ale o získání celistvé informace o obsahu stížnostního spisu. Ani k této námitce se nevyjádřil jak odvolací správní orgán, tak městský soud, který pouze mechanicky odkázal na zákonnou ochranu osobních údajů, bez zohlednění specifčnosti dané věci a bez přihlédnutí ke stěžovatelským argumentům o absurdnosti takového postupu. Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku městského soudu.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Pokud se jedná o nespornou skutečnost, že napadené správní rozhodnutí bylo vydáno podle neúčinného předpisu, tj. zákona č. 71/1967 Sb., ačkoliv řízení mělo být vedeno podle správního řádu, lze ve shodě s městským soudem odkázat na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 28. 7. 2009, č. j. 8 Afs 51/2007 – 87, publikovaného pod č. 1926/2009 Sb. NSS, v jehož právní větě je uvedeno, že *„Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námitkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“*

V daném případě povinný subjekt stěžovatelově žádosti fakticky vyhověl a požadované informace poskytl (obsah celého stížnostního spisu Obvodního ředitelství Policie České republiky Praha 5 č. j. OR5-59/SSK-ST-2001 s výjimkou osobních údajů (data narození, příp. rodného čísla) policistů, které byly uvedeny na č. l. 38, 39, 73, 74, 76, 77, 78, a 79 stížnostního spisu, a to poukazem na zákonnou překážku plynoucí z ust. § 2 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. skutečnost, že napadené správní rozhodnutí bylo vydáno podle již neúčinného procesního právního předpisu, nemohla mít vliv na hmotněprávní posouzení věci. Z uvedeného důvodu je zřejmé, že výsledek řízení by při užití účinného procesního právního předpisu byl týž. Pokud stěžovatel tvrdí opak, pak se jedná pouze o jeho domněnku a spekulaci, která nemá oporu v zákoně. Právní závěr městského soudu o tom, že tato vada správního řízení nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, je tedy správný.

Rovněž skutečnost, že při vydání rozhodnutí povinného subjektu, a následně i napadeného správního rozhodnutí, nebyl dodržen postup podle ust. § 71 odst. 2 písm. a) správního řádu, tj. že datum uvedené na rozhodnutích se neshodovalo s datem předání stejnopisů jejich písemného vyhotovení k doručení, a že na nich nebyla uvedena slova „Vypraveno dne:“, nemůže mít žádný vliv na zákonnost těchto rozhodnutí, neboť tímto způsobem nemohlo být nijak zasaženo do práv stěžovatele. Z uvedeného důvodu také skutečnost, že se odvolací správní orgán chybně vypořádal s odvolací námitkou, která se týkala nedodržení předmětného postupu povinným subjektem, nemůže mít vliv na zákonnost napadeného správního rozhodnutí. Právní závěr městského soudu, že tato vada správního řízení nemohla mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, je rovněž správný.

Stěžovatel dále namítal, že odvolací správní orgán porušil ust. § 2 odst. 4 správního řádu tím, že došlo k rozdílnému rozhodování téhož správního orgánu ve skutkově obdobné věci. Podle názoru Nejvyššího správního soudu v případě rozhodnutí Policie České republiky, Správy hl. m. Prahy ze dne 27. 6. 2006, č. j. PSP-278/OVK-ČJ-201-2006, na které v této souvislosti stěžovatel poukazyval, jde o skutkově odlišnou věc, neboť se jednalo o odepření

poskytnutí informace o obsahu písemnosti (kopie pořízená z knihy provozu služebního motorového vozidla) z důvodu zákonné překážky podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., tj. že se informace vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Tato námitka je tedy nedůvodná.

Stěžovatel závěrem namítal, že správní orgány měly postupovat podle ust. § 38 správního řádu a umožnit nahlédnutí do spisu bez omezení. V této souvislosti je třeba uvést, že stěžovatel podal dne 20. 9. 2005 žádost o poskytnutí informací podle ust. § 13 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Předmětem jeho žádosti bylo umožnění seznámit se s celým obsahem stížnostního spisu a pořízení jeho kopie. Povinný subjekt i odvolací správní orgán byly takto podanou žádostí vázány a předmětná žádost musela být vyřízena postupem upraveným v zákoně č. 106/1999 Sb. a v souladu s tímto zákonem. Z uvedeného důvodu byl poukaz stěžovatele na stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů k problémům z praxe č. 4/2001 nazvané „Nahlížení do spisů podle správního řádu“ irelevantní. V této souvislosti lze poukázat i na to, že stěžovateli nic nebránilo v tom, aby po nabytí účinnosti správního řádu požádal příslušný správní orgán, aby mu umožnil nahlédnout do stížnostního spisu v souladu s ust. § 38 citovaného zákona. Rovněž tato námitka je proto nedůvodná.

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). Ve věci rozhodl v souladu s ust. § 106 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a odvolacímu správnímu orgánu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. ledna 2014