

DISKUSE

Petr Franěk

Vyřizování žádosti účastníka řízení o poskytnutí kopie správního spisu vedeného v řízení o přestupku nebo o jiném správním deliktu

V poslední době dochází ze strany účastníků řízení a jejich zmocněnců v řízení o přestupcích a o jiných správních deliktech k nárůstu podávání žádostí o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Jedná se o požadavky na poskytnutí kopie podstatné části spisového materiálu (nejčastěji v elektronické podobě zasláním do datové schránky). Nárůst této agendy se projevuje zejména v řízeních o přestupcích a o jiných správních deliktech podle zákona č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů. Velmi frekventované je systematické podávání žádostí ze strany zmocněnců účastníků řízení, kteří, ač se nejedná o advokáty a advokátní kanceláře, vykonávají činnost spočívající v zastupování účastníků správních řízení za účelem dosažení zisku. Správní orgány jsou nuceny věnovat zvýšenou pozornost vyřizování žádostí podávaných s výslovným odkazem na zákon o svobodném přístupu k informacím, což je odvádí od jejich hlavní náplně spočívající ve vedení správních řízení o přestupcích a o jiných správních deliktech.

Předmětem diskuzí a sporů je způsob, jak mají být požadavky vyřizovány. Cílem tohoto článku je zamyšlení se nad účelem postupů vedoucích k realizaci práva na informace, resp. práva na nahlédnutí do spisu (s ohledem na existující právní úpravu i judikaturu), a zahájení diskuze o tom, zda je vhodné uvažovat o dílčích změnách v právní úpravě související s poskytováním kopií správních spisu a jejich částí.

Právní režim vyřizování žádosti o poskytnutí kopie spisu nebo jeho části

Primární otázkou je, zda se vyřizování žádostí účastníků řízení a jejich zmocněnců o poskytnutí informací – kopií spisového materiálu, má odehrávat v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo zda mají být tyto žádosti vyřizovány v režimu ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).

Pro řešení této otázky jsou podstatná ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím a § 38 správního řádu.

Podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se tento zákon nevztahuje mj. na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.

Z ustanovení § 38 správního řádu lze poukázat na úpravu, dle které mají účastníci řízení a jejich zástupci právo nahlížet do spisu; jiným osobám správní orgán umožní nahlédnout do spisu, prokáží-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob anebo veřejný zájem. S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Odepřel-li správní orgán osobě nahlížet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě (z ustanovení § 71 správního řádu vyplývá, že usnesení má být vydáno bez zbytečného odkladu, nejpozději do 30 dnů ode dne uplatnění požadavku). Z nahlížení do spisu jsou vyloučeny jeho části, které obsahují utajované informace nebo skutečnosti, na něž se vztahuje zákonem uložená nebo uznaná povinnost mlčenlivosti; to neplatí o částech spisu, jimiž byl nebo bude prováděn důkaz, do takových částí spisu však může nahlížet pouze účastník řízení nebo jeho zástupce za předpokladu, že jsou předem seznámeni s následky porušení povinnosti mlčenlivosti o těchto skutečnostech a že o poučení je sepsán protokol, který podepíší – v takovém případě se však neuplatní právo činit si výpisy a právo na pořizování kopie spisu nebo jeho části.

Judikatura nabízí základní východiska.¹⁾ Její interpretace a praktická aplikace však činí správním orgánům problémy.

Lze poukázat zejména na závěr uvedený v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 5 As 3/2006-70: „*Právo na informace dle zákona č. 106/1999 Sb. je možno označit za prostředek realizace hmotného práva, přičemž z něho nelze dovodit, že jej nemůže využít i účastník řízení, z něhož má být informace poskytnuta.*“ Nejvyšší správní soud zde vychází z úvahy, že poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je realizací hmotného práva na informace zakotveného v čl. 17 Listiny základních práv a svobod, zatímco nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu představuje procesní právo účastníka správního řízení a jeho zmocněnce, popř. osoby, která prokáže právní zájem nebo důležitý důvod.²⁾

¹⁾ Např. rozsudky Nejvyššího správního soudu: ze dne 13. 12. 2006, č. j. 5 As 3/2006-70; 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78; ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009-106; ze dne 13. 12. 2012; č. j. 7 As 18/2012-23.

²⁾ Viz k tomu též odborná literatura - FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 56: „K danému problému lze tedy uzavřít, že v režimu SvInf lze žádat o poskytnutí informací obsažených

Dalším judikátem reprezentujícím závěry Nejvyššího správního soudu k řešené záležitosti je rozsudek ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78, ve kterém soud uvedl, 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*“. Dále zde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že „*právě požadavek komplexnosti úpravy splňuje institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. 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.*“

Rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu je interpretována tak, že správní řád v § 38 představuje komplexní úpravu poskytování informací, avšak jen pro žádosti o informace, podané účastníky řízení, jejich zmocněnci, případně osobami prokazujícími právní zájem nebo důležitý důvod, které směřují k poskytnutí informací formou nahlížení do spisu nebo formou poskytnutí kopií (v listinné či elektronické podobě) celého spisu.³⁾

V částečné komplexnosti úpravy § 38 správního řádu jako úpravy práva na poskytování informací shledávám jádro aplikačních problémů. Dochází k tomu, že správní orgány si nevědí rady, v jakém režimu mají vyřizovat žádosti účastníků řízení o poskytnutí kopie části (byť velmi podstatné) spisového materiálu a mají tendenci tyto žádosti, ve kterých je zřetelně vyjadřována vůle na poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím, odmítat na základě znění § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Závěry Nejvyššího správního soudu o tom, 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*, jelikož *právě požadavek komplexnosti úpravy splňuje institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu*, nutí k zamyšlení. Dle mého názoru existují pochybnosti o komplexnosti úpravy § 38 správního řádu jako práva na poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

ve správních spisech; žadatelem může být účastník řízení i jiná osoba. Povinné subjekty nejsou oprávněny takovou žádost v režimu SvInf *a priori* odmítnout. Při vyřízení žádosti se postupuje v plné míře dle SvInf, včetně aplikace důvodů pro omezení práva na informace. Tyto důvody není třeba užít pouze ve vztahu k účastníkům řízení, kteří jsou zásadně oprávněni seznámit se s obsahem spisu v plném rozsahu. Podmínkou poskytnutí informace v režimu SvInf není prokázání právního zájmu žadatele“.

³⁾ Zápis z konzultačního dne k přestupkové problematice konaného odborem všeobecné správy Ministerstva vnitra pro zpracovatele přestupkové agendy dne 8. 3. 2016, bod I. b) Informace ke vztahu zákona o svobodném přístupu k informacím a procesní úpravy nahlížení do spisů podle správního řádu: ...judikatura správních soudů označila jako komplexní úpravu ustanovení § 38 SR – avšak jen pro žádosti o informace, které směřují k poskytnutí informací formou nahlížení do spisu nebo formou poskytnutí kopií (v listinné či elektronické podobě) celého spisu (analogie nahlížení do spisu).

Primárně považuji za spornou otázku, zda má být procesní právo na seznámení se s obsahem spisu, které je v případě přestupkového řízení a řízení o jiném správním deliktu realizací práva na spravedlivý proces zakotveného v čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, považováno za součást práva na poskytování informací garantovaného čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Osobně se domnívám,⁴⁾ že tato práva slouží k odlišným účelům a neměla by být nikomu, kdo je oprávněn je využívat, odepřena (např. odkazem na § 2 odst. 3 InfZ), jelikož § 38 správního řádu není nástrojem práva na poskytování informací, nýbrž nástrojem práva na spravedlivý proces.

Proto, jestliže účastník řízení, jeho zmocněnec nebo osoba prokazující právní zájem či důležitý důvod, požádá o nahlédnutí do správního spisu podle § 38 správního řádu, mělo by se postupovat při vyřizování požadavku v režimu správního řádu, jelikož ten slouží k zajištění práva na spravedlivý proces a s ohledem na jeho úpravu (nikoliv na úpravu zákona o svobodném přístupu k informacím) bude případně posuzováno, zda bylo či nebylo právo na spravedlivý proces v řízení o přestupku nebo jiném správním deliktu dodrženo. Naopak, jestliže kdokoliv (tedy i osoba jinak oprávněná k nahlédnutí do spisu podle správního řádu) požádá o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím,⁵⁾ mělo by se při vyřizování žádosti postupovat podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Žadatel však v takovém případě (pokud by povinný subjekt na žádost např. nereagoval) nebude mít možnost uplatnit úspěšně v rámci opravných prostředků v řízení o přestupku nebo jiném správním deliktu námitku, že nebylo dodrženo právo na spravedlivý proces.

Dalším předmětem pochybností, pakliže budu vycházet z toho, že i nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu je součástí práva na poskytování informací, je závěr o tom, 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*. Domnívám se totiž, že zvláštní zákon buďto může komplexní úpravu poskytování informací představovat, nebo nikoliv. Závěr, že právní předpis představuje komplexní úpravu pouze částečně (v případě žádosti o nahlédnutí do spisu nebo o kopii kompletního správního spisu), vnímám rovněž jako sporný. Podle § 38 odst. 4 správního řádu je s právem nahlížet do spisu spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části. Je tedy zjevné, že při využití tohoto institutu si účastník řízení nebo jeho zmocněnec může dle své vůle vybrat, zda svého práva využije tak, že se seznámí s obsahem celého spisu, nebo pouze s jeho částí. Nespátřuji zde žádný

⁴⁾ Vyjadřuji zde v rámci polemiky svůj osobní názor, což neznamená, že ve své profesní (úřední) praxi nerespektuji judikaturu Nejvyššího správního soudu.

⁵⁾ Režim žádosti musí být z jejího obsahu zřejmý, viz § 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím: Ze žádosti musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona.

důvod, pro který by bylo možno tvrdit, že zatímco v případě požadavku na kopii celého spisu představuje § 38 správního řádu komplexní úpravu poskytování informací, v případě požadavku na kopii části spisu nikoliv. Nutno dodat, že právo na pořízení kopie spisu nebo jeho části není v ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu spojeno s „úkonem“ nahlížení do spisu, ale s „právem“ nahlížení do spisu, z čehož dovozují, že nutnou podmínkou uplatnění práva na pořízení kopie spisu nebo jeho části není, aby se žádající osoba dostavila osobně ke správnímu orgánu (může podat písemný požadavek), nýbrž pouze to, aby se jednalo o osobu, která je oprávněna k nahlížení do spisu (účastník řízení, jeho zmocněnce, osoba prokazující právní zájem nebo důležitý důvod).

Jak je to v praxi?

Máme zde tedy situaci, kdy účastníci řízení a jejich zmocněnci pro potřeby hájení svých práv ve správním řízení (resp. jako výraz své procesní strategie v řízení) využívají hojně postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nikoliv podle § 38 správního řádu, který by měl k uplatňování jejich procesních práv sloužit, avšak zjevně neposkytuje komfort na úrovni zákona o svobodném přístupu k informacím. Aby dosáhly svého cíle vyřízení žádosti v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím, jsou tyto osoby nuceny na základě judikatury podávat žádosti pouze o kopie části spisového materiálu, nikoliv celého spisového materiálu (jelikož v takovém případě by bylo nutno žádost odmítnout s odkazem na § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Prakticky tedy odvozujeme hranici mezi uplatněním práva nahlížení do spisu a práva na poskytnutí informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím z rozdílu, zda je např. ze spisu obsahujícího celkem 200 listů požadována kopie všech 200 listů, či jen jejich části.

Narůstající počet podávaných žádostí o informace ze správních spisů podle zákona o svobodném přístupu k informacím svým způsobem devalvuje zamýšlený účel tohoto zákona, který spočívá zejména ve veřejné kontrole činnosti veřejné správy a ve veřejné kontrole hospodaření s veřejnými prostředky, neslouží primárně k procesu obhajoby v řízení o přestupcích a o jiných správních deliktech. V současné době počet žádostí o informace ze správních spisů podaných podle zákona o svobodném přístupu k informacím u některých povinných subjektů dosahuje počtu žádostí sledujících účel kontroly hospodaření s veřejnými prostředky a kontroly činnosti orgánů veřejné správy. Správní orgány jsou zahlceny vyřizováním žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím podávaným systematicky zejména vybraným okruhem zmocněnců.

Závěr

Nastíněné postupy, kterými se odehrává poskytování kopií spisového materiálu účastníkům správních řízení a jejich zmocněncům, dle mého názoru neodpovídají zájmům společnosti. Osobně nespátřuji důvody, pro které by měly z hlediska rozlišování právního režimu vyřizování žádosti účastníka řízení nebo jeho zmocněnce o poskytnutí kopie spisového materiálu existovat rozdíly v tom, zda požaduje kopii celého spisu nebo jeho části. Domnívám se, že právní úprava je nepřehledná jak pro adresáty veřejné správy, tak pro správní orgány. Ustanovení § 38 správního řádu by s ohledem na vývoj aplikační praxe zákona o svobodném přístupu k informacím a k nárůstu žádostí o poskytnutí kopií spisového materiálu zasluhovalo podrobnější úpravu práva na poskytnutí kopie spisu nebo jeho části tak, aby zde byla jasně stanovena pravidla tohoto procesu, tedy zejména aby bylo postaveno najisto, zda právo na poskytnutí kopie spisu nebo jeho části může být realizováno pouze na základě osobního dostavení se účastníka řízení nebo jeho zmocněnce ke správnímu orgánu, či zda je možné (je správní orgán povinen) jej realizovat např. doručením elektronické kopie spisu systémem datových schránek, doručením v listinné podobě do vlastních rukou (zda v případě doručování v listinné podobě má správní orgán nárok na úhradu za poštovné), v jaké lhůtě je případně nutno požadavek vyřídit.

Shrnutí:

Autor se v příspěvku zabývá střetem právní úpravy podle zákona o svobodném přístupu k informacím a podle správního řádu ve vztahu k vyřizování žádosti účastníka řízení o poskytnutí kopie spisového materiálu. Upozorňuje na aplikační problémy v praxi správních orgánů a vyzývá k diskuzi o možnostech upravit ve správním řádu komplexně postup pro poskytování kopie spisu nebo jeho části.