



Zpráva o šetření z vlastní iniciativy ve věci postupu správních orgánů při vyřizování žádostí o tzv. dálkové nahlížení do (správního) spisu

Obsah

Úvod	2
A. Shrnutí závěrů	3
B. Skutková zjištění	4
B.1 Cíl, stručný popis výzkumu a metody výzkumu.....	4
B.2 Stručné výsledky výzkumu	6
C. Právní hodnocení	7
C.1 Existence práva na dálkové nahlížení dle správního řádu.....	7
C.1.1 Právo účastníka řízení nahlížet do „svého“ spisu	7
C.1.2 Existující výkladové přístupy	9
C.1.3 Přístup veřejného ochránce práv	10
C.1.4 Řešení dvou protichůdných výkladů	11
C.1.5 Přístup správních soudů	14
C.1.6 Neudržitelnost restriktivního výkladu o neexistenci práva na dálkové nahlížení	14
C.2 Užití správního řádu pro případ speciální úpravy nahlížení	15
C.2.1 Správní řád jako obecný procesní předpis	16
C.2.2 Užití správního řádu pro případ speciální úpravy nahlížení do správního spisu.....	16
C.2.3 Užití správního řádu pro případ speciální úpravy nahlížení do spisu mimo správní řízení	17
D. Závěry	18



Úvod

Dálkovým nahlížením do spisu chápou takový způsob realizace práva nahlížet (v širším slova smyslu), kdy **účastník (případně jeho zástupce) není fyzicky přítomen na pracovišti správního orgánu**, u něhož se nachází správní spis. Nahlížení (pořízení kopie správním orgánem) tedy fakticky probíhá tak, že **správní orgán pořídí kopie** účastníkem požadovaných informací/dokumentů a **zašle je účastníku řízení** (písemně či elektronicky).

V rámci své činnosti jsem se při vyřizování individuálních podnětů¹ setkala s **nejednotným a velmi rozličným přístupem** k výkladu a případné realizaci **práva účastníka řízení² na dálkové (korespondenční) nahlížení do spisu vycházející z práva na pořízení kopie³** ze strany různých správních orgánů. Některé správní orgány poskytují (zasílají) písemnosti ze správních spisů, jiné naopak nikoli, neboť se domnívají, že takové právo ze správního řádu nevyplývá.⁴ Mezi těmito dvěma „krajními“ pohledy existuje pestrá paleta dalších možností a výkladů ustanovení § 38 správního řádu z hlediska existence práva na dálkové nahlížení do správního spisu.

Ani samo **Ministerstvo vnitra** (dále též „ministerstvo“), jako gestor správního řádu, **nemá zcela jasno**. Na jednu stranu, s ohledem na princip dobré správy a na ustanovení § 6 odst. 2 věty první správního řádu, doporučuje žádostem účastníků řízení o distanční poskytnutí dokumentů ze spisu (např. e-mailem) zpravidla vyhovět.⁵ Na stranu druhou na svých internetových stránkách uvádí, že samo *„nepořizuje a nezasílá kopie spisu na základě písemné žádosti účastníka přímo tomuto účastníkovi ani jeho zástupci, neboť právo na pořízení kopií spisu je spojeno s právem nahlížení do spisu. Má možnost požádat o pořízení kopií spisu v rámci svého úkonu nahlédnutí do spisu na pracovišti MV ČR, kde budou kopie po zaplacení příslušného správního poplatku pořízeny a předány“*.⁶ Výklad uvedeného práva není zdaleka jednotný a ustálený ani v rozhodovací praxi soudů⁷.

Nezodpovězenou navazující otázkou je vztah žádosti o (z podstaty věci dálkové) poskytnutí informací⁸ ze správního spisu (žadatel je zároveň účastníkem řízení) a žádosti o zaslání (části) spisové dokumentace v režimu nahlížení dle správního řádu. Lze předpokládat, že neúspěšní žadatelé o dálkové nahlížení v praxi potom hledají jinou cestu, která by jim

1 Dle zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

2 Možnosti nahlížení jiných osob ve smyslu ustanovení § 38 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se nevěnuji. Zaměřila jsem se na okolnosti nahlížení do spisu u těch subjektů, u nichž není pochyb o jejich právu nahlížet, nikoli na otázku prokazování právního zájmu na samotném nahlížení.

3 Ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu.

4 Vybrané případy zmiňuji dále v kapitole C.1.3; z poslední doby lze zmínit podnět vedený pod sp. zn. 1333/2018/VOP/PL, v němž správní orgán odmítl účastníku řízení zaslat požadované písemnosti ze spisu.

5 Stanovisko k poskytování informací ze správních spisů Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ze dne 16. března 2015, č. j. MV-2765-6/ODK-2015. Dostupné z: www.plzensky-kraj.cz/cs/system/files/users/u1005217/e-mail.pdf; [cit. 2018-04-12].

6 Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spis-a-nahlizeni-do-spisu.aspx>; [cit. 2018-04-12].

7 Především ohledně vztahu či konfliktu práva nahlížet do spisu a práva na informace.

8 Dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.



pomohla získat informace z „jejich“ spisu, bez nutnosti fyzického nahlížení na pracovišti správního orgánu, a pokusí se získat požadované informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím.⁹ Uvedené představuje nezamýšlený důsledek nevyhovění žádosti o dálkové nahlížení.

Rozhodla jsem se proto tuto problematiku blíže prozkoumat – zahájit šetření a provést **výzkum**, který by mi přinesl komplexnější poznatky a informace o skutečné praxi jednotlivých správních orgánů.

A. Shrnutí závěrů

Výzkum potvrdil, že praxe správních orgánů při vyřizování žádostí účastníka řízení o dálkové nahlížení do spisu, je **značně nejednotná**. Není obecná shoda, zda ze správního řádu, jako obecného procesního předpisu, procesní právo na dálkové nahlížení do správního spisu vůbec vyplývá, resp. zda nevyplývá alespoň z principů dobré správy¹⁰. Neshodnou se ani, zda by takovým žádostem mělo být vyhověno (a za jakých okolností). Nejednotný přístup vyplynul i v dalších dílčích otázkách.¹¹

Cílem mého šetření je poskytnout veřejné správě zpětnou vazbu (včetně mého právního hodnocení). O výsledcích šetření dále informuji **Ministerstvo vnitra**, které **plní koordinační úlohu v oblasti správního řízení**, spisové služby a v oblasti výkonu veřejné správy svěřené orgánům územní samosprávy¹², a je tedy **odpovědné za případné usměrnění roztříštěné, a nápravy nezákonné správní praxe**.

Na základě analýzy získaných dat a vzhledem k následující argumentaci jsem dospěla k závěru, že právo na dálkové nahlížení do spisu (pořízení a zaslání kopie) plyne přímo ze správního řádu. Realizace práva nahlížet do spisu nemůže být podmíněna fyzickou přítomností účastníka na pracovišti správního orgánu. Jednalo by se o nepřípustný restriktivní výklad ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu, které je zákonným provedením základních procesních práv zakotvených v Listině základních práv a svobod¹³. Správní orgány

9 K uvedené problematice srov.: FRANĚK, Petr. Vyřizování žádosti účastníka řízení o poskytnutí kopie správního spisu vedeného v řízení o přestupku nebo o jiném správním deliktu. In: *Správní právo*. [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR. 2017, 2017(3) [cit. 2018-02-22], s. 163-168. ISSN 0139-6005. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/soubor/franek-pdf.aspx>.

10 Principy formulované prvním veřejným ochráncem práv JUDr. Otakarem Motejlem, dostupné z: <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>; [cit. 2018-04-12].

11 Zda nebo jak se jejich postup liší v závislosti od požadované formy zaslání (poštou, e-mailem nebo datovou schránkou). Situace se ještě více komplikuje v případech, kdy potenciální zaslání kopie obnáší nutnost konverze požadovaných písemností (z listinné do elektronické podoby nebo opačně), a nadto, pokud účastník řízení případně požaduje také ověřovací doložku (§ 25 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů). Potvrdilo se, že spornou je i otázka případného účtování správních poplatků za výše uvedené úkony, a v neposlední řadě i zmiňovaný subsidiární postup dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

12 Ustanovení § 12 odst. 2 a 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

13 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.



porušují práva účastníků řízení a jednají nezákonně, pokud jim odmítají zaslat požadované dokumenty ze spisové dokumentace.

Vzhledem ke značné nejednotnosti správní praxe se jeví jako vhodné její sjednocení, např. metodickým vedením ze strany ministerstva jako gestora správního řádu. Jsem připravena se setkat se zástupci ministerstva a diskutovat nad nejvhodnějším řešením dalších otázek, které s realizací dálkového nahlížení souvisí (viz část D. na konci zprávy).

B. Skutková zjištění

B.1 Cíl, stručný popis výzkumu a metody výzkumu

Cílem výzkumu bylo zjistit bližší statisticky podložené informace ke skutečné praxi správních orgánů týkající se dálkového nahlížení do spisu.

Hlavní část výzkumu byla zaměřena na postup správních orgánů při vyřizování žádostí o dálkové nahlížení v podobě zaslání kopie (části) správního spisu; zjištění, zda dle oslovených orgánů **vyplývá právo na dálkové nahlížení ze správního řádu nebo jiného právního předpisu**, či alespoň z principů dobré správy; a popis situací a okolností, za kterých správní orgány žádostem vyhovují a jak postupují pro případ nevyhovění.

Další část výzkumu se věnovala některým dílčím otázkám, které mohou nastat v souvislosti s realizací dálkového nahlížení do spisu a které mohou v praxi ovlivnit postup správních orgánů v jednotlivých věcech.

Jedná se např. o:

- formu, v níž je žádost učiněna;
- formu, v níž jsou požadované písemnosti poskytovány, a
- následný způsob odeslání (poštou, e-mailem, do datové schránky).¹⁴

Metodou empirického výzkumu bylo elektronické **dotazníkové šetření** (survey¹⁵) mezi **krajskými úřady** (celkem 14¹⁶) a všemi **obcemi s rozšířenou působností** (celkem 205)¹⁷, přičemž dotazovanými subjekty byli ředitelky a ředitelé odborů zajišťujících následující čtyři agendy:

- (1) **přestupky dle zákona o přestupcích**¹⁸;
- (2) **přestupky v dopravě**;

14 S tím souvisí další dílčí témata – viz Výzkumná zpráva.

15 Metoda sociálně vědního výzkumu založena na hromadném sběru a analýze dat.

16 Třináct krajských úřadů a Magistrát hlavního města Prahy.

17 Viz příloha č. 2 k zákonu č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

18 Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. června 2017, který byl zrušen a částečně nahrazen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, částečně pak i zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, s účinností od 1. července 2017.



- (3) **stavební úřad a**
- (4) **sociálně-právní ochrana dětí.**

V agendě přestupků jsem oslovila i **přestupkové komise** jako orgány obcí s rozšířenou působností, jsou-li zřízeny.

Dotazník byl postaven na **případové studii a následovném modelování čtyř možných situací** dle toho, zda poskytnutí kopie správního spisu vyžaduje nebo nevyžaduje převedení dokumentů do jiné podoby (např. z listinné do elektronické podoby nebo opačně), a zda žadatel vyžaduje nebo nevyžaduje ověření shody kopie s originálem (vidimaci¹⁹ nebo autorizovanou konverzi²⁰).

Formulace žádosti: „*Prosím o poskytnutí kopie části správního spisu sp. zn. xxx/2016 vedeného ke správnímu řízení, jehož jsem účastníkem. Jan Novák (podpis).*“

Modelové situace:

- (1) Poskytnutí kopie správního spisu nevyžaduje převedení dokumentů do jiné podoby (např. z listinné do elektronické podoby nebo opačně), a žadatel nevyžaduje ověření shody kopie s originálem (vidimaci). Jde tedy o zaslání prosté kopie.
- (2) Poskytnutí kopie správního spisu nevyžaduje převedení dokumentů do jiné podoby (např. z listinné do elektronické podoby nebo opačně), ale žadatel vyžaduje ověření shody kopie s originálem (vidimaci).
- (3) Poskytnutí kopie správního spisu vyžaduje převedení dokumentů do jiné podoby (např. z listinné do elektronické podoby nebo opačně), a žadatel nevyžaduje ověření shody kopie s originálem (vidimaci). Jde tedy o zaslání prostého skenu/tisku.
- (4) Poskytnutí kopie správního spisu vyžaduje převedení dokumentů do jiné podoby (např. z listinné do elektronické podoby nebo opačně), a žadatel vyžaduje ověření shody kopie s originálem (autorizovanou konverzi).

Podrobné výsledky výzkumu provedeného pracovníky mé kanceláře lze **nalézt ve Výzkumné zprávě** obsahující detailnější popis metody a výsledků výzkumu.

19 Ověření, že opis nebo kopie (vidimovaná listina) se doslova shoduje s předloženou listinou (originálem) – ustanovení § 6 zákona č. 21/2006 Sb., o ověřování shody opisu nebo kopie s listinou a o ověřování pravosti podpisu a o změně některých zákonů (zákon o ověřování), ve znění pozdějších předpisů.

20 Převedení dokumentů do jiné podoby (z listinné do elektronické podoby nebo opačně), a připojení doložky o provedení konverze – ustanovení § 22 a § 25 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.



B.2 Stručné výsledky výzkumu

Dotazník **vyplnilo 462 respondentů²¹ z celkových 877 oslovených subjektů. Návratnost** tedy dosahuje **téměř 53 %**. Sběr dat probíhal v termínu od **23. května do 28. června 2017.**²²

- přestupkům dle již neúčinného zákona o přestupcích se věnuje 35 % respondentů (160);
- přestupkům v dopravě 29 % respondentů (132);
- sociálně-právní ochraně dětí 29 % respondentů (131) a
- agendě stavebního úřadu 25 % respondentů (116).²³

Na základě analýzy získaných dat (viz Výzkumná zpráva) **vyplývá z výzkumu následující zjištění:**²⁴

- **Většina oslovených správních orgánů se s žádostmi o dálkové nahlížení již setkala.** V roce 2016 měla zkušenost s takovými žádostmi více než polovina oslovených správních orgánů, přestože tyto žádosti nejsou v praxi dosud příliš časté (z velké části se jednalo pouze o počet v řádu jednotek žádostí za rok).
- Zhruba polovina respondentů se domnívá, že procesní právo účastníka řízení, aby mu správní orgán pořídil kopii spisu nebo jeho části, lze realizovat i na dálku (dle větší části z nich to vyplývá z principů dobré správy, dle menší přímo ze správního řádu). Druhá zhruba polovina se naopak domnívá, že realizace tohoto práva na dálku není možná.
- Nejednotnost je patrná i v samotném rozhodování, zda žadateli vyhovět a zaslat mu požadovanou kopii správního spisu. Zhruba polovina by vyhověla a polovina naopak nevyhověla. V názorovém rozdělení správních orgánů není patrné územní hledisko (např. dle krajských správních obvodů), ani agendové (není důležité, zda se jedná o stavební úřady, přestupky atd.). Zaznamenala jsem dokonce značnou různorodost názorů i uvnitř jednotlivých úřadů (např. krajských).
- Podíl dvou hlavních názorových skupin je přibližně konstantní ve všech třech skupinách respondentů: mezi krajskými úřady, obcemi s rozšířenou působností i komisemi jako orgány obce. Určité rozdíly se ale ukazují v závislosti od typu vykonávané agendy. Větší ochota k realizaci dálkového nahlížení do spisu panuje u odborů vyřizujících přestupky dle (již neúčinného) zákona č. 200/1990 Sb.,

21 Respondentem je oslovený subjekt, který vyplnil elektronický dotazník.

22 Převážnou část oslovených subjektů (821 z 877 = téměř 94 %), stejně jako většinu respondentů (416 ze 462 = 90 %), tvořily vybrané odbory (včetně přestupkových komisí) obcí s rozšířenou působností. Menší skupinu oslovených subjektů (56 z 877 = cca 6 %) a respondentů (46 ze 462 = 10 %) tvořily odbory krajských úřadů a Magistrátu hlavního města Prahy.

23 Respondenti mohli označit vícero vykonávaných agend, součet podílů proto překračuje 100 % (462 respondentů).

24 Podrobnější rozdělení dle typu úřadu, v rámci jednoho typu úřadu, dle vykonávané agendy atd. jsou součástí Výzkumné zprávy.



o přestupcích, a u stavebních úřadů. Naopak méně vstřícné jsou odbory vyřizující přestupky v dopravě.²⁵

- Jeví se, že **nutnost převedení dokumentu do jiné podoby** (např. z listinné do elektronické nebo opačně) nebo nutnost ověřit shodu kopie s originálem (vidimace nebo autorizovaná konverze) **nehraje v rozhodování správních orgánů** o tom, zda žádosti o zaslání dokumentů vyhoví, **velkou roli**. Dvě třetiny respondentů by bez ohledu na výše uvedené okolnosti volily stejný postup.
- **Zhruba tři čtvrtiny všech respondentů by vyřizovaly žádost dle správního řádu.** Necelá desetina z nich by postupovala dle ustanovení § 55 zákona o sociálně-právní ochraně dětí²⁶. Další zhruba desetina by zvolila postup dle zákona o svobodném přístupu k informacím.
- Více než polovina orgánů, které by žádosti nevyhověly, by následně žadatele poučila o tom, že právo nahlížet do spisu a pořizovat jeho kopie je nutno uplatnit osobně, a sdělila by mu, kdy se může dostavit. **Jen necelá šestina by vydala usnesení o odepření práva nahlížet do spisu dle ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu.**
- Správní orgány, které by žádosti o zaslání dokumentů vyhověly, nejsou jednotné v otázce případného vyměření poplatku. Pokud poskytnutí kopie spisu nevyžaduje ověření, zhruba polovina by dokumenty zaslala zdarma. V případě požadovaného ověření klesá tento podíl na zhruba čtvrtinu.

C. Právní hodnocení

C.1 Existence práva na dálkové nahlížení dle správního řádu

C.1.1 Právo účastníka řízení nahlížet do „svého“ spisu

Právo nahlížet do spisu upravené především v ustanovení § 38 správního řádu představuje základní procesní právo účastníka řízení a spolu s ním spojenými dalšími procesními právy představují jednu ze základních podmínek pro výkon práv účastníků řízení vyjádřit se k podkladům správního rozhodnutí (§ 36 odst. 3 správního řádu)²⁷. Toto procesní právo je odrazem ústavně zaručeného práva každého vyjádřit se ve své věci ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.²⁸ „*Ostatně hlavním cílem*

25 Pravděpodobně i kvůli problematickým zkušenostem s částí obecných zmocněnců, kteří se nedostavují na ústní jednání a obstrukčně zahlcují správní orgán žádostmi o zaslání různých dokumentů, zřejmě s cílem dosáhnout prekluze.

26 Z podstaty věci by tak postupovaly odbory vykonávající právě agendu sociálně-právní ochrany dětí. Zde je nutné přiznat, že formulace užitá v dotazníku mohla působit matoucně. Některé orgány sociálně-právní ochrany dětí tak zřejmě popisovaly svůj postup při nahlížení do **správního** spisu, nikoli spisu „ochrany mládeže“, spisová značka Om. Důsledkem zřejmě je poměrně nízký počet OSPOD, které by postupovaly dle zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění pozdějších předpisů, a naopak poměrně vysoký počet OSPOD, které by dálkové nahlížení umožnily.

27 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 427.

28 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. září 2009, č. j. 9 As 42/2009-124, č. 1996/2009 Sb. NSS, www.nssoud.cz.



přijetí právní úpravy obsažené v ustanovení § 38 správního řádu byl právě požadavek respektování procesních práv ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny²⁹.

Seznámení se s obsahem spisu je podmínka *sine qua non* a pomyslnou branou pro uplatnění dalších práv (např. vyjádření se k podkladům rozhodnutí dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu) a je zákonným provedením základního práva na spravedlivý proces zakotveného v Listině základních práv a svobod (čl. 36)³⁰. Zaručuje tak účastníkům jejich všestrannou informovanost o probíhajícím řízení.³¹

Obsahuje dvě dílčí samostatně realizovatelná práva – právo činit si výpisy ze spisu **a právo, aby mu správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části (§ 38 odst. 4 správního řádu³²).**

Zásadní, a zatím ne zcela zodpovězenou otázkou je, zda lze realizovat dílčí právo účastníka, aby mu správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části, i dálkově – na základě žádosti zaslané orgánu poštou či elektronicky.

Zjištění z výzkumu (viz výše, v podrobnostech viz Výzkumná zpráva) potvrdilo původní hypotézu a důvody pro jeho provedení, totiž existenci nejednotné praxe správních orgánů při výkladu uvedeného práva.

Samotný správní řád nikterak blíže neupravuje, **jakým konkrétním způsobem mohou účastníci (jejich zástupci) své právo nahlížet do spisu vykonávat, ani jaké podmínky a předpoklady k tomu musí správní orgán zajistit.** Vycházet je proto třeba ze základních zásad činnosti správních orgánů, zejména z ustanovení § 4 odst. 1 a 4³³, § 6 odst. 2 a § 7 správního řádu.

Vedle kodifikovaných základních zásad činnosti správních orgánů pak nelze odhlédnout ani od principů dobré správy, které právní úprava nikde přesně (výslovně) nedefinuje, přestože s nimi počítají jak mezinárodní dokumenty [např. na úrovni Rady Evropy jde o doporučení Výboru ministrů Rec(2007)7 o dobré správě³⁴], tak rovněž národní právní úprava (§ 1 zákona o veřejném ochránci práv). Právě ombudsmeni a ombudsmanky nejčastěji vydávají katalogy principů dobré správy ve snaze ukázat správní praxi optimální způsoby služby veřejnosti. Z katalogu principů dobré správy vytvořeného JUDr. Otakarem Motejlem, prvním veřejným

29 Tamtéž.

30 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. června 2010, č.j. 5 As 75/2009-78; dostupný z: <http://www.nssoud.cz>.

31 HRABÁK, JAN, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: komentář*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN: 978-80-7357-959-3. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. (c) 2000 - 2015 Wolters Kluwer ČR, a. s.; komentář k ustanovení § 38; [cit. 2018-04-12].

32 „S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.“

33 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 429.

34 Rada Evropy. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration [online]. Štrasburk: Rada Evropy [cit. 2018-04-12].

Dostupné z: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877>; [cit 2018-04-12].



ochráncem práv, k němuž se stejně jako všichni dosavadní ombudsmeni a jejich zástupci hlásím, lze pro tento případ vyzdvihnout principy soulad s právem, nestrannosti, předvídatelnosti, přesvědčivosti, otevřenosti a vstřícnosti.³⁵

C.1.2 Existující výkladové přístupy

Jak by tedy mělo být právo (a pravidlo), že správní orgán pořídí kopie, vykládáno?
Z hlediska zaměření výzkumu se nabízí dva hlavní, protichůdné výklady:

- (1) Správní řád (výslovně) neukládá správním orgánům povinnost zasílat kopie (části) správního spisu, a proto právo na dálkové nahlížení ze správního řádu neplyne – *restriktivní výklad*.

Uvedenou interpretaci v podstatě zmiňuje i Ministerstvo vnitra na svých internetových stránkách, když argumentuje, že „*právo na pořízení kopií spisu je spojeno s právem nahlížení do spisu*“ (viz výše). Vzhledem k tomu, že samotné nahlížení do spisu, v užším slova smyslu, je nutně spojeno s fyzickou přítomností na pracovišti správního orgánu, má ministerstvo za to, že i pořizování kopií se provádí na pracovišti orgánu v rámci úkonu nahlédnutí do spisu.³⁶

- (2) Správní řád správním orgánům výslovně ukládá povinnost poříditi kopie (části) správního spisu, aniž upravuje či omezuje možné způsoby či formy realizace takového práva, a proto lze o zaslání kopie žádat a správní orgán má povinnost žádosti vyhovět (při splnění dalších zákonných a faktických podmínek) – *extenzivní výklad*.

Ve Výzkumné zprávě podrobněji uvádím, že tento výklad zastává i téměř desetina oslovených správních orgánů. Stejně tak se s ním setkával a setkává veřejný ochránce práv ve své praxi v rámci řešení jednotlivých podnětů, ať již tam, kde umožnění dálkového nahlížení nepředstavovalo žádný problém, či tam, kde správní orgány akceptovaly výklad ochránce, vyslyšely jeho doporučení, a dálkové nahlížení umožnily³⁷.

Účelem následujícího textu je vypořádat se s argumenty těch správních orgánů, které zastávají restriktivní výklad, a doplnit/rozšířit dosavadní ochráncem zastávaný extenzivní výklad.

35 Srov. zprávu o šetření veřejného ochránce práv ze dne 21. srpna 2014, sp. zn. 7108/2013/VOP/DS, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1528>; [cit. 2018-04-12].

36 Ostatně téměř 40 % všech respondentů, kteří by žádosti nevyhověli, uvedlo jako právní důvod nevyhovění právě to, že jim to správní řád neukládá.

37 Např. šetření veřejného ochránce práv vedené pod sp. zn. 3595/2015/VOP/SN, zpráva o šetření ze dne 23. května 2016 dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4080>; [cit. 2018-04-12].



C.1.3 Přístup veřejného ochránce práv

První veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl v oblasti přestupků v dopravě³⁸, a v nedávné době i můj zástupce **JUDr. Stanislav Křeček**³⁹, uzavřeli, že z povahy věci je nutno **fyzickou přítomnost účastníka (případně jeho zástupce) na pracovišti správního orgánu spojovat pouze s nahlížením do spisu a prováděním výpisů.**

Totéž ale nelze tvrdit o (druhém dílčím) právu na kopie celého spisu nebo jeho části. **Není vůbec zřejmé, proč by toto právo nemohlo být realizováno takzvaně dálkově** (korespondenčně), kdy účastník o poskytnutí kopií požádá písemnou formou nebo cestou elektronické pošty. Kopii spisu nebo jeho části pořizuje správní orgán⁴⁰ (nepočítám-li situace, kdy si účastník sám pořídí kopie ze spisu digitálním fotoaparátem, mobilním telefonem apod.).

Úřadu nic nebrání v tom (ani v ustanovení § 38 správního řádu), aby kopie pořídil a účastníkovi řízení je zaslal. I v takovém případě jde o využití práva na pořízení kopie spisu nebo jeho části podle ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu, zpoplatněného v souladu se zákonem o správních poplatcích. Účastník řízení⁴¹ se tedy může rozhodnout, jakou formou a v jakém rozsahu svoje oprávnění využije, tj. zda se dostaví na **pracoviště** správního orgánu a bude do správního spisu nahlížet osobně, nebo požádá správní orgán o kopie jím specifikovaných částí spisové dokumentace, případně zda využije obě tyto možnosti. **Výše uvedená interpretace zcela odpovídá zásadám správního řízení**, které jsou vyjádřeny v ustanoveních § 4 odst. 1 a 4 a § 6 odst. 2 správního řádu⁴².

K existenci práva na dálkové nahlížení do spisu dospěl můj zástupce i v oblasti daňového řízení⁴³, tedy při výkladu ustanovení § 66 a násl. daňového řádu^{44 45}. S ohledem na jednotu

38 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 20. února 2008, sp. zn. 4502/2007/VOP/JŠM, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2400>; [cit. 2018-04-12].

39 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 23. května 2016, sp. zn. 3595/2015/VOP/SN, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/4080>; [cit. 2018-04-12].

40 „...aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.“

41 Případně další osoba podle ustanovení § 38 odst. 2 správního řádu.

42 Podle těchto ustanovení platí, že: „*Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.*“ Dále: „*Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.*“

43 Šetření veřejného ochránce práv vedené pod sp. zn. 1591/2013/VOP/JHO, zpráva o šetření ze dne 24. března 2014 dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2584>; [cit. 2018-04-12].

44 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

45 Dle sdělení generálního ředitele finanční správy Ing. Martina Janečka byla problematika autorizované konverze a nahlížení do spisu řešena v Zápisu z porady metodiků daňového procesu konané ve dnech 13. a 15. listopadu 2013 ve VZ Smilovice, č. j. 56019/13/7001-41001-011654. Uvedl, že v této metodice se dospělo k závěru, že ačkoli autorizovanou konverzi na žádost „*mohou provádět pouze kontaktní místa veřejné správy a advokáti [...], správce daně může ze spisu pořizovat doslovné opisy, kopie, výpisy nebo potvrzení o skutečnostech v něm obsažených, ověřit jejich shodu s originálem a vydat je daňovému subjektu bez ohledu na to, zda je originál v listinné podobě či v podobě elektronické*“ [zvýraznění doplněno].



právního řádu a existující a pochopitelnou srovnatelnost⁴⁶ jsem přesvědčena, že institut nahlížení do spisu musí být vykládán shodně i napříč procesními předpisy. Ostatně právní předpisy na úseku archivnictví a spisové služby⁴⁷ do budoucna počítají s výkonem spisové služby v elektronické podobě v elektronických systémech spisové služby. Pak nebude potřeba fyzické přítomnosti ani u nahlížení do spisu v užším slova smyslu.

Jak ukázaly mj. i výsledky výzkumu, existují dvě výkladové linie, jejichž výsledkem je zaslání kopie (části) spisu na základě žádosti účastníka řízení. Není zřejmě pochyb, že uvedená povinnost správním orgánům plyne (minimálně) z principů dobré správy, což ostatně zastává i 42 % respondentů. **Níže však předkládám několik argumentačních linií svědčících pro závěr, že právo na dálkové nahlížení plyne přímo z ustanovení § 38 správního řádu.**

C.1.4 Řešení dvou protichůdných výkladů

Ústavněprávní argumentace – v pochybnostech ve prospěch jednotlivce

Institut nahlížení do spisu a s ním spojená procesní práva jsou jednou ze základních podmínek pro výkon práv účastníků řízení vyjádřit se k podkladům správního rozhodnutí (čl. 36 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 36 odst. 3 správního řádu). Zaručuje účastníkům jejich všestrannou informovanost o probíhajícím řízení.⁴⁸

Institut nahlížení zajišťuje informovanost účastníků o průběhu správního řízení. Jeho primárním objektem je jednotlivec (účastník), jemuž dává konkrétní oprávnění vůči správnímu orgánu, který vede spis. Vzhledem k tomu, že seznámení se s obsahem spisu je podmínka *sine qua non* pro uplatnění dalších práv (např. vyjádření se k podkladům rozhodnutí dle ustanovení § 36 odst. 3 správního řádu) a že je zákonným provedením základního práva na spravedlivý proces zakotveného v Listině základních práv a svobod, **není možné zvolit výklad jiný než takový, který účastníkům zaručí co možná nejširší reálnou možnost do spisu nahlédnout, a seznámit se tím s jeho obsahem.**⁴⁹ Jsou-li možné dva různé výklady právní normy, tedy existují-li pochybnosti o jejím správném výkladu, užije

46 Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2004, č. j. 6 A 143/2001-151, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2008, č. j. 7 Azs 3/2008-64, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101; bod 41 an.; všechny dostupné z <http://www.nssoud.cz>.

47 Srov. zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

48 HRABÁK, JAN, NAHODIL, Tomáš. *Správní řád s výkladovými poznámkami a vybranou judikaturou: komentář*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN: 978-80-7357-959-3. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. (c) 2000 - 2015 Wolters Kluwer ČR, a. s.; komentář k ustanovení § 38; [cit. 2018-04-12].

49 K extenzivnímu výkladu základních práv srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. září 2007, sp. zn. I. ÚS 643/06 (N 142/46 SbNU 373); dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>.

K principu efektivity při interpretaci základních práv umožňujícímu jejich nejsilnější účinek ústící do maximy *in dubio pro libertate* (v pochybnostech ve prospěch jednotlivce) srov. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T., Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2012. ISBN 978-80-7357-750-6, s. 19, odst. 63.



se ve veřejném právu výkladové pravidlo v **pochybnostech ve prospěch jednotlivce**⁵⁰. Jedná se v podstatě jen o další zásadu veřejného práva.

Při aplikaci tohoto pravidla je nutné ustanovení § 38 odst. 4 vyložit tak, že z něj plyne právo jednotlivce (adresáta veřejné správy, zde účastníka řízení) na dálkové nahlížení do spisu [požádat o zaslání kopie (části) spisu], a s tím komplementárně spojená povinnost správních orgánů takové žádosti vyhovět a pořízené kopie účastníku zaslat.

Institut nahlížení tu není pro správní orgány, ale pro jednotlivce jako adresáty veřejné správy. Komplementární povinnost správních orgánů pak plyne mj. ze základních zásad, jak uvádím výše. I zde je možné hledat elementární účel a smysl institutu nahlížení do spisu.

Objektivně teleologický výklad právních norem

Ke shodnému závěru pak lze dojít i při výkladu objektivně teleologickým směřujícím k **účelu a smyslu** interpretovaného ustanovení (normy). Nevede-li výklad právní normy pouze na základě její jazykové formulace (jazykový výklad) k jednoznačnému významu normy, tedy ke zjištění konkrétního pravidla (interpretované ustanovení je nejasné, je možné více jazykových výkladů), je nutné přistoupit k dalším výkladovým metodám.

Z hlediska rozsahu výše uvedených protichůdných výkladů se jedná o „kolizi“ výkladu restriktivního (ad 1) a extenzivního (ad 2). Ústavní soud k takové situaci uvedl, že „[j]sou-li k dispozici dva rovnocenné výklady, z nichž jeden je extenzivní a druhý restriktivní, musí soud zvolit ten z nich, jenž odpovídá dalším metodám výkladu, zejména pak úvaze teleologické.“⁵¹ Podobně se k tomu staví i právní teorie, která říká, že „je-li interpretované ustanovení nejasné a je-li současně znám účel, kterého má být tímto ustanovením dosaženo, je třeba z několika jazykově možných výkladových výsledků vybrat právě ten, který je nejlépe uzpůsoben k naplnění tohoto účelu.“⁵²

K myšlenkovému postupu při interpretaci a aplikaci právních norem ve prospěch jednotlivce pohledem teleologického výkladu se vyjádřil i Ústavní soud, když uvedl, že „jednotlivá ustanovení jednoduchého práva jsou orgány veřejné moci povinny interpretovat a aplikovat v první řadě vždy z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod (srov. sp. zn. III. ÚS 139/98, sp. zn. III. ÚS 257/98, sp. zn. I. ÚS 315/99, sp. zn. II. ÚS 369/01 - Sběrka rozhodnutí, svazek 12, náleží č. 106; svazek 13, náleží č. 10; svazek 16, náleží č. 157; svazek 28, náleží č. 156 - a další), tj. v **daném případě in favorem procesně oprávněného**“⁵³ [zvýraznění doplněno].

50 Uvedené plyne ze strukturálního principu liberálně demokratického státu vyjadřujícího prioritu jednotlivce a jeho svobody před státem [srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. listopadu 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02 (N 143/28 SbNU 271); dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>].

51 Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 9. října 2001, sp. zn. II. ÚS 277/99 (N 144/24 SbNU 35); dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>. Ústavní soud odkázal na KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995. Právnícké učebnice, ISBN 80-7179-028-1, s. 170.

52 MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, xviii, 276 s. Beckovy právnícké učebnice. ISBN 978-80-7400-382-0, s. 159.

53 Náleží Ústavního soudu ze dne 10. března 2005, sp. zn. III. ÚS 303/04 (N 52/36 SbNU 555); dostupný z: <http://nalus.usoud.cz>.



Požadavek jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu – srovnání s daňovým řádem

Z uvedeného požadavku plyne potřeba obdobného (srovnatelného) výkladu obdobných (srovnatelných) právních norem majících stejný smysl a účel. Institut (právo) nahlížení do spisu dle správního řádu by tak měl být vykládán stejně jako nahlížení do spisu daňového dle daňového řádu. Ostatně daňové řízení je správním řízením. K výkladu nahlížení dle daňového řízení se podrobněji vyjadřuji dále v kapitole C.1.5, kde rozebírám přístup správních soudů, které dovodily existenci dálkového nahlížení do daňového spisu.

Základní zásady činnosti správních orgánů

Při nejasném či dvojitým možným výkladu konkrétního ustanovení, přesněji normy, upravující činnost veřejné správy, je **předně nutné vycházet ze základních zásad činnosti správních orgánů** upravených hlavně v ustanoveních §§ 2 až 8 správního řádu. Zásady mají velký význam pro činnost správních orgánů při výkonu vrchnostenské veřejné správy.⁵⁴ Jejich dosah nad rámec výkonu veřejné správy ve smyslu veřejné moci (vrchnostenské správy) rozšiřuje ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu⁵⁵ na výkon jakékoli veřejné správy.⁵⁶

Závaznost těchto zásad se dovozuje z toho, že se jedná o obecné právní zásady⁵⁷ vyplývající například i z ústavního pořádku a mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které mají přednost před zákonem.⁵⁸ **Zásady slouží jako interpretační rámec či vodítko při výkladu konkrétnějších právních norem** nejen správního řádu, jak uvádí i samotná důvodová zpráva⁵⁹.

Za užití základních zásad činnosti správních orgánů, vyjádřených především v ustanoveních § 4 odst. 1 a 4 a § 6 odst. 2 správního řádu (viz výše)⁶⁰, vyložil dotčené ustanovení i první veřejný ochránce práv, stejně jako později můj současný zástupce. Oba dospěli k závěru, že ustanovení § 38 odst. 4 dává účastníkům právo na dálkové nahlížení do spisu v podobě povinnosti správních orgánů na žádost účastníka kopie spisu pořídit a zaslat mu je.

54 JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 21.

55 „Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.“

56 Blíže viz VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 68 an.

57 Právní zásady slouží obecně jako abstraktní, přesto relativně závazná pravidla chování, dále pak jako výkladové vodítko pro správnou aplikaci právních norem.

58 Srov. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 950 s. ISBN 978-80-7400-607-4, s. 21; a VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 69.

59 Důvodová zpráva k zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád. In: ASPI verze 2015 [právní informační systém]. (c) 2000 - 2015 Wolters Kluwer ČR, a. s.; [cit. 2018-04-12].

60 Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti, zásada vstřícnosti, zásada umožnění dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy a zásada hospodárnosti.



C.1.5 Přístup správních soudů

Shodný závěr ve vztahu k nahlížení do spisu, byť ve vztahu k daňovému řízení⁶¹, vyslovil i Nejvyšší správní soud⁶²: „[p]okud má daňový subjekt nárok nahlédnout do spisu, včetně pořizování kopie dokumentů ze spisu, není důvod mu odpírat zaslání takové písemnosti poštou. Opačný výklad by se přičil právní úpravě a její aplikaci.“

Výše zmíněný restriktivní výklad ustanovení § 38 odst. 4 správního řádu ve svém důsledku **představuje omezení práva nahlížet do spisu** – omezení, které není správním řádem výslovně upraveno, a proto by **nemělo být dovozováno výkladem**. Otázkou omezení uvedeného práva se zabýval např. Krajský soud v Českých Budějovicích⁶³ a vyslovil závěr, že „každé omezení práva nahlížet do spisu musí být proporcionální k zájmu, který je (dle tvrzení správního orgánu) odepřením tohoto práva chráněn, a jakékoliv takové omezení musí šetřit jeho podstaty a smyslu a nesmí být ze strany správního orgánu zneužíváno k jiným účelům, než ke kterým je stanoveno.“ Předně, jak jsem uvedla, **omezení práva na dálkové nahlížení není správním řádem stanoveno**, nýbrž je pouze dovozováno výkladem. Dále je takové omezení v rozporu se smyslem institutu nahlížení, jak vysvětluji výše, a dle mého názoru ani nešetří jeho podstatu.

C.1.6 Neudržitelnost restriktivního výkladu o neexistenci práva na dálkové nahlížení

Například u osob zbavených po delší dobu osobní svobody⁶⁴ by jejich nemožnost, jako účastníků řízení, úspěšně požádat o zaslání kopií ze spisu⁶⁵, z důvodu jejich objektivní faktické nemožnosti dostavit se fyzicky na **pracoviště** úřadu, vyústila ve významné omezení práva nahlížet a s tím imanentně spojených (základních) práv seznámit se s obsahem spisu a vyjádřit se k podkladům a všem prováděným důkazům. Jednalo by se tak o závažné porušení práva na spravedlivý proces mající za následek nezákonné rozhodnutí.

Odepření možnosti dálkového nahlížení do spisu účastníku řízení bych považovala za absurdní zejména v případech u těch správních orgánů, které mají pouze jedno pracoviště

61 Institut nahlížení do spisu zakládá procesní právo účastníka správního řízení, jímž je i řízení daňové, proto obecně závěry vyslovené ve vztahu k nahlížení do spisu vedeného správcem daně jsou přenositelné i na jiné správní orgány.

62 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. května 2008, č. j. 2 Ans 6/2007-101 (ve znění opravného usnesení, doplňujícího rozsudku a doplňujícího usnesení), či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. července 2011, č. j. 1 Aps 1/2011-101; bod 41; dostupné z: <http://www.nssoud.cz>.

63 Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. března 2010, č. j. 10 Ca 140/2009-24, č. 2234/2011 Sb. NSS, www.nssoud.cz. Soud se obecně zabýval omezením daného práva na podkladě konkrétní kauzy týkající se nahlížení do přestupkového spisu oznamovatelkou přestupku (dle § 38 odst. 2 správního řádu), tedy osobou odlišnou od obviněného jako jediného účastníka řízení zahajovaného z moci úřední.

64 Ve výkonu vazby, trestu odnětí svobody, v ochranné nebo ústavní výchově, v ochranném léčení či zabezpečovací detenci.

65 Tedy neexistence povinnosti správního orgánů takové žádosti vyhovět, samozřejmě při splnění dalších zákonných a faktických podmínek.



(sídlo) a účastník řízení by musel putovat doslova „přes půl republiky“, aby se seznámil s obsahem spisu.⁶⁶

Výše uvedené pokládám v roce 2018, kdy jsou i na úřadech běžně dostupné technologie na realizaci dálkového nahlížení⁶⁷, v obecné rovině za neudržitelné. To zvláště s ohledem na aktuální trend elektronizace státní správy.⁶⁸

Dodávám, že jsem si vědoma reálného stavu, a proto může být realizace dálkového nahlížení v určitých ohledech omezena. Zejména v případech, kdy jsou na straně správního orgánu technické limity (například pokud správní orgán na malé obci nemá požadované písemnosti k dispozici v elektronické podobě a nemá scanner pro převod do elektronické podoby). Takové výjimečné omezení práva dálkově nahlížet je však limitováno existencí objektivních překážek a musí být vždy řádně zdůvodněné v usnesení dle ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu.⁶⁹

Závěrem lze poukázat na imperativ, že dotvoření zákazu či nemožnosti dálkového nahlížení do spisu aplikační praxí by bylo **v rozporu se základním postulátem demokratického právního státu**, že státní moc lze uplatňovat jen v mezích zákona a způsobem zákonem předvídaným, a naopak, že každý může činit vše, co zákon nezakazuje (čl. 2 Ústavy, čl. 2 Listiny základních práv a svobod).

C.2 Užití správního řádu pro případ speciální úpravy nahlížení

Ve výzkumu jsem se nepřímo zaměřila i na otázku podpůrné aplikace správního řádu v případě, kdy jiný právní předpis obsahuje speciální úpravu práva nahlížet do spisu. Tuto otázku je nutné rozdělit na dvě dílčí podotázky. Postup se může lišit podle toho, zda se bude jednat o speciální úpravu nahlížení do správního spisu (spisu ve správním řízení), příp. do spisů vedených mimo klasické správní řízení. Druhou kategorií jsou např. spisy vedené orgány sociálně-právní ochrany dětí (též „OSPOD“).

Proto jsem se dotazovala i odborů vykonávajících agendu orgánů OSPOD, přičemž část z nich by postupovala primárně dle ustanovení § 55 zákona o sociálně-právní ochraně dětí.

66 K takové situaci by mohlo dojít např. v rámci přestupkových řízení, neboť přestupky se zpravidla projednávají v místě, kde byly spáchány. Např. u dopravních přestupků se může jednat o místo značně odlehlé od bydliště účastníka řízení.

67 K výkladu práva z hlediska doby, kdy je aplikováno srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. srpna 2004, č. j. 6 A 143/2001-151, str. 13; dostupný z: <http://www.nssoud.cz>.

68 K tomu lze odkázat i na připravovaný Portál občana, který by měl sloužit k digitální komunikaci s orgány veřejné správy – viz např. článek zde: <https://archiv.ihned.cz/c1-66044500-urady-konecne-zlepsi-elektronickou-komunikaci-nabidnou-rady-pro-zivotni-situace-i-portal-kde-lide-uvidi-jak-se-zpracovava-jejich-zadost>.

69 Nutno však podotknout, že vzhledem k ustanovení § 23 odst. 2 zákona o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů by měly mít všechny orgány veřejné moci dostatečné prostředky pro provedení konverze z moci úřední pro výkon své působnosti, kam patří i realizace nahlížení do spisu; srov. závěry veřejného ochránce práv ze šetření vedeného pod sp. zn. 1591/2013/VOP/JHO; dostupné po zadání sp. zn. z: <http://eso.ochrance.cz/Vyhledavani/Search>.



C.2.1 Správní řád jako obecný procesní předpis

Správní řád je **obecným procesním předpisem**, který upravuje postup správních orgánů při výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy. Vzhledem ke složitosti a různorodosti veřejné správy existují i jiné procesní předpisy upravující odlišně procesní postup specifických správních orgánů či výkon specifické veřejné správy: např. daňový řád upravuje postup správců daní, stavební zákon upravuje postup stavebních úřadů nebo zákon o odpovědnosti za přestupky upravuje postup přestupkových orgánů. **Správní řád pak představuje jakousi poslední záchrannou síť**, která se použije, pokud speciální procesní předpis neobsahuje konkrétní a komplexní úpravu dané situace či institutu.⁷⁰

C.2.2 Užití správního řádu pro případ speciální úpravy nahlížení do správního spisu

Úvodem pro jistotu zmíním notorietu, že nahlížení do správního spisu, a to i jedná-li se o správní spis ve správním řízení, jež je nějakým způsobem upraveno ve speciálním předpise (např. řízení o důchodech⁷¹), aniž ten obsahuje speciální úpravu nahlížení, se řídí primárně správním řádem. Správní spis se ve smyslu ustanovení § 17 správního řádu zakládá v každé věci v rámci formálně vedeného správního řízení, jak je definuje ustanovení § 9 správního řádu.

V případě, že jiný předpis obsahuje speciální úpravu nahlížení do správního spisu, je potřeba zkoumat charakter takové úpravy, její komplexnost, příp. výslovné vyloučení správního řádu jako celku či (části) obecného institutu nahlížení. Opět si dovoluji připomenout, že možnost nahlížet do spisu je nezbytným předpokladem pro uplatnění dalších procesních práv zaručených Listinou základních práv a svobod.

Souhlasím s názorem prof. Průchy, že postup dle ustanovení § 38 správního řádu o nahlížení do spisu nelze použít tam, kde nejde o spis ve správním řízení, či o postup, u něhož právní úprava nepočítá alespoň s přiměřeným⁷² použitím ustanovení § 17 správního řádu.⁷³ **A contrario postup dle obecné úpravy nahlížení dle správního řádu nelze bez dalšího vyloučit tam, kde se o spis ve správním řízení jedná či právní úprava počítá alespoň s přiměřeným použitím ustanovení § 17 správního řádu.** Výjimkou je samozřejmě komplexní speciální úprava.

70 Podpůrné užití správního řádu může být přímo uvedeno ve speciálním předpise. Dokonce se však správní řád aplikuje i v případě, že je výslovně vyloučen, ale speciální předpis nestanoví jiný postup; srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 5. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 14/96 (N 114/6 SbNU 323), vyhlášený ve sbírce zákonů pod č. 3/1997 Sb., zopakovaný i v nálezu ze dne 26. dubna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04 (N 90/37 SbNU 241), vyhlášený ve sbírce zákonů pod č. 240/2005 Sb.; všechny dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>.

71 Dle zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů.

72 „[N]emají-li se určité vztahy řídit určitou právní úpravou v plném rozsahu nebo mají-li se řídit jen některými částmi určité právní úpravy, užívá se při odkazu na tuto úpravu slova „přiměřeně““ [Metodická pomůcka pro přípravu návrhu právních předpisů (III. část), s. 3, [cit. 2018-04-12], dostupné z:

http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaIII.pdf; [cit 2018-04-12].

73 PRŮCHA, Petr. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. 3. aktualizované a doplněné vydání. Praha: Leges, 2017, 520 s., ISBN 978-80-7502-202-8, s. 139. Autor dodává, že do takových jiných podkladů („nesprávních spisů“) přichází v úvahu „nahlížení“ v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím; tamtéž (pozn. pod čarou č. 16).



Speciální úpravu nahlížení do spisu obsahuje např. stavební zákon⁷⁴, který upravuje nahlížení do dokumentace stavby⁷⁵. Tato dílčí úprava není s to zcela nahradit úpravu ve správním řádu, která se v otázkách stavebním zákonem neupravených užije primárně a v otázce nahlížení do dokumentace stavby pak podpůrně^{76, 77}. Např. odepře-li správní orgán s odkazem na ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona žadateli pořízení kopie dokumentace stavby, bude třeba, aby o tom v souladu s ustanovením § 38 odst. 5 správního řádu rozhodl usnesením.⁷⁸

Další příklad dílčí speciální úpravy nahlížení obsahuje zákon o azylu⁷⁹, dle jehož ustanovení § 9 se na vybraná řízení užije správní řád, s výjimkou ustanovení, mj., o umožnění nahlížení do spisu jiným osobám než účastníkům a jejich zástupcům. Podle ustanovení § 23a zákona pak ministerstvo **nepořizuje kopie spisu ani jeho části**. Ministerstvo vnitra i Krajský soud v Brně uvedené ustanovení vyložily tak, že ani účastník řízení nemá právo učinit si kopii ze spisu sám vlastními prostředky a na své náklady. Nejvyšší správní soud však zaujal odlišný výklad, když uvedl, že právo účastníka, aby si sám učinil kopie ze spisu „*není odepřeno žádným ustanovením správního řádu ani zákona o azylu a není ani odůvodnitelné*“⁸⁰. **Soud tak podpůrně aplikoval správní řád**. Navíc z uvedeného plyne, že obecně správní orgán má povinnost pořizovat kopie spisu nebo jeho části, pokud zákon výslovně neuvádí opak.

Lze uzavřít, že postup pro nahlížení do spisu dle správního řádu nelze bez dalšího vyloučit tam, kde se **jedná o spis ve správním řízení**.

C.2.3 Užití správního řádu pro případ speciální úpravy nahlížení do spisu mimo správní řízení

Problematictější je otázka užití správního řádu v situaci, kdy se nejedná o správní spis dle ustanovení § 17 (vedený ke správnímu řízení ve smyslu § 9 správního řádu). V takovém případě je třeba zkoumat, v souladu s výše zmíněným názorem prof. Průchy, zda právní úprava počítá alespoň s přiměřeným použitím úpravy správního spisu dle ustanovení § 17 správního řádu.

74 Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

75 „*Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká*“ (§ 168 odst. 2 věta druhá stavebního zákona).

76 Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. prosince 2013, č. j. 5 A 241/2011-69, č. 3018/2014 Sb. NSS; dostupný z: www.nssoud.cz.

77 Nutno přiznat, že názory (krajských) správních soudů na uvedenou otázku se liší a v současné době se čeká na výklad Nejvyššího správního soudu (pod sp. zn. 2 As 256/2017).

O výkladu ustanovení § 168 odst. 2 stavebního zákona budu jednat s Ministerstvem pro místní rozvoj, kterému představím výsledky části výzkumu zabývající se právě nahlížením do dokumentace stavby.

78 Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. října 2015, sp. zn. 1391/2015/VOP/MST, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3432>; [cit 2018-04-12].

79 Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů.

80 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. března 2008, č. j. 7 Azs 3/2008-64.



V dané souvislosti není bezpodmínečně třeba výslovného uvedení přiměřeného užití v právním předpise⁸¹. Ostatně velmi často se přiměřené užití konkrétního ustanovení dovozuje výkladem systematickým či teleologickým. Dále představuji argumenty pro přiměřenou aplikaci ustanovení § 17 správního řádu na vedení spisu mimo správní řízení.

Přiměřená aplikace uvedeného ustanovení se pak může vázat na fakt, zda se jedná o spis před zahájením správního řízení, tedy ve věci, v níž řízení zahájeno být může. Jiná situace se pak může pojit se spisem, který je veden zcela mimo správní řízení, bez možnosti jeho případného zahájení v dané věci.

Příkladem spisu před potenciálním zahájením správního řízení **je spis vedený k oznámení o přestupku**. Správní orgán došlé oznámení prověří a vyhodnotí a následně může zahájit řízení z moci úřední. Proces prověřování a hodnocení oznámení je zachycen ve spise. Vzhledem k tomu, že zákon o přestupcích⁸² ani správní řád výslovně neupravují užití ustanovení § 17 správního pro takové spisy, je třeba uvážit, zda to nelze dovodit jiným způsobem, např. přes ustanovení § 154 správního řádu.

Část čtvrtá správního řádu upravuje obecná pravidla provádění tzv. jiných úkonů správních orgánů, jež jsou projevem výkonu jejich působnosti v oblasti veřejné správy (§ 1 odst. 1 správního řádu).⁸³ Vedení spisu k oznámení o přestupku je jednoznačně jiným úkonem, či přesněji administrativním zajištěním jiného úkonu správního orgánu v oblasti veřejné správy, a proto je (v souladu s ustanovením § 154 část za středníkem správního řádu) nutné přiměřeně aplikovat i ustanovení § 17 správního řádu. Následně se na takto vedený spis aplikuje i ustanovení správního řádu o nahlížení do spisu. Uvedené potvrdil i Nejvyšší správní soud⁸⁴, dle něhož **nebylo-li dosud zahájeno řízení o přestupku, má podezřelý z přestupku právo nahlížet do spisu pouze za podmínek stanovených ustanovením § 38 odst. 2 správního řádu**, příp. získat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Lze uzavřít, že postup pro nahlížení do spisu dle správního řádu nelze bez dalšího vyloučit ani tam, kde se jedná o **spis mimo správním řízení**.

D. Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že správní praxe je při výkladu práva na dálkové nahlížení do spisu velmi roztržštěná (viz část B.4 této zprávy a podrobněji pak Výzkumná zpráva) a v části pak nezákonná (viz část C zprávy). Tato skutečnost sama o sobě znamená porušování legitimních očekávání veřejnosti⁸⁵. Rovněž je v rozporu s principem

81 Příkladem výslovného uvedení může být např. ustanovení § 154 správního řádu.

82 Starý zákon č. 200/1990 Sb., ani nový zákon č. 250/2016 Sb.

83 VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, ISBN 978-80-7273-166-4, s. 1218 a 1219.

84 Rozsudek ze dne 28. února 2011, č. j. 8 As 80/2010-68; dostupný z: <http://www.nssoud.cz>.

85 Postupy aprobované jedním úřadem nejsou dostatečné pro úkony činěné vůči úřadu jinému.



rovného zacházení s jednotlivými adresáty veřejné správy zakotveným v § 7 odst. 1 správního řádu⁸⁶. **Za takové situace se jeví jako vhodné sjednocení správní praxe, např. metodickým vedením ze strany ministerstva jako gestora správního řádu plnění koordinační úlohu v oblasti správního řízení a v oblasti organizace a výkonu veřejné správy.**

Jsem si vědoma, že při přípravě takového metodického pokynu se bude patrně třeba vypořádat s celou řadou dalších souvisejících otázek (vyměřování poplatků, provádění konverze dokumentů do jiného účastníkem požadovaného formátu apod.). Jsem nicméně připravena se nad jednotlivými dílčími tématy, již v průběhu přípravy metodického vedení, setkat se zástupci ministerstva a diskutovat s nimi o nejhodnějším řešení.

Zprávu zasílám Ministerstvu vnitra a podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřilo ke zjištěným pochybením a informovalo mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle ustanovení § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám i všem osloveným krajským úřadům, Magistrátu hlavního města Prahy a všem obcím s rozšířenou působností.

Brno 25. dubna 2018

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)

Přílohy

Dálkové nahlížení do spisu – výzkumná zpráva

⁸⁶ „Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.“