



Mgr. Lubomír Metnar
ministr vnitra

Praha 18. května 2018
Č. j. MV- 49813-3/LG-2018

Vážená paní veřejná ochránkyně práv,

obdržel jsem Váš dopis ze dne 25. dubna 2018, č. j. KVOP-18350/2018, s výzvou k vyjádření k problematice dálkového nahlížení do spisu, které bylo předmětem Vašeho šetření. Úvodem bych Vám rád poděkoval za zaslání výsledků proběhlého šetření a za možnost vyjádřit se k dané problematice.

Ministerstvo vnitra se v minulosti problematikou dálkového nahlížení do spisu zabývalo, a to zejména na základě jednotlivých dotazů ze strany správních orgánů. Nemohu přitom říci, že by se správní orgány obracely na Ministerstvo vnitra v této otázce ve velké míře, což je dáno zřejmě i tím, že se setkávají s žádostmi o dálkové nahlížení do spisu spíše ojediněle, jak ostatně vyplývá i z Vámi provedeného šetření. Ministerstvo vnitra tedy nezaznamenalo zvýšený zájem ze strany správních orgánů o metodickou pomoc k této problematice.

Ve své dosavadní výkladové praxi pak Ministerstvo vnitra vycházelo z premisy, že § 38 správního řádu nezakládá účastníkovi řízení právo, aby mu správní orgán zasílal kopii spisu nebo jeho části poštou nebo elektronicky. Správní řád totiž koncipuje právo na pořízení kopie jako integrální součást práva nahlížet do spisu, což zřetelně vyjadřuje slovy „*s právem nahlížet do spisu je spojeno právo...*“. Právo na pořízení kopie tedy není ve správním řádu upraveno jako samostatné právo ale jako součást práva na nahlížení do spisu. Vzhledem k tomu, že samotné nahlížení do spisu z povahy věci předpokládá fyzickou přítomnost účastníka řízení na pracovišti správního orgánu, pak i výkon práva, které je s nahlížením do spisu spojeno, předpokládá dostavení se ke správnímu orgánu.

Nejvyšší správní soud uvedl v rozsudku ze dne 23. června 2011, sp. zn. 5 As 16/2011, k dané problematice následující: „K povinnosti zaslat kopie listin ze správního spisu účastníkům řízení se již tento soud vyjadřoval v rozsudku č. j. 2 As 9/2008 - 77 dne 13. června 2008, od jehož závěrů není důvodů se odklonit ani v nyní projednávané věci, i když byly učiněny ke správnímu řádu, zákonu č. 71/1967 Sb. **Podle správního řádu, zákona č. 500/2004 Sb., jeho § 38 odst. 4, s právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části, nikoliv však právo, aby správní orgán kopie účastníku řízení zasílal.**

Nejvyšší správní v citovaném rozsudku uvedl, že „...co se týče další vytýkané vady správního řízení, tj. odmítnutí správního orgánu zaslat kopie protokolu právnímu zástupci stěžovatelky, Nejvyšší správní soud uvádí, že tímto postupem nebyl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem. Podle ustálené judikatury je totiž ustanovení § 23 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., správního řádu třeba vykládat tak, že účastník řízení má právo nejen na pořízení výpisů, ale také na pořízení kopií ze spisu (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 143/2001, in: č. 501/2005 Sb. NSS). **Nicméně z něj nelze vyvodit povinnost správního orgánu kopie pořídít a zaslat účastníku řízení.**“

Ministerstvo vnitra se při výkladu § 38 odst. 4 správního řádu řídilo citovanou judikaturou Nejvyššího správního soudu. V této souvislosti podotýkám, že ve Vámi zmiňovaných judikátech k daňovému řádu se Nejvyšší správní soud zmínil o zaslání požadované kopie poštou pouze okrajově. Z citovaných judikátů vyplývá, že správnímu orgánu nic nebrání, aby žádostem o zaslání kopie vyhověl, nikoliv však, že mu ze zákona taková povinnost přímo vyplývá. S ohledem na skutečnost, že se judikáty vztahovaly k daňovému řádu, který obsahuje komplexní procesní úpravu odlišnou od správního řádu, z nich navíc nelze činit závěry ve vztahu ke správnímu řádu. Tím spíše, že v judikátech k daňovému řádu nebyla předmětná otázka řešena přímo a své závěry Nejvyšší správní soud podrobněji neodůvodnil, zatímco v případě správního řádu existuje již poměrně ustálená judikatura, která se této otázce věnuje relativně podrobně. Ačkoliv lze tedy v obecné rovině souhlasit s tím, že totožné právní instituty upravené v různých právních předpisech mají být vykládány, pokud možno, stejným způsobem, tak v tomto případě je na místě vycházet především z výkladu, který je obsažen v rozhodnutích vztahujících se ke správnímu řádu.

Ministerstvo vnitra přitom nevyklučuje, že správní orgán může žádosti o dálkové nahlížení do spisu vyhovět. Ve svých stanoviscích proto vždy připouštělo, že správní orgán může nad rámec zákonné povinnosti kopii pořídit a zaslat ji účastníkovi řízení s ohledem na zásadu vstřícnosti vyjádřenou v § 4 odst. 1 správního řádu, pokud takový postup nebude v rozporu s jinými základními zásadami nebo nebude znamenat pro správní orgán nadměrnou zátěž.

K tomu je třeba zdůraznit, že Ministerstvu vnitra nepřísluší, aby nad rámec zákonné úpravy stanovovalo správním orgánům další povinnosti svou výkladovou praxí. Skutečnost, že je určitý postup možný, neboť ho zákon nevyklučuje, a lze ho považovat dokonce za vstřícný vůči účastníkovi řízení, ještě neznamená, že správní orgány mají povinnost takto vždy postupovat. Správní orgány postupují především tak, aby zajistily plnění povinností, které jim vyplývají přímo ze zákona. Při hodnocení žádostí jdoucích nad rámec zákona pak zohledňují své organizační, personální a technické možnosti.

Správní orgán musí při hodnocení jednotlivých žádostí postupovat tak, aby mezi jednotlivými žadateli nevznikaly nedůvodné rozdíly. S ohledem na odlišné podmínky různých správních orgánů lze však jen obtížně stanovovat jednotná kritéria pro postup v konkrétních rozličných případech, které se mohou v praxi objevit. Nelze proto vyloučit, že obecně budou některé správní orgány v určitých ohledech vstřícnější než jiné, neboť disponují takovým zázemím, které jim to umožňuje. Takové rozdíly nezakládají samy o sobě nezákonnou nebo nežádoucí praxi. Účelné je vyzdvihovat příklady dobré praxe tak, aby ostatní správní orgány mohly samy převzít osvědčené postupy za předpokladu, že disponují dostatečnými kapacitami. Takový přístup je v uvedených případech vhodnější, než dovozování určité povinnosti výkladem; jinak by se stíraly rozdíly mezi povinnostmi stanovenými zákonem a vstřícností projevovanou v rámci konkrétních postupů.

S přihlédnutím k výše citované judikatuře pak platí, že odmítnutí zaslání kopie spisu neznemožňuje účastníkovi řízení výkon jeho procesních práv. Jestliže správní orgán namísto zaslání požadované kopie účastníka řízení dostatečně poučí o možnosti dostavit se k nahlédnutí do spisu a poskytne mu dostatečný časový prostor, nelze takové jednání správního orgánu hodnotit jako odepření práva nahlížet do spisu nebo odepření práva na pořízení kopie. Účastník řízení má v takovém případě zcela reálnou šanci požadovanou kopii získat. Zaslání kopie poštou nebo elektronicky lze tak považovat za jakýsi nadstandard práva na pořízení kopie.

K příkladům uváděným v části C.1.6 Zprávy o šetření lze poznamenat, že takové případy by byly hodnoceny nejen s ohledem na zásadu vstřícnosti, ale též s ohledem na zásadu, podle níž má správní orgán umožnit dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy, případně zásadu zvýšené právní ochrany zdravotně postižených osob a dalších obdobných zásad.

Samo o sobě nevyhovění žádosti o dálkové nahlížení do spisu tedy nebude procesním pochybením správního orgánu, ale v konkrétním případě by takový postup mohl s přihlédnutím ke všem okolnostem znamenat zásadní vadu řízení, pokud by účastníkovi řízení bylo fakticky znemožněno vykonávat jeho procesní práva. Ani zmíněné extrémní případy však nejsou důvodem pro to, aby se ze zásady vstřícnosti nad rámec zákonné úpravy dovozovala konkrétní povinnost, kterou by měly správní orgány v každém případě. To by vedlo k dotváření zákona, které Ministerstvu vnitra nepřísluší.

Nelze rovněž přehlédnout některé praktické problémy, které by mohly v případě dálkového nahlížení do spisu vyvstat a na které zčásti upozorňujete i ve Zprávě o šetření. V první řadě by musela být jednoznačně ověřena identita žadatele, aby správní orgán nezpřístupnil obsah spisu neoprávněné osobě. Další možný problém by mohl nastat u datových formátů. Veřejnoprávní původci mají povinnost zajistit příjem dokumentů alespoň v datových formátech stanovených jako výstupní datové formáty nebo formáty dokumentů, které jsou výstupem z autorizované konverze dokumentů obsažených v datové zprávě v souladu s § 64 odst. 1 zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákon, ve znění pozdějších předpisů. Výstupní formáty stanoví § 23 vyhlášky č. 259/2012 Sb., o podrobnostech výkonu spisové služby, ve znění pozdějších předpisů. Veřejnoprávní původci stanovují na svých úředních deskách přijímané datové formáty a účastníci řízení by se jimi měli řídit. V případě, že by účastník požadoval jiné formáty, veřejná správa nemusí mít technické (softwarové) možnosti na to, aby mu mohla vyhovět. V řadě specifických oblastí by pak mohlo být technicky velmi obtížné až nemožné zajistit požadovanou konverzi, například by mohly vznikat problémy s konverzí rozsáhlých listinných stavebních plánů (rozměry i rozsah) v případě, že nejsou u některých stavebních úřadů předávány v digitální podobě. Musely by být proto zajištěny vhodné skenery. Problematická by mohla být v některých případech také nedostatečná kapacita datové zprávy, případně e-mailu. V řadě případů by tedy nemuselo být fakticky možné žádosti vyhovět.

K uvedenému je pak třeba doplnit, že ačkoliv Ministerstvo vnitra vykonává koordinační úlohu v oblasti správního řízení, není obecně nadřízeným správním orgánem vůči všem správním orgánům postupujícím podle správního řádu. Ministerstvo vnitra by proto ani v případě, že by přistoupilo na výklad dovozující povinnost správního orgánu zasílat požadované kopie poštou nebo elektronicky, nemohlo v rámci kontrolní nebo přezkumné činnosti vynuocovat tuto povinnost po všech správních orgánech z pozice nadřízeného správního orgánu. Správní orgány nepodřízené Ministerstvu vnitra by přitom neměly důvod následovat výkladu Ministerstva vnitra, pokud by Nejvyšší správní soud setrval na výše uvedeném právním názoru.

Pro úplnost bych se rád vyjádřil ke vztahu nahlížení do spisu a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), neboť se o něm ve své analýze taktéž zmiňujete. Předně je třeba konstatovat, že ze závěrů judikatury ke vztahu informačního zákona jako obecného právního předpisu upravujícího poskytování informací a právní úpravy nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu jednoznačně vyplývá, že § 38 správního řádu je třeba vykládat jako speciální úpravu k informačnímu zákonu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona toliko právě k případům nahlížení do spisu (resp. k materiálně obdobným situacím, kdy žadatel požaduje poskytnutí kopie celého spisu, případně jeho převážné části), 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 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 žádost jako žádost podle informačního zákona, bude na místě ji v režimu informačního zákona rozhodnutím podle ustanovení § 15 odst. 1 informačního zákona odmítnout s odkazem na ustanovení § 2 odst. 3 informačního zákona a následně požadavek řešit podle ustanovení § 38 správního řádu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2009, č. j. 2 As 44/2008-72, potvrzený například rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2012, 9 Ans 7/2012-56).

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 (tomu bude předcházet vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle ustanovení § 15 odst. 1 informačního zákona - viz výše), přičemž je na uvážení správního orgánu, zda vyhoví požadavku na zaslání spisu. Účastníkovi řízení svědčí z titulu procesního práva nahlížení do spisu právo přístupu k celému obsahu spisu (až na výjimky). Účastníkovi řízení nese svědčí 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 však platí, jak bylo vysvětleno již výše, 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 (elektronicky, poštou).

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

Lze tedy uzavřít, že možnost domáhat se kopie jednotlivých písemností ze spisu podle informačního zákona nelze s ohledem na vývoj popsané judikatury k informačnímu zákonu vyloučit, nicméně bez dalšího tato možnost neodůvodňuje změnu výkladu ve vztahu k právu na pořizování kopií podle § 38 odst. 4 správního řádu.

Závěrem bych si tedy dovolil shrnout, že podle názoru Ministerstva vnitra ze správního řádu nevyplývá povinnost správního orgánu zasílat účastníkovi řízení kopie spisu či jeho částí. Z tohoto důvodu rovněž nepovažuji za vhodné, aby Ministerstvo vnitra svým výkladovým stanoviskem dovozovalo tuto povinnost ze zásady vstřícnosti, když i z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že správní orgány takovou povinnost nemají.

S pozdravem

Vážená paní
Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv
Údolní 39
602 00 Brno