

# KRAJSKÝ ÚŘAD JIHMORAVSKÉHO KRAJE

Odbor dopravy

Žerotínovo náměstí 3, 601 82 Brno

Č. j.:

Sp. zn.:

Brno 28. 11. 2019

## ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor dopravy, jako věcně a místně příslušný odvolací orgán dle ust. § 67 odst. 1 písm. a) zák. č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů a ust. § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád“) rozhodl ve věci odvolání pana (dále též jen „účastník řízení“ či „odvolatel“), ze dne 28. 10. 2019, proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravněsprávních činností, ze dne 21. 10. 2019, č. j.:

t a k t o:

**Dle ust. § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, se odvolání proti rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru dopravněsprávních činností, ze dne 21. 10. 2019, č. j.:**

**z a m í t á**

**a toto rozhodnutí se p o t v r z u j e.**

## Odůvodnění

Rozhodnutím Magistrátu města Brna, odboru dopravněsprávních činností, ze dne 21. 10. 2019, č. j.: bylo rozhodnuto ve věci žádosti odvolatele ze dne 08. 10. 2019 o poskytnutí informace, konkrétně několika dokumentů ze spisu vedeného povinným subjektem pod sp. zn.: a to soupisu součástí spisu, tiskopisu oznámení přestupku PČR ze dne 04. 09. 2017, oznámení přestupku PČR, úředního záznamu PČR a fotodokumentace (dále jen „Žádost“). Povinný subjekt o této Žádosti rozhodl ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), tak, že ji dle ust. § 15 odst. 1 a § 2 odst. 3 InfZ zcela odmítl.

Předmětné rozhodnutí bylo odvolateli oznámeno doručením do jeho datové schránky dne 21. 10. 2019, přičemž proti tomuto rozhodnutí podal odvolatel odvolání dne 28. 10. 2019, tedy včas v rámci zákonné patnáctidenní odvolací lhůty.

Odvolací orgán dále zkoumal, zda je odvolání přípustné a dospěl k závěru, že podané odvolání přípustné je. Odvolání bylo podáno žadatelem o informaci (účastníkem řízení – přičemž odvolání bylo podáno prostřednictvím téže datové schránky, prostřednictvím jaké byla podána Žádost a bylo doručeno rozhodnutí ze strany povinného subjektu), ten se nevzdal práva na odvolání, odvolání nevzal zpět, odvolání bylo podáno proti rozhodnutí, proti němuž je odvolání přípustné.

Ze správního spisu vyplývá, že odvolatel podal dne 08. 10. 2019 prostřednictvím své datové schránky k povinnému subjektu Žádost ve smyslu InfZ, jíž žádal o výše uvedené dokumenty, jež jsou součástí jím uvedeného správního spisu. Tuto Žádost povinný subjekt vyhodnotil tak, že ji dle § 15 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 2 odst. 3 InfZ v celém rozsahu rozhodnutím č. j.: [REDACTED] odmítl.

Ve svém rozhodnutí povinný subjekt konstatoval, že žadatel není účastníkem řízení, jehož se požadované informace týkají, přičemž ani ve své Žádosti blíže neodůvodnil její oprávněnost. Informace se rozhodl odmítnout, neboť žadatel žádal o poskytnutí informací, jichž lze dle povinného subjektu dosáhnout výhradně procesem upraveným ve speciálním zákoně, a to ve správním řádu. Přitom povinný subjekt uvedl, že správní řád dle něj upravuje způsob poskytování požadovaných informací komplexně a žadatel na tyto informace tak dosáhne procesem, který je upraven ustanovením § 38 správního řádu (nahlížení do spisu). K tomu povinný subjekt odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu (konkrétně rozsudek č. j.: 7 Ans 18/2012-23, případně č. j.: 3 As 193/2014-37), z níž vyplývá právě komplexní charakter § 38 správního řádu a jeho specialita vůči poskytování informací dle InfZ, a tedy i nutnost jeho aplikace, požaduje-li žadatel zaslání dokumentů ze správního spisu. V hodnoceném případě se dle povinného subjektu jedná o žádost o nahlédnutí do spisu a je tak na místě ji odmítnout, nehledě na to, jak je nazvána. Povinný subjekt dále odkázal na jednotlivá relevantní ustanovení příslušných předpisů a uzavřel, že uvedená zhodnocení plně dopadají i na případ kdy žadatel sice není účastníkem správního řízení, ale přesto náleží do okruhu osob, kterým správní orgán umožní za splnění stanovených podmínek nahlédnout do spisu. Povinný subjekt tedy považuje žadatele za osobu, jež je oprávněna dle ustanovení § 38 k nahlédnutí do správního spisu a k pořizování výpisů z tohoto správního spisu, a proto žádost odmítl s přihlédnutím k ochraně osoby, jíž se spisová dokumentace týká.

Toto rozhodnutí pak tedy odvolatel napadl včasným odvoláním. V něm zpochybnil odkaz povinného subjektu na ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, neboť není účastníkem řízení a nemá ani žádný právní zájem na řízení a nemůže tak nahlížet do spisu dle § 38 správního řádu, a taktéž nežádal o celý spis ale pouze o kopie několika dokumentů z něj. K tomu odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2018, č. j.: 10 As 118/2018-53. Má za to, že pokud by chtěl povinný subjekt tvrdit, že žadatel nežádá pouze o kopie několika dokumentů, musel by toto přezkoumatelně zdůvodnit. Dále namítá nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť si dle něj povinný subjekt protičeří, když na jednu stranu uvádí, že není účastníkem, ale na druhou stranu jej považuje za osobu, jež je oprávněna dle § 38 správního řádu k nahlédnutí do spisu a k pořizování výpisů z něj. Zpochybňuje taktéž tvrzení povinného subjektu, že žádost odmítl i s přihlédnutím k ochraně dotčené osoby, neboť pokud by jej povinný subjekt považoval za osobu oprávněnou k nahlédnutí do příslušného spisu, pak by mohl vidět veškeré informace o osobě, které se spisová dokumentace týká, přičemž k její ochraně by navíc stačila anonymizace osobních údajů. Závěrem žadatel odkazuje na ustanovení § 20 odst. 4 písm. c) InfZ hovořící o aplikaci základních zásad činnosti správních orgánů na činnost povinného subjektu, kdy má za to, že povinný subjekt nedostál těmto zásadám, neboť se nechová jako služebník veřejnosti, nevychází žadateli vstříc, a naopak se chová nezákonně a klade mu do cesty překážky. Odvolatel navrhl, aby odvolací orgán napadené rozhodnutí zrušil a přikázal informaci poskytnout.

Povinný subjekt, aniž by o věci sám rozhodl, odvolání spolu se zbytkem spisu předal orgánu odvolacímu k rozhodnutí, a to se stanoviskem, aby odvolání zamítl.

Dle ust. § 89 odst. 2 správního řádu odvolací orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Odvolací orgán tedy přezkoumal napadené rozhodnutí v celém rozsahu včetně řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu odvolatelem uvedených námitek a dále z hlediska souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Došel přitom k závěru, že odvolání není důvodné.

Z obsahu správního spisu plyne, že povinný subjekt žádost odmítl, neboť došel k závěru, že ustanovení § 38 správního řádu je zvláštní a komplexní úpravou vůči obecné úpravě poskytování informací dle InfZ, přičemž tato specialita vyplývá taktéž ze soudní judikatury, a že v takovém případě se s odkazem na ustanovení § 2 odst. 3 InfZ zákon o svobodném přístupu k informacím na vyřízení takové žádosti nepoužije a je na místě žádost odmítnout a odkázat odvolatele na postup dle § 38 správního řádu, a to i přesto, že žadatel není ve věci účastníkem a ani netvrdil právní zájem na nahlédnutí do spisu, neboť i takový žadatel náleží do okruhu osob, kterým správní řád umožňuje za splnění stanovených podmínek nahlédnutí do spisu. Stěžejní otázkou sporu tedy je, zda měla být žádost osoby, jež není účastníkem řízení, o zaslání kopie části spisového materiálu poskytnuta podle InfZ, nebo tato měla být odmítnuta a žadatel odkázán na ust. § 38 správního řádu. Odvolací orgán se přitom ztotožnil s argumentací, kterou ve svém rozhodnutí uvedl orgán I. stupně.

Odvolací orgán především odkazuje na ust. § 2 odst. 3 InfZ, o nějž opřel své rozhodnutí i orgán I. stupně. Dle tohoto ustanovení **se InfZ nevztahuje na poskytování informací o údajích uvedených v centrální evidenci účtů a v navazujících evidencích, informací, které jsou předmětem průmyslového vlastnictví a dalších informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací.** Dle povinného subjektu je pak touto specifickou úpravou, jež má vůči InfZ přednost, úprava nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu, což opřel také o judikaturu Nejvyššího správního soudu.

Při rozboru ustanovení § 2 odst. 3 InfZ je pak třeba konstatovat, že aplikace tohoto ustanovení (resp. vyloučení aplikace InfZ na projednávaný případ) je vymezena toliko tím, že předmětem projednávané žádosti jsou informace, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon. Toto ustanovení tedy nestanoví žádné další podmínky či omezení své aplikace, ať už co se týče osoby žadatele či rozsahu požadovaných informací. Důležité je pouze to, o jaké informace jde stran úpravy způsobu jejich poskytování (tj. že jde o okruh či kategorii informací, jejichž poskytování je jichž upraveno v jiném předpise) a dále jaká je zvláštní úprava, jež toto poskytování upravuje (tj. komplexnost této úpravy, více viz níže). Pro aplikaci tohoto ustanovení tak předně není podstatné, kdo o informace žádá, a tedy ani zda má vůbec nárok na konečné poskytnutí požadovaných informací dle zvláštní úpravy (aneb důležité je, že tato zvláštní úprava ve vztahu k informacím existuje a dosahuje náležitých „kvalit“, ale naopak je zcela nepodstatné, zda žadatel, využije-li postup dle této zvláštní úpravy, informace fakticky získá, nebo mu budou na základě pro tuto zvláštní úpravu specifických omezení odepřeny – to je již podstatnou řízení dle zvláštní úpravy), a obdobně pro aplikaci této výluky není jakkoliv podstatné, jaký je rozsah jeho žádosti (ať už žádá o jediný dokument či ucelený soubor písemností, stále jde o „informace, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon“, jinak řečeno i kdyby standartně nějakým postupem byly poskytovány celé a ucelené soubory určitých informací, tak i v případě, že je požadována pouze jejich dílčí část, dochází k jejímu zpřístupnění dle zvláštního zákona, byť spolu s informacemi dalšími, a na aplikaci § 2 odst. 3 InfZ to tak zcela nic nemění). Obdobně taktéž není relevantní, jakým faktickým způsobem jsou dané informace dle zvláštního zákona poskytovány či zda je tento zákon vůči InfZ podstatně více omezující. Co se samotné zvláštní úpravy týče, je jediným „omezením“, že nepostačí pouhá existence takové úpravy, ale je nezbytné, aby tato úprava poskytování daného okruhu informací činila způsobem, který dosahuje alespoň minimálních kvalit, co se své komplexnosti týče (což vyplývá jak ze smyslu ustanovení § 2 odst. 3, tak z formulace „zejména vyřízení žádosti včetně náležitostí a způsobu podání žádosti, lhůt, opravných prostředků a způsobu poskytnutí informací“).

Výše uvedený výklad ustanovení § 2 odst. 3 InfZ staví odvolací orgán jednak na výslovné formulaci tohoto ustanovení (které jednoznačně nestanoví žádná další omezení své aplikace, a jasně říká, že se InfZ na žádost nepoužije, upravuje-li poskytování informací komplexně jiný zvláštní zákon - tedy nikoliv, „pokud má žadatel právo na poskytnutí daných informací dle zvláštního zákona“, „pokud žádost odpovídá svou povahou postupu poskytnutí informací dle jiného zákona“ či „pokud jiný zákon upravuje poskytnutí informací stejně nebo mírněji“), a jednak i na jeho smyslu. Odvolací orgán je toho názoru, že InfZ jakožto předpis realizující a blíže vymezující Ústavou zaručené právo na svobodný přístup k informacím a upravující poskytování jakýchkoliv blíže nevymezených informací vyjma těch, které jsou výslovně vyloučeny (tj. předpis aplikovatelný subsidiárně na prakticky jakýchkoliv okruh informací, není-li explicitně řečeno jinak) je již ze své podstaty předpisem, který je nejen krajně obecný, ale nadto i značně volný a principiálně je veden zájmem na poskytování informací, není-li toto výslovně zapovězeno. Přitom zde však existují okruhy informací, které svou povahou vyžadují specifické zacházení, jež InfZ vzhledem ke své obecnosti a volnosti nemůže zabezpečit. Zákonodárce tak ustanovením § 2 odst. 3 InfZ zjevně zamýšlel vyloučení tohoto obecného a volného postupu dle InfZ v situacích, kdy zde existuje zvláštní úprava poskytování daného okruhu informací, jež sama náležitým a přiléhajícím způsobem upravuje zacházení s těmito informacemi (zohledňující například nutnost tyto informace specifickým způsobem chránit před neoprávněným přístupem) a kdy by tak obecný postup dle InfZ mohl vést k nežádoucímu obcházení specifického přístupu dle zvláštního zákona, případně k dvojkolejnosti. Z toho dle odvolacího orgánu plyne, že § 2 odst. 3 InfZ by zcela postrádal smysl, pokud by mohla být jeho aplikace vyloučena v situaci, kdy by žadatel neměl právo na poskytnutí těchto informací dle zvláštní úpravy (pokud by zvláštní úprava přímo přiléhající na daný okruh informací a zohledňující jejich specifický režim na základě žádosti žadatele vyhodnotila, že tento na poskytnutí daných informací nemá právo a vymezené podmínky nesplňuje, je nesmyslné a nesystematické, aby si o téže informace mohl i žádat dle obecnějšího a volnějšího postupu dle InfZ) – přičemž to, zda daný žadatel má dle zvláštní úpravy právo na poskytnutí informací či nikoliv je předmětem samostatného posouzení dle této správní úpravy a nejde tedy o otázku relevantní pro aplikaci § 2 odst. 3 InfZ. Obdobně by tato úprava postrádala smysl, kdyby byla aplikována jen v situaci, kde zvláštní úprava upravuje poskytování daného okruhu informací stejně, nebo dokonce volněji (v takové situaci by byla úplně nadbytečná) a taktéž pokud by tuto výluku bylo možné zcela očividně obcházet tím, že by žadatel o informace, jež jsou dle zvláštního zákona zpravidla poskytovány v ucelených souborech (například spis), namísto žádosti o celý takový soubor svou žádost rozdělil na několik částí (tj. by místo jedné žádosti o celý soubor informací požádal například nejprve o jednu a poté o druhou polovinu). Z výše uvedeného má tedy odvolací orgán za prokázané, že ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, a to ať už z hlediska své výslovné formulace či svého smyslu, není omezeno ve své aplikaci ničím jiným, než tím, že se projednávána žádost týká okruhu informací, jejichž poskytování je komplexně upraveno jiným zvláštním zákonem.

Jak přitom vyplývá z výše uvedeného, zhodnotil orgán I. stupně, že takovým zvláštním zákonem je v nyní řešené věci správní řád, konkrétně ve smyslu úpravy ustanovení § 38 upravující nahlížení do spisu. Z Žádosti přitom jasně vyplývá, že jejím předmětem je poskytnutí částí jím specifikovaného správního spisu, přičemž poskytování informací ze správních spisů je skutečně již upraveno postupem dle § 38 správního řádu (jde o informace, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon – **prostřednictvím nahlédnutí lze tyto informace (spisy) zpřístupnit, tj. poskytnout žadateli**) jak správně uvedl povinný subjekt. Jak však vyplývá z výše uvedeného, je pro aplikaci ustanovení § 2 odst. 3 InfZ (a tedy pro vyloučení tohoto zákona na posuzování Žádosti) nutné nejen, že zvláštní zákon poskytování předmětných informací upravuje, ale také tak musí činit úpravou, která dosahuje alespoň minimálních kvalit, co se její komplexnosti týče. Pro zhodnocení zákonnosti postupu orgánu I. stupně je tak klíčové posouzení, zda příslušná zvláštní úprava, tedy nahlížení dle § 38 správního řádu, vykazuje minimální zákonem stanovenou míru komplexnosti, přičemž povinný subjekt zaujal názor, že tato úprava komplexní je.

Dle ust. § 38 odst. 1, 2, 3, 4 správního řádu účastníci a jejich zástupci mají právo nahlížet do spisu, a to i v případě, že je rozhodnutí ve věci již v právní moci (§ 73). Není-li účastník zastoupen, může spolu s účastníkem nahlížet do spisu i jeho podpůrce. 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. Nevidomým osobám bude obsah spisu přečten. Na požádání správní orgán nevidomé osobě umožní pořízení zvukového záznamu. Správní orgán nevidomé osobě rovněž umožní, aby do spisu nahlížel její průvodce. S právem nahlížet do spisu je spojeno právo činit si výpisy a právo na to, aby správní orgán pořídil kopie spisu nebo jeho části.

Odvolací orgán je obdobně jako orgán I. stupně toho názoru, že úprava nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu dosahuje dostatečného stupně komplexnosti pro potřebu aplikace výluky upravené v § 2 odst. 3 InfZ. V ustanovení § 38 správního řádu je upraven jak okruh osob, jimž takové právo svědčí (odst. 1, 2), tak práva spojená s nahlížením do spisu (odst. 4), postup v situacích, kdy je nahlížení do spisu odepřeno (odst. 5), postup ve zvláštních případech (odst. 3, podle něhož se postupuje, požádají-li o „nahlížení“ do spisu osoby nevidomé), i postup v situacích, kdy část spisu poskytnuta být nesmí (odst. 6). Rozhodnutí, jímž je vysloveno, že se nepovoluje nahlížet do správního spisu (odst. 5), je přezkoumatelné ve správním soudnictví. Ustanovení § 38 správního řádu v odst. 2 přitom upravuje právo na nahlížení do spisu i vůči jiným osobám než účastníkům řízení (případně jejich zmocněncům), přičemž těmto osobám bude spis zpřístupněn pouze za splnění zde uvedených podmínek (přičemž dle této úpravy mohou o nahlédnutí žádat, ať už tyto podmínky splňují či nikoliv, a až na základě takové žádosti správní orgán vyhodnotí, zda jsou tyto podmínky splněny). Úprava nahlížení dle § 38 je tak dostatečně komplexní a obsáhlá, přičemž upravuje vyřízení žádosti o nahlédnutí do spisu (a tedy přístup k informacím ze spisu) vůči jakémukoliv žadateli, tj. ať už jde o účastníka, jeho zmocněnce, či o osoby jiné (ať už taková žádost bude vyřízena jakkoliv).

Pokud tedy ustanovení § 38 správního řádu dosahuje náležité míry komplexnosti, a to i vůči žadateli, jež není účastníkem řízení či jeho zmocněncem (přičemž posouzení, zda splňuje podmínky pro nahlédnutí do spisu dle tohoto ustanovení je až předmětem řízení o žádosti o nahlédnutí), lze uzavřít, že jsou splněny podmínky aplikace ustanovení § 2 odst. 3 InfZ, a tedy vyloučení užití tohoto zákona na žádost, jíž žadatel usiluje o přístup k informacím ze správního spisu, ať už jde o účastníka dotčeného řízení, či nikoliv. Již výše přitom odvolací orgán dostatečně objasnil, proč je pro aplikaci § 2 odst. 3 InfZ dle jeho názoru zjevně nepodstatné, žádá-li žadatel pouze o část spisu či o spis celý (v obou případech jde o přístup k informacím ze správního spisu, pro aplikaci § 2 odst. 3 InfZ je takové rozlišení nepodstatné, v obou případech je využíván tentýž proces a totéž právo žadatele, nadto opačný názor by byl v rozporu se smyslem ustanovení § 2 odst. 3 InfZ a nutně by vedl k obcházení tohoto ustanovení pouhým rozdělením žádostí na více pokusů). Dle ust. § 15 odst. 1 InfZ pak platí, že pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží. Orgán I. stupně tedy dle odvolacího orgánu rozhodl správně, pokud odvolateli jeho Žádost odmítl s odkazem na ustanovení § 2 odst. 3 InfZ ve spojení s ustanovením § 15 odst. 1 InfZ, když odvolatel usiloval o přístup k informacím, jejichž poskytování upravuje zvláštní zákon, která toto poskytování upravuje komplexním způsobem, a odkázal jej na postup dle § 38 správního řádu.

Co se námitek odvolatele, které uvedl ve svém odvolání, týče, zabýval se odvolací orgán nejprve namítanou vadou nepřezkoumatelnosti. Tu odvolatel staví především na tvrzené rozporuplnosti argumentace povinného subjektu. Ten předně nejprve uvedl, že žadatel není účastníkem dotčeného řízení, aby posléze uvedl, že jej považuje za osobu, která je oprávněna dle § 38 správního řádu k nahlédnutí do správního spisu a k pořizování výpisů z tohoto spisu; a dále uvedl, že sice považuje žadatele za osobu oprávněnou k nahlédnutí do spisu, ale zároveň tvrdí, že žádost odmítl s přihlédnutím k ochraně dotčených osob, což se jeví jako nesmyslné. K tomu odvolací orgán uvádí, že byť orgán I. stupně skutečně nezvolil nejlepší formulaci

svých úvah, v kontextu ostatních argumentů lze náležitě dovodit, co měl tímto na mysli. Povinný subjekt totiž uvedl: „Povinný subjekt uzavřel, že shora uvedená zhodnocení plně dopadají na případ, kdy žadatel sice není účastníkem ve správním řízení, ale přesto náleží k okruhu osob, kterým správní orgán umožní, za splnění ve správním řádu stanovených podmínek, nahlédnutí do spisu“. V kontextu tohoto závěru je dle odvolacího orgánu patrné, že sdělil-li orgán I. stupně v nadcházejícím odstavci, že „považuje žadatele za osobu, jež je oprávněna dle ustanovení § 38 správního řádu k nahlédnutí do správního spisu a k pořizování výpisů z tohoto správního spisu“, neměl tím v úmyslu vybočit z rámce posouzení Žádosti v režimu InfZ (neboť v tomto režimu povinný subjekt vůbec nemá a ani nemůže hodnotit, zda-li žadatel naplňuje podmínky pro to, aby mu jako osobě jiné může být umožněno nahlédnutí do konkrétního správního spisu, neboť to je předmětem jiného samostatného řízení dle § 38 správního řádu), nýbrž pouze shrnout, že dle něj je žadatel osobou, jež může o nahlédnutí dle § 38 správního řádu žádat (tj. je oprávněna k podání žádosti, když tato úprava toto umožňuje i jiným osobám), a to i přesto, že zvolil ne zcela přesnou formulaci. Tento úmysl dle odvolacího orgánu vyplývá z kontextu odůvodnění rozhodnutí, kde povinný subjekt jasně formuluje, že žadatel nic bližšího k oprávněnosti své žádosti netvrdil, a zcela vychází ze závěrů uvedených v rozhodnutí. Dle odvolacího orgánu je tak povinným subjektem nevhodně zvolená formulace nanejvýše zjevnou chybou v psaní, avšak nikoliv natolik podstatným rozporům, jež by zásadním způsobem zpochybnil přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí a jeho odůvodnění. Díky tomu ani není tato část rozhodnutí v podstatném rozporu s příslušnými jinými pasážemi rozhodnutí, neboť to, že žadatel není účastníkem řízení není nijak ve střetu s tím, že si může dle § 38 správního řádu požádat o nahlédnutí do dotčeného spisu (aniž by povinný subjekt předbíhal a uzavřel, že mu toto nahlédnutí bude umožněno). Obdobně uvedl-li povinný subjekt, že žádost odmítl i s ohledem na ochranu dotčených osob, není toto v rozporu s tím, že postupem dle § 38 správního řádu si odvolatel může požádat o nahlédnutí do spisu a splní-li podmínky, bude mu to umožněno, neboť zatímco postup dle § 38 již sám komplexně upravuje přiměřenou míru ochrany dotčených osob, InfZ (který žadatel zvolil) je co se přístupu k informacím týče zpravidla benevolentnější (a lze tedy předpokládat, že postupem, na který žadatele povinný subjekt odkázán, bude právu na ochranu dotčené osoby lépe učiněno zadost). Napadené rozhodnutí je tedy dle odvolacího orgánu dostatečně přezkoumatelné a související námitky odvolatele nejsou důvodné.

S tím souvisí také námitka odvolatele, že pokud má povinný subjekt starost o ochranu dotčených osob, může v poskytnutých dokumentech osobní údaje anonymizovat. K tomu odvolací orgán sděluje, že primárním důvodem odmítnutí Žádosti je aplikace výluky § 2 odst. 3 InfZ, které, jsou-li pro to splněny předpoklady, se nelze vyhnout (správní orgán by tak vlastně svévolně obcházel režim dle zvláštního zákona, k jeho respektování jej zákonodárce stran § 2 odst. 3 InfZ zavázal). Tvrdí-li tedy povinný subjekt, že ho k jeho postupu vede i zájem na ochranu dotčených osob, lze toto chápat nanejvýše tak, že ve prospěch aplikace § 2 odst. 3 InfZ jde i to, že režim dle zvláštního zákona již přiměřeným způsobem zohledňuje specifický charakter dotčeného okruhu informací a s tím spojený důraz na ochranu (ať už soukromí či osobních údajů) dotčených osob, a je zde tedy zájem mimo jiné i ve prospěch těchto osob aplikovat právě režim dle zvláštního zákona a nikoliv v zásadě benevolentnější režim dle InfZ. Anonymizace osobních údajů v poskytnutých písemnostech by tak nepředstavovala dostatečnou míru ochrany. Ostatně pokud zákonodárce v ustanovení § 38 považoval za nutné umožnit nahlédnutí do spisu pouze účastníkům, jejich zmocněncům, případně dalším osobám, jež splní zde uvedené podmínky, zřejmě nepovažoval pouhou anonymizaci dílčích údajů za dostatečnou míru ochrany dotčených osob. Tento názor pak sdílí i odvolací orgán. Má totiž za to, že i kdyby snad InfZ bylo možné na Žádost aplikovat, nebylo by možné se spokojit pouze se strohou anonymizací osobních údajů v užším smyslu, a to mimo jiné i proto, že ustanovení § 8a odst. 1 InfZ nehovoří pouze o osobních údajích, ale i o veškerých informacích týkající se osobnosti, projevů osobní povahy a soukromí dotčených osob. Pokud by tedy došlo k anonymizaci poskytovaných dokumentů, muselo by dojít k anonymizaci značně extenzivní, neboť to nejsou jen osobní údaje, jejichž

poskytnutí by znamenalo zásah do osobní sféry dotčené osoby, a to zejména v případě, že jde o spis týkající se řízení o přestupku. I pouhá informace o místě spáchání, povaze přestupku, trestu či jeho výši atd. by mohla představovat nedůvodný zásah do sféry účastníka dotčeného řízení, když nadto žadatel nemá k přístupu k těmto informacím žádný právní zájem či jiný vážný důvod (což sám výslovně zdůrazňuje), a tedy je v takovém případě na ochraně soukromí účastníka řízení maximální zájem. Lze tedy uzavřít, že tato námitka není relevantní, neboť pouhá anonymizace osobních údajů by neuspokojila smysl ustanovení § 2 odst. 3 InfZ a v situaci, kdy jsou podmínky aplikace této výluky naplněny, neměl povinný subjekt ani možnost ji neaplikovat a informace pouze stroze anonymizovat (což by však ostatně z hlediska ochrany dotčených osob ani nestačilo).

Odvolaatel také odkazoval na judikaturu Nejvyššího správního soudu, jež hovoří v jeho prospěch, konkrétně na rozsudek č. j.: 10 As 118/2018 – 53 ze dne 28. 11. 2018. V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud vyslovil následující: „*NSS doplňuje, že § 38 správního řádu je speciálním ustanovením ve vztahu k informačnímu zákonu jak pro nahlížení do spisu jeho účastníkem a jeho zástupcem (§ 38 odst. 1 správního řádu), tak pro nahlížení do spisu jakoukoliv jinou osobou (§ 38 odst. 2 správního řádu). V obou případech totiž správní řád upravuje zcela specifickou a svébytnou proceduru získání požadované informace....Pro určení, zda má žádost režim informačního zákona, nehraje žádnou roli, že žadatel nežádá o fyzický přístup do spisu, ale žádá „dálkově“ o kopie celého spisu nebo jeho podstatné části (srov. již rozsudek ve věci 2 As 38/2007 nebo 7 As 18/2012). Fyzické nahlížení do spisu je přece naprosto srovnatelné s pořízením kopie spisu či jeho podstatné části. Ostatně jinak by se význam § 38 správního řádu zcela vyprázdnil. Osoby, které mají zájem o přístup do spisu, by se jednoduše vyhnuly požadavkům § 38 správního řádu, event. na něj navazujících zvláštních zákonů (jako je § 45 odst. 1 věta druhá zákona o České národní bance), tím, že by formálně označily své podání jako žádost dle informačního zákona. Požadovaly by nikoliv „nahlédnutí“ do spisu, ale jen „pořízení kopie“ celého spisu nebo jeho podstatné části. NSS zdůrazňuje, že žádosti podle informačního zákona naopak bude, požaduje-li žadatel jen kopie určitých dokumentů ze spisu...“ Z uvedené citace na první pohled vyplývá závěr, že byť Nejvyšší správní soud vyloučil relevanci toho, že žadatel není účastníkem řízení (výslovně uvádí, že § 38 správního řádu je speciálním ustanovením i pro nahlížení jakoukoliv jinou osobou), shoduje se s žadatelem v tom, že v případě, žádá-li žadatel o zpřístupnění pouze dílčích dokumentů, InfZ se i na takové žádosti použije.*

Odvolaací orgán je však toho názoru, že judikatura Nejvyššího správního soudu není v této otázce natolik ustálená, aby se jí musel či dokonce mohl řídit navzdory výše v tomto rozhodnutí uvedeným závěrům. Nejen, že z citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu není dle odvolacího orgánu vůbec zřejmé, jak k závěru, že na jednotlivé písemnosti by se InfZ použít měl, soud vůbec došel, nadto je odvolacímu orgánu známo i jiné relativně aktuální rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, konkrétně č. j.: 3 As 193/2014 – 37 ze dne 18. 01. 2017, kde Nejvyšší správní soud zaujal postoj odlišný, tj. že není podstatné, o co žadatel žádá (tj. jestli žádá o celý spis, případně jeho podstatnou část, nebo pouze jednotlivé dokumenty), nýbrž zda-li je osobou, jež má na přístup ke spisu právo: „*Z těchto rozsudků vyplývá, že právo na informace ze správního spisu náleží v plném a neomezeném rozsahu vždy účastníkům správního řízení a jejich zástupcům (a nově též podpůrci podle § 45 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku); jiným osobám jen tehdy, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob. Nespadá-li daná osoba pod definici upravenou v § 38 odst. 1 a 2 správního řádu (respektive § 23 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 1967), může sice žádat o informaci, která je součástí správního spisu, podle informačního zákona, avšak tímto způsobem jí bude poskytnuta jen taková informace, o kterou sama požádá; široce vymezené právo na přístup k celému správnímu spisu se zde neuplatní.*“ Ani z těchto argumentů povinného subjektu přitom dle odvolacího orgánu není patrné, jak soud došel k závěru, že by správní orgán vyřizující žádost dle InfZ měl či dokonce mohl při posuzování aplikace ustanovení § 2 odst. 3 InfZ (kdy by se měl vlastně zabývat pouze posouzením komplexnosti úpravy jako

takové) hodnotit, zda-li je žadatel oprávněný k přístupu ke spisu dle § 38 správního řádu, což je zcela odlišné samostatné řízení. Oba závěry si tedy dle odvolacího orgánu protiřečí, přičemž nejsou dle odvolacího orgánu ani natolik odůvodněné, aby se k nim správní orgány mohly přezkoumatelným způsobem přiklonit (odvolací orgán je přitom toho názoru, že nelze judikaturu správních soudů aplikovat stroze a slepě, neboť nejsou přímo závazným pramenem práva, ale je třeba hodnotit i důvody daných rozhodnutí a jejich přiléhavost) a opřít o ně svůj postup (případně rozlišit, které z těchto rozhodnutí je pro daný případ relevantní).

Závěry výše uvedené judikatury jsou přitom v přinejmenším částečném rozporu s poměrně ustálenou judikaturou, na niž odkázal i orgán I. stupně, zastoupenou především rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j.: 7 Ans 18/2012 – 23. Nejvyšší správní soud se v tomto rozsudku sice taktéž zabýval žádostí účastníka dotčeného spisu, své závěry však postavil na přezkoumatelné a řádné analýze ustanovení § 38, z níž dovodil komplexnost této úpravy (přičemž tento rozbor odpovídá rozboru uvedenému výše v tomto rozhodnutí, na jehož základě konstatoval komplexnost úpravy nahlížení o odvolací orgán). Tato analýza přitom není pevně vázána pouze na žádosti účastníků, případně na žádosti o celý spis, neboť vypovídá o komplexním charakteru této zvláštní úpravy nezávisle na tyto odlišnosti (a tedy i přesto, že soud v daném případě vyslovil své závěry primárně vůči účastníkům dotčených řízení, lze tyto závěry aplikovat i na žádosti jiných osob, neboť vychází z obecně aplikovatelného rozboru). Z této analýzy úpravy dle § 38 správního řádu Nejvyšším správním soudem tedy vyplývá, že tato úprava je zvláštní vůči InfZ pro potřebu aplikace výluky dle § 2 odst. 3 InfZ a v souvislosti s tím se pro žádosti, jejímž předmětem jsou informace ze správního spisu (a tedy informace, jejichž poskytování § 38 správního řádu upravuje), InfZ nepoužije.

Odvolací orgán je tedy toho názoru, že je-li zde na jedné straně ustálená (byť starší) judikatura, jež přezkoumatelným způsobem podložena patřičným rozbohem dané úpravy, a která je nadto v souladu s výše uvedenými závěry, které dle odvolacího orgánu z této úpravy jednoznačně vyplývají (tedy je přiléhavá a relevantní pro daný případ), a na druhé straně je zde několik rozhodnutí, byť novějších, která jsou v podstatných otázkách ve vzájemném rozporu a dle odvolacího orgánu ani nejsou některé klíčové závěry v nich formulované patřičně podloženy (tj. odvolací orgán vlastně neví, na základě čeho soud takové postoje zaujal, který je relevantnější a na věc přiléhavý, a navíc se o ně nemůže ve své činnosti opřít, aniž by neměl podstatné pochybnosti o jejich důvodech), musí se nezbytně přiklonit k té judikatuře, kterou považuje za řádně odůvodněnou, transparentní a v souladu s příslušnými ustanoveními relevantních předpisů. Odvolací orgán tedy z těchto důvodů nepovažuje odkaz odvolatele na uvedené rozhodnutí za případný pro nyní probíhající řízení, přičemž již výše se vypořádal s tím, proč pro danou věc není podstatné, že není účastníkem řízení (neboť i osoba jiná může dle § 38 správního řádu o nahlížení žádat), ani že nežádal o celý spis (přičemž v takovém případě není ani na místě, aby se povinný subjekt zabýval tím, zda žadatel žádá o kopie několika dokumentů či podstatnou část spisu).

Odvolatel nakonec odkazuje na ustanovení § 20 odst. 4 písm. c) InfZ a související nesoulad postupu orgánu I. stupně s zásadou upravenou v § 4 odst. 1 správního řádu, dle které je veřejná správa službou veřejnosti, přičemž je třeba se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstřícně. Odvolací orgán však podotýká, že zásady činnosti správních orgánů jsou skutečně toliko zásadami, nikoli nepřekonatelnými limity činnosti orgánů veřejné správy. Primárně se tedy správní orgány musí řídit zákonem, přičemž nabízí-li v daném případě zákon různé způsoby řešení příslušné otázky, má povinný subjekt zvolit tu, která je více ve prospěch účastníka. Pokud však zákon stanoví, že dotčené osobě vyhověno být nemůže, nelze toto prolomit jen proto, že takový postup není vůči účastníku „vstřícný“. Pokud tedy orgán I. stupně jinak postupoval zcela v souladu se zákonem, nemůže jeho postup zpochybnit co se správnosti a zákonnosti týče pouze to, že tímto postupem nevyhověl žadateli, případně že se k němu choval jinak než vstřícně. V dané věci přitom odvolací orgán výše konstatoval, že se žádného pochybní povinný



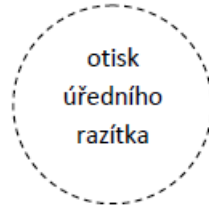
subjekt nedopustil, co se posouzení žádosti týče, a odmítl ji v souladu s relevantními právními předpisy. Ustanovení § 2 odst. 3 InfZ přitom správnímu orgánu nenabízí možnost tuto výlukou neaplikovat a informace režimem dle InfZ i přesto poskytnout (viz výše). I kdyby tedy povinný subjekt odvolateli vyhovět chtěl, za splnění podmínek § 2 odst. 3 InfZ tak učinit nemohl (v opačné, případě by se sám dopustil nezákonného jednání). Dle odvolacího orgánu přitom z postupu orgánu I. stupně nic nenasvědčuje tomu, že by měl být na žadatele nějak neúměrně přísný či se k němu měl chovat v rozporu s uvedenou zásadou (vyjma toho, že mu v konečném důsledku nevyhověl). Povinný subjekt zcela fakticky a věcně konstatoval, že na daný případ se InfZ nepoužije a nemohl tak činit jinak, než že žádost odmítl. Nijak se vůči žadateli v rozhodnutí nevyjadřoval urážlivě či jinak nad rámec zcela formálního a věcného posouzení jeho věci. Odvolací orgán tedy tuto námitku nepovažuje za důvodnou. V neposlední řadě je na místě poukázat na to, že tato zásada zavazuje správní orgán nejen vůči žadatelům (tj. odvolateli), ale také vůči všem dotčeným osobám, tj. i vůči osobě, jíž se požadované informace týkají (a která má zájem na tom, aby k jejímu spisu nepřistupovaly cizí a na věci nezúčastněné osoby). Správní orgán by tedy stěžímohl v zájmu zásady vstřícnosti vyhovět jedné osobě a zcela opomenout osobu druhou.

Odvolací orgán tedy shrnuje, že se s námitkami odvolatele neztotožnil, nepovažuje je za důvodné a má tedy za to, že vzhledem k výše řečenému rozhodl orgán I. stupně o žádosti odvolatele správně a v souladu se zákonem, pokud žádosti nevyhověl a poskytnutí odvolatelem požadovaných informací odmítl s odkazem na ust. § 2 odst. 3 ve spojení s ust. § 15 odst. 1 InfZ a odkázal jej na postup dle § 38 správního řádu. Rozhodnutí orgánu I. stupně je přezkoumatelné a náležitě odůvodněné. Rozhodnutí má také všechny předepsané náležitosti a totéž platí i pro řízení, jež jeho vydání předcházelo. Odvolací orgán přitom v postupu orgánu I. stupně nenalezl žádné pochybení, jímž by se musel zabývat v kontextu podaných námitek, ani z hlediska souladu s veřejným zájmem.

Odvolací orgán tedy uzavírá, že s ohledem na výše uvedené v souladu s ust. § 90 odst. 5 správního řádu odvolání zamítnul a napadené rozhodnutí potvrdil.

## Poučení

Proti tomuto rozhodnutí se dle ustanovení § 91 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, nelze dále odvolat.



Mgr. Karel Frölich, v. r.  
vedoucí oddělení dopravně správních agend  
odboru dopravy

Rozdělovník:



Magistrát města Brna, odbor dopravněsprávních činností, Kounicova 67, 601 67 Brno

Za správnost vyhotovení:

Mgr. Štěpán Zounek

oprávněná úřední osoba

Počet listů rozhodnutí: 5

Počet příloh/listů příloh: 0/0