

Houšková Ivana

Od: Janoušková Drahomíra
Odesláno: 25. dubna 2016 15:38
Komu: Kočí Roman
Kopie: Houšková Ivana
Předmět: FW: stanovisko - 106 a SŘ

Vážený pane doktore,

posílám stanoviska k žádostem dle zákona č. 106/1999 Sb. V případě dalších nejasností jak postupovat, kontaktujte mne nebo JUDr. Houškovou.

Příložené stanovisko je odpovědí na dotazy OKDS položené asi před rokem, odpovědi jsou stále aktuální.



2015_27425_6_odp
ověď.pdf

Metodika, která není ve stanovisku:

Za žádost o spis lze považovat i žádost o téměř celý spis.

Osoba oprávněná dle § 38 správního řádu si dle zákona č. 106/1999 Sb. požádá o půl správního spisu. Pokud chce emailem poslat scany dokumentů a dokumenty jsou scanovány do spisové služby, pak nelze žádat o úhradu za tyto scany podle sazebníku úhrad dle zákona č. 106/1999 Sb.

Následuje koncept rozhodnutí o odmítnutí žádosti:



koncept
rozhodnutí.pdf

Zkráceně podstatné:

Osoba oprávněná dle § 38 správního řádu si dle zákona č. 106/1999 Sb. požádá o (téměř) celý správní spis: vydá se rozhodnutí dle zákona č. 106/1999 Sb. o odmítnutí žádosti a dále se postupuje dle § 38 správního řádu.

Osoba neoprávněná dle § 38 správního řádu si dle zákona č. 106/1999 Sb. požádá o (téměř) celý správní spis: vydá se rozhodnutí dle zákona č. 106/1999 Sb. o odmítnutí žádosti a dále se postupuje dle § 38 správního řádu.

Osoba jakákoliv si požádá o část správního spisu: postupuje se dle zákona č. 106/1999 Sb.

Mgr. Drahomíra Janoušková

pověřena zastupováním vedoucího odboru kontroly, dozoru a stížností

odbor kontroly, dozoru a stížností

Krajský úřad Plzeňského kraje

Škroupova 18, 306 13 Plzeň

tel.: 377195177

fax.: 377195197

e-mail: Drahomira.Janouskova@plzensky-kraj.cz

<http://www.plzensky-kraj.cz>



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX02BWDC7
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV-2765-6/ODK-2015

Praha 16. března 2015
Přílohy: 1/elektronicky

Mgr. Drahomíra Janoušková
pověřena zastupováním vedoucího odboru kontroly, dozoru a stížností
Odbor kontroly, dozoru a stížností
Krajský úřad Plzeňského kraje
Škroupova 18
306 13 Plzeň

prostřednictvím systému datových schránek (ID DS: zzjbr3p)

Stanovisko - poskytování informací ze správních spisů (zejména z oblasti řízení o přestupcích)

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra obdržel dne 19. února 2015 prostřednictvím systému datových schránek Váší žádost o metodickou pomoc v problematice nahlížení do správních spisů (zmiňujete např. spisy z přestupkové agendy) podle ustanovení § 38 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve vazbě na poskytování informací z těchto správních spisů postupy podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“, nebo „InfZ“). Zdejší odbor si k dané problematice vyžádal substankoviska odboru legislativy a koordinace předpisů, odboru všeobecné správy a odboru bezpečnostní politiky a k Vámi zaslaným otázkám (resp. okruhům otázek) uvádí následující stanovisko.

Obecně

Předně je třeba konstatovat, že ze závěrů judikatury ke vztahu informačního zákona jako obecného právního předpisu upravujícího poskytování informací a úpravy nahlížení do spisu podle ustanovení § 38 správního řádu jednoznačně vyplývá, že ustanovení § 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, 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).



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 to žádost jako žádost podle informačního zákona, bude na místě ji v režimu informačního zákona rozhodnutím podle ustanovení § 15 InfZ odmítnout s odkazem na ustanovení § 2 odst. 3 InfZ a následně požadavek řešit podle ustanovení § 38 správního řádu. Povinnost i v takovýchto případech vydat rozhodnutí o odmítnutí podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ vychází např. z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2009, č. j. 2 As 44/2008 - 72, případně z rozsudku nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2012, 9 Ans 7/2012 - 56, ve kterých Nejvyšší správní soud uvedl: *„Přesvědčení povinného subjektu o tom, že požadovaná informace nespadá pod režim zákona o svobodném přístupu k informacím, nezavazuje tento subjekt povinnosti vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 informačního zákona podané v režimu tohoto zákona. Závěr o tom, že se jedná o informaci, jejíž poskytování upravuje zvláštní zákon (§ 2 odst. 3 informačního zákona), v sobě již zahrnuje věcné posouzení žádosti, jež musí být možné přezkoumat v odvolacím, případně v navazujícím soudním řízení.“*

1) *Povinné subjekty například neví, zda žádost účastníka řízení je vždy žádostí o nahlížení do spisu dle § 38 správního řádu (bez ohledu na to, zda jde o žádost o kopii celého spisu nebo nahlížení do spisu nebo kopie některých vyjmenovaných dokumentů nebo konkrétní informace ze spisu).*

Pokud si účastník řízení požádá o zaslání některých dokumentů ze spisu a žádost neoznačí ve smyslu ustanovení § 14 odst. 2 InfZ, tedy neuvede, že žádá konkrétně podle informačního zákona, má Ministerstvo vnitra za to, že pak je třeba takový požadavek vyřizovat v režimu správního řádu. Ostatně pokud žadatel chce postupovat podle informačního zákona, je jeho povinností tuto skutečnost v žádosti uvést. Vzhledem k tomu, že účastníkovi řízení svědčí z titulu procesního práva nahlížení do spisu právo přístupu k celému (až na výjimky) obsahu spisu, je čistě na správním orgánu, zda vyhoví účastníkovi v požadavku na distanční přístup k určitým dokumentům ze spisu. Účastníkovi řízení nesvědčí pouze právo nahlédnout do spisu, ale obecně má podle § 36 odst. 2 SŘ právo žádat správní orgán i o poskytnutí informací o řízení. V souladu s tímto ustanovením a dále zásadou vstřícnosti a dobré správy tak dle našeho názoru může účastník řízení požadovat i konkrétní informaci ze spisu, kterou je správní orgán povinen mu poskytnout (písemně, elektronicky, jinou cestou). Stran zmíněného práva na nahlížení do spisu pak účastníkovi (i neúčastníkovi, kterému bylo právo na nahlížení přiznáno) svědčí i právo na kopie (ze) spisu. V zásadě platí, 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 (e-mailem, poštou). S ohledem na princip dobré správy a s ohledem na ustanovení § 6 odst. 2 věty první správního řádu (*„Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná*



nejméně zatěžuje.“) doporučuje Ministerstvo vnitra žádostem účastníků řízení o distanční poskytnutí dokumentů ze spisu (např. e-mailem) zpravidla vyhovovat.

2) Dále je otázkou, zda například žádost účastníka řízení o konkrétní informaci ze spisu by bylo možné vyhodnotit jako žádost dle zákona č. 106/1999 Sb., i když by byla nadepsána jako žádost dle § 38 správního řádu (když dle § 14 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. musí být ze žádosti dle tohoto zákona zřejmé, že „se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona“ avšak podání se současně mají posuzovat dle svého obsahu).

Viz odpověď na předchozí otázku. Podle názoru Ministerstva vnitra není nutné v případě, že podřazení pod režim informačního zákona neprovede sám účastník řízení, se zabývat otázkou možné aplikace informačního zákona. Pokud bude účastník řízení požadovat např. zaslání kopie prvoinstančního rozhodnutí, aniž by takovou žádost podřadil pod režim informačního zákona, bude čistě na správním orgánu, zda takovému požadavku vyhová. S ohledem na výše zmíněný princip dobré správy by však vyhovět v zásadě měl.

3) Dále je otázkou, zda by povinný subjekt měl žádost o informace zasílat přestupci, svědkům a policistům, kteří figurují v daném řízení, a žádat je o vyjádření, zda souhlasí s poskytnutím svých osobních údajů žadateli a vyzývat je k tomu, aby se k žádosti komplexně vyjádřili. Není jasné, zda údaje o svědcích nelze poskytnout nikdy, zatímco jména a příjmení policistů vždy, případně, zda je nutný či vhodný test proporcionality, aby bylo posouzeno, zda právo na informace má mít přednost před ochranou osobních údajů svědků či policistů a všech dalších údajů ve spise.

V případě, že požádá v režimu informačního zákona o informace ze spisu účastník řízení, není podle názoru Ministerstva vnitra v zásadě nutné žádat o vyjádření dotčené osoby (tety ty osoby, jejichž osobní údaje jsou v požadovaných dokumentech obsaženy). Byť právo na informace uplatněné způsobem podle informačního zákona je právem hmotněprávním a právo nahlížet do spisu je právem procesněprávním, tak se tyto rozdíly v případě účastníka řízení (či jiné oprávněné osoby podle ustanovení § 38 správního řádu) navenek stírají. Nebylo by tedy nijak účelné oslovovat dotčené osoby, když žadatel, který je zároveň účastníkem správního řízení, má v zásadě neomezený přístup k celému obsahu spisu (až na výjimky obsažené v ustanovení § 38 odst. 6 správního řádu) prostřednictvím institutu nahlížení do spisu a z nějakého důvodu k získání konkrétních informací ze spisu využil informační zákon (což není vyloučeno).

V případě, kdy žadatelem o informace podle informačního zákona ze správního spisu bude osoba, které právo vyvěrající z ustanovení § 38 nesvědčí, je třeba při vyřizování žádosti (která se zpravidla bude týkat třetích osob) postupovat v souladu se závěry judikatury Nejvyššího správního soudu a dát možnost dotčeným osobám k uplatnění jejich procesních práv (srov. body 107 - 110 rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, nebo body 27 - 32 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne



17. prosince 2014, č. j. 1 As 189/2014-48; v příloze Vám zasíláme metodické stanovisko Ministerstva vnitra k postupům vyřizování žádostí o informace dotýkajících se třetích osob, která je též volně dostupné na webových stránkách Ministerstva vnitra www.mvcr.cz/odk v sekci „Aktuálně“).

Je však třeba zdůraznit, že výše uvedený postup se dotýká pouze osob, které jsou žádostí dotčeny na svých „soukromých“ právech. Dotčení nelze podle názoru Ministerstva vnitra odvozovat od prostého výkonu úřední činnosti úřední osoby. Tedy v případě, kdy žádost směřuje k poskytnutí dokumentu, který v rámci své pracovní činnosti vytvořil policista, nebude možno hovořit o tom, že tento policista je dotčenou osobou a povinný subjekt s ním tedy jako s dotčenou osobou nebude v řízení o žádosti jednat (obdobně by se postupovalo např. v žádosti o jméno úředníka vyřizujícího konkrétní spis). V případě, že by však žádost směřovala k poskytnutí výše mimořádné odměny předmětného policisty, bude již tato informace mít bezesporu přesah do jeho soukromého života policisty (byť i zde dochází k odměnění za nadstandardní plnění pracovních úkolů), a toho je v takovém případě nutno považovat za dotčenou osobu. Úvaha, která osoba je žádostí přímo dotčena na svých právech a povinnostech tedy bude odvislá od posouzení, z jakého pohledu se vyžadované informace třetích osob týká

Kategorizace dotčených osob bude mít následně též význam pro vyřízení žádosti, resp. pro rozhodnutí, jaké osobní údaje je nutné v souladu s ustanovením § 8a anonymizovat. Lze uvést, že je nutné při úvahách o možnosti poskytnutí osobních údajů vycházet primárně z ustanovení § 5 odst. 2 (zejména písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Údaje, které jsou podle tohoto ustanovení poskytnutelné i bez souhlasu je třeba bez dalšího poskytnout, v případě ostatních osobních údajů je pak třeba provádět test proporcionality (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. srpna 2014, č. j. 1 As 78/2014-41).

4) Rovněž není jasné, je-li možné v případě žádosti o vyjádření adresované jednotlivým policistům prodloužit lhůtu na vyřízení žádosti dle § 14 odst. 7 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., protože se záležitost dotýká jiného povinného subjektu, Policie ČR.

V případě, kdy nastane povinnost umožnit dotčeným osobám uplatnění jejich procesních práv, nepřipadá v úvahu aplikace ustanovení § 14 odst. 7 písm. c) InfZ. V předmětném případě totiž nejde o žádný ze zákonem aprobovaných důvodů pro prodloužení lhůty k vyřízení žádosti. Jde toliko o dání možnosti uplatnění procesních práv konkrétního policisty ve vztahu k žádosti o informace, která se ho osobně dotýká. Nejde zde o konzultaci s jiným povinným subjektem (policista není povinným subjektem podle ustanovení § 2 odst. 1 nebo 2 InfZ).

5) Rovněž je otázkou, zda za probíhající trestní řízení dle § 11 odst. 4 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. lze považovat přestupkové řízení, když jde rovněž o řízení, kdy jde z povahy o řízení o trestním obvinění z pohledu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.



Z pohledu jazykového výkladu je ustanovení § 11 odst. 4 písm. a) InfZ zcela jednoznačné. Pod pojem trestní řízení lze podřadit pouze takové řízení, které bylo zahájeno orgánem činným v trestním řízení postupem podle trestního řádu, nikoliv tedy řízení přestupkové.

Pojem přestupkové řízení se ve vztahu k pojmu trestní řízení nachází mimo tzv. oblast jádra pojmu (viz nauka o třech oblastech pojmu, blíže Melzer, F.: Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace. Praha: C. H. Beck, 2010.). Podřazení přestupkového řízení pod pojem trestní řízení by tedy v posuzovaném případě nebylo výsledkem výkladu (interpretace) práva, nýbrž již jeho dotvářením, a to za použití analogie, kdy důvodem pro její použití by byla skutečnost, že z pohledu Úmluvy představuje i řízení přestupkové řízení o trestním obvinění.

Ve veřejnoprávních vztazích je obecně nepřípustné použití analogie v neprospěch pachatele či daňového poplatníka, a to z toho důvodu, že zákonodárcova nedůslednost při tvorbě právních předpisů nemůže jít k tíži osob, vůči nimž vystupuje zákonodárce (stát) ve vrchnostenském postavení. V posuzovaném případě vede použití analogie nepochybně k neprospěchu žadatele o informaci, na základě uvedené zásady je tedy zapotřebí její použití odmítnout.

Především je však třeba uvést, že podřazení přestupků pod pojem „trestní obvinění“ ve smyslu Úmluvy je činěno pouze pro účely ozřejmení nároků na procesní práva obviněného, přesněji práva na spravedlivý proces (přezkum rozhodnutí nezávislým soudním orgánem apod.) Znamená to, že tento proces má odpovídat stejnému standardu, jako řízení formálně označeném za „trestní“. Neznamená to však, že by se jednalo o trestní řízení, jež je vedeno podle trestního řádu. Naopak přestupkové řízení je stále „jen“ správním řízením, byť lze hovořit o jeho subkategorii *sui generis*. I v případě, kdy žádost cílí na probíhající trestní řízení, je třeba odmítnutí žádosti řádně odůvodnit, tedy uvést důvody, proč poskytnutí informace brání splnění účelu trestního řízení či jiných souvisejících zájmů. Jinak je třeba informaci poskytnout.

6) Lze jako důvod pro odmítnutí poskytnout jakékoliv informace o dosud nepravomocně skončeném přestupkovém řízení užít argumentaci presumpcí nevinny jako argumentaci jedinou?

Podle názoru Ministerstva vnitra nemůže argument presumpcí nevinny sám o sobě odůvodnit neposkytnutí informace z probíhajícího řízení o přestupku. Přitom lze vycházet z toho, že presumpce nevinny působí i vůči žadateli o informaci, tedy tento žadatel je povinen považovat osobu obviněnou z přestupku za nevinnou do doby rozhodnutí o její vině. Presumpce nevinny může ovlivnit poskytnutí informace o řízení (o obviněném lze informovat pouze jako o nevinném), nemůže však poskytnutí informace zabránit.

7) Dále je otázkou, zda Oznámení o přestupku a úřední záznam vyhotovený Policií ČR, lze do vydání rozhodnutí správního orgánu, který je povinným subjektem, považovat za novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu dle § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.



Podle názoru Ministerstva vnitra uvedený dokument nenaplnjuje hypotézu právní normy obsažené v ustanovení § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, neboť se nejedná o informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu. Oznámení o přestupku (obsažené v úředním záznamu) nemohlo vzniknout při přípravě rozhodnutí povinného subjektu (v daném případě tedy v rozhodnutí o tom, zda se přestupek stal a kdo ho spáchal). Oznámení o přestupku totiž přípravu rozhodnutí teprve iniciuje a nevzniká tak při jeho přípravě.

Výše uvedené však neznamená, že bude úřední záznam obsahující oznámení o přestupku bez dalšího poskytnutelné podle informačního zákona (krom případů, kdy se s ním bude chtít seznámit osoba oprávněná nahlížet do spisu). Bude bezesporu možné aplikovat jiné zákonné důvody pro odmítnutí informace, typicky zřejmě ochranu osobních údajů, což může v některých případech vést k neposkytnutí celého dokumentu (např. pokud bude žadatel, který není oprávněn nahlížet do spisu, požadovat kopii úředního záznamu vztahujícího se ke konkrétní osobě - v takovém případě jsou veškeré informace v záznamu obsažené, snad s výjimkou čísla jednacího, data sepsání záznamu apod., osobním údajem dotčené osoby, přičemž výsledek testu proporcionality povede k závěru, že právo na ochranu osobních údajů bude přednostně před právem na informace).

Dovolujeme si upozornit, že výše uvedené názory Ministerstva vnitra nejsou právně závazné, neboť právně závazný výklad právních předpisů ve vztahu ke konkrétní skutkové situaci může podávat jen příslušný soud.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru
podepsáno elektronicky

Vyřizuje: Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec
tel. č.: 974 816 477
e-mail: tomas.jirovec@mvcz.cz