

Městský soud v Praze

Slezská 2000/9

120 00 Praha 2-Vinohrady

V Brně dne 16. 9. 2020

Spisová značka: 9 A 91/2020

Žalobkyně: **XXX**
XXX

Právní zástupce: Mgr. **David Zahumenský**, advokát se sídlem AK třída Kpt. Jaroše 1922/3, 602 00 Brno

Odpůrce: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2

**Doplnění argumentace s ohledem na neumožnění nahlížet do spisu ze strany
odpůrce**

1

Opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 19. srpna 2020, č. j.: MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN a následující opatření

Elektronicky

Přílohy:

Žádost o nahlížení do spisu

Reakce odpůrce

Reakce odpůrce vůči jinému žadateli

Seznam podkladů ve věci řešené zdejším soudem pod sp. zn. 10A 35/2020

I.

[1] Žalobkyně dne 20. 8. 2020 podala žalobu, kterou napadla Opatření obecné povahy Ministerstva zdravotnictví ČR ze dne 19. srpna 2020, č. j.: MZDR 15757/2020-28/MIN/KAN. Tu následně svou žalobu měnila v důsledku postupu odpůrce.

[2] Žalobkyně dne 15. 9. 2020 požádala odpůrce o nahlížení do spisu, který je odpůrcem veden v souvislosti s vydanými opatřeními nařizujícím zahalování obličeje. Tu odůvodnila tím, že žalobkyně vede soudní řízení, kde navrhuje zrušení daných opatření (má tedy právní zájem).

[3] Dnešního dne obdržela žalobkyně odpověď odpůrce, který jí nehodlá nahlížení do spisů umožnit. Tento postup žalobkyně považuje za svévolný a protizákonný.

[4] **Žalobkyně navrhuje, aby si soud vyžádal kompletní spisy od odpůrce, aby do nich mohla žalobkyně nahlížet. Žalobkyně poukazuje na indicie, které vedou k závěru, že spis není odpůrcem veden při vydávání opatření obecné povahy řádně.**

[5] Ústavní soud v **nálezu sp. zn. IV.ÚS 4141/18 ze dne 16. 6. 2020** posuzoval situaci, kdy **v rámci daňového spisu v neveřejné části spisu chybělo oproti stavu ke dni 13. 4. 2015 více než 65 % listin**. Ústavní soud též zjistil, že zbývající listiny jsou přečíslované, jejich pořadí je změněné, tvoří jinou číselnou řadu a jedna listina byla přeražena do veřejné části spisu. Ústavní soud též zjistil, že o uvedených změnách v daňovém spise neexistuje žádný úřední záznam ani jakákoliv jiná písemná zmínka. Naopak daňový spis předložený správcem daně "na první pohled" vypadá jako řádně vedený, tvořící ucelenou číselnou řadu a bez dalších zásahů. Pouze "při bližším zkoumání" lze na některých listinách vyzorovat "vygumovaná" původní čísla pořadí listin, která jsou nahrazena novou číselnou řadou.

[6] Ústavní soud k tomu judikoval, že **„takové vedení spisové dokumentace jako v nyní posuzované věci již není tzv. na hraně, ale je daleko za hranicí toho, co lze v právním státě od orgánu veřejné moci tolerovat. Ústavní soud skutečně nerozumí tomu, jak vedlejší účastník může za takového skutkového stavu označit uplatněnou námitku stěžovatele "za účelovou". Účelovým se naopak zdá vedení spisové dokumentace daňovými orgány.“**

[7] Podle žalobkyně může jít o velmi podobnou situaci také v jejím případě. Odpůrce v řízeních o zrušení opatření obecného opatření tvrdí, že buď spis nevede, nebo jej vede, ale spis obsahuje pouze vydávané opatření (viz přiložené vyjádření). Současně ale v některých řízeních jsou soudu předkládány podklady, ze kterých měl údajně správní orgán vycházet. Konkrétně zde odpůrce poukazuje na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 5. 2020, č.j. 10 A 35/2020 – 261, proti kterému byla podána kasační stížnost, jež je u NSS vedena pod sp. zn. 8 As 34/2020. Tam odpůrce teprve až těsně před rozhodnutím soudu předložil množství podkladů, což soud vedlo k závěru, že postup odpůrce byl odůvodněný (viz přiložený seznam podkladů s přílohami č. 32-69).

I.1. K povinnosti správního orgánu vést spis

[8] Pro výše uvedené je zaprvé podstatná otázka, zda je ve věci vydání opatření obecné povahy vůbec veden spis ve smyslu § 17 správního řádu. Přesto žalovaná nerozporuje, že spis se v těchto věcech vede, žalobkyně se k tomu rovněž vyjádří.

[9] Jak uvádí odstavec 1 citovaného ustanovení, „**[v] každé věci se zakládá spis. Každý spis musí být označen spisovou značkou. Spis tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.**“

[10] Opatření obecné povahy je z pohledu teorie práva smíšeným právním aktem, což vyplývá z § 171 SpŘ: „[...] opatření obecné povahy, které není právním předpisem ani rozhodnutím.“ Právním předpisem není, neboť postrádá znak obecnosti, zatímco není ani kvůli svému neurčitě vymezenému osobnímu rozsahu správním rozhodnutím.

[11] Podle § 174 odst. 1 SpŘ se na řízení o vydání opatření obecné povahy použijí obdobně ustanovení části první a přiměřeně ustanovení části druhé SpŘ. Otázky vedení spisu a možnosti nahlížet do spisu jsou upraveny ve druhé části SpŘ, tedy spolu s ostatními ustanoveními se použijí přiměřeně. Dle názoru žalobkyně lze konstatovat, že **použití ustanovení o tom, že se ve věci vydání opatření obecné povahy vede spis, není nepřiměřené, ba naopak odpovídá podstatě a účelu řízení o vydání daného aktu.** Při této příležitosti lze odkázat především na § 168 odst. 1 větu první SZ, která říká, že „[v] jediné spisové služby a nahlížení do spisu se řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu.“

[12] **Dle vyhledávaného komentáře Josefa Vedrala (Josef Vedral, Správní řád, komentář, Polygon, 2012) se při pořizování opatření obecné povahy vede spis a právo do něj nahlížet mají dle Vedrala „osoby, které mohou k návrhu podávat připomínky nebo námítky, neboť v jejich případě na tom existuje nepochybný právní zájem.“** (Komentář k § 174 odst. 1 správního řádu). Podle Vedrala (komentář k § 38) právo nahlížet do spisu trvá jak v průběhu řízení, tak i poté, kdy je řízení ukončeno. **Žalobkyně má za to, že do spisu logicky mohou nahlížet také další osoby, které na tom mají právní zájem.**

[13] O existenci spisu např. v řízení o územním plánu se zmiňují také četná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, příkladem lze uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2012, sp. zn. 1 Ao 3/2011 (viz např. bod 71 věta poslední, ve kterém stojí: „Dále je ve spisu založena pozvánka bez data vydání [...]“; dále viz bod 73 věta poslední, bod 76 věta první, a dále *passim*). Příkladem z judikatury Nejvyššího správního soudu lze dále uvést rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2008, č. j. 1 Ao 1/2009–185 (bod 36 věta třetí a poslední, bod 40 věta třetí, bod 43 věta druhá či bod 45 věta první), rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013–85

(bod 21 věta druhá, bod 27 věta předposlední, bod 35 věta první, bod 70 věta první) nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2013, č. j. 8 Aps 2/2013–71 (bod 44 věta poslední). Je tedy zjevné, že i v judikatuře Nejvyššího správního soudu se počítá s existencí spisu v řízeních o vydání územního plánu (taktéž opatření obecné povahy) jako se samozřejmostí.

I.2. Co je obsahem spisu

[14] Obsah spisu také specifikuje § 2 zákona ArchZ, který je ve vztahu k SpŘ zákonem obecným. Dle písmena l) citovaného ustanovení se spisovou službou rozumí „[...] zajištění odborné správy dokumentů vzniklých z činnosti původce, popřípadě z činnosti jeho právních předchůdců, zahrnující jejich řádný příjem, evidenci, rozdělování, oběh, vyřizování, vyhotovování, podepisování, odesílání, ukládání a vyřazování ve skartačním řízení, a to včetně kontroly těchto činností.“ Původcem se dle písmena d) rozumí „[...] každý, z jehož činnosti dokument vznikl; za dokument vzniklý z činnosti původce se považuje rovněž dokument, který byl původci doručen nebo jinak předán.“ Nakonec, dokumentem je dle písmena e) „[...] každá písemná, obrazová, zvuková nebo jiná zaznamenaná informace, ať již v podobě analogové či digitální, která byla vytvořena původcem nebo byla původci doručena.“

[15] Z § 17 SpŘ plyne, že spis „[...] tvoří zejména podání, protokoly, záznamy, písemná vyhotovení rozhodnutí **a další písemnosti, které se vztahují k dané věci. Přílohou, která je součástí spisu, jsou zejména důkazní prostředky, obrazové a zvukové záznamy a záznamy na elektronických médiích. Spis musí obsahovat soupis všech svých součástí, včetně příloh, s určením data, kdy byly do spisu vloženy.**“

[16] Z uvedeného plyne, že součástí spisu jsou také dokumenty obsahující výměnu organizačních, odborných a konec konců i technických názorů. **Pokud tedy odpůrce při vydávání svých opatření vychází z nějakých odborných podkladů, tyto musejí být součástí spisu. Spis musí splňovat požadavky správního řádu a dalších předpisů.**

[17] Dokonce i když by žalobkyně neměla právo do spisu u odpůrce nahlížet, jako účastník řízení, které je vedeno o návrhu na zrušení těchto opatření, **musí mít možnost se s kompletním spisem (obsahujícím všechny podklady) seznámit v řízení před soudem.** Jinak by nebyla respektována práva žalobkyně na rovnost účastníků řízení a rovnost zbraní a bylo by porušeno její právo na spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy).

Žalobkyně