



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Václava Novotného a soudkyň JUDr. Ludmily Valentové a JUDr. Lenky Matyášové v právní věci žalobce: **E. p. s.**, o. s., zast. Mgr. Vítězslavem Dohnalem, Špitálské nám. 285, 390 01 Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem, jako právního nástupce Okresního úřadu v Mostě, zast. JUDr. Janem Marečkem, advokátem AK Apolinářská 6, 128 00 Praha 2, o kasační stížnosti proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 6. 2003, č. j. 15 Ca 202/2002 – 27,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 4. 6. 2003, č. j. 15 Ca 202/2002 - 27, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu zejména pro nesprávný závěr soudu o tom, že je-li poskytnutí informace ve formě nahlížení do projektové dokumentace upraveno zvláštním předpisem, pak zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím aplikovat nelze. Argumentuje tím, že s nabytím účinnosti zákona č. 106/1999 Sb. došlo v souladu se zásadou *lex posterior derogat priori* k nepřímé novelizaci § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), neboť ten limituje poskytování informací, když poskytnutí informací umožňuje pouze osobám, které prokáží právní zájem, a to pouze nahlédnutím do spisu. Ustanovení § 133 stavebního zákona se vztahuje pouze na poskytování informací obsažených v územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb. Dokumentace staveb je stavebnímu úřadu předkládána až ve fázi stavebního řízení. Vzhledem k tomu, že stěžovatel požadoval kopie dokumentů z územního řízení, nebylo by možné ust. § 133 stavebního zákona aplikovat. Město Most je navrhovatelem územního řízení a zároveň i stavebním úřadem, proto bylo povinno nejen jako státní orgán, ale i jako orgán územní samosprávy poskytnout informace. Konečně vytýká

soudu, že se nezabýval možností, že by nedostatečná forma napadených rozhodnutí mohla mít za následek jejich nezákonnost, když tato rozhodnutí neobsahují výrok, odůvodnění ani poučení o odvolání.

Z obsahu správního spisu se podává, že stěžovatel žádal o poskytnutí informace Magistrát města Mostu, odbor stavební úřad, a to veškeré informace obsažené v projektové dokumentaci doložené navrhovatelem k územnímu řízení na stavbu „Komunikace a inženýrské sítě pro rozvojovou zónu J.“. Informace žádal poskytnout formou kopií a zaslat poštou na uvedenou adresu. Vedoucí odboru stavebního úřadu odepsal sdělením, že zákon č. 106/1999 Sb. se na postup v daném případě nevztahuje a odkázal na ust. § 133 stavebního zákona s tím, že není povinností stavebního úřadu opatřovat a zasílat kopie dokumentace, a že lze nahlédnout do dokumentace v úřední dny. Proti tomuto sdělení podal stěžovatel odvolání, o němž pojednal Okresní úřad Most (vedoucí ref. regionálního rozvoje) dne 11. 4. 2002 tak, že zopakoval informaci o právu nahlížet do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb podle stavebního zákona s tím, že stavební zákon je předpisem speciálním k zákonu č. 106/1999 Sb., ale i ke správnímu řádu. Jestliže stavební zákon upravuje konkrétní postup v řízení odlišně od správního řádu, postupují stavební úřady i po procesní stránce podle stavebního zákona a obecná ustanovení správního řádu nepoužijí. Uvedl, že nebylo zjištěno pochybení stavebního úřadu, a proto se nečinní ve věci žádá opatření.

Proti tomuto sdělení pak podal stěžovatel žalobu, o které rozhodl krajský soud tak, že jí zamítl a ztotožnil se se závěrem žalovaného, že na podanou žádost nelze vztáhnout zákon č. 106/1999 Sb. Současně ale nesouhlasí s názorem stavebního úřadu, že ve věci nebylo nutno vydávat rozhodnutí. Ačkoliv nebylo vydáno rozhodnutí, které by mělo veškeré požadované náležitosti podle správního řádu, vyřízením věci formou sdělení rozhodoval žalovaný i stavební úřad o právu žalobce na svobodný přístup k informacím. Jeho rozhodnutí je nutno vykládat podle obsahu, nikoliv podle jeho označení. Rozhodnutím není takový úkon správního orgánu, který nemá autoritativní povahu a správní orgán nevystupuje v mocenském postavení. V projednávané věci ovšem žalovaný odepřel stěžovateli informaci podle zákona č. 106/1999 Sb., tedy autoritativně rozhodl, i když písemná odpověď byla označena jako sdělení. Žalobní legitimace tedy byla dána a nebyl důvod k odmítnutí žaloby jako nepřipustné.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení Městského soudu v Praze v mezích důvodů uplatněných v kasační stížnosti v intencích ust. § 103 odst. a) s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ke zjištění, zda je konkrétní úkon správního orgánu správním rozhodnutím, je nutné zkoumat jak takový úkon, tak i právní normu, na jejímž základě byl učiněn. I když sám takový úkon splňuje obsahové formální znaky, které má mít správní rozhodnutí podle procesního předpisu, jedná se o správní rozhodnutí jen tehdy, vyžaduje-li i právní norma, aby tento úkon byl učiněn jako rozhodnutí; to je možno zjistit pouze interpretací právní normy. Podle stávající judikatury podléhá přezkoumání soudem i takový akt správního orgánu, který ač měl být vyřízen formou rozhodnutí, byl vyřízen pouze neformálním způsobem, tj. správním aktem, který nemá formu rozhodnutí (srov. VS Praha 6A 86/96, SJS 347/1998). Nejvyšší správní soud považuje i v tomto případě správní akt ze dne 11. 4. 2002 za existující rozhodnutí, přezkoumatelné postupem dle dílu 1. hlavy II. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.), nikoli za akt, který by vůbec neměl právní následky. Obecně platí, že absolutní nedostatek formy způsobuje nulitu aktu, ale v posuzované věci o takovou situaci nejde. Z aktu se podává, že „žalovaný jako příslušný

orgán podle § 65 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) přezkoumal předloženou spisovou složku“, s výsledkem, že požadavek stěžovatele podle zákona o svobodném přístupu k informacím nebyl oprávněný. Stěžovatel namítá nedostatečné zdůvodnění správního rozhodnutí, čímž míří na nepřezkoumatelnost pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

Za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze považovat zejména rozhodnutí postrádající základní zákonné náležitosti, rozhodnutí, z něhož nelze seznat o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo o věci rozhodnuto, rozhodnutí zkoumající správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), rozhodnutí jehož výrok je v rozporu s odůvodněním, rozhodnutí neobsahující vůbec právní závěry vyplývající z rozhodnutých skutkových okolností nebo jehož důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné. Za takové však rozhodnutí žalovaného považovat nelze. Žalovaný má zato, že nevydal správní rozhodnutí, avšak nemůže se vyvázat z objektivní odpovědnosti, kterou vůči stěžovateli má, totiž rozhodnout o jeho požadavku v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. § 15 odst. 1 cit. zák.), jak správně uvedl soud 1. stupně. Postup žalovaného z hlediska přísného posouzení formálních náležitostí se jeví jako chybný, ale z hlediska materiálního nazírání lze uzavřít, že o jeho požadavku žalovaný v obou stupních pojednal s autoritativním závěrem, že mu nevyhoví a tento postoj dostatečným způsobem odůvodnil a poukázal na jeho práva vyplývající z § 133 stavebního zákona. Odůvodnění je také prakticky jedinou náležitostí, již bylo z hlediska formálního nazírání učiněno zadost. Právě proto je možné se ztotožnit s názorem krajského soudu, že o požadavku stěžovatele bylo rozhodnuto; stalo se tak orgánem k tomu příslušným místem i věcným určením. Samotné odůvodnění se podrobně zabývá okolnostmi případu a obhajoba vlastního řešení je rovněž učiněna dostatečně srozumitelnou formou. Proto ani Nejvyšší správní soud nepřisvědčil námitce stěžovatele stran nezákonnosti rozhodnutí pro nedostatek formy.

Podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky, dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právech chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Podle třetího odstavce se zákon nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu. Podle § 14 odst. 3 písm. c) povinný subjekt posoudí obsah žádosti a poskytne požadovanou informaci ve lhůtě nejpozději do 15 dnů od přijetí podání nebo od upřesnění žádosti, a to písemně, nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit kopii, nebo na paměťových médiích.

Obsahem cit. paragrafu 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, je povinnost uložená orgánům územního plánování a stavebním úřadům, které evidují, ukládají územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb, umožnit osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, nahlížet do této dokumentace a pořizovat z ní výpisy; přitom jsou povinny učinit opatření, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti.

Pokud se tedy týká vlastního řízení o žádosti žalobce o poskytnutí informace, je namístě uvést, že informací podle zvláštního předpisu ve smyslu § 2 odst. 3 zákona

č. 106/1999 Sb., je třeba rozumět jiné právní předpisy o poskytování informací. Takovýmto předpisem je například zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí nebo zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Právo na poskytnutí informací není absolutní, ale může být omezeno, přičemž takové omezení musí být založeno zákonem (zde § 133 zák. č. 50/1976 Sb.). Zvláštním předpisem o poskytování informací však není § 133 stavebního zákona, podle něhož orgány územního plánování a stavební úřady, které evidují, ukládají územně plánovací dokumentaci a dokumentaci staveb, jsou povinny umožnit osobám, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, nahlížet do této dokumentace a pořizovat z ní výpisy; přitom jsou povinny učinit opatření, aby nahlédnutím do dokumentace nebylo porušeno státní, hospodářské či služební tajemství, jakož i zákonem uložená či uznaná povinnost mlčenlivosti. Citované ustanovení upravuje zvláštní podmínky pro poskytování informací týkajících se územního plánování a stavebního řádu formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a do dokumentace staveb a v tomto smyslu doplňuje zákon č. 106/1999 Sb., který v ust. § 1 stanoví základní podmínky, za nichž jsou informace poskytovány a který se co do forem poskytování informací neomezuje jen na nahlédnutí do spisu. Z uvedeného vyplývá, že na poskytování informací povinnými subjekty z jejich působnosti v oblasti územního plánování a stavebního řádu se vztahuje právní úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb., s tím, že při poskytování požadovaných informací formou nahlédnutí do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb (popřípadě pořízenou kopií této dokumentace) je třeba respektovat podmínky uvedené v § 133 stavebního zákona (srov. ÚS III 156/2002). Omezení povinnosti umožnit jiným subjektům nahlížení do územně plánovací dokumentace a dokumentace staveb a pořizovat z ní výpisy na osoby, které prokáží odůvodněnost svého požadavku, vyplývají z § 133 stavebního zákona.

Stěžovatel byl účastníkem územního řízení o umístění předmětné stavby a svůj požadavek uplatnil u stavebního úřadu. Bylo tedy správné, jestliže se k věci vyjadřoval stavební úřad, nikoli orgán územní samosprávy. Vzhledem ke skutečnosti, že žalovaný nebránil stěžovateli nahlédnout do požadované projektové dokumentace, a také pro důvody shora vyslovené stran vazby mezi oběma dotčenými zákony, není na pořadu hypotetická otázka vztahu mezi ust. § 133 a jednotlivých fází řízení podle stavebního zákona.

Námítku nezákonnosti rozhodnutí spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. shledal Nejvyšší správní soud důvodnou, a proto kasační stížnosti podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. vyhověl a rozsudek soudu 1. stupně zrušil a vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí rozhodne Krajský soud v Ústí nad Labem i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 22. července 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu