



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U Luhu 23, Brno – Kníničky, zast. JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2006, č. j. 8 Ca 187/2005 – 44, ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Ca 187/2005 – 48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 12. 2006, č. j. 8 Ca 187/2005 – 44, ve znění opravného usnesení téhož soudu ze dne 22. 1. 2007, č. j. 8 Ca 187/2005 – 48, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2005, č. j. 9153/05-63/678, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje o odepření informací. V žalobě uvedl, že se dne 11. 1. 2005 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění platném a účinném k datu vydání rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) obrátil na Krajský úřad Jihomoravského kraje s žádostí o poskytnutí informací – kopií zprávy za první etapu smlouvy uzavřené mezi povinným subjektem úseku mezi Troubskem a Kuřimí“, která měla být předána povinnému subjektu v prosinci 2004. Dne 21. 1. 2005 vydal povinný subjekt rozhodnutí, kterým odepřel poskytnutí informací s odkazem na § 11 odst. 1 písm. b) a § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které pak žalovaný dne 21. 3. 2005 zamítl a rozhodnutí povinného subjektu potvrdil. Žalovanému žalobce vytkl, že chybně aplikoval § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť žalovaný se ztotožnil s názorem prvoinstančního orgánu, že požadované informace jsou nové, vznikly při přípravě rozhodnutí, které nebylo dosud vydáno, a proto je možné jejich poskytnutí odepřít. Žalovaný se domnívá,

že rozhodnutím bude až hotový územně plánovací podklad a kromě toho požadovaná korespondence je rázu technického a nenaplnuje požadavek vlastní působnosti povinného subjektu. Podle žalobce se žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s argumenty uvedenými již v odvolání a zcela pomínil, že pořizování územně plánovacích podkladů ve smyslu § 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“) není zakončeno žádným konkrétním rozhodnutím. Pokud v dané věci nechal povinný subjekt vyhotovit určitý územně plánovací podklad a v době vyřizování žádosti o informace měl k dispozici jeho část, o níž žadateli šlo, není žádný důvod k domněnkám, že tato část se zatím nevztahuje k působnosti povinného subjektu, nebo že teprve dodáním druhé části dojde k nějakému analogickému rozhodnutí, které mu teprve umožní poskytovat informace. Žalobce též poukázal na eventuální nicotnost napadeného rozhodnutí, kterou dovozoval ze skutečnosti, že patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí prvostupňového orgánu uběhla dne 25. 3. 2005. Napadené rozhodnutí je sice datováno dnem 21. 3. 2005, ale k poštovní přepravě bylo předáno až dne 23. 3. 2005, a žalobci bylo doručeno až dne 29. 3. 2005. Proto se mohl od 26. 3. 2005 oprávněně domnívat, že jeho odvolání bylo fiktivním rozhodnutím zamítnuto. Žalobce proto navrhl eventuální zrušení fiktivního rozhodnutí pro těžké vady řízení, neboť není hmotně vyjádřeno a neobsahuje stanovené náležitosti. Zároveň by pak bylo žalobou napadené rozhodnutí nicotné, neboť by se jednalo o druhé rozhodnutí v téže věci.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce požadoval informace týkající se výsledku činnosti, jež je v působnosti krajského úřadu jako pořizovatele územně plánovacích podkladů i územně plánovací dokumentace. Rozborem příslušných ustanovení zákona č. 50/1976 Sb., ve znění pozdějších předpisů, dospěl žalovaný k závěru, že vyhledávací studie nepodléhá procesu pořizování jako územně plánovací dokumentace, a jde tedy o dílo, které musí být ukončeno a odevzdáno jako celek. Teprve pak je může krajský úřad využívat. Žalobce však výsledek takové činnosti krajského úřadu nepožadoval. Poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na informace o činnosti orgánů veřejné správy, výsledkem činnosti krajského úřadu však nejsou převzaté neúplně a nekompletně zpracované územně plánovací podklady, které měla podle smlouvy o dílo uzavřené mezi krajem a společností HBH Projekt spol. s r. o. odevzdat tato společnost v termínu vyplývajícím ze smlouvy. Nekompletní podklad před smluveným termínem by ani nemohl krajský úřad bez souhlasu zhotovitele zakázky zveřejňovat. Žalobce tedy požadoval informace, na jejichž poskytnutí mu nevznikl nárok. Žalovaný dále vyjádřil pochybnost o tom, zda vůbec byl kompetentní o odvolání žalobce proti rozhodnutí krajského úřadu rozhodnout. Podle § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo vydat měl. Protože zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví, že poskytování informací je výkon přenesené působnosti, jedná se o výkon samostatné působnosti, a pak v případě krajského úřadu neexistuje žádný nejbližší nadřízený subjekt. Na daný případ se pak vztahuje § 16 odst. 2 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím a orgánem, který měl rozhodnout o odvolání, je hejtman. Žalovaný tedy nebyl orgánem příslušným rozhodnout o odvolání, jeho rozhodnutí je nulitní a k této nulitě musí soud přihlídnout z úřední povinnosti.

V replice k vyjádření žalovaného žalobce polemizoval o tom, zda požadovanou informaci je možné považovat za novou ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Rovněž nesouhlasí s žalovaným v tom, že by se při rozhodování o poskytnutí jí požadované informace jednalo o samostatnou působnost. Působnost je totiž dána charakterem požadované informace (zda se jedná i informaci vztahující se k samostatné nebo přenesené působnosti povinného subjektu).

Městský soud v Praze vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného, a to z důvodu absolutní věcné nepříslušnosti žalovaného. Přitom vyšel z toho, že poskytování informací vztahujících se k působnosti orgánu územní samosprávy, a tedy i Krajského úřadu Jihomoravského kraje, je činností patřící do samostatné působnosti krajů, neboť žádný zákon nestanoví, že jde o přenesenou působnost. V rámci samostatné působnosti nemůže být odvolacím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj, neboť není kraji nadřízeno. Není tedy povinným subjektem nejbližší vyššího stupně nadřízeným povinnému subjektu. Ustanovení § 16 odst. 2 věta první zákona o svobodném přístupu k informacím zde nelze použít a pak na projednávanou věc nutno aplikovat § 16 odst. 2 věta třetí tohoto zákona, podle něhož v ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a je oprávněn za něj jednat. Na základě § 68 odst. 1 věta druhá zákona o krajích, podle něhož v čele krajského úřadu stojí ředitel, pak městský soud dospěl k závěru, že tím, kdo měl rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje v předmětné věci, je ředitel tohoto krajského úřadu.

Tento rozsudek žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl kasační stížností, v níž uvádí, že se dovolává stížnostního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). V konkrétních důvodech odkazuje na svou žalobu, resp. na repliku k vyjádření žalovaného. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem městského soudu, že se jedná v souzené věci o samostatnou působnost povinného subjektu a především nesouhlasí s interpretací právních předpisů, prostřednictvím jíž k svému závěru soud dospěl. Poskytování informací není podle stěžovatele izolovanou činností bez vazeb na konkrétní obsah informací. Proto nelze tvrdit, že pokud zvláštní zákon neupravuje působnost obcí či krajů a nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti v samostatné působnosti. Rozhodování o poskytování informací není zvláštním typem působnosti povinných subjektů, ale je součástí té působnosti, již se požadované informace týkají. Žalobcem požadované informace jsou informacemi, které vznikly a existují v rámci územního plánování, které Krajský úřad Jihomoravského kraje vykonává v přenesené působnosti. Krajský úřad Jihomoravského kraje je stavebním úřadem ve smyslu § 117 odst. 1 písm. b) stavebního zákona. Působnost stanovená krajskému úřadu jako stavebnímu úřadu podle stavebního zákona je výkonem přenesené působnosti (§ 140a stavebního zákona). Z toho stěžovatel dovozuje, že v daném případě zvláštní zákon *explicite* stanoví, že požadované informace se týkají výkonu přenesené působnosti kraje. Pokud je požadována informace z oblasti přenesené působnosti kraje, je i správní rozhodování o poskytnutí, resp. odepření informací výkonem přenesené působnosti. Podle § 16 odst. 2 věta první zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s § 14 odst. 3 písm. b) stavebního zákona je pak nadřízeným povinným subjektem na úseku územního plánování Ministerstvo pro místní rozvoj. Svůj závěr stěžovatel potvrzuje odkazem na zákon č. 61/2006 Sb., novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, která do § 20 zákona doplňuje odstavce 6: *Informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti.* Závěr městského soudu o nicotnosti rozhodnutí pro nedostatek kompetence na straně žalovaného je tedy chybný. V důsledku toho se pak Městský soud v Praze nezabýval věcnou nezákonností napadeného rozhodnutí žalovaného. Nezabýval se ani případnou nicotností z důvodu duplicity napadeného rozhodnutí žalovaného s již dříve vydaným fiktivním rozhodnutím. Nedovodil proto ani nutnost zrušit v takovém případě fiktivní rozhodnutí odvolacího orgánu pro jeho nepřezkoumatelnost. Nesprávným postupem soudu tak došlo k tomu, že stěžovateli byla odňata možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných v jeho věci. Nabylo-li by totiž napadené rozhodnutí právní moci, znamenalo by to, že proti fiktivnímu rozhodnutí odvolacího orgánu, které by bylo ve věci vydáno, by již žalobce neměl možnost brojit správní žalobou kvůli uplynutí zákonem stanoven lhůty k jejímu podání. S ohledem na uvedené

stěžovatel navrhuje zrušení napadeného rozsudku Městského soudu v Praze a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek z hledisek stanovených v § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelem výslovně uplatněné důvody namítají nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikováno nesprávné právní pravidlo, popř. je sice aplikováno správné právní pravidlo, ale je nesprávně interpretováno.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soudu zjistil:

Podáním ze dne 11. 1. 2005 stěžovatel požádal Krajský úřad o poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, jmenovitě o předání „*úplné kopie zprávy (včetně všech příloh) za první etapu smlouvy uzavřené s firmou HBH Projekt spol. s r. o. na „Vyhledávací studii trasy R 43 Boskovickou brázdou v úseku mezi Troubskem a Kuřimí“*“, která měla být předána na Krajský úřad JMK v prosinci 2004.“

Krajský úřad Jihomoravského kraje rozhodnutím ze dne 21. 1. 2005, č. j. JMK 2478/2005 OÚPSŘ, rozhodl, že na základě § 11 odst. 1 písm. b) a § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím se žádosti nevyhovuje. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že dílo bude zhotoveno jako územně plánovací podklad a bude zpracováno ve dvou etapách, přičemž celý předmět díla (tj. finálně zpracovaný územně plánovací podklad) bude dokončen až v termínu splnění stanoveného pro druhou etapu zpracování díla. Požadované informace je tak nutné chápat jako nové informace, které vznikly při přípravě výstupu povinného subjektu. V daném případě jde tedy o informace, které nevznikly činností povinného subjektu, ale dodávkou subjektu jiného. Jedná se o nehotové informace, přípravné podkladové materiály, jejichž zveřejněním před řádným dokončením celého díla (zpracováním územně plánovacího podkladu) by mohlo dojít k ohrožení účinnosti příslušného procesu.

Uvedené rozhodnutí stěžovatel napadl dne 7. 2. 2005 odvoláním k Ministerstvu pro místní rozvoj, a to podáním učiněným u Krajského úřadu Jihomoravského kraje. V odvolání uvedl, že nesouhlasí s aplikací § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, a svůj postoj podpořil poměrně rozsáhlou argumentací. Stěžovatelovo odvolání krajský úřad dne 8. 3. 2005 předal Ministerstvu pro místní rozvoj se svým stanoviskem.

Rozhodnutím ze dne 21. 3. 2005 (doručeno 30. 3. 2005) žalovaný uvedené odvolání zamítl a rozhodnutí krajského úřadu potvrdil. V odůvodnění konstatoval, že naplnění působnosti povinného subjektu vznikne až po obdržení díla a do předání díla nemá povinný subjekt k dispozici žádné informace týkající se předmětné studie. Krajský úřad Jihomoravského kraje tedy správně vyhodnotil, že se jedná o informace, které lze v kontextu § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím chápat jako nové informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí.

Podle § 2 odst. 1 zákona 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.*

Podle § 16 odst. 2 téhož zákona *o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřazený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. Jde-li o rozhodnutí obecního úřadu, které se týká informací ve věcech samostatné působnosti obce, rozhoduje o odvolání obecní rada, pokud obecní zastupitelstvo nestanoví, že rozhoduje jiný orgán obce. V ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a je oprávněn za něj jednat.*

Podle platné právní úpravy přichází u krajů v úvahu působnost dvojího druhu, a to jednak tzv. působnost samostatná a dále tzv. působnost přenesená. U samostatné působnosti se jedná o klasickou krajskou samosprávu či samosprávnou působnost kraje, v jejímž rámci kraj spravuje svoje záležitosti samostatně. Takto chápaná krajská samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející krajům, jakožto veřejnoprávním korporacím územní samosprávy. U přenesené působnosti naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem o takový výkon, který stát nerealizuje přímo vlastními orgány, nýbrž nepřímou, a to prostřednictvím krajů a jejich orgánů. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že náleží jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit krajům jako představitelům regionální samosprávy.

V posuzované věci byl orgánem kraje, který byl o poskytnutí informací požádán, krajský úřad.

Do jaké působnosti krajů poskytování informací vztahující se k jejich samostatné působnosti na straně jedné, a k jejich přenesené působnosti na straně druhé, stejně jako rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, spadalo, však zákonná úprava výslovně nestanovila, a vzhledem ke shora rekapitulovanému obsahu a zaměření zákona o krajích nebylo možné tuto působnost spolehlivě dovodit ani z § 4 zákona o krajích.

Odpověď na otázku, do jaké působnosti kraje (samostatné či přenesené) mělo být v rozhodné době zařazeno vlastní rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu nutno hledat ve výkladu samotného zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže z dikce § 2 odst. 1, ve spojení s dikcí § 16 odst. 2 citovaného zákona pro posuzovanou věc nesporně vyplývalo, že poskytování informací, jakož i rozhodování o odmítnutí žádosti, je spojováno s působností toho kterého orgánu, potom u orgánů krajů i pro posouzení toho, do jaké působnosti mělo být v rozhodné době zařazeno vlastní rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, muselo být rozhodné, zda se požadované informace týkaly věcí v samostatné či věcí v přenesené působnosti krajů. Tím, že zákon o svobodném přístupu k informacím za povinné subjekty označil orgány, které agendu, k níž se požadované informace vztahovaly, věcně vyřizovaly (byla náplní jejich působnosti), nepřímou učinil povinnost k poskytování takových informací „součástí“ obsahu dané působnosti těchto orgánů. Z toho pak vyplývalo, či bylo nutno dovodit, že rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech samostatné působnosti krajů bylo výkonem samostatné působnosti, a rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech přenesené působnosti krajů bylo výkonem přenesené působnosti (viz blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 56/2006 – 98, přístupný na www.nssoud.cz).

V projednávané věci je třeba uvést, že obsah spisu městského soudu ani spisu správního orgánu neobsahují žádné relevantní skutečnosti pro to, aby – poměřováno výše vyloženými

kritérii – bylo lze spolehlivě posoudit, zda stěžovatelem požadovaná zpráva spadá do okruhu samostatné působnosti nebo do okruhu přenesené působnosti kraje; k tomu zdejší soud poznamenává, že ostatně obsah předloženého správního spisu taková zpráva netvoří. Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby tuto otázku v úplnosti posoudil, k čemuž bude pravděpodobně zapotřebí vyžádat si od Krajského úřadu Jihomoravského kraje příslušnou zprávu – existuje-li –, jejíž kopii stěžovatel požaduje ve své žádosti o informace poskytnout. Teprve, až bude postaveno najisto, o jakou působnost kraje se v souzené věci jedná, bude možné vyvodit příslušné procesní závěry. Obecně lze předpokládat, že pokud se zpráva bude týkat způsobu či procesu uzavřené smlouvy a podmínek plnění z této smlouvy, půjde o působnost samostatnou, zatímco v případě, že se dotýká věcné otázky územně plánovací dokumentace, půjde o působnost přenesenou (§ 140a stavebního zákona).

Nad rámec nutného odůvodní Nejvyšší správní soud uvádí, že dospěl-li by Městský soud v Praze k závěru, že se stěžovatelem požadované informace týkají samostatné působnosti kraje, orgánem příslušným rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje není ředitel krajského úřadu, jak se domnívá Městský soud v Praze, nýbrž hejtman kraje (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, č. j. 4 As 7/2007 – 91). Jelikož krajský úřad v samostatné působnosti obecně nemá svůj nadřízený orgán, musí se při určení příslušnosti odvolacího orgánu uplatnit za tehdejší úpravy obsažené v již citovaném ustanovení § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím jeho věta třetí, znějící: „*V ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, je oprávněn za něj jednat.*“. Povinným subjektem v případě, kdy se požadovaná informace týká samostatné působnosti kraje, by byl Jihomoravský kraj, v jehož čele stojí hejtman kraje, který vedle toho je v souladu s ustanovením § 61 odst. 3 písm. g) [nyní písm. f)] zákona o krajích orgánem kraje odpovědným za informování občanů v intencích zákona o svobodném přístupu k informacím.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil právní otázku v předcházejícím řízení (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.), když předčasně (tj. před tím, než shromáždil rozhodné podklady) a především na základě chybných východisek uzavřel, že v souzené věci se jedná o informace spadající do samostatné působnosti kraje, v důsledku čehož vyslovil nicotnost žalobou napadeného rozhodnutí. Proto zdejší soud jeho rozhodnutí podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

V novém rozhodnutí městský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.) s. ř. s.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. března 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu