



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupen Mgr. Kamilou Roučkovou, advokátkou se sídlem Minská 3/1003, Praha 10, proti žalovanému: **Městský úřad Roudnice nad Labem**, se sídlem Karlovo náměstí 21, Roudnice nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2013, č. j. 15 A 143/2012 – 29,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.
- III.** Žalobci **s e v r a c í** přeplatek soudního poplatku ve výši 5.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce J. K. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 25. 4. 2013, č. j. 15 A 143/2012 – 29, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu na ochranu před nezákonným zásahem žalovaného, kterou se žalobce domáhal uložení povinnosti žalovanému umožnit žalobci nahlédnout do usnesení uvedených v zápise schůze rady města Roudnice nad Labem konané dne 9. 11. 2011 a jejich příloh a podkladů, které jsou součástí přijatých usnesení nebo na základě kterých rada rozhodovala.

Krajský soud při svém rozhodování vyšel z toho, že žalovaný uznal své pochybení ze dne 19. 12. 2012, kdy žalobci umožnil toliko nahlížet do usnesení rady města konané dne 9. 11. 2011. Ve smyslu ust. § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“) má občan obce právo nahlížet do usnesení rady města a také do všech jejich

příloh a podkladů, které jsou součástí přijatých usnesení nebo na základě kterých rada města rozhodovala. Žalobce se nemůže s úspěchem dovolávat soudní ochrany, když zásah již netrvá a nic nenasvědčuje tomu, že by hrozilo jeho opakování. Zjištěné pochybení žalovaného se nepromítlo do výroku rozsudku, neboť žalobce se nedomáhal určení, že projednávaný zásah byl nezákonný. Nezákonný zásah nepředstavuje ani to, že žalovaný pořizuje opisy usnesení ze zápisu jednání rady města, které následně předkládá občanům města k jejich žádostem o nahlédnutí do usnesení rady města. Občan obce má podle ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení přístup pouze k usnesením rady obce, nikoliv však i k zápisům z jednání rady obce. Jestliže má žalobce pochybnosti o tom, zda pořízené opisy dotyčných usnesení nejsou zfalšovány či vadně přepsány, nic mu nebrání v tom, aby si tuto skutečnost prověřil nahlédnutím do zápisu z jednání rady obce v režimu informačního zákona. Nezákonný zásah nepředstavuje ani to, že tajemník žalovaného odmítl rozhodnutím ze dne 26. 10. 2012, č. j. KS/OT/26876/I-42/2012/2, žalobci poskytnout informaci ohledně odměn ředitelů příspěvkových organizací. Soudní ochrana v rámci řízení o žalobě na ochranu před nezákonným zásahem správního orgánu je ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu koncipována subsidiárně, a proto nalézá uplatnění pouze tam, kde tvrzený zásah není rozhodnutím. Žalovaný se nedopustil žádného pochybení, pokud na základě incidentu ze dne 19. 12. 2012 nevyhotovil usnesení o odmítnutí nahlédnutí do zápisu z jednání, popř. usnesení rady města a na místo toho vyhotovil pouze úřední záznam. Krajský soud proto žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů podřaditelných pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že se dne 16. 5. 2013 dostavil k žalovanému, aby si ověřil nový náhled s nastolením nové praxe, ale bylo mu odepřeno nahlížet do originálu usnesení, která jsou součástí zápisu schůze rady města, a do příloh a podkladů, které jsou součástí přijatých usnesení nebo na základě kterých rada rozhodovala. Protože usnesení rady města jsou součástí zápisu jednání rady města podle ust. § 101 odst. 3 obecního zřízení, nezbylo stěžovateli než nahlédnout do přijatých usnesení, která jsou vždy uvedena v zápisu z jednání rady města. To, že jsou jednání rady nevěřejná, neznamená, že jsou tajná. Právě proto, že usnesení jsou vždy součástí zápisu rady obce, je logické, že musí občan nahlédnout do celého zápisu. Přijatá usnesení jako samostatný výpis se bez zápisu nevyhotovují, protože to zákon o obcích nepřikazuje. Žalovaný nezákonně vyhotovuje jakýsi výtah, výpis ze zápisu z jednání rady. Tento postup odporuje obecnímu zřízení. Podle ust. § 101 odst. 3 obecního zřízení se v zápise vždy uvedou přijatá usnesení. Zápis ze schůze rady obce musí být uložen u obecního úřadu k nahlédnutí. Stěžovatel má právo nahlédnout do usnesení, která jsou součástí zápisu schůze rady města, aby zjistil, jakým způsobem rada obce zabezpečuje plnění zastupitelstvem přijatých usnesení a také jakým způsobem připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva. Může si nahlédnutím do originálu usnesení ověřit, jak jednají radní, jaké mají připomínky a návrhy. Z nich si ověří, jakého radního bude v budoucích volbách volit. Zákazem nahlédnutí do originálu usnesení je mu znemožněno ověřit si, jak se chovají radní, a kontrolovat činnost rady obce. Protože žalovaný toto právo stěžovateli i ostatním občanům odepírá, neexistuje kontrola ze strany občanů, čehož důkazem je obrovská zadluženost města. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá dřívější podání.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

pokračování

Předně Nejvyšší správní soud poznamenává, že nepřihlížel ke skutečnostem, které se měly podle stěžovatele odehrát dne 16. 5. 2013, kdy opět u žalovaného požádal o nahlédnutí do požadovaných dokumentů. Podle ust. § 109 odst. 5 s. ř. s. totiž Nejvyšší správní soud nepřihlíží ke skutečnostem, které stěžovatel uplatnil poté, kdy bylo vydáno napadené rozhodnutí. Smyslem tohoto omezení je zamezit situaci, kdy by Nejvyšší správní soud rozhodoval o kvantitativně i kvalitativně bohatším návrhu stěžovatele, než o jakém mohl rozhodovat soud v předchozím řízení (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 34/2004 - 49, č. 419/2004 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

Stěžovatel se poukazem na nové skutečnosti snažil doložit, že krajský soud učinil nesprávný závěr o tom, že tvrzený zásah netrvá. To ovšem mohl učinit samotným poukazem na to, že krajský soud pro takový závěr neučinil dostatečná skutková zjištění. Krajský soud totiž vycházel pouze a jen z tvrzení žalovaného, že od své praxe ustoupil. Především by však bylo možné krajskému soudu vytknout, že učinil závěr o tom, že zásah netrvá, ačkoliv zároveň uzavřel, že postup žalovaného nebyl nezákonný. Nejednalo-li se o postup nezákonný, nenaplnňoval definiční znaky pojmu nezákonný zásah ve smyslu ust. § 82 s. ř. s., a žaloba měla být již z tohoto důvodu zamítnuta (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2008, č. j. 8 Aps 6/2007 - 247, č. 1773/2009 Sb. NSS). Nebylo již proto na místě zkoumat, zda tento postup (označovaný v žalobě jako nezákonný zásah) trvá či nikoliv.

Jelikož mělo být zjištění krajského soudu o tom, že postup žalovaného není nezákonným zásahem, primárním důvodem pro zamítnutí žaloby, mohla by být kasační stížnost důvodná pouze v případě, že by tento závěr byl nesprávný. Nejvyšší správní soud však neshledal důvodnými stížní námitky směřující proti tomuto závěru.

Nezákonný zásah spatřoval stěžovatel v tom, jakým způsobem žalovaný naložil s jeho ústní žádostí ze dne 19. 12. 2012 o nahlédnutí do usnesení rady města Roudnice nad Labem, přijatých na zasedání ze dne 9. 11. 2011 se všemi přílohami a o pořízení fotokopií těchto dokumentů. Žalovaný totiž žádosti nevyhověl zcela a umožnil stěžovateli nahlédnutí a pořízení fotokopií pouze ve vztahu k usnesením rady města a zápisu z jednání rady města v anonymizované podobě. O částečném nevyhovění žádosti žalovaný nerozhodl a pouze sepsal úřední záznam.

Nejvyšší správní soud se s krajským soudem shoduje v závěru, že postup žalovaného byl v souladu se zákonem a nemohlo se tudíž jednat o nezákonný zásah.

Především je nutno poznamenat, že jednání rady obce vedoucí k přijetí usnesení, které nemá povahu rozhodnutí, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, není správním řízením ve smyslu ust. § 9 správního řádu. V důsledku toho není o takovém jednání rady obce veden správní spis. Ačkoliv ust. § 17 a 38 správního řádu výslovně nestanoví, že správní spis je veden pouze ve správním řízení, tato skutečnost vyplývá mimo jiné ze zařazení těchto ustanovení do části druhé správního řádu nazvané „Obecná ustanovení o správním řízení“. Tento závěr lze vyčíst i z kontextu ust. § 38 správního řádu, který hovoří o účastnících, tj. účastnících řízení. Ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu proto nemůže přímo dopadat na situaci nahlížení do usnesení rady obce, jejich příloh a podkladů či do zápisu o jednání rady obce.

Podle ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.

Nahlédnutí do dokumentů je přitom jednou z forem poskytování informací (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 5 As 3/2006 - 70, ze dne 27. 6. 2012, č. j. 9 Ans 7/2012 - 56, nebo ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 - 78). Ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení tedy upravuje specifický případ poskytování informací. Specifický je okruhem oprávněných osob, povinných osob, poskytovaných informací i formy poskytování. Neupravuje však již samotný proces poskytování těchto informací. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil (viz rozsudky ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, nebo ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47), je-li povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace podle informačního zákona, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje. Povaha povinného subjektu podle informačního zákona mu totiž umožňuje, aby plnil všechny své procesní povinnosti, které z tohoto zákona plynou. Není přitom pochyb o tom, že žalovaný je povinným subjektem podle informačního zákona (viz jeho ust. § 2 odst. 1). Postup při nahlížení do dokumentů podle ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení (včetně postupu při nevyhovění žádosti o nahlížení apod.) se tedy řídí informačním zákonem.

Výše uvedené má za následek, že bez ohledu na to, zda oprávněná osoba žádá o informace v režimu ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení či v režimu obecné úpravy informačního zákona, je procesní postup jednotný a řídí se příslušnými ustanoveními informačního zákona. Není přitom povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se domáhá informace na povinném subjektu. Je naopak úkolem povinného subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, nebo ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47, dostupné na www.nssoud.cz).

Ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení poskytuje právní základ pro nahlížení do usnesení rady obce. Nelze však na základě něj nahlížet do zápisů z jednání rady obce (z této skutečnosti vychází i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, č. j. 6 As 40/2004 - 62, č. 711/2005 Sb. NSS). Citované ustanovení totiž například výslovně hovoří o nahlížení do usnesení a zápisu z jednání zastupitelstva obce, kdežto v případě rady obce uvádí pouze možnost nahlížení do jejich usnesení. Pod pojmem „usnesení rady obce“ je přitom nutno chápat i přílohy, na které toto usnesení odkazuje. Pokud však jde o jiné podklady pro jednání a hlasování rady obce, ty již nelze považovat za součást usnesení, a sdílí tudíž stejný režim jako zápis z jednání zastupitelstva obce. Žádost o nahlédnutí do nich, respektive o sdělení informací v nich obsažených, podléhá výlučně režimu informačního zákona.

Samotný proces poskytování informací (jakoukoliv formou, včetně nahlížení do dokumentů) nebo jejich odepření se tedy v případě usnesení rady obce, jejich příloh a podkladů i zápisů z jejich jednání vždy řídí informačním zákonem. Uvedené rozlišování právního základu tedy není z procesního hlediska pro žadatele nijak významné. Určení právního základu je navíc úkolem povinného subjektu.

V nyní projednávané věci měl tedy sám žalovaný vyhodnotit, že žádost stěžovatele o nahlédnutí do dokumentů je částečně žádostí podle ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení a částečně žádostí podle informačního zákona, a ve vztahu k oběma částem měl postupovat

pokračování

podle informačního zákona. Nelze sice říci, že by byl žalovanému zcela zřejmý tento dvojitý režim žádosti stěžovatele, nicméně postup žalovaného odpovídá procesní úpravě obsažené v informačním zákonu.

Stěžovatel totiž požádal o nahlédnutí do příslušných dokumentů ústně. V situaci, kdy žalovaný této žádosti plně nevyhověl, jednal v režimu ust. § 13 odst. 2 informačního zákona. Podle něj, „[n]ení-li žadatelé na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.“ Toto ustanovení tedy stanoví zvláštní pravidlo pro ústní žádost o poskytnutí informace. Ačkoliv informační zákon výslovně umožňuje podání žádosti také ústně, vyjímá v takovém případě postup povinného subjektu ze standardního formalizovaného režimu a pro případ nespokojenosti žadatele s vyřízením jeho žádosti po něm požaduje, aby podal žádost písemně. Teprve o písemné žádosti lze vést formalizovaný proces a například vyzývat žadatele k doplnění či upřesnění žádosti či rozhodovat o odložení žádosti nebo jejím odmítnutí. Ústní žádost nemůže být podkladem pro vydání jakéhokoliv rozhodnutí (shodný názor zastává i odborná literatura, viz např. Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : Linde, 2012, s.541-542; Kužálek, O.; Žantovský, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha : Linde, 2002, s. 41; dále srov. ust. § 6 odst. 2 instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 13/2008-SOSV-SP, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů; nebo čl. 9 odst. 1 metodického pokynu ke sjednocení postupu orgánů veřejné správy při zajištění práva fyzických a právnických osob na poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, schváleného usnesením Vlády České republiky č. 875 + 2P ze dne 6. 9. 2000, dostupného na <http://kormoran.vlada.cz>).

Lze uzavřít, že žalovaný na základě ústní žádosti stěžovatele jednal plně v souladu s ust. § 13 odst. 2 informačního zákona. Nebyl-li stěžovatel spokojen s vyřízením své žádosti, měl podle ust. § 13 odst. 2 informačního zákona podat žádost písemně. Teprve v případě, že by žalovaný s následnou písemnou žádostí naložil v rozporu se zákonem, bylo by možné jeho postup hodnotit jako nezákonný, ať již ve formě nečinnosti, nezákonného zásahu či nezákonného rozhodnutí. Požadavkům dobré správy by jistě odpovídalo, kdyby žalovaný stěžovatele poučil o nutnosti podat podle ust. § 13 odst. 2 informačního zákona žádost písemně, nicméně absence takového poučení nemůže nic měnit na závěru, že postup žalovaného nebyl nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 s. ř. s.

Stejně tak až na základě písemné žádosti by bylo na místě hodnotit, zda je či není v souladu se zákonem postup žalovaného, který umožní stěžovateli nahlédnout pouze do výpisu přijatých usnesení, který stěžovatel považuje za nezákonný. Totéž platí pro posouzení námitek, že žalovaný svým postupem znemožňuje stěžovateli kontrolovat činnost rady obce, respektive jednotlivých radních. Posouzení těchto otázek se totiž odvíjí od obsahu žádosti. Pokud lze očekávat, že přezkumný orgán (včetně soudu) nebude moci zcela přesně rekonstruovat obsah podané ústní žádosti, je zcela legitimní, požaduje-li právní úprava po žadateli podání písemné žádosti.

Jelikož postup žalovaného nebyl nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 s. ř. s., byla žaloba krajským soudem správně zamítnuta. Přezkum závěru krajského soudu, že tento zásah již netrvá, by byl za daného stavu nadbytečný. Tento závěr by mohl být až sekundárním důvodem pro zamítnutí žaloby.

I když se náhled Nejvyššího správního soudu na povahu ústní žádosti stěžovatele částečně liší od náhledu krajského soudu, výrok jeho rozsudku stojí na důvodech, které v řízení před Nejvyšším správním soudem v podstatné míře obstály (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Soudní poplatek za kasační stížnost činil podle položky č. 19 sazebníku soudních poplatků (příloha k zákonu č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů; dále jen „zákon o soudních poplatcích“) částku 5.000 Kč. Jelikož stěžovatel v řízení o kasační stížnosti zaplatil soudní poplatek celkem ve výši 10.000 Kč (5.000 Kč převodem na účet soudu dne 25. 6. 2013 a posléze dalších 5.000 Kč kolky na podání ze dne 9. 8. 2013), rozhodl Nejvyšší správní soud o vrácení přeplatku soudního poplatku ve výši 5.000 Kč stěžovateli (ust. § 10 odst. 1, věta druhá zákona o soudních poplatcích).

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

V Brně dne 12. září 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu