



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Tomáše Rychlého a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Arnika – Centrum pro podporu občanů**, se sídlem Dělnická 541/13, Praha 7, zastoupený Mgr. Davidem Zahumenským, advokátem se sídlem třída Kpt. Jaroše 1922/3, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské náměstí 6, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 A 134/2017 – 39,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 A 134/2017 – 39, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 11. 4. 2017, č. j. 13223/2017-81, zamítl odvolání žalobce proti usnesení Magistrátu hlavního města Prahy (dále též „magistrát“) ze dne 20. 2. 2017, č. j. HMP 258479/2017, a toto rozhodnutí potvrdil. Posledně uvedeným rozhodnutím správní orgán prvního stupně odmítl žalobci nahlížení do dokumentace ve věci pořizování opatření obecné povahy – Metropolitního plánu hlavního města Prahy (dále jen „OOP“).

[2] Magistrát takto rozhodl o žádosti žalobce ze dne 9. 2. 2017 „o povolení nahlížení do spisů“, v níž žalobce uvedl, že název spisu, do něhož chce nahlédnout, je „Opatření obecné povahy – Metropolitní plán hl. m. Prahy“. Konkrétně požadoval nahlédnout „[d]o všech částí spisu, včetně soupisek (včetně termínu, kdy byly do spisu jednotlivé části vloženy), komunikace mezi pořizovatelem a zpracovatelem, pořizovatelem a ministerstvem pro místní rozvoj nebo ministerstvem životního prostředí, pořizovatelem a dotčenými orgány, dotčenými orgány a zpracovatelem, zpracovatelem a ministerstvem pro místní rozvoj nebo ministerstvem životního prostředí, pořizovatelem a Zastupitelstvem hl. m. Prahy a Radou hl. m. Prahy, zpracovatelem a Zastupitelstvem hl. m. Prahy a Radou hl. m. Prahy, vyjádřeními či podněty či jiné komunikace mezi pořizovatelem či zpracovatelem a městskými částmi.“

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu u Městského soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“), který ji rozsudkem ze dne 9. 10. 2019, č. j. 6 A 134/2017 – 39, zamítl jako nedůvodnou.

[4] Městský soud dospěl k závěru, že ve věci pořizování OOP se nevede spis ve smyslu § 17 správního řádu, neboť z právní úpravy taková povinnost správního orgánu nevyplývá. Poukázal přitom na povahu OOP, které není ani právním předpisem ani rozhodnutím. Má však blíže k právnímu předpisu, při jeho vydání se nevede správní řízení, v němž by se rozhodovalo o právech a povinnostech konkrétních osob. Naopak, vedení spisu je podle městského soudu typické pro správní řízení a institut nahlížení do spisu je zásadně výsadou účastníků řízení.

[5] Městský soud dále uvedl, že pokud by zákonodárce zamýšlel založit povinnost správního orgánu vést spis a právo určitých osob do něj nahlížet, učinil by tak výslovně a nikoliv prostřednictvím obecného odkazu (dle § 174 odst. 1 správního řádu) na přiměřené použití části druhé správního řádu. Žalobce se případně může domáhat těchto informací a dokumentů podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[6] Městský soud nepovažoval za relevantní ani žalobcův odkaz na § 168 odst. 2 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon); dále jen „*stavební zákon*“. Podle tohoto ustanovení *vedení spisové služby a nahlížení do spisu se řídí ustanoveními správního řádu a zvláštního právního předpisu. Kopii dokumentace stavby stavební úřad poskytne, pokud žadatel předloží souhlas toho, kdo dokumentaci pořídil, případně souhlas vlastníka stavby, které se dokumentace týká. V odůvodněných případech lze usnesením odeprít nahlížení do vybraných částí dokumentace u staveb důležitých pro obranu státu, staveb civilní ochrany a bezpečnosti, popřípadě z důvodů ochrany osob a jejich majetku.* Městský soud uvedl, že § 168 stavebního zákona ve svém prvním odstavci sice pojednává o OOP, avšak odstavec druhý (zde citovaný) se vztahuje pouze k vedení spisu o projektové dokumentaci v rámci stavebního řízení a nikoliv k vedení spisu ohledně návrhu OOP.

[7] Proti rozsudku městského soudu brojí žalobce (dále jen „*stěžovatel*“) kasační stížností z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „*s. ř. s.*“).

[8] Stěžovatel trvá na tom, že ve věci územního plánu musí být veden spis dle § 17 odst. 1 správního řádu. Poukazuje (shodně s městským soudem) na pravidlo dle § 174 odst. 1 správního řádu, podle něhož se pro řízení ve věci OOP přiměřeně užije části druhé správního řádu, v níž je obsažena i úprava vedení spisu. Podle stěžovatele však užití § 17 správního řádu na řízení ve věci OOP „*není nepřiměřené*“.

[9] Zdůrazňuje, že o existenci spisu se zmiňuje několik rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, přičemž odkazuje na konkrétní rozhodnutí. Povinnost vést spis upravuje i zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů (dále jen „*zákon o archivnictví*“). Stěžovatel poukazuje na komentář k § 174 odst. 1 správního řádu autora Josefa Vedrala, podle něhož se ve věci OOP vede spis a právo do něj nahlížet mají osoby, které mohou k návrhu OOP podávat připomínky nebo námítky, neboť v jejich případě na tom existuje nepochybný zájem. Povinnost vést spis tedy podle stěžovatele nelze omezit pouze na správní řízení. Městský soud v napadeném rozsudku nezohlednil existenci zákona o archivnictví ani stěžovatelem zmíněnou judikaturu.

[10] Stěžovatel poté vysvětluje svůj právní zájem na nahlédnutí do spisu. Je pobočným spolkem s hlavním cílem ochrany přírody a krajiny a jako takový má aktivní legitimaci k podání

pokračování

návrhu na zrušení OOP dle § 101a s. ř. s., což opírá o řadu judikátů Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Městskému soudu pak vytýká, že tuto judikaturu a příslušná ustanovení zákona nevzal v potaz. Městský soud poukázal na to, že část šestá správního řádu upravuje možnosti seznámit se s návrhem OOP a po jeho zveřejnění možnost vznášet proti němu připomínky. Stěžovateli však toto nepostačuje, protože potřebuje, aby se s obsahem spisu seznámil dříve, zvláště když jde o tak rozsáhlou věc jako je Metropolitní plán Prahy. Městský soud též podle stěžovatele pominul, že do spisu mohou nahlížet nejen účastníci řízení, ale dle § 38 odst. 2 správního řádu další osoby, pokud prokáží právní zájem.

[11] Stěžovatel dále vytýká napadenému rozsudku nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, neboť se městský soud nevyjádřil k obsahu spisu, jenž měl být ve věci OOP veden. Městský soud měl toto za nadbytečné, protože nesprávným shledal již první předpoklad stěžovatele, totiž že ve věci OOP má vůbec být veden nějaký spis ve smyslu § 17 správního řádu. Stěžovatel má též odůvodnění napadeného rozsudku za příliš strohé, neboť soud nereagoval na stěžovatelův argument odkazující na komentář Josefa Vedrala ke správnímu řádu (viz odstavec [9] výše).

[12] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel uvádí, že podle vyjádření Ministerstva zdravotnictví je spis veden při vydávání opatření obecné povahy podle zákona o veřejném zdraví. Tím spíše by měl být spis veden v případě územního plánu.

[13] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhuje její zamítnutí, jelikož se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku. Zdůrazňuje, že se stěžovatel snaží získat „nehotové informace“ týkající se pořizování daného OOP. Ve své žádosti se zaměřil na komunikaci mezi pořizovatelem, orgány hlavního města Prahy a dotčenými orgány, tedy na informace interní povahy. Tato komunikace není součástí správního spisu; do něho patří úkony a dokumenty pořizovatele a zastupitelstva uvedené ve stavebním zákoně, jenž je úpravou speciální.

[14] Požadavky jednotlivých etap pořizování OOP pak určují, které dokumenty budou zveřejněny a stanou se součástí spisu, a tudíž budou k dispozici k nahlédnutí osobám, které prokáží právní zájem; tento právní zájem stěžovatel dle žalovaného neosvědčil. Žalovaný dále uvádí, že zákon neumožňuje, aby stěžovatel nabyl přednostní právo před ostatními dotčenými osobami nahlížet do dokumentace, která má funkci podkladu a netvoří ještě vůbec správní spis ve smyslu § 17 správního řádu.

[15] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení námitky nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu. Případnou nepřezkoumatelností rozsudku je totiž povinen se podle § 109 odst. 4 s. ř. s. zabývat z úřední povinnosti, a to i bez námitky stěžovatele. Vlastní přezkum rozsudku je pak možný pouze za předpokladu, že splňuje kritéria přezkoumatelnosti, tedy že je srozumitelný a vychází z důvodů, z nichž je zřejmé, proč městský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku jeho rozhodnutí. Tato kritéria napadený rozsudek splňuje.

[18] Zaprvé, stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost konkrétně v tom, že se městský soud nevyjadřoval k vlastnímu obsahu spisu ve věci OOP. Sám stěžovatel ovšem připouští, že toto opomenutí má svoji logiku: jestliže městský soud dospěl k názoru, že spis v dané věci nemusí být vůbec veden, potom přirozeně neměl důvod zabývat se jeho obsahem či tím, zda konkrétně stěžovatel je osobou oprávněnou k nahlížení do spisu. Tím by totiž fakticky popíral vlastní závěr o neexistenci povinnosti k vedení spisu. Nedostatek důvodů nelze shledávat v tom, že soud neodpoví na argumentaci, pokud tato argumentace stojí na určitém předpokladu (zde existence povinnosti k vedení spisu), jenž soud shledal nesprávným. Pro úplnost je třeba dodat, že tímto se Nejvyšší správní soud vyjadřuje pouze ke kvalitě odůvodnění napadeného rozsudku, nikoli k vlastní správnosti dílčího závěru městského soudu (k tomu viz odstavce [21] a následující níže).

[19] Zadruhé, stěžovatel spatřuje nepřezkoumatelnost také v tom, že městský soud nereagoval na stěžovatelovy odkazy na judikaturu správních soudů, na jednotlivá zákonná ustanovení zmiňovaná v žalobě a názor Josefa Vedrala obsažený v komentáři ke správnímu řádu – že ve věci OOP se spis vede a právo do něj nahlížet mají osoby, které mohou k návrhu podávat připomínky a námítky – na něž stěžovatel poukazyval ve správním řízení. K tomu je třeba dodat, že úlohou soudu není reagovat na každý dílčí argument v žalobě, každý odkaz na judikaturu (tím spíše, pokud je v žalobě odkazováno na desítky judikátů) nebo odbornou literaturu. Navíc stěžovatel v žalobě výslovně závěry komentáře Josefa Vedrala nezmiňoval, proto na ně ani městský soud nemusel reagovat. Jinými slovy, nepřezkoumatelnost není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatele o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadené rozhodnutí. Povinností správního soudu je uchopit obsah a smysl **žalobní** argumentace jako celku a vypořádat se s ní. Těmto požadavkům napadený rozsudek plně dostál.

[20] Kasační důvod ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tedy není dán.

[21] Co se týče vlastního posouzení věci, první otázkou, od jejíhož řešení se nutně musejí odvíjet další úvahy nad kasační argumentací, je, zda se ve věci pořízení OOP (zde územního plánu) musí vést spis dle § 17 správního řádu. Městský soud na tuto otázku odpověděl záporně, naopak stěžovatel trvá na tom, že povinnost vést spis je v dané věci dána.

[22] Tato námitka stěžovatele je důvodná. Ve věci pořízení OOP – územního plánu – je jeho pořizovatel povinen vést spis. Co se týče dílčích argumentů stěžovatele, prvně je třeba mu přisvědčit, že Nejvyšší správní soud opakovaně ve svých rozsudcích cituje ze spisů vedených ve věci tohoto typu OOP – viz například rozsudek ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013 – 85 (všechna judikatura tohoto soudu je dostupná na www.nssoud.cz; na citovaný rozsudek, jakož i na tři další rozhodnutí, stěžovatel odkazuje v kasační stížnosti). Samozřejmě tyto zmínky samy o sobě nepředstavují právní názor, nicméně jejich četnost dokládá, že **faktická existence spisu** ve věci pořizování územního plánu je naprosto běžnou záležitostí a správní soudy z obsahu spisu vycházejí při posuzování otázek přednesených účastníky řízení či osobami zúčastněnými na řízení. Jen pro úplnost soud dodává, že aby šlo o judikovaný právní názor, muselo by jít „[o] *jasně formulovaný a alespoň minimalisticky zdůvodněný závěr týkající se konkrétní právní úpravy, popř. by muselo jít o otázku, se kterou se soud při rozhodování věci nezbytně musel vypořádat, aby dospěl ke závěru vyjádřenému ve výroku soudního rozhodnutí*“ (viz k tomu usnesení rozšířeného senátu tohoto soudu ze dne 23. 4. 2021, č. j. 6 As 174/2019 – 35).

[23] Stěžovateli je též třeba přisvědčit, že nutnost vedení spisu při pořizování OOP byla výslovně judikována ve věci mimořádných opatření Ministerstva zdravotnictví, přijatých podle zákona o veřejném zdraví (zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně

pokračování

některých souvisejících zákonů) a podle tzv. pandemického zákona (zákon č. 94/2021 Sb., o mimořádných opatřeních při epidemii onemocnění COVID-19 a o změně některých souvisejících zákonů). Tato opatření jsou samozřejmě odlišná od územního plánu; nicméně pokud Nejvyšší správní soud vyslovil určité závěry (zde o vedení spisu) ve vztahu k těmto opatřením obecné povahy, mají obecnou platnost, neboť se neopírají o nějakou zvláštní povahu tehdy přezkoumávaných opatření, ale míří k povinnostem, které se vztahují ke všem OOP bez rozlišení předmětu úpravy; dopadají tedy i na nyní zkoumané OOP.

[24] V rozsudku ze dne 14. 4. 2021, č. j. 8 Ao 1/2021 – 133, Nejvyšší správní soud uvedl, že „[s]právní spis se totiž zakládá ve věci (§ 17 odst. 1 správního řádu), a jeho vedení tudíž vychází z existence věci, kterou v posuzované věci bylo vydání opatření, nikoli z vedení řízení o této věci. Odpůrce proto pochybil, pokud v rozporu s § 17 odst. 1 správního řádu do správního spisu nezaložil podklady, z nichž při vydání mimořádného opatření vycházel.“ Existence určité věci – předmětu úpravy OOP – je tedy společná pro tehdy i pro nyní projednávanou věc. Tento názor vlastně *de facto* odpovídá i na argument v odůvodnění napadeného rozsudku, v němž městský soud zdůrazňoval právě rozdíl mezi správním řízením, na nějž primárně povinnost vést spis dopadá, a pořizováním OOP, kde se správní řízení nevede. Z absence správního řízení o právech a povinnostech konkrétních osob městský soud dovozoval nutnost neužít na pořizování OOP § 17 správního řádu o vedení spisu (viz odstavec 29 napadeného rozsudku). Tento názor je nesprávný z důvodů uvedených výše a v citované judikatuře.

[25] V rozsudku č. j. 8 Ao 1/2021 – 133 se Nejvyšší správní soud vyjádřil i k obsahu spisu, respektive vymezil, co do spisu ve věci mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví nepatří: „S navrhovatelí nelze souhlasit v tom, že by ve spise snad měly být založeny i nějaké podklady z neformálních procesů spočívající například v zápisech z porad odpůrce. Ani v jiných věcech, ve kterých je rozhodováno z moci úřední, se do spisů nezakládají výstupy z předchozích porad správního orgánu, interní plány kontrol, apod. Stejně tak se nezakládají například ani různé verze konceptů rozhodnutí.“ Uvedené lze aplikovat i v nyní projednávané věci.

[26] Nejvyšší správní soud si je vědom, že stěžovatel žádal nahlédnout zejména do dokumentů o komunikaci mezi pořizovatelem OOP a dalšími správními úřady, respektive orgány hlavního města Prahy. Taková komunikace, pokud je reflektována v písemné podobě, bude nutnou součástí spisu, půjde tedy – slovy zákona o písemnosti, které se vztahují k dané věci (§ 17 odst. 1 správního řádu). Judikatura k vedení spisu uvádí, že „[s]právní spis tvoří všechny dokumenty týkající se téže věci. Toto pravidlo se neuplatní pouze tehdy, stanoví-li zákon jinak. Je to ostatně i logické, ve spisu musí zůstat vše, co svědčí o úkonech správního orgánu a účastníků řízení, neboť jde o materiální 'stopu' postupu řízení“ (rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 1 Afs 58/2009 – 541, publ. pod č. 2119/2010 Sb. NSS). Tím však není řečeno, že v nyní projednávané věci musí nutně být součástí spisu veškerá myslitelná komunikace pořizovatele: pokud by se jednalo o komunikaci ryze neformální (zejména ústní či emailovou) či pouze okrajového významu k pořizování územního plánu, potom přirozeně součástí spisu nebude.

[27] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že městský soud pochybil, pokud dospěl k závěru, že se ve věci pořizení OOP – Metropolitního plánu hlavního města Prahy – nevede spis. Protože dospěl k tomuto nesprávnému dílčímu závěru, městský soud (ze svého tehdejšího hlediska oprávněně) nevyporádával již ani navazující žalobní body, které vycházely z předpokladu, že povinnost pořizovatele územního plánu k vedení spisu dána je. Kasační soud k tomu dodává, že tímto rozhodnutím nikterak nepředjímá jak konkrétní obsah spisu ve věci dotčeného OOP, tak ani to, zda do něj bude stěžovatel oprávněn nahlédnout či nikoli. Tyto úvahy totiž bude muset činit městský soud v návaznosti na žalobcem předestřené žalobní body.

[28] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou, proto napadený rozsudek zrušil a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1, věta první s. ř. s.), v němž bude vázán právním názorem, jenž Nejvyšší správní soud vyslovil v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), tedy že ve věci pořízení OOP – územního plánu – je pořizovatel povinen vést spis. Dále pak městský soud v tomto kontextu vypořádá zbylé žalobní body a přihlédne přitom také k nedávné judikatuře Nejvyššího správního soudu ve věcech přezkumu mimořádných opatření podle pandemického zákona.

[29] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** přípustné opravné prostředky (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. června 2021

JUDr. Tomáš Rychlý
předseda senátu