



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. Ludkem Šikolou, advokátem se sídlem Bratislavská 31, 602 00 Brno, proti žalovanému **ministru zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, 117 05, o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2004, č. j. 11 Ca 209/2003 – 15,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 2. 2004, č. j. 11 Ca 209/2003 – 15, **se z r u š u j e .**
- II.** Žaloba **s e o d m í t á .**
- III.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení před Městským soudem v Praze.
- IV.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Městského soudu v Praze byla zamítnuta žaloba podaná žalobcem (dále též „stěžovatel“) na ochranu proti nečinnosti ministra zemědělství. Ve věci se stěžovatel domáhal vydání rozhodnutí, jímž by byla ministru zemědělství uložena povinnost rozhodnout o rozkladu E. p. s. ze dne 4. 6. 2003. Skutkově šlo o věc, kdy stěžovatel podal podle zák. č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí žádost o poskytnutí kopií map

záplavových území pro tok řeky Odry od soutoku s Ostravicí po státní hranici a tuto žádost uplatnil u společnosti Povodí Odry, s. p., (dále jen „Povodí Odry“), která se však nepovažovala za povinný subjekt a informace byla ochotna jen za komerčních podmínek. Stěžovatel podal dne 4. 6. 2003 rozklad k ministru zemědělství, v němž se domáhal zrušení podle něj fiktivního rozhodnutí Povodí Odry; dostalo se mu však odpovědi ředitelky odboru správy povodí Ministerstva zemědělství ze dne 20. 6. 2003, podle něhož ministr zemědělství nemá povinnost o rozkladu rozhodnout. Stěžovatel pak máje zato, že od podání rozkladu uplynulo více než 60 dnů a ministr zemědělství se tím nezabýval, podal shora řečenou žalobu proti nečinnosti k Městskému soudu v Praze.

Městský soud v Praze žalobě nevyhověl a zdůraznil, že stěžovatel označil sice ministra zemědělství jako žalovaného, avšak nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro to, aby ministr o „rozkladu“ stěžovatele rozhodl. Ministr rozhoduje jen v těch případech, kdy jím řízené ministerstvo rozhodlo jako orgán prvního stupně. V této věci však Ministerstvo zemědělství jako prvostupňový správní orgán nerozhodovalo. K ministerstvu totiž nebyl podán žádný návrh na zahájení správního řízení a i sám stěžovatel dovozuje, že Ministerstvo zemědělství bylo odvolacím orgánem. Proti rozhodnutí ministerstva jako odvolacího orgánu však rozklad není přípustný. Soud tedy uzavřel, že v dané věci nebyly splněny podmínky pro to, aby ministr zemědělství byl povinen o podaném rozkladu žalobce rozhodnout, z čehož lze vyvodit závěr o tom, že v projednávané věci nemohl být ministr zemědělství nečinný. Proto žalobu jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 zák. č. 150/2002 Sb. soudní řád správní (s. ř. s.) zamítl. Nad rámec toho uvedl, že nebyla splněna podmínka řízení stanovená v § 79 odst. 1 věta druhá s. ř. s., neboť i kdyby stěžovatel správně označil žalovaného, zvláštní zákon (zák. č. 123/1998 Sb.) spojuje s nečinností žalovaného správního orgánu fikci, že bylo vydáno rozhodnutí o odepření požadovaných informací. Žaloba proti nečinnosti správního orgánu je vyloučena podle § 71 odst. 1 s. ř. s. v případech, kdy zvláštní zákon spojuje s nečinností správních orgánů fikci rozhodnutí nebo jiný právní důsledek; pak má stěžovatel možnost využít § 65 a násl. s. ř. s. upravující řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, v jehož rámci se může domáhat přezkoumání fiktivního rozhodnutí.

V kasační stížnosti stěžovatel vyjadřuje nesouhlas s takovýmto právním názorem, uvádí, že podle § 2 písm. b), bod 2 a 3 zák. č. 123/1998 Sb. jsou povinnými orgány také subjekty, které nemají povahu správního orgánu a jde o příspěvkové organizace i právnické osoby zřízené, řízení nebo pověřené některým správním orgánem. Jestliže jsou tyto právnické osoby označeny pro účely tohoto zákona za povinné orgány, je logické, že žádost o poskytnutí informací se podává přímo k nim (§ 3 odst. 1 zák. č. 123/1998 Sb.). Jestliže se tato právnická osoba domnívá, že požadované informace není možné poskytnout, nevydává sama rozhodnutí o odepření zpřístupnění informací, nýbrž nadřízený správní orgán. V daném případě byla žádost podána k Povodí Odry, který podle stěžovatele je povinným orgánem ve smyslu citovaného zákona. Proces takto zahájený měl být ukončen buď poskytnutím informací nebo vydáním rozhodnutí o odepření zpřístupnění informací. Žádost tedy měla být předána Ministerstvu zemědělství k vydání zamítavého rozhodnutí, jestliže Povodí Odry došlo k závěru, že není možné informace zpřístupnit. Jinak by bylo možné žádost nevyřizovat ani jedním ze zákonných způsobů, aniž by bylo možné využít prostředků nápravy. Má tedy zato, že nastoupila v daném případě ze zákona fikce negativního rozhodnutí Ministerstva zemědělství, a proto byl opravným prostředkem rozklad k ministru zemědělství. Ten na rozklad nereagoval, a proto byla podána žaloba. Co se týče problematiky nepřípustnosti žaloby na ochranu proti nečinnosti z důvodu nastoupení fikce, pak stěžovatel uvádí, že zák. č. 123/1998 Sb. upravuje vznik fiktivního negativního rozhodnutí pouze v případě nečinnosti

první instance, v případě nečinnosti druhoinstančního orgánu pak neupravuje žádným způsobem tuto problematiku, proto je možné využít žalobu na ochranu proti nečinnosti.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že nesdílí přesvědčení o tom, že by i subjekt, na který se nevztahuje povinnost poskytnout informace dle zák. č. 123/1998 Sb., měl ve správním řízení vydávat zamítavé rozhodnutí podle tohoto zákona. Proto bylo podání (rozklad) stěžovatele posuzováno neformálním způsobem. Navíc záležitosti týkající se preventivních povodňových opatření, kam spadá i problematika stanovování záplavových území nenáleží na úrovni ústředních orgánů státní správy ve vodním hospodářství do jeho kompetence, ale do kompetence Ministerstva životního prostředí (§ 7 odst. 6 vyhlášky Ministerstva životního prostředí č. 236/2002 Sb., o způsobu a rozsahu zpracování návrhu a stanovování záplavových území). Vodoprávní úřad pak takovou dokumentaci poskytuje bezplatně k nahlédnutí každé právnické osobě nebo fyzické osobě. [Vodoprávním úřadem vedoucím tuto dokumentaci je podle § 66 odst. 1, resp. 107 písm. o) zák. č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, krajský úřad. Informace by bylo možné získat také u dotčených stavebních úřadů a u Ministerstva životního prostředí /§ 66 odst. 4 zák. č. 254/2001 Sb./].

Podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Nejvyšší správní soud je vázán důvody kasační stížnosti; to neplatí, bylo-li řízení před soudem zmatečné /§ 103 odst. 1 písm. c)/ nebo bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné /§ 103 odst. 1 písm. d)/, jakož i v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné. V posuzované věci se právě o takový případ jedná, neboť vada řízení, které proběhlo před krajským soudem spočívá právě v tom, že věcně rozhodl, ačkoli žaloba byla nepřijatelná pro kompetenční výlukou ve smyslu § 70 písm. a), § 65 odst. 1 s. ř. s. Podle cit. ustanovení jsou ze soudního přezkumu vyloučeny takové úkony správního orgánu, jimiž se nezakládá, nemění, neodnímá či závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost, tedy nejsou po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního.

Při zkoumání povahy napadených „rozhodnutí“ (dále jen „správních úkonů“) bylo nezbytné zjistit, zda právnická osoba – Povodí Odry - a orgán státní správy (tj. žalovaný), jež je vydaly, byly ve smyslu zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění před novelou provedenou zákonem č. 6/2005 Sb., skutečně orgány, které měly žádosti stěžovatele o poskytnutí informací v zákonné lhůtě buď vyhovět anebo rozhodnutím vydaným ve správním řízení zpřístupnění informace odepřít /§ 2 písm. b), § 3 odst. 1, § 7, § 9, § 14 odst. 1 stejného zákona/. Teprve po vyřešení této základní otázky by bylo možno přistoupit k posouzení povahy zpochybněných správních úkonů, úplnosti jejich náležitostí a průběhu řízení, v jehož rámci byly vydány (srov. rozhodnutí Nejvyššího správního 7 A 109/2001).

Kdo je orgánem, který vyřizuje žádosti žadatelů o zpřístupnění informace vymezuje zákon o právu na informace o životním prostředí /§ 2 písm. b) bod 1, 2, 3/. V tomto ustanovení je uvedeno, že pro účely tohoto zákona se rozumí orgány státní správy a orgány územní samosprávy a jimi zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby (dále jen „orgán“)

1. orgány státní správy a orgány územní samosprávy, jež plní úkoly v ochraně životního prostředí, zejména orgány státní správy ochrany ovzduší, vodohospodářské orgány, orgány ochrany přírody, orgány státní správy v odpadovém hospodářství, orgány státní správy lesů a orgány ochrany zemědělského půdního fondu,
2. rozpočtové a příspěvkové organizace, vůči nimž plní funkci zřizovatele orgány uvedené v bodu 1, a jiné právnické osoby, které jsou zřízené, řízené nebo pověřené těmito orgány a které shromažďují, zpracovávají

nebo uchovávají informace o životním prostředí, 3. jiné orgány státní správy a orgány územní samosprávy, případně rozpočtové a příspěvkové organizace, vůči nimž plní funkci zřizovatele tyto orgány, a těmito orgány zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby, a to za předpokladu, že plní úkoly na úseku ochrany životního prostředí, nebo pokud v rámci své činnosti shromažďují, zpracovávají nebo uchovávají informace o životním prostředí.

Státní podnik Povodí Odry ke dni 26. 4. 2003, tedy k datu kdy byl požádán o poskytnutí informací, nesplňoval zákonné předpoklady vyžadované pro orgán ustanovením § 2 písm. b) bod 1 zákona o právu na informace o životním prostředí, protože nebyl orgánem státní správy ani orgánem územní samosprávy, nýbrž právnickou osobou provozující i podnikatelskou činnost s majetkem státu, jak je zřejmé z výpisu z obchodního rejstříku vedeného Krajským soudem v Ostravě, oddílu A. XIV, vložky 584, a proto již nebylo třeba zkoumat existenci ostatních zákonných předpokladů potřebných pro získání postavení orgánu ve smyslu daného bodu.

Jmenované právnické osobě také nesvědčilo postavení orgánu podle ustanovení § 2 písm. b) bod 2 stejného zákona, protože nebyla rozpočtovou ani příspěvkovou organizací, vůči které plnil funkci zřizovatele některý z orgánů státní správy či územní samosprávy zařazených v ustanovení § 2 písm. b) bod 1 téhož zákona, nýbrž státním podnikem, jak bylo výše vysvětleno. Poznámka pod čarou uváděla příkladem Ministerstvo životního prostředí, správy chráněných krajinných oblastí a národních parků, Českou inspekci životního prostředí, okresní úřady, obce, dále Výzkumný ústav vodohospodářský TGM, Český geologický ústav, Český ekologický ústav, Agenturu ochrany přírody.

Nebylo tedy nutné dále zjišťovat, zda byly splněny ostatní zákonné předpoklady nezbytné pro získání postavení orgánu ve smyslu daného bodu s výjimkou posouzení, zda státní podnik nebyl právnickou osobou, která byla zřízena, řízena nebo pověřena orgány státní správy nebo územní samosprávy uvedenými v ustanovení § 2 písm. b) bod 1 dříve citovaného zákona. Povodí Odry však nebylo ani takovou právnickou osobou.

Založení a vznik právnických osob - státních podniků je upraven především v zákoně č. 77/1997 Sb. o státním podniku (dále pouze „zákon o státním podniku“). Takový podnik se zakládá zakladatelskou listinou, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo /§ 18 odst. 1, 2 písm. d), § 19 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění účinném k datu vzniku Povodí Odry, státního podniku, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 zákona o státním podniku ve znění účinném k datu vzniku státního podniku Povodí Odry/. Založený podnik pak vzniká dnem, ke kterému byl zapsán do obchodního rejstříku (§ 19 odst. 2 občanského zákoníku). Návrh na zápis podává zakladatel (§ 5 odst. 1 zákona o státním podniku), a tak je patrné, že zápis do obchodního rejstříku má konstitutivní účinky (§ 19a odst. 2 občanského zákoníku). Popsaná právní úprava se vztahuje k založení (zřízení) a vzniku státních podniků jako právnických osob soukromého práva.

V dané věci je ovšem rozhodné, že předmětný státní podnik vznikl odlišným způsobem – normativním aktem příslušného orgánu veřejné moci – Zákonem o povodích vydaným Parlamentem České republiky dne 4. 8. 2000, který byl uveřejněný ve Sbírce zákonů České republiky pod č. 305/2000, a jenž nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2001 /§ 1 odst. 2 písm. c) tohoto zákona, § 19 odst. 1 občanského zákoníku/, a tak je jednak patrné, že šlo o vznik právnické osoby veřejného práva, a jednak, že státní podnik nebyl zřízen, řízen ani pověřen orgánem státní správy nebo územní samosprávy. Na nyní vysloveném závěru nemůže nic změnit ani okolnost, že i v tomto případě plnilo funkci zakladatele jménem státu

Ministerstvo zemědělství, jež například bylo povinno podat návrh na zápis takto vzniklého státního podniku do obchodního rejstříku (§ 1 odst. 3,4, § 8 odst.1 zákona o státním podniku). Podstatná ovšem byla v uvedené souvislosti okolnost, že zmíněný zápis neměl konstitutivní, nýbrž jen deklaratorní povahu (§ 8 odst. 4 zákona o státním podniku, § 19 odst. 2 občanského zákoníku), protože státní podnik vznikl na základě zákona o povodích dnem 1. 1. 2001, tedy již před následným zápisem do obchodního rejstříku. V dané věci tím splynulo založení i vznik státního podniku do jednoho okamžiku. S ohledem na tyto skutečnosti již nebylo nutno zjišťovat, zda byly splněny ostatní zákonné předpoklady nezbytné pro získání postavení orgánu ve smyslu bodu 2 rozhodného ustanovení.

Žádné pochybnosti nejsou konečně ani o tom, že stejný státní podnik rovněž nebyl orgánem ve smyslu ustanovení § 2 písm. b) bod 3 zákona o právu na informace o životním prostředí, protože nebyl splněn základní zákonný předpoklad spočívající v tom, že tato právnická osoba byla zřízena, řízena či pověřena jiným orgánem státní správy nebo orgánem územní samosprávy uvedenými v ustanovení § 2 písm. b) bodu 3 stejného zákona, protože vznikla přímo na základě zákona č. 305/2000 Sb., o povodích, jak bylo již dříve vysvětleno. Vzhledem k tomu bylo již nadbytečné zkoumat, zda byly splněny další zákonné předpoklady potřebné k získání postavení orgánu ve smyslu zmíněného bodu 3.

Z toho, co bylo nyní uvedeno vyplývá, že Povodí Odry nebylo příslušným (ani nepříslušným) orgánem podle § 2 písm. b) zákona o právu na informace o životním prostředí, což ve svém důsledku znamená, že nebyl povinen věcně vyřizovat žádost stěžovatele o poskytnutí informací a jeho odpověď ze dne 9. 5. 2001 zn. 3245/22.51/920/01 nemusela být vydávána v řízení provedeném podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení a písemnost nemusela mít náležitosti správního rozhodnutí (§ 3 odst. 1, § 4, § 9 odst. 1, § 14 odst. 1 zákona o právu na informace o životním prostředí).

Ochotu Povodí Odry poskytnout informace jen za komerčních podmínek nelze považovat za správní úkon o odepření zpřístupnění informace, protože tento státní podnik nebyl orgánem podle zákona o právu na informace o životním prostředí, jak bylo v předchozí části tohoto usnesení vysvětleno /§ 2 písm. b), § 9 odst. 1 stejného zákona/. Z téhož důvodu nebylo třeba přistoupit k posouzení povahy uvedeného úkonu, úplnosti jeho náležitostí ani průběhu řízení, v jehož rámci byl vydán, protože je patrné, že úkonem nebylo založeno, změněno, odejmuto či závazně určeno žádné právo nebo povinnost stěžovatele. Úkon Povodí Odry tedy nebyl po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, a proto zakládal kompetenční výlukou /§ 70 písm. a), § 65 odst. 1/.

Žádný z dopisů Ministerstva zemědělství, jimiž bylo reagováno na podání stěžovatele ze dne 4. 6. 2003 označené jako „rozklad proti rozhodnutí o neposkytnutí informací“, po materiální stránce rovněž nebyl rozhodnutím podle soudního řádu správního, čímž současně zakládal kompetenční výlukou /§ 70 písm. a), § 65 odst. 1/. Žalovaný v něm dospěl k zákonnému závěru o tom, že na Povodí Odry se nevztahuje zákon o právu na informace o životním prostředí. Povodí Odry nemá zřizovatele (zakladatele), protože vznikl jako samostatný právní subjekt přímo ze zákona č. 305/2000 Sb. o povodích, a v tomto smyslu nemá nadřízený orgán, jak předpokládá zákon o právu na informace o životním prostředí (§ 9 a § 14), a nemůže jím tedy být ani žalovaný. Žalovaný nebyl ve smyslu stejného zákona nadřízeným orgánem Povodí Odry již z toho důvodu, že předmětný státní podnik neměl dle téhož zákona postavení orgánu, a tak se na něho vůbec tento zákon nevztahoval, jak bylo již výše řečeno. Žalovaný pak nebyl povinen vydávat rozhodnutí o rozkladu.

Z důvodu kompetenční výluky, jež přivodila vznik neodstranitelné procesní překážky, která zabránila vlastnímu posouzení opodstatněnosti žaloby, byla žaloba nepřipustná, a proto ji Nejvyšší správní soud usnesením odmítl (§ 70 písm. a), § 68 písm. e), § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s./, když nejprve musel zrušit rozsudek Městského soudu v Praze (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Proto se také Nejvyšší správní soud dále nezabýval věcnými námitkami vznesenými v kasační stížnosti.

S ohledem na to, že žaloba byla odmítnuta, Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.) před soudy obou stupňů.

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

V Brně dne 31. října 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu