



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.**, proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Těšnov 17, Praha 1, 117 05, o kasační stížnosti proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2004, č. j. 9 Ca 206/2003 – 12,

t a k t o :

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2004, č. j. 9 Ca 206/2003 – 12, **se z r u š u j e**.
- II. Žaloba **se 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 bylo uloženo ministru zemědělství rozhodnout o rozkladu žalobce ze dne 16. 6. 2003 podanému proti rozhodnutí Ministerstva zemědělství ČR, kterým bylo žalobci odepřeno poskytnutí barevných kopií map záplavových území pro tok řeky Vltavy a řeky Stropnice.

Městský soud v Praze v žalobě zdůraznil, že dnem účinnosti zákona č. 305/2000 Sb., o povodí vzniklo Povodí Vltavy, státní podnik. Způsobilost být účastníkem tohoto řízení přiznává žalovanému zákon a je irelevantní, že žalovaný je organizační složkou státu bez právní subjektivity. Dále uvedl, že Ministerstvo zemědělství vykonává funkci zakladatele státního podniku Povodí Vltavy a nepřímo tento podnik také řídí, neboť má možnost uplatnění svého vlivu na chod tohoto státního podniku, včetně možnosti odvolání jeho ředitele. Nelze tedy na tento státní podnik pohlížet jinak, než jako na orgán ve smyslu

legislativní zkratky zakotvené v § 2 písm. b) zákona č. 123/1998 Sb., neboť jde o právnickou osobu, která je řízena orgánem, uvedeným v bodu 1, a která shromažďuje, zpracovává nebo uchovává informace o životním prostředí. Povodí Vltavy, s. p. je tedy subjektem, který je povinen informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů podle zákona č. 123/1998 Sb. poskytovat, a přesto v posuzované věci s odvoláním na formální výklad zákona odepřel žalobci požadované informace zpřístupnit. V takovém případě mělo Ministerstvo zemědělství podle § 9 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb., jakožto nadřízený orgán, vydat v 30-ti denní lhůtě rozhodnutí o odepření zpřístupnění informace. Vzhledem k tomu, že tak neučinilo, nastoupila uplynutím uvedené lhůty fikce negativního rozhodnutí podle § 9 odst. 3 zákona č. 123/1998 Sb., proti kterému byl žalobce oprávněn podat podle § 61 správního řádu ve spojení s § 14 odst. 1 zákona č. 123/1998 Sb. rozklad k ministru zemědělství. Žaloba tak byla podána oprávněně, a soud ji proto z výše uvedených důvodů v plném rozsahu vyhověl a uložil ministru zemědělství rozhodnout o rozkladu podaném žalobcem.

Žalovaný v kasační stížnosti uvedl, že krajský soud se dopustil nesprávného posouzení některých právních otázek, zejména co se týče právního vztahu mezi žalobcem – stěžovatelem - a Povodím Vltavy, s. p., když dovodil nepřímý řídicí vztah. Povodí Vltavy, s. p. však není ani orgánem státní správy ani orgánem územní samosprávy a ani těmito orgány zřízenou, řízenou nebo pověřenou právnickou osobou. Stěžovatel nemůže být zřizovatelem tohoto státního podniku, neboť ten byl zřízen zákonem. Sám stěžovatel nemá požadovanou informaci k dispozici, protože vzhledem k dělené působnosti ústředních vodoprávních úřadů, založené vodním zákonem, problematika záplavových území spadá do kompetence výše zmíněných krajských úřadů, popřípadě Ministerstva životního prostředí jako nadřízeného ústředního vodoprávního orgánu. Stěžovatel sice vykonává funkci zakladatele státního podniku Povodí Vltavy, s. p., je však oprávněn do jeho činnosti zasahovat jen taxativním způsobem zakotveným v zákoně č. 305/2000 Sb., o povodích, popřípadě v zákoně č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění tehdejších předpisů.

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 Vltavy, s. p. (dále jen „Povodí Vltavy“) - 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 Vltavy ke dni 7. 5. 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 mj. i s právem vykonávat veškerá vlastnická práva k majetku státu, se kterým má právo hospodařit, jak je zřejmé z výpisu z obchodního rejstříku vedeného Městským soudem v Praze, oddílu A, vložky 43594, 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 Vltavy 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 Vltavy, státního podniku, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 zákona o státním podniku ve znění účinném k datu vzniku státního podniku Povodí Vltavy/. 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 Vltavy nebylo příslušným (ani nepřísušným) 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 16. 5. 2003 zn. 4609/03/1-113/176 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 Vltavy, deklarovanou dopisem ze dne 4.6.2003, 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 Vltavy tedy nebyl po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, a proto zakládal kompetenční výlukou /§ 70 písm. a), § 65 odst. 1/.

Dopis Ministerstva zemědělství, jimiž bylo reagováno na podání stěžovatele ze dne 16. 6. 2003 označené jako „rozklad proti rozhodnutí o neposkytnutí informací“, po materiální stránce rovněž nebyl rozhodnutím podle soudního řádu správního, čímž současně zakládal kompetenční výluky (§ 70 písm. a), § 65 odst. 1/. Žalovaný v něm dospěl k zákonnému závěru o tom, že na Povodí Vltavy se nevztahuje zákon o právu na informace o životním prostředí. Povodí Vltavy 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 Vltavy 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 (shodně rozsudek NSS 5 As 25/2004). Žalovaný tak 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.).

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 21. prosince 2005

JUDr. Václav Novotný
předseda senátu