



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci stěžovatele **Magistrátu hlavního města Prahy**, se sídlem v Praze 1, Mariánské náměstí 2, za účasti **A. p. ž. p., o. s.**, zastoupeného JUDr. Petrem Kužvartem, advokátem se sídlem v Praze 4, Za Zelenou liškou 967, v řízení o kasační stížnosti podané proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 2. 2006, č. j. 11 Ca 273/2005 - 20,

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.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou k poštovní přepravě dne 21. 2. 2006 se Magistrát hlavního města Prahy, odbor stavební (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení shora uvedeného pravomocného rozsudku Městského soudu v Praze, kterým tento soud zrušil jeho rozhodnutí ze dne 21. 3. 2005, č. j. MHMP-53798/2005/OST/Ca, a vrátil mu věc k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím stěžovatel bez dalšího zrušil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 4, odboru stavebního a dopravy, ze dne 14. 1. 2005, č. j. P4/6964/05/OST/IHOR/975, kterým byla zamítnuta žádost A. p. ž. p. (dále jen „A.“) o nahlédnutí do spisového materiálu, zejména do stanovisek orgánů ochrany přírody a krajiny, vydaných v rámci řízení o vydání stavebního povolení stavby „Rozšíření distribuční sítě NN v ulici P. V. v P. 4“.

Městský soud v Praze považoval žalobu za důvodnou, když podle ustanovení § 78 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), zrušil žalobou napadené rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení podle § 78 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dané věci se A. domáhal – z jím tvrzení pozice opomenutého účastníka správního řízení – poskytnutí informací o životním prostředí, které sloužily jako podklad pro rozhodnutí stavebního úřadu ve věci povolení výše uvedené stavby. A. požádal o možnost nahlédnout do spisu, zejména do stanovisek obou orgánů ochrany přírody a krajiny

v návaznosti na ustanovení § 70 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), a pouze pro případ pochybností o jeho procesním postavení požádal o nahlédnutí do spisu podle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o právu na informace o životním prostředí“), a pro případ, že by některá z informací nesplňovala podmínky definice informace o životním prostředí, pak i podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Dle závěru soudu se stavební úřad, a v rámci odvolacího řízení ani stěžovatel, ve svých rozhodnutích nevypořádaly s tím, zda A. je či není účastníkem řízení ve věci rozhodnutí o povolení stavby. V tomto postupu správních orgánů obou stupňů spatřoval Městský soud v Praze zásadní pochybení, které způsobuje vadu řízení, neboť od jednoznačného závěru o tom, zda A. je či není účastníkem daného stavebního řízení, se nutně musel odvíjet další postup dotčených správních orgánů při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací formou nahlížení do spisové dokumentace. Pokud si podle soudu stavební úřad neučinil jasno v otázce, zda se práva nahlížet do spisového materiálu domáhá A. jako účastník řízení či nikoli, nemohl mít dostatek informací pro rozhodnutí, zda je na místě postupovat podle ustanovení § 133 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“), nebo zda je třeba danou žádost posoudit podle shora cit. informačních zákonů, které upravují práva třetích osob na informace a povinnosti povinných subjektů zcela v jiné rovině, než je právo účastníka řízení znát obsah spisového materiálu správního orgánu, tvořeného podklady pro rozhodnutí ve věci samé. Správní orgán rozhodující v prvním stupni tak zatížil řízení podstatnou vadou, kterou žalovaný odvolací orgán – stěžovatel – nijak nenapravil, když ani z odůvodnění jeho rozhodnutí není patrné, zda A. považuje za účastníka předmětného stavebního řízení. Stěžovatel sice dospěl k závěru, že rozhodnutí stavebního úřadu je třeba zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů, avšak podle názoru soudu nepostupoval v souladu se zákonem, jestliže dovodil, že mu právní úprava neumožňuje věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému rozhodnutí.

V kasační stížnosti ze dne 21. 2. 2006, postoupené Nejvyššímu správnímu soudu dne 13. 7. 2006, stěžovatel uplatňuje zákonné důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s., které blíže nespecifikoval, přičemž konstatoval, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze je nezákonný a tvrzení v jeho odůvodnění se mu jeví jako zcela nesprávná.

Podle stěžovatele by mohl být A., jakožto o.s., jehož hlavním posláním je podle stanov ochrana přírody a krajiny, účastníkem daného správního řízení pro povolení stavby pouze v případě, že by prováděním dotčené stavby, tj. „rozšířením distribuční sítě NN v ulici P. V. v P. 4“, mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny, což vyplývá z ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v návaznosti na § 70 zákona o ochraně přírody a krajiny. Stavební úřad však neshledal, že by prováděním uvedené stavby mohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny; vycházel přitom ze stanovisek dotčených orgánů státní správy, a proto ve smyslu cit. ustanovení zákona o ochraně přírody a krajiny A. neinformoval o zahájení správního řízení, ve kterém bylo vydáno stavební povolení na danou stavbu, ani s ním jako s účastníkem tohoto řízení nejednal. Současně stěžovatel poukazuje na to, že v daném případě nebylo nutné vydávat procesní rozhodnutí, neboť subjekt přestává být účastníkem řízení již prokázáním toho, že jím není, což bylo podle jeho názoru jednoznačně prokázáno v průběhu stavebního

řízení pro shora uvedenou stavbu. V této souvislosti poznamenal, že k dané otázce zaujal též stanovisko Nejvyšší správní soud, a sice rozsudkem ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118, a proto se domnívá, že konstatování Městského soudu v Praze, že „stavební úřad a v rámci odvolacího řízení ani žalovaný správní orgán neuvedl v odůvodnění svého rozhodnutí, zda považuje žalobce za účastníka řízení ve věci rozhodnutí o povolení stavby či nikoli“, je irelevantní a požadované jde nad rámec zákona o svobodném přístupu k informacím.

Stěžovatel dále tvrdí, že ustanovení § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze aplikovat; naopak podle jeho názoru citované ustanovení daný postup vylučuje. Domnívá se tedy, že na přezkoumání rozhodnutí stavebního úřadu v dané věci nedopadá ustanovení § 59 správního řádu, ale ustanovení zvláštního předpisu, tj. § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže tedy odvolací orgán v průběhu odvolacího řízení shledá, že rozhodnutí prvoinstančního orgánu bylo vydáno v rozporu se zákonem, tak mu nezbyvá, než ho zrušit. Zrušení má přitom podle stěžovatele účinky zastavení řízení, a proto nelze souhlasit s názorem soudu, že dané řízení nebylo ukončeno. Tento svůj závěr stěžovatel opírá o usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997, č. j. 5 A 136/1996 - 12, z něhož vyplývá, že zrušení rozhodnutí o opravném prostředku ve správním řízení správním orgánem, který rozhoduje o odvolání (rozkladu) bez toho, že by věc byla vrácena správnímu orgánu prvního stupně, má účinky zastavení řízení.

V závěru své kasační stížnosti stěžovatel připomněl čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky, podle něhož je soudce při rozhodování vázán zákonem a je oprávněn posoudit soulad jiného právního předpisu se zákonem, s tím, že se domnívá, že v dané věci Městský soud v Praze při posouzení práva na informace rozhodoval nad rámec tohoto článku.

S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti tedy stěžovatel ve své kasační stížnosti navrhuje rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení.

A. se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti, a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen osobou s vysokoškolským právníckým vzděláním (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel uvádí důvody kasační stížnosti, aniž by je jakkoli blíže specifikoval, podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze podat kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pro vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze podat kasační stížnost z důvodu nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí,

popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

První námitkou stěžovatele je skutečnost, že prováděním dané stavby nemohly být dotčeny zájmy ochrany přírody a krajiny a A. tudíž nebyl účastníkem předmětného stavebního řízení, což bylo podle názoru stěžovatele prokázáno v samotném průběhu řízení. Současně stěžovatel konstatoval, že nemuselo být v této záležitosti vydáváno rozhodnutí, neboť subjekt přestává být účastníkem řízení již prokázáním toho, že jím není a odkázal přitom na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2005, č. j. 3 As 8/2005 - 118.

S touto námitkou stěžovatele by bylo možné souhlasit, avšak pouze za předpokladu, že by shora uvedené závěry ohledně účastenství A. byly transparentním a přezkoumatelným způsobem obsaženy v rozhodnutí stěžovatele, což se ovšem nestalo. K případnému účastenství A. se stěžovatel vyjádřil až ve své kasační stížnosti, přičemž z jeho rozhodnutí napadeného žalobou není zřejmé, zda vůbec a případně jakým způsobem se vypořádal s namítaným účastenstvím A.. Stěžovatel se bez dalšího – stejně jako prvoinstanční správní orgán – zabýval možnostmi poskytnout požadovanou informaci formou nahlédnutí do spisu, aniž by v odůvodnění svého rozhodnutí dal průchod úvahám ohledně tvrzeného účastenství A. a vypořádal se tak primárně s tím, zda je či není účastníkem dotčeného stavebního řízení. Jeho účastenství přitom bylo určujícím faktorem pro další postup ve věci. Ostatně takto argumentoval i Městský soud v Praze, kterému lze v tomto ohledu plně přisvědčit, neboť je skutečně nezbytné vypořádat se nejprve s otázkou, zda se A. práva nahlížet do spisu domáhá jako účastník řízení či nikoli a teprve poté postupovat dalším pořadem práva. Danou námitku lze tedy uzavřít s tím, že stavební úřad a v následném odvolacím řízení i stěžovatel pochybil, když postupoval podle výše cit. informačních zákonů, aniž by se jakkoli vypořádal s namítaným účastenstvím A..

Závěrem je třeba k této námitce stěžovatele ještě poznamenat, že shora uvedené není v rozporu s cit. rozsudkem Nejvyššího správního soudu (publikovaným pod č. 825/2006 Sb. NSS, www.nssoud.cz), kterým stěžovatel argumentuje a který hovoří o tom, že subjekt přestává být účastníkem řízení již okamžikem prokázání toho, že jím není. Prokázání této skutečnosti lze totiž v daném případě dovozovat toliko z postupu stěžovatele, který až teprve ve své kasační stížnosti explicitně uvedl, že A. nebyl účastníkem řízení, neboť prováděním dotčené stavby nemohly být dotčeny zájmy přírody a krajiny. To měl však s patřičným odůvodněním – podloženým stanovisky dotčených orgánů státní správy – učinit již ve svém rozhodnutí, čímž by odůvodnil svůj další postup ve věci, který vedl podle zákona o právu na informace o životním prostředí, resp. zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel, jakož i před ním rozhodující stavební úřad, je vázán obsahem žádosti A. a pokud ji tento formuloval tak, že žádá o možnost nahlédnout do spisu, zejména do stanovisek obou orgánů ochrany přírody a krajiny, a pouze pro případ pochybností o jeho procesním postavení žádá o nahlédnutí do spisu podle cit. informačních zákonů, je shora nastíněný postup, který ve svém rozsudku naznačil již Městský soud v Praze, nanejvýš opodstatněný.

Další stížnostní námitkou je přesvědčení stěžovatele, že mu právní úprava neumožňovala věc vrátit správnímu orgánu prvního stupně k novému rozhodnutí, a to s odkazem na znění § 20 zákona o svobodném přístupu k informacím; proto napadené rozhodnutí stavebního úřadu pouze zrušil s tím, že rozhodnutí má účinky zastavení řízení. Svě přesvědčení přitom stěžovatel opřel o výklad § 20 cit. zákona a o usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 11. 3. 1997, č. j. 5 A 136/1996 - 12.

I v případě této námitky Nejvyšší správní soud uvážil tak, že lze přisvědčit Městskému soudu v Praze, který ve svém rozhodnutí zcela správně uvedl, že dané správní řízení nemohlo skončit toliko rozhodnutím o zrušení rozhodnutí stavebního úřadu o neposkytnutí požadované informace. Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi základní práva vyplývající z Listiny základních práv a svobod (čl. 17 odst. 5) a je mu poskytnuta odpovídající procesní ochrana, která je zajištěná právem podat odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odepření informací tak, jako tomu bylo i v daném případě. Způsob rozhodnutí odvolacího orgánu, jakož i orgánu rozhodujícího v I. instanci, sice zákon o svobodném přístupu k informacím nepopisuje, avšak v ustanovení § 20 odst. 4 vcelku jednoznačně hovoří o podpůrném využití správního řádu mimo jiné ve vztahu k rozhodování podle § 16, tj. rozhodování o odvolání. Podle § 20 odst. 4 cit. zákona totiž pokud zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení. Lze tedy hovořit o jakési koncepci částečného využití správního řádu, která vyplývá z daného ustanovení a která je plně opodstatněná, vezme-li se v potaz potřeba určité garance základních pravidel, která umožňují přezkoumatelnost vydaných rozhodnutí o odepření informací a jejich případnou nápravu. Tato náprava ze strany odvolacího orgánu, případně soudu, je přitom v zásadě možná pouze potud, pokud odvolací řízení či řízení před soudem umožní buď rozhodnutí ve věci samé nebo její vrácení zpět k dalšímu řízení. Jakýkoli jiný postup, včetně pouhého zrušení napadeného rozhodnutí bez dalšího tak, jako to udělal stěžovatel, je ve své podstatě rezignací na možnost nápravy v rámci daného správního řízení. *Reductio ad absurdum* by odvolání v případě rozhodnutí o odepření informace ztrácelo jakéhokoli smyslu, a to i v případě, že by dotčený subjekt – ve světle rozhodnutí odvolacího orgánu, který zrušil rozhodnutí orgánu I. instance – podal novou žádost, jak ostatně stěžovatel ve svém rozhodnutí nabádal A.. Prvoinstanční orgán, rozhodující o této nové žádosti, by totiž nebyl v novém správním řízení vázán závěry odvolacího orgánu a mohl by žádost o poskytnutí informace opětovně zamítnout. Řečeno metaforou by se tak žadatel „točil v kruhu“, aniž by měl přitom možnost efektivně se domáhat svého základního práva na svobodný přístup k informacím.

Pokud jde o výše uvedené usnesení Vrchního soudu v Praze, kterým stěžovatel argumentuje ve prospěch svého závěru ohledně toho, že odvolací řízení bylo možné ukončit rozhodnutím o zrušení rozhodnutí prvoinstančního orgánu a že toto rozhodnutí má účinky zastavení řízení, Nejvyšší správní soud konstatuje následující. Dané rozhodnutí, podobně jako dříve cit. rozsudek Nejvyššího správního soudu, kterým stěžovatel argumentoval ve své kasační stížnosti, nelze považovat za relevantní, neboť na daný případ vůbec nedopadá a jeho *ratio decidendi* je zcela jiné. Vychází z toho, že rozhodnutím, kterým byla část rozhodnutí správního orgánu prvního stupně (v daném případě Českého telekomunikačního úřadu) o platební povinnosti zrušena, aniž by bylo zároveň vysloveno, že se věc vrací prvoinstančnímu orgánu k novému projednání a rozhodnutí, odvolací orgán (v daném případě Ministerstvo hospodářství) vyjádřil toliko svůj procesní názor, že o platební povinnosti v daném případě není možné rozhodovat ve správním řízení. Tomu ostatně odpovídá i právní věta uvozující předmětné rozhodnutí, která zní takto: „Rozhodnutí, kterým bylo podle ustanovení § 59 odst. 2 správního řádu zrušeno rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s odůvodněním, že věc nespadá do pravomoci správních orgánů, ale je dána pravomocí soudů, je rozhodnutím procesním, které je z přezkumu soudem podle ustanovení § 248 odst. 2 písm. e) o. s. ř. vyloučeno. Soud proto řízení o žalobě proti takovému rozhodnutí správního orgánu zastaví“. Jakkoli se tedy i v českém právním prostředí začíná uznávat specifická normativní síla judikatury, včetně zásady *stare decisis*, tj. setrvat u rozhodnutého, tak typické pro právní uvažování ve světě *common law*, v daném případě Nejvyššímu

správnímu soudu nezbyvá než konstatovat normativní irelevanci stěžovatelem použité judikatury pro souzenou věc.

Konečně k námitce stěžovatele, že Městský soud v Praze rozhodoval nad rámec čl. 95 odst. 1 Ústavy České republiky, který stanoví, že soudce je při rozhodování vázán zákonem, Nejvyšší správní soud uvádí, že ve světle výše uvedeného tuto námitku považuje za nepřipadnou a zcela vyvrácenou.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti tedy kasační stížnost byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s., zamítl.

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., neboť neúspěšnému stěžovateli náhrada nákladů řízení nepřísluší a Ateliér nárok na náhradu nákladů řízení neuplatnil a ani ze soudního spisu nevyplynulo, že by mu nějaké náklady řízení v souvislosti s řízením o kasační stížnosti vznikly.

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

V Brně dne 31. ledna 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu