



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **E. p. s.**, občanské sdružení, zast. Mgr. Luděk Šikolou, advokátem se sídlem Brno, Dvořákova 13, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Ústí nad Labem, Velká Hradební 3118/48, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 4. 2006, č. j. 15 Ca 234/2005 - 28,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 4. 2006, č. j. 15 Ca 234/2005 - 28, **se z r u š u j e** a věc **se mu v r a c í** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadá shora označené usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem, kterým byla odmítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného Krajského úřadu Ústeckého kraje, kterým bylo dle stěžovatele fikcí podle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) zamítnuto odvolání proti rozhodnutí (sdělení) stavebního úřadu v Rumburku č. j. SU/17238/1248/2005/Bš/St, ze dne 17. 8. 2005. Tímto rozhodnutím uvedený stavební úřad odmítl poskytnout stěžovateli požadované informace týkající se výstavby v areálu M. t. v Rumburku, jmenovitě kopii rozhodnutí o odstranění stavby, kopii územního rozhodnutí na nově plánovanou stavbu a kopii stavebního povolení na nově plánovanou stavbu. Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí odvolání ke Krajskému úřadu Ústeckého kraje, ten však věc postoupil starostovi města Rumburk s odůvodněním, že není k rozhodování o odvolání příslušný, a že o odvolání proti rozhodnutí, jako rozhodnutí vydanému v samostatné působnosti, má rozhodovat starosta.

V žalobě stěžovatel zejména uváděl, že poskytování informací náleží do působnosti orgánu na úseku, do kterého věcně spadá požadovaná informace (v daném případě působnost přenesená) a stavební úřad neposkytl požadované informace v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Dále namítal, že o odepření poskytnutí informace nebylo vydáno žádné rozhodnutí, pouze mu byla tato skutečnost sdělena dopisem. Požadoval zrušení napadaného rozhodnutí žalovaného, jakož i stavebního úřadu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Napadeným usnesením Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 24. 4. 2006, č. j. 15 Ca 234/2005 – 28, byla žaloba odmítnuta s odůvodněním, že žalobu nelze věcně projednat pro neodstranitelný nedostatek řízení ve smyslu § 46 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), neboť stěžovatel se domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného, k jehož vydání fikcí nikdy nedošlo, neboť vydání takového rozhodnutí žalovanému nepříslušelo. Soud uvedl, že poskytování informací obcemi je činností v jejich samostatné působnosti, neb podle § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) platí, že upravuje-li zvláštní zákon působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, jedná se o působnost samostatnou, přičemž zákon o přístupu k informacím nestanoví, že by toto rozhodování bylo působností přenesenou. Soud dále uvedl, že v odvolacím řízení proti rozhodnutí (byt' fiktivnímu) o neposkytnutí informace povinného subjektu v samostatné působnosti má rozhodovat ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, tedy starosta, což uvádí § 103 zákona o obcích, a nikoliv krajský úřad. Soud uzavřel, že za této situace tak nedošlo k vydání zamítavého rozhodnutí žalovaného o žádosti fikcí, z čehož i plyne, že soud takové „rozhodnutí“ zrušit nemůže, neb nikdy neexistovalo.

Kasační stížnost stěžovatel podal s odvoláním na důvod vymezený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Konkrétně uváděl, že závěr o tom, že odvolacím orgánem byl starosta města Rumburk nesdílí, neb se jedná o jazykovou interpretaci zákona, která vede k nežádoucí fragmentaci jednotlivých úkonů v rámci výkonu veřejné správy a k absurdním důsledkům. Takovým důsledkem je podle něj i např. stav, kdy o vydání stavebního povolení rozhoduje stavební úřad v přenesené působnosti s krajským úřadem jako orgánem odvolacím, zatímco o poskytnutí kopií jím vydaného stavebního povolení rozhoduje ten samý orgán v působnosti samostatné a se starostou jako odvolacím orgánem. Dále zejména uvedl, že pro posuzovaný případ není možné použít izolovaný jazykový výklad, neb takový výklad nakonec vyústí i k ústavně nekonformnímu výsledku, kdy je s využitím formalismu omezováno ústavně zaručené právo na informace, a navrhl využít i další metody výkladu, zejména výklad logický, z něhož by v dané věci vyplývalo, že působnost obecního úřadu v postavení stavebního úřadu v daném případě nemůže být působností samostatnou, a proto se a contrario musí jednat o působnost přenesenou. Stěžovatel rovněž poukazoval na ustanovení § 2 odst. 1 zákon o přístupu k informacím, podle něž povinné subjekty poskytují informace „vztahující se k jejich působnosti“ a podle kterého tak prvoinstanční orgán měl poskytnout informace vztahující se k jeho působnosti, jakožto stavebního úřadu. Stavební zákon přitom v ustanovení § 140a výslovně určuje, že působnost stavebních úřadů je působností přenesenou. Krajský soud dospěl k závěru, že citované ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje k vymezení působnosti, ale výlučně k určení okruhu informací, které mají být poskytnuty, s čímž nelze podle stěžovatele souhlasit. Podle jeho názoru zde neexistuje samostatná působnost pro poskytování informací. Poskytování informací je imanentní součástí „věcné“ působnosti správních orgánů. Konečně stěžovatel namítal, že v žalobě uváděl konkrétní žalobní námitky, vztahující se k procesním pochybením žalovaného i prvoinstančního orgánu a také k hmotněprávnímu posouzení svého práva na informace

(toho, zda existuje zákonný důvod pro odepření zpřístupnění požadovaných informací), avšak vzhledem k tomu, že krajský soud žalobu odmítl, vyslovil se k těmto námitkám pouze obecně a útržkovitě, což se bylo dalším projevem nezákonného odmítnutí žaloby.

Na základě uvedeného stěžovatel navrhoval zrušení napadeného rozhodnutí krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že setrvává na svých závěrech obsažených ve vyjádření k žalobě a argumentaci stěžovatele obsaženou v kasační stížnosti považuje za účelovou.

Napadené soudní rozhodnutí Nejvyšší správní soud přezkoumal v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvodem, který stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud přitom neshledal vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Po přezkoumání kasační stížnosti Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil že, stěžovatel žádostí doručenou stavebnímu úřadu MěÚ Rumburk dne 16. 8. 2005 požádal o 1) kopii rozhodnutí o odstranění stávající stavby nebo staveb, 2) kopii územního rozhodnutí na nově plánovanou stavbu, pokud již bylo vydáno, 3) kopii stavebního povolení na nově plánovanou stavbu, pokud již bylo vydáno a 4) informaci, jakou výstavbu v předmětné lokalitě umožňuje územní plán. Stavební úřad přípisem (rozhodnutím) ze dne 17. 8. 2005, č. j. SU/17238/1248/2005/Bš/St, stěžovateli sdělil, že rozhodnutí pod body 1), 2) a 3) nemůže vydat; obsahově pouze sdělil, že na předmětný pozemek byl vydán demoliční výměr na bývalou městskou tržnici a následně územní rozhodnutí a stavební povolení pro stavbu polyfunkčního domu. K bodu 4) sdělil, že se dle UPNSU Města Rumburk jedná o území urbanizované - centrální zóna - polyfunkční, kde je dále umožněna modernizace, rekonstrukce, dostavba, demoliční přestavba (odkázal na výkres č. 5 - regulační zásady, VPS). Podle údajů na straně 141 průvodní zprávy č. 2 je tato výstavba občanského vybavení vhodná a přípustná bez omezení. Polyfunkční dům bude obsahovat služby, zdravotnické zařízení, komerční administrativu a byty.

Proti tomuto sdělení, které si vyložil jako odepření poskytnutí požadovaných informací, podal stěžovatel k žalovanému (prostřednictvím stavebního úřadu) podání nazvané odvolání, jež stavební úřad postoupil dne 1. 9. 2005 žalovanému. Dne 8. 9. 2005 žalovaný doručil starostovi města Rumburk podání, ve kterém uvedl, že na základě stanoviska odboru legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra ve věci odvolacího orgánu podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím sděluje následující: Ustanovení § 8 zákona o obcích stanoví, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti obce. Zákon o svobodném přístupu k informacím nestanoví, že poskytování informací je výkon přenesené působnosti. Z toho vyplývá, že se jedná o výkon samostatné působnosti. V případě, že Městský úřad Rumburk, stavební úřad ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle ust. 15 odst. 1 zákona, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informaci odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Proti neposkytnutí informace v samostatné působnosti neexistuje žádný nejbližší nadřízený subjekt. Z tohoto důvodu není možné použít

ustanovení věty první 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nelze použít ani ustanovení věty druhé výše uvedeného paragrafu, protože požadované informace nespadají do samostatné působnosti obce. Na daný případ se tak vztahuje ustanovení věty třetí 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, které stanoví, že v ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat a je oprávněn za tento subjekt jednat. V tomto případě je orgánem, který má o odvolání proti neposkytnutí informací rozhodnout v souladu s ust. § 109 odst. 1 zákona o obcích starosta.

Následně stěžovatel daný stav vyhodnotil jako fikci podle § 16 odst. 3 zákona o přístupu k informacím zamítnuté odvolání proti předmětnému rozhodnutí (sdělení) stavebního úřadu v Rumburku a podal proti němu správní žalobu. O žalobě bylo rozhodnuto usnesením, které je nyní předmětem přezkoumání Nejvyšším správním soudem na základě podané kasační stížnosti.

Zákon o obcích stanoví :

- v § 7 - 1) *Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen "samostatná působnost"). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.*

2) *Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.).*

v § 8 - *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*

Zákon o svobodném přístupu k informacím, ve znění platném a účinném ke dni podání odvolání, stanovil :

- v § 2 odst. 1: *Povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.*

- v § 15 odst. 4: *Jestliže orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle § 15 odst. 1, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti.*

v § 16 odst. 2: *O odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřazený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. Jde-li o rozhodnutí obecního úřadu, které se týká informací ve věcech samostatné působnosti obce, rozhoduje o odvolání obecní rada, pokud obecní zastupitelstvo nestanoví, že rozhoduje jiný orgán obce. V ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a je oprávněn za něj jednat.*

Obec je při výkonu územní, resp. místní, správy povolána k plnění úkolů, které jsou vymezeny rámcem tzv. působnosti obce. Působností obce se obecně řečeno rozumí

právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomocí obce se potom rozumí souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, jež jsou obci uloženy, pro potřeby plnění úkolů obce.

Podle platné právní úpravy přichází u obcí v úvahu působnost dvojího druhu, a to jednak tzv. působnost samostatná a dále tzv. působnost přenesená. U samostatné působnosti se jedná o klasickou obecní samosprávu či samosprávnou působnost obce, v jejímž rámci obec spravuje svoje záležitosti samostatně. Takto chápaná obecní samospráva není správou státní, nýbrž správou plně příslušející obcím jako veřejnoprávním korporacím územní samosprávy, a to proto, že se bezprostředně týká míst. U přenesené působnosti naproti tomu jde o výkon státní správy, ovšem o takový výkon, který stát nerealizuje přímo, svými orgány, nýbrž nepřímou, a to prostřednictvím obcí a jejich orgánů. Přenesená působnost zahrnuje státní správu, u které stát sice vychází z toho, že patří jemu, ale jejíž bezprostřední výkon považuje za vhodné svěřit obcím jako představitelům místní samosprávy.

Z postavení obcí jako subjektů místní samosprávy vyplývá, že jejich hlavním posláním je realizovat úkoly v oblasti samostatné působnosti, tj. v oblasti vlastní obecní samosprávy. V praxi by potom také měl výkon samostatné působnosti představovat převažující náplň činnosti orgánů obce. Na orgány obcí však byly ve smyslu zákona o obcích přeneseny rovněž některé úkoly státní správy, a to z toho důvodu, aby si občané mohli základní záležitosti z oblasti státní správy vyřizovat přímo v místě. V činnosti obcí a jejich orgánů se tak nyní promítá jak vlastní činnost obcí jako subjektů místní samosprávy, tak i činnost, kterou obce vykonávají prostřednictvím svých orgánů v zastoupení státu. Z povahy věci plyne, že činnost obcí a jejich orgánů při výkonu přenesené působnosti, tj. při výkonu státní správy, by neměla ovlivňovat výkon samostatné působnosti, tj. vlastní obecní samosprávu, a neměla by tudíž být prováděna ani na její úkor. Totéž již z povahy věci platí obráceně.

Charakter činnosti, resp. působnosti obce, vymezovaný v zákoně o obcích koresponduje východiskům ústavně právní úpravy. Právo obcí na samosprávu zakotvuje čl. 100 Ústavy ČR, přičemž její čl. 8 navíc stanoví, že "samospráva územních samosprávných celků se zaručuje". Poskytování ochrany samosprávě proti nezákonnému zásahu státu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) přísluší Ústavnímu soudu a jeho rozhodování. Tomu odpovídá i § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu, který zakládá oprávnění zastupitelstva obce podat ústavní stížnost, má-li zato, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo územního samosprávného celku na samosprávu. Zvláštním případem soudní ochrany samosprávy proti nezákonnému zásahu státu je potom možnost podání správní žaloby podle § 67 písm. b) s. ř. s. proti rozhodnutí o rozpuštění zastupitelstva.

Rozsah, a v daných souvislostech i obsah, úkolů samosprávy je podmiňován skutečností, že nutně musí být determinován zákonem. Tento požadavek nepřímou reflektuje analogii ústavně právního principu vázanosti státní moci zákonem, vztáhnutelného i na samosprávnou moc jako formu veřejné moci. Výkon samosprávné moci je v tomto smyslu také (jako moc státní) možno uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Rozsah (i obsah) úkolů samosprávy je právní úpravou koncipován v zásadě jednotně pro všechny obce, bez ohledu na jejich velikost. Konkrétní věcné zaměření úkolů samosprávy a jejich kvantitativní rozsah je potom přirozeně u jednotlivých obcí, a to i s ohledem na jejich velikost, diferencovaný právě ve spojení s konkrétními potřebami té které obce. To v jistém smyslu mj. koresponduje tomu, že výkon obecní samosprávy, na rozdíl od výkonu státní správy ze strany obce, je zpravidla, a také především, právem obce.

Zákonná úprava v této souvislosti hovoří o tom, že rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem, což znamená, že limitovat rozsah samostatné působnosti nelze žádnými jinými právními prostředky. To potom také plně koresponduje jmenovitému zákonnému pravidlu, v jehož smyslu mohou státní orgány, a stejně tak i orgány krajů, zasahovat do samostatné působnosti obcí, jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a současně jen takovým způsobem, který má oporu v zákoně. V případě státních orgánů je toto zákonné pravidlo přímým odrazem čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, v případě orgánů krajů je potom toto zákonné pravidlo odrazem respektování principu autonomie rozdílných úrovní územních samospráv, dovoditelného z čl. 100 odst. 1 první věty Ústavy ČR.

Vymezení obsahového rozměru samostatné působnosti obcí je v zákoně o obcích provedeno § 35, a to kombinací tzv. pozitivního a tzv. negativního vymezení samostatné působnosti. Z pohledu pozitivního vymezení má rozhodující význam charakterizování záležitostí, které by, ve smyslu svého spravování, mohly, či měly být náplní samostatné působnosti obcí. Pro tyto účely zákon předmětné záležitosti kvalifikuje jako záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Z povahy věci je zřejmé, že v zájmu obcí a občanů však mohou být i záležitosti, které např. z důvodů celospolečenských zájmů nemohou zabezpečovat obce, a k jejichž zabezpečování musí být příslušné jiné subjekty veřejné správy.

Zákonná úprava proto uvedené pozitivní vymezení samostatné působnosti dále negativně doplňuje tak, že z okruhu záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů a jež by takto mohly tvořit předmět samostatné působnosti obcí vyjímá ty z nich, které jsou zákonem svěřeny krajům, a dále i ty z nich, které jsou zákonem sice svěřeny obcím, ale jako výkon státní správy, resp. jako výkon jejich tzv. přenesené působnosti, stejně jako ty, které jsou svěřeny jako výkon státní správy zvláštními zákony správním úřadům. Tzn. že ve smyslu tohoto vymezení má před samostatnou působností obcí, byť jde o záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, přednost působnost krajů, a také přenesená působnost obcí, a rovněž i specializovaný výkon státní správy, přičemž ve všech těchto skupinách případů platí, že působnost krajů a rovněž i přenesená působnost obcí, a stejně tak specializovaný výkon státní správy, přichází v úvahu jenom u těch záležitostí, u nichž je tak stanoveno zákonem.

Ve smyslu pozitivního vymezení samostatné působnosti obcí je dosud uváděným způsobem dovoditelný okruh samostatné působnosti zákonem ještě rozšiřován o případy dalších záležitostí, které jsou do samostatné působnosti svěřeny zvláštním zákonem. Na rozdíl od shora uvedeného pozitivního vymezení působnosti obcí ve vztahu k záležitostem, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, jež je svou povahou obecné a nutně muselo být doplněno, resp. korigováno přístupujícím negativním vymezením, jde v tomto případě o konkrétní projevy pozitivního vymezení, resp. vymezování, samostatné působnosti obcí.

Mimo toto zprostředkované konkretizování samostatné působnosti obcí zákon o obcích vymezení samostatné působnosti obcí ještě dále doplňuje typovým vymezením okruhů otázek směřovaných k uspokojování potřeb občanů. Uváděné okruhy potřeb, jako potřeba bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku, jsou uváděny toliko demonstrativně, tzn. že případně takto přichází v úvahu jako součást samostatné působnosti obcí i uspokojování dalších potřeb zde neuvedených. V případech obou takto představitelných skupinách potřeb (uvedených i neuvedených) však platí, že jejich uspokojování do samostatné působnosti patří jen tehdy, pokud není, ve smyslu obecnějšího vymezení samostatné

působnosti, dovoditelného z § 35 odst. 1 zákona o obcích, nejde o otázky zákonem podřazené působnosti krajů, nebo přenesené působnosti obcí.

Pokud jde o výkon státní správy na úrovni obcí, tady platí, že jej lze, podle čl. 105 Ústavy ČR, svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon. S tím souvisí i text čl. 100 Ústavy ČR, když hovoří o tom, že zákon stanoví, kdy jsou obce správními obvody. Zákonná úprava postavení obcí tuto skutečnost vyjadřuje tak, že hovoří o svěření výkonu státní správy orgánům obcí, přičemž je třeba poznamenat, že stran zaměření a rozsahu úkolů "svěřované" státní správy mezi obcemi diferencuje, což souvisí především s rozlišováním obcí na obce s "běžnými" obecními úřady, obce s tzv. pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností. Svěření výkonu státní správy obcím (přenesená působnost) by přitom mělo být buďto výslovné, nebo výkladově ze souvislostí textu zákonné úpravy spolehlivě dovoditelné. Stávající právní úprava postavení obcí přitom, a to počínaje účinností novelizace zákona o obcích z r. 2002, pojem „přenesená působnost“ spojuje jak s obcemi jako takovými, tak potom také toliko s orgány obcí. Předchozí znění právní úpravy obcí hovořilo toliko o přenesené působnosti obcí, a je nutno přiznat, že toto řešení bylo pro praxi výkladově přehlednější.

Řada zvláštních zákonů, které upravují pravidla pro výkon veřejné správy, hovoří o působnosti obcí, aniž by přitom tyto zákony výslovně rozlišovaly, kdy jde o jejich samostatnou působnost a kdy jde o jejich přenesenou působnost. Navíc se objevují i případy či situace, kdy ani výkladově nelze ze souvislostí textu zákonné úpravy spolehlivě dovodit o jakou působnost jde.

Po zkušenostech s právní úpravou, obsaženou v tzv. prvním historicky novodobém zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích, ve kterém chybělo pravidlo pro rozhraničení, či rozhraničování, samostatné a přenesené působnosti obcí, zvolil stávající zákon o obcích tímto ustanovením pro daný účel poměrně jednoznačné řešení. Nabytí účinnosti tohoto ustanovení bylo sice ve vztahu ke zvláštním zákonům platným ke dni účinnosti zák. č. 128/2000 Sb. odloženo až k 1. 1. 2003 (to proto, aby mohly být tyto zákony příslušným způsobem upraveny), nicméně po uvedeném datu dané ustanovení nabízelo naprosto spolehlivé východisko. V souvislosti se změnami v územní správě s účinností k 1. 1. 2003 byl zákonem č. 313/2002 Sb. cit. § 8 zákona o obcích textově upřesněn tak, že jeho nová dikce posílila spojení "přenesené působnosti" s "obcí", neboť výslovně hovoří o "přenesené působnosti obcí". Daná novelizace však na jiném místě, a to jmenovitě v § 7 odst. 2 zákona o obcích, mluví o "přenesené působnosti orgánu obce" (nicméně z povahy věci je zřejmé, že i takto vymezovaná či vnímaná působnost je "působností obcí"). V souvislosti s tím potom příslušné související či navazující další zákony (zejména zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, který novelizoval celkem 116 zvláštních zákonů) na řadě míst výslovně svěřují působnost "obecním úřadům", přičemž ne vždy je jmenovitě zdůrazněno, o jakou působnost obcí jde. Tím, že je v takových případech daná působnost "svěřována" nikoliv "obcím", ale "obecním úřadům", přirozeně zřejmě neumožňuje bez dalšího využít postup podle § 8 zákona o obcích, podle něhož by u "obcí" mělo jít o působnost samostatnou, ale je patrně nutno hledat příslušné řešení ve spojení s jinými ustanoveními zákona o obcích. To tím spíše, že se v těchto případech zpravidla vždy jedná o "obecní úřady obcí s rozšířenou působností", jejichž jmenovitě označení či postavení zákon o obcích spojuje právě s "přenesenou působností" (§ 61 a násl.). To však nevylučuje, aby zvláštní právní úprava svěřovala obecním úřadům i samostatnou působnost.

Zvláštní zákony tak tedy při vymezování působnosti obcí nepostupují vždy způsobem, který by umožnil vyjít toliko z diferenčního řešení obsaženého pro rozlišení v působnosti obcí v § 8 zákona o obcích. Je tomu tak právě tehdy, když taková úprava hovoří o působnosti "obecních úřadů", a nezmiňuje o jakou působnost se jedná, přičemž tady je potom třeba dovození "povahy" působnosti věnovat zvýšenou pozornost, a to za využití dalších zákonných ustanovení a jejich výkladu.

V posuzované věci byl orgánem obce, který byl o poskytnutí informací požádán, stavební úřad, jímž ve smyslu § 117 odst. 1 písm. e) v dané době aktuálního znění stavebního zákona byl, či byly *městské a obecní úřady, které vykonávaly působnost stavebního úřadu ke dni 31. prosince 1997 nebo byla jejich působnost k tomuto datu schválena*. K tomu pak § 140a stavebního zákona stanovil, že: *působnosti stanovené městskému nebo obecnímu úřadu podle tohoto zákona jsou výkonem přenesené působnosti*.

Právo na informace či na svobodný přístup k informacím patří v demokratických státech k ústavně zaručeným politickým právům.

Základ právní úpravy "poskytování informací" či "práce informacemi" v našich podmínkách představuje Listina základních práv a svobod, vyhlášená ve Sbírce zákonů pod č. 2/1993 Sb. (dále jen "Listina"), v tomto směru navazující na Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (č. 120/1976 Sb.) a Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.), jimiž je Česká republika vázána. Listina právo na informace, a to společně se svobodou projevu, meritorně vymezuje ve svém čl. 17.

Ve smyslu tohoto ustanovení má *"každý právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu"*. Cenzura je přitom nepřípustná. Ústavně právnímu zakotvení práva na informace, jež svědčí každému, a jemuž je ve smyslu tohoto vymezení třeba rozumět jako právu na informace ve vztahu "každý - veřejná moc", musí zákonitě odpovídat i povinnost orgánů veřejné moci poskytovat, či alespoň zpřístupnit, informace o své činnosti. Tento požadavek je potom v našich podmínkách vyjádřen ust. odst. 5 předmětného článku Listiny, podle něhož jsou *"Státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon"*. Uvedený základní ústavně právní rozměr "práce" s informacemi je však třeba vnímat ještě ve spojení s některými "omezujícími" ustanoveními Listiny. To se týká zejména odst. 4 čl. 17, podle něhož *"Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti"*. Jakož i odst. 3 čl. 10, podle něhož má *"Každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě"*. Citovaná ustanovení Listiny se tak vzájemně doplňují, neboť upravují jak právo na "práci" s informacemi, tak právo na ochranu před neoprávněnou "prací" s informacemi. Z demonstrovaných ustanovení Listiny, vyplývá, že předpoklady, a stejně tak i podmínky a limity realizace práva na informace přísluší zákonné úpravě. Obecnou úpravou v tomto směru je právě zákon o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon podústavním způsobem zajišťuje právo veřejnosti na informace, jež mají k dispozici státní orgány, orgány územní samosprávy, jakož i další subjekty, které rozhodují na základě zákona o právech a povinnostech občanů a právnických osob. Tyto tzv. povinné subjekty jsou zákonem zavázány především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné. Mají k tomu využívat

jak tradičních prostředků zveřejňování informací, tak moderních prostředků šíření informací v elektronických sítích. Ostatní informace, které mají k dispozici, vydají povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby. Výjimkou z tohoto pravidla jsou informace, jejichž poskytnutí zákon výslovně vylučuje nebo v nutné míře omezuje. Jde zejména o informace, které jsou na základě zákona prohlášeny za utajované, nebo informace, které by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob.

Zákon upravuje jak základní podmínky, za nichž mají být informace poskytovány, tak také podmínky přístupu k těmto informacím.

Bližší pohled na obsah předmětného zákona, a jeho důvodovou zprávu, především ukazuje, že zákon na prvním místě zdůrazňuje povinnost poskytovat informace, a v souladu s tím potom subjekty, kterým je tato povinnost adresována, označuje jako povinné subjekty. Těmito povinnými subjekty jsou, ve shodě se shora cit. ust. odst. 5 čl. 17 Listiny, především státní orgány a orgány územní samosprávy, přičemž povinnost poskytovat informace u nich zákon spojuje s okruhem jejich působnosti.

Zákon o svobodném přístupu k informacím byl sice přijat v době, kdy stávající zákon o obcích ještě neexistoval, nicméně ve vztahu k posuzované věci musel být stávající zákon o obcích již zohledňován. Předchozí zákon o obcích, platný a účinný v době přijetí zákona o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 367/1990 Sb.) také rozlišoval obdobným způsobem samostatnou a přenesenou působnost obcí, nedisponoval však pravidlem, které nyní obsahuje shora citované ustanovení § 8 zákona o obcích.

Nicméně, jak v době přijetí zákona o svobodném přístupu k informacím, tak i po přijetí zákona o obcích z roku 2000, bylo třeba jak s ohledem na ústavně právní, tak i na zákonnou, determinaci samostatné a přenesené působnosti obcí vzhledem k dikci § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, který klade důraz na *povinnost tzv. povinných subjektů poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti*, povinnost orgánů územních samosprávných celků na úrovni obcí spojit s výkonem samostatné, tak i s výkonem přenesené působnosti obcí.

Do jaké působnosti obcí poskytování informací vztahující se k jejich samostatné působnosti na straně jedné, a k jejich přenesené působnosti na straně druhé, stejně jako rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, spadalo, však zákonná úprava výslovně nestanovila, a vzhledem ke shora rekapitulovanému obsahu a zaměření § 7 a § 35 zákona o obcích nebylo možné tuto působnost spolehlivě dovodit ani z § 8 zákona o obcích.

Rozhodnutí se v procesu vyřizování žádosti o poskytnutí informace vydávalo a i nadále vydává jen tehdy, kdy se žádosti, a to i jen z části nevyhoví. Jestliže orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace mělo se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí bylo možno se odvolat.

Rozhodnutí se vydávalo, a i nadále vydává, jménem povinného subjektu. V případě obcí jako povinných subjektů však zákon v rozhodné době volil specifické řešení, v jehož smyslu rozhodnutí vydával obecní úřad, resp. rozhodnutí bylo vydáváno s označením "obecní úřad". Toto specifikum platilo nejen pro rozhodnutí stran informací ve věcech přenesené působnosti obce (jak by svědčilo zvyklostem z obecního správního řízení), nýbrž i pro rozhodnutí stran informací ve věcech samostatné působnosti obce.

V řízení, v němž se vydávalo předmětné rozhodnutí, jakož i v řízení o odvolání podanému proti takovému rozhodnutí, se postupovalo podle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, s odchylkami stanovenými samotným zákonem č. 106/1999 Sb. V souvislosti s posuzovanou věcí je třeba poukázat na odchylky, stanovené pro odvolací řízení.

U povinných subjektů založených na vztahu nadřízenosti a podřízenosti byl ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím *odvolacím orgánem povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený tomu, který rozhodnutí vydal*. To u obcí nutně znamenalo, že v případech rozhodnutí stran informací ve věcech přenesené působnosti obce byl odvolacím orgánem v rozhodné době krajský úřad, jako povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený tomu, který rozhodnutí vydal.

Pokud však šlo o rozhodnutí *obecního úřadu, které se týkalo informací ve věcech samostatné působnosti obce, příslušelo o odvolání rozhodovat obecní radě, pokud obecní zastupitelstvo nestanovilo, že rozhoduje jiný orgán obce*.

U ostatních povinných subjektů (tj. u těch, které nemají nadřízený orgán - např. Nejvyšší kontrolní úřad, Česká národní banka), bylo z praktického hlediska zákonem o svobodném přístupu k informacím voleno řešení, podle něhož o odvolání rozhodovat ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

V posuzované věci se zřejmě klíčem k posouzení, kdo měl být odvolacím orgánem, jeví, při vědomí znění § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, věta první § 16 odst. 2 citovaného zákona (v návaznosti na jeho § 15 odst. 4, resp. odst. 1). V tomto ustanovení, znějícím: *O odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. Jde-li o rozhodnutí obecního úřadu, které se týká informací ve věcech samostatné působnosti obce, rozhoduje o odvolání obecní rada, pokud obecní zastupitelstvo nestanoví, že rozhoduje jiný orgán obce. V ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a je oprávněn za něj jednat.*, je určení odvolacího orgánu vztaženo k obcím, vázáno nikoliv na „druh“ jejich působnosti, do které spadá, či je zařazováno rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí požadované informace, nýbrž toto určení je vázáno na to, do jaké působnosti spadají věci, k nimž se požadované informace vztahují.

Nelze tak především souhlasit s názorem žalovaného, který při dovození, že odepření poskytnutí informace orgánem obce je vždy výkonem samostatné působnosti obce, uvádí, že v posuzované věci nebylo možné postupovat podle věty první 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť při neposkytnutí informace v samostatné působnosti neexistuje žádný nejbližší nadřízený subjekt, a nelze použít ani věty druhé tohoto ustanovení, protože požadované informace nespádají do samostatné působnosti obce, a je tak třeba postupovat podle ustanovení věty třetí citovaného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, které stanoví, že v ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat a je oprávněn za tento subjekt jednat, a tím je starosta.

Jestliže stěžovatel požadoval informace o výstupech činnosti stavebního úřadu, daný stavební úřad měl (a mohl) ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím

poskytnout informace vztahující se (toliko) k jeho působnosti, a tou je působnost přenesená (§ 140a v dané době platného stavebního zákona), popř. měl vydat rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí informací (opět vztahující se k jeho působnosti). V posuzované věci stavební úřad požadované informace neposkytl a ani rozhodnutí o odmítnutí žádosti nevydal, a tak nastala fikce rozhodnutí, kterým daný stavební úřad požadované informace odepřel. Nadřízeným daného stavebního úřadu je žalovaný, a tak se pravidla pro určení odvolacího orgánu již z tohoto důvodu měla řídit dikcí věty první § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto ustanovení sice výslovně neuvádí, že se u obcí vztahuje k rozhodnutí, které se týká informací ve věcech přenesené působnosti obce, nicméně výkladem § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno dospět k tomu, že jinak než pod jeho první větu případy odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech přenesené působnosti obce podřadit nejde. Věta druhá tohoto zákonného ustanovení stanoví a pravidla tam obsažená se výslovně vztahují k rozhodnutí, které se týká informací ve věcech samostatné působnosti obce, a věta třetí se týká povinných subjektů, které buď nejsou součástí hierarchicky uspořádané organizační soustavy, nebo její součástí sice jsou, ale stojí v jejím čele. Tomu ostatně koresponduje i text důvodové zprávy k § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž se uvádí, resp. uvádělo, že: *U povinných subjektů založených na vztahu nadřízenosti a podřízenosti bude odvolacím orgánem povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřízený tomu, který rozhodnutí vydal. Půjde prakticky o celou oblast státní správy, včetně případů, kdy povinným subjektem bude obec a rozhodnutí se bude týkat odmítnutí informace ve věci přenesené působnosti.*

Nejvyšší správní soud dále poznamenává, že určení, do jaké působnosti obcí (samostatné či přenesené) má být zařazeno vlastní rozhodování o odepření poskytnutí informace, je významné až pro vlastní odvolací režim (odvolání proti rozhodnutí vydanému v samostatné či v přenesené působnosti obcí), kdy v rozhodné době § 147 odst. 2 zákona o obcích odvolacímu orgánu neumožňoval změnit odvoláním napadená jmenovitá rozhodnutí vydaná v samostatné působnosti, narozdíl od rozhodnutí vydaných v působnosti přenesené. (Dnes toto pravidlo obecně ve vztahu ke všem rozhodnutím vydaným v samostatné působnosti obsahuje § 90 odst. 1 písm. c/ nového správního řádu – zákon č. 500/2004 Sb.).

Odpověď na otázku, do jaké působnosti obcí (samostatné či přenesené) mělo být v rozhodné době zařazeno vlastní rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, bylo podle názoru Nejvyššího správního soudu, s ohledem na výše uvedené, nutno hledat ve výkladu samotného zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže z dikce § 2 odst. 1, ve spojení s dikcí § 16 odst. 2 citovaného zákona pro posuzovanou věc nesporně vyplývalo, že poskytování informací, jakož i rozhodování o odmítnutí žádosti, je spojováno s působností toho kterého orgánu, potom u orgánů obcí i pro posouzení toho, do jaké působnosti mělo být v rozhodné době zařazeno vlastní rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, muselo být rozhodné, zda se požadované informace týkaly věcí v samostatné či věcí v přenesené působnosti obcí. Tím, že zákon o svobodném přístupu k informacím za povinné subjekty označil orgány, které agendu, k níž se požadované informace vztahovaly, věcně vyřizovaly (byla náplní jejich působnosti), nepřímou učinil povinnost k poskytování takových informací „součástí“ obsahu dané působnosti těchto orgánů. Z toho pak vyplývalo, či bylo nutno dovodit, že rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech samostatné působnosti obcí bylo výkonem samostatné působnosti, a rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech přenesené působnosti obcí bylo výkonem přenesené působnosti. Tento případný závěr pak jenom doplňuje a potvrzuje shora vyvozené stanovisko Nejvyššího správního soudu, že odvolacím orgánem v posuzované věci měl být žalovaný, a to již s ohledem na skutečnost, že určení

odvolacího orgánu ve vztahu k rozhodnutím orgánů obcí bylo zákonem o svobodném přístupu k informacím vázáno nikoliv na „druh“ jejich působnosti, do které spadá, či je zařazováno rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí požadované informace, nýbrž toto určení je vázáno na to, do jaké působnosti spadají věci, k nimž se požadované informace vztahují.

Je přitom třeba uznat, že názory na výklad otázky do jaké působnosti u obcí spadá, či je zařazováno, poskytování informací a rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí požadované informace se lišily, a proto zákonodárce novelou zákona o svobodném přístupu k informacím, provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., aby předešel do budoucna nejasnostem v této věci již zcela jednoznačně a výslovně ve svém § 20 odst. 6 stanoví, že: *Informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti.*

Za popsané situace, kdy Nejvyšší správní soud dovodil, že v posuzované věci byl se shora uvedených důvodů žalovaný příslušný k vedení řízení a k vydání rozhodnutí o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o neposkytnutí informace stěžovateli, Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá, než rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 24. 4. 2006, sp. zn. 15 Ca 234/2005, zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

Jestli-že žalovaný ve věci prohlásil svou věcnou nepříslušnost k projednání odvolání stěžovatele a věc postoupil starostovi města Rumburk, přičemž byl k projednání věci příslušný, pak bylo třeba podle názoru Nejvyššího správního soudu mít za to, že žalovaný vydal rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění rozhodném k datu příslušných úkonů stěžovatele a žalovaného, kterým informace odepřel. V tom případě nebyl dán důvod k odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., Krajský soud v Ústí nad Labem tedy měl žalobu meritorně projednat a rozhodnout o ní. Tím je naplněn kasační důvod § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. pro zrušení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem a vrácení věci k dalšímu řízení.

Ze všech výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud vázán shora vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu.

Krajský soud v novém rozhodnutí rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 2. července 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu