



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 stěžovatelky **O. o. p. s. p. o. p. N. p. ú.**, zastoupené JUDr. Jitkou Šmídovou, advokátkou se sídlem v Praze 3, Koněvova 150, za účasti **Ministerstva kultury**, se sídlem v Praze 1, Maltézské náměstí 1, v řízení o kasační stížnosti podané proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 26. 9. 2005, č. j. 7 Ca 79/2006 - 13, ve znění opravného usnesení ze dne 30. 5. 2006, č. j. 7 Ca 79/2006 - 17,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne ze dne 26. 9. 2005, č. j. 7 Ca 79/2006 - 13, ve znění opravného usnesení ze dne 30. 5. 2006, č. j. 7 Ca 79/2006 - 17, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností **O. o. p. s. p. o. p. N. p. ú.** (dále jen „stěžovatelka“) napadla v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba na ochranu proti neposkytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro posuzovanou věc, tj. do 22. 3. 2006 (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Žádostí ze dne 6. 1. 2006 se stěžovatelka písemně obrátila na Národní památkový ústav, jako povinný subjekt ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, s tím, aby jí poskytl informace týkající se toho, jakým způsobem tento subjekt hospodaří s prostředky státního rozpočtu; konkrétně se jednalo o informace týkající se náhrady platu zaměstnanců Národního památkového ústavu za dobu jejich účasti jako svědků na soudních

jednáních. Na tuto žádost reagoval Národní památkový ústav přípisem ze dne 12. 1. 2006, sp. zn. 167/2006, kterým stěžovatelce sdělil, že k vyřízení její žádosti přistoupí až poté, co uhradí padesátiprocentní zálohu na předpokládaná vydání ve výši 29 000 Kč, neboť vyhledání požadovaných informací zaměstná na každém územním pracovišti jednoho zaměstnance jeden pracovní den za každý sledovaný rok. V daném postupu stěžovatelka shledala skryté odmítnutí poskytnutí informace a po marném uplynutí patnáctidenní lhůty pro její poskytnutí měla za to, že došlo k fikci negativního rozhodnutí podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto fiktivnímu negativnímu rozhodnutí stěžovatelka podala k Národnímu památkovému ústavu odvolání ze dne 27. 1. 2006. Po marném uplynutí lhůty pro rozhodnutí o odvolání se podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím uplatnila fikce negativního rozhodnutí o odvolání, proti kterému stěžovatelka podala žalobu ze dne 20. 3. 2006. Jako pasivně legitimované přitom v žalobě označila alternativně jednak Národní památkový ústav, jednak Ministerstvo kultury, neboť v daném případě nebylo postaveno najisto, kdo měl o jejím odvolání rozhodnout.

Podle § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím totiž 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.

Napadeným usnesením městský soud žalobu stěžovatelky odmítl a v odůvodnění uvedl, že se nejprve zabýval otázkou pasivní legitimace žalovaného, resp. otázkou určení odvolacího orgánu, k čemuž konstatoval, že: „...tuto otázku je v daném případě nutno řešit podle věty třetí shora citovaného ustanovení § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., a tímto odvolacím orgánem je tak ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a je oprávněn za něj jednat, tedy Národní památkový ústav. volací orgán tehdy, nelze-li jej určit podle věty první či věty druhé. O“. Na základě shora uvedených skutečností městský soud dospěl k závěru, že žalovaný není povinným odvolacím subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím a že napadené rozhodnutí je vyloučeno z přezkumu soudem. V dalším textu odůvodnění se pak městský soud zabýval udělováním výjimky ze zákazů v kategorii ohrožené druhy podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“). Konstatoval přitom, že na udělení výjimky podle § 56 citovaného zákona není právní nárok, a proto nemůže být žadatel o její udělení zkrácen na svých subjektivních právech. Odkazujíc na ustanovení § 2, § 65 odst. 1 a § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), potom uzavřel, že: „Právní úprava jak shora uvedeno nestojí na tom, že by při splnění určitých podmínek byl na udělení výjimky právní nárok, a tedy při jakém splnění by měla být výjimka udělena“. Z uvedených důvodů proto městský soud podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s. podanou žalobu odmítl.

Stěžovatelka v kasační stížnosti nejprve shrnula shora uvedené skutkové a právní okolnosti případu a k samotnému usnesení městského soudu uvedla, že text jeho odůvodnění je poněkud nestandardní a že smyslově se podanou žalobou zabývá pouze v rámci první strany. Následující dvě strany – označené spisovou značkou 7 Ca 137/2004, která neodpovídá spisové značce z první strany, pod kterou je vedeno napadené usnesení – pravděpodobně

obsahují odůvodnění usnesení vydaného v jiné právní věci. V této souvislosti stěžovatelka poukázala na to, že městský soud její žalobu odmítl, avšak neuvedl jaké právní důvody ho k tomu vedly, z jakých konkrétních právních úvah a závěrů vycházel. V závěru shrnula, že napadené usnesení městského soudu sice obsahuje odůvodnění, ale to se z větší části netýká merita věci a chybí mu tedy všechny zákonné náležitosti rozhodnutí, což by mohlo mít za následek nezákonnost daného usnesení.

Jako důvody pro podání kasační stížnosti přitom stěžovatelka označila ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. s tím, že se jedná o:

- nezákonnost ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. – spočívající především v tom, že vlastní usnesení neobsahovalo odůvodnění ke konkrétní věci, kterou napadla stěžovatelka, a tím nebyla dodržena zákonná povinnost ohledně všech náležitostí rozhodnutí soudu;
- vadu řízení ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. – spočívající v tom, že skutková podstata, z níž soud v rámci napadeného usnesení vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu;
- nepřezkoumatelnost ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – spočívající v nesrozumitelnosti (zmatečnosti) odůvodnění a absenci právních závěrů k zamítavému rozhodnutí ve věci.

Ministerstvo kultury, jakožto účastník řízení, se k předložené kasační stížnosti vyjádřilo přípisem ze dne 17. 5. 2007, v němž se zabývalo toliko svojí pasivní legitimací v dané věci s tím, že je sice zřizovatelem Národního památkového ústavu, který je státní příspěvkovou organizací, avšak není zde povinným subjektem nejbližší vyššího stupně nadřízeným povinnému subjektu ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Hierarchický vztah mezi státní příspěvkovou organizací a jejím zřizovatelem je dán pouze v některých konkrétních otázkách, a to na základě zvláštních právních předpisů. Podřízenost, o níž se zmiňuje ustanovení § 25 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, se týká pouze otázek odborné činnosti, které jsou v citovaném zákoně dále konkretizovány, a nelze z něho proto dovozovat, že by Ministerstvo kultury bylo obecným nadřízeným orgánem Národního památkového ústavu, a tak povinným subjektem podle § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve smyslu tohoto ustanovení je proto příslušný rozhodovat o odvolání v dané věci generální ředitel Národního památkového ústavu. Ministerstvo kultury se proto domnívá, že v předmětném soudním řízení není pasivně legitimováno a v této souvislosti upozornilo na to, že ke stejnému závěru dospěl městský soud i v jiných (obdobných) případech (např. usnesení ze dne 10. 1. 2006, č. j. 10 Ca 77/2005 – 113, rozsudek ze dne 13. 3. 2006, č. j. 5 Ca 23/2005 – 55, rozsudek ze dne 23. 3. 2006, č. j. 10 Ca 76/2005 – 132, rozsudek ze dne 13. 4. 2006, č. j. 11 Ca 53/2005 – 51, a rozsudek ze dne 14. 4. 2006, č. j. 7 Ca 206/2004 – 68).

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátkou (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatelka uvádí důvody kasační stížnosti 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 podat kasační stížnost 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.

S odkazem na citovaná ustanovení s. ř. s. jsou však podle Nejvyššího správního soudu všechny námitky obsažené v kasační stížnosti podřaditelné pod důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., a proto se zabýval otázkou přezkoumatelnosti napadeného usnesení městského soudu. Ostatně nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou natolik závažnou, že by se jí zdejší soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Má-li jakékoli rozhodnutí soudu projít testem přezkoumatelnosti, je třeba, aby se ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. jednalo o rozhodnutí: 1) srozumitelné a 2) opřené o dostatek důvodů. V čem lze spatřovat tyto jednotlivé atributy testu přezkoumatelnosti však s. ř. s. nestanoví, a proto je třeba vycházet z toho, co vytvořila dosavadní správní judikatura.

Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost tak lze obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publikovaný pod č. 133/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz). Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost lze rovněž považovat ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 – 130, publikovaný pod č. 244/2004 Sb. NSS, www.nssoud.cz).

Vychází-li Nejvyšší správní soud z výše uvedeného, jakož i z elementárních zásad vztahujících se k obsahovým náležitostem rozhodnutí soudu, pak je zřejmé, že rozhodnutí musí obsahovat záhlaví, srozumitelný a jednoznačný výrok, odůvodnění takového výroku a poučení o opravných prostředcích. Napadené usnesení však tyto základní obsahové náležitosti soudního rozhodnutí postrádá, a to ve vztahu k výroku a jeho odůvodnění. V daném případě sice městský soud své usnesení opatřil jednoznačným a srozumitelným výrokem, který však nemá oporu v navazujícím odůvodnění.

Z odůvodnění napadeného usnesení totiž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno. Odůvodnění obsahuje právní závěry, které se týkají zákona o ochraně přírody a krajiny,

jenž s posuzovanou právní věcí nijak nesouvisí. Předložená žaloba se týkala zcela jiné oblasti veřejné správy, a sice svobodného přístupu k informacím. Tomu se ovšem městský soud věnoval pouze v úvodu svého odůvodnění, navíc poněkud zkratkovitě, když bez jakékoli právní argumentace vyloučil jako odvolací orgán Ministerstvo kultury. V další části odůvodnění se městský soud věnoval již zcela jiné právní věci, konkrétně udělování výjimek podle § 56 zákona o ochraně přírody a krajiny a možnosti jejich soudního přezkumu. Napadené usnesení se tak v důsledku spojení výroku a odůvodnění stalo matoucím a nepřezkoumatelným pro nesrozumitelnost, když obsahuje různé a zcela nesouvisející právní závěry, které nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné a které v konečném důsledku vedou k tomu, že nelze seznat, o jaké věci bylo vlastně rozhodováno.

Závěrem, zejména v souvislosti s nastolenou otázkou pasivní legitimace v dané věci, zdejší soud obiter dictum poznamenává následující. Stěžovatelka ve své žalobě – zřejmě z důvodu právní opatrnosti – označila jako žalované alternativně jak Národní památkový ústav, tak Ministerstvo kultury, a pokud Ministerstvo kultury v tomto ohledu uvádí, že pasivně legitimováno není a že ke stejnému závěru dospěl ve svých rozhodnutích i městský soud, je třeba rovněž poznamenat, že městský soud ve své rozhodovací činnosti dospěl i k opačnému závěru (např. rozsudek ze dne 15. 9. 2005, č. j. 8 Ca 59/2005 – 48). K tomu, kdo je v daných případech odvolacím orgánem podle § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím a kdo je tedy v tomto, jakož i v jiných obdobných případech, pasivně legitimován, se nicméně vyjádřil již Nejvyšší správní soud, který dospěl k závěru, že tímto orgánem je Ministerstvo kultury, neboť je orgánem nadřazeným Národnímu památkovému ústavu; blíže viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 28/2007 - 77, a č. j. 9 As 29/2007 - 71, v nejbližší době dostupné na www.nssoud.cz, vycházející z povahy činnosti Národního památkového ústavu, jakožto odborné organizace státní památkové péče, která podle ustanovení § 32 odst. 2 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů, vytváří odborné „servisní“ zázemí Ministerstvu kultury, ale i jiným subjektům, a vykonává činnosti podle potřeby tohoto ministerstva v intencích jeho odpovědnosti jako ústředního orgánu státní správy pro kulturní památky.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 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 4. října 2007

JUDr. Radan Malík
předseda senátu