



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích**, občanské sdružení, se sídlem U Luhu 23, Brno – Kníničky, zast. JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, se sídlem Převrátílská 330, Tábor, proti žalovanému: **Ministerstvo pro místní rozvoj**, se sídlem Staroměstské nám. 6, Praha 1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ca 146/2008 – 91,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ca 146/2008 – 91, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 3. 2005, č. j. 9150/05-63/677, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje o odepření informací. V žalobě uvedl, že se dne 11. 1. 2005 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění platném a účinném k datu vydání rozhodnutí žalovaného (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) obrátil na Krajský úřad Jihomoravského kraje s žádostí o poskytnutí informací – kopií korespondence povinného subjektu s dalšími orgány vztahující se k pořizování vyhledávací studie silniční trasy jako územně plánovacího podkladu podle § 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „stavební zákon“). Dne 21. 1. 2005 vydal povinný subjekt rozhodnutí, kterým odepřel poskytnutí informací s odkazem na § 11 odst. 1 písm. b) a § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které pak žalovaný dne 21. 3. 2005 zamítl a rozhodnutí povinného subjektu potvrdil. Žalovanému žalobce vytkl, že chybně aplikoval § 11 odst. 1 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť žalovaný se ztotožnil s

názorem prvoinstančního orgánu, že požadované informace jsou nové, vznikly při přípravě rozhodnutí, které nebylo dosud vydáno, a proto je možné jejich poskytnutí odeprít. Žalovaný se domnívá, že rozhodnutím bude až hotový územně plánovací podklad a kromě toho požadovaná korespondence je rázu technického a nenaplnuje požadavek vlastní působnosti povinného subjektu. Podle žalobce se žalovaný v napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s argumenty uvedenými již v odvolání a zcela pominul, že pořizování územně plánovacích podkladů ve smyslu § 3 stavebního zákona není zakončeno žádným konkrétním rozhodnutím. Pokud v dané věci nechal povinný subjekt vyhotovit určitý územně plánovací podklad a v době vyřizování žádosti o informace měl k dispozici informace o tomto podkladu, není žádný důvod k domněnkám, že tyto související informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu, nebo že teprve dokončením územně plánovacího podkladu dojde k nějakému analogickému rozhodnutí, které mu teprve umožní poskytovat informace. Žalobce též poukázal na eventuální nicotnost napadeného rozhodnutí, kterou dovozoval ze skutečnosti, že patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí prvního stupně uběhla dne 25. 3. 2005. Napadené rozhodnutí je sice datováno dnem 21. 3. 2005, ale k poštovní přepravě bylo předáno až dne 24. či 25. 3. 2005, a žalobci bylo doručeno až dne 31. 3. 2005. Proto se mohl od 26. 3. 2005 oprávněně domnívat, že jeho odvolání bylo fiktivním rozhodnutím zamítnuto. Žalobce proto navrhl eventuální zrušení fiktivního rozhodnutí pro těžké vady řízení, neboť není hmotně vyjádřeno a neobsahuje stanovené náležitosti. Zároveň by pak bylo žalobou napadené rozhodnutí nicotné, neboť by se jednalo o druhé rozhodnutí v téže věci.

Městský soud v Praze vyslovil rozsudkem ze dne 29. 12. 2006, č. j. 8 Ca 186/2005 – 46, nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného, a to z důvodu absolutní věcné nepřislušnosti žalovaného. Přitom vyšel z toho, že poskytování informací vztahujících se k působnosti orgánu územní samosprávy, a tedy i Krajského úřadu Jihomoravského kraje, je činností patřící do samostatné působnosti krajů, neboť žádný zákon nestanoví, že jde o přenesenou působnost. V rámci samostatné působnosti nemůže být odvolacím orgánem Ministerstvo pro místní rozvoj, neboť není kraji nadřízeno. Není tedy povinným subjektem nejbližší vyššího stupně nadřízeným povinnému subjektu. Ustanovení § 16 odst. 2 věta první zákona o svobodném přístupu k informacím zde nelze použít a pak na projednávanou věc nutno aplikovat § 16 odst. 2 věta třetí tohoto zákona, podle něhož 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. Na základě § 68 odst. 1 věta druhá zákona o krajích, podle něhož v čele krajského úřadu stojí ředitel, pak městský soud dospěl k závěru, že tím, kdo měl rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje v předmětné věci, je ředitel tohoto krajského úřadu.

Tento rozsudek žalobce napadl kasační stížností, k níž Nejvyšší správní soud uvedený rozsudek svým rozsudkem ze dne 29. 2. 2008, č. j. 4 As 24/2007 – 77, zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení. Uvedl, že rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech samostatné působnosti krajů bylo výkonem samostatné působnosti, a rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací ve věcech přenesené působnosti krajů bylo výkonem přenesené působnosti (přitom odkázal na svůj rozsudek ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 56/2006 – 98, přístupný na www.nssoud.cz). V projednávané věci obsah spisu městského soudu ani spisu správního orgánu neobsahují žádné relevantní skutečnosti pro to, aby bylo lze spolehlivě posoudit, které

z požadovaných informací spadají do okruhu samostatné působnosti a které do okruhu přenesené působnosti kraje. Zároveň Městskému soudu v Praze uložil, aby tuto otázku v úplnosti posoudil, k čemuž bude pravděpodobně zapotřebí vyžádat si od Krajského úřadu Jihomoravského kraje korespondenci, resp. zápisy, jejichž kopie stěžovatel požaduje ve své žádosti o informace poskytnout. Teprve, až bude postaveno najisto, o jakou působnost kraje se v souzené věci jedná, bude možné vyvodit příslušné procesní závěry. Dospěl-li by Městský soud v Praze k závěru, že se stěžovatelem požadované informace (nebo jejich část) týkají samostatné působnosti kraje, orgánem příslušným rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje není ředitel krajského úřadu, nýbrž hejtmán kraje (shodně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, č. j. 4 As 7/2007 – 91, přístupný na www.nssoud.cz).

Novým – nyní přezkoumávaným – rozsudkem Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Současně rozhodl o nákladech řízení. Uvedl, že se nejprve zabýval otázkou, zda v předloženém správním spise, jsou dostatečné podklady pro závěr, zda informace požadované žalobcem, měly být poskytnuty v samostatné či v přenesené působnosti. Konstatoval, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí, ani z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu prvního stupně nelze nijak zjistit, z jakých důvodů měly správní orgány za to, že žádost žalobce o poskytnutí informací má být vyřizována v režimu přenesené působnosti. Tuto „*absenci skutkových zjištění a právních závěrů ohledně povahy požadovaných informací*“ považoval městský soud za vadu, způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť nelze přezkoumat, zda žalované Ministerstvo pro místní rozvoj bylo anebo nebylo kompetentní k rozhodnutí o odvolání. Dále soud vyslovil pochybnost o tom, že požadované informace spadaly do sféry přenesené působnosti. Městský soud uložil žalovanému, aby si v dalším řízení ozřejmil, zda žalobcem požadovaná korespondence a zápisy z jednání mezi krajským úřadem a dalšími subjekty se týkají záležitostí v samostatné působnosti kraje, nebo v přenesené působnosti, případně zda se žádost žalobce netýká informací zčásti v samostatné působnosti a zčásti v působnosti přenesené.

Tento rozsudek napadl žalovaný správní orgán (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Konstatuje, že ji podává z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002, soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Předestírá argumentaci pro svůj názor, že požadované informace se vztahovaly k procesu pořizování územně plánovacích podkladů pořizovaných povinným subjektem v přenesené působnosti a příslušným rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí prvního stupně bylo ministerstvo pro místní rozvoj. Stěžovatel se domnívá, že městský soud nezjistil řádně skutkový stav, neboť do spisového materiálu nedoplnil korespondenci povinného subjektu s dalšími orgány a zápisy z jednání, vztahující se k pořizování vyhledávací studie, a poté tyto dokumenty nevyhodnotil jednotlivě i v jejich souhrnu s důkazy provedenými v řízení před správními orgány (případně neprověřil, zda v době doručení žádosti požadované informace existovaly). Městský soud tak rezignoval na postup, uložený mu Nejvyšším správním soudem. S ohledem na zásadu rychlosti a efektivity řízení dochází postupem městského soudu, který nevyřešil zásadní otázku příslušnosti odvolacího orgánu a ponechal na stěžovateli, aby tuto otázku vyřešil, ke zbytečným průtahům v řízení, potenciálně spojeným s vynaložením dalších nákladů na straně žalobce. Stěžovatel dále upozorňuje, že městský soud se dostatečně nevypořádal s otázkou žalobní legitimace občanského sdružení, a to s ohledem na skutečnost,

že žadatelem o informaci byla fyzická osoba, v daném případě Doc. P. F.. Konečně stěžovatel žádá o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

Žalobce se k obsahu kasační stížnosti nevyjádřil.

Namítá-li stěžovatel, že Městský soud v Praze rezignoval na postup, uložený mu Nejvyšším správním soudem v předchozím kasatorním rozsudku, je třeba uvést, že taková vada by zakládala nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu. Byť tuto námitku stěžovatel podřadil pod kasační důvod spočívající v nesprávném posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.], obsahově tato stěžovatelem uplatněná námitka spadá pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tj. stěžovatel se dovolává nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro vadu řízení před soudem, spočívající v nerespektování závazného právního názoru.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.

Nejvyšší správní soud je předně nucen konstatovat, že Městský soud v Praze se v rozporu s naposled citovaným zákonným ustanovením neřídil jeho závazným právním názorem vysloveným v rozsudku ze dne 29. 2. 2008, č. j. 4 As 24/2007 – 78. Jádro tohoto právního názoru je následující: *„V projednávané věci je třeba uvést, že obsah spisu městského soudu ani spisu správního orgánu neobsahují žádné relevantní skutečnosti pro to, aby – poměřováno výše vyloženými kritérii – bylo lze spolehlivě posoudit, které z požadovaných informací spadají do okruhu samostatné působnosti a které do okruhu přenesené působnosti kraje. Obecně lze předpokládat, že ta část korespondence, která se týká uzavření a podmínek plnění z této smlouvy, spadá do samostatné působnosti, zatímco ta část korespondence, která se týká vlastní věcné stránky této územně plánovací činnosti spadá do působnosti přenesené ve smyslu § 140a stavebního zákona. Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby tuto otázku v úplnosti posoudil, k čemuž bude pravděpodobně zapotřebí vyžádat si od Krajského úřadu Jihomoravského kraje korespondenci, resp. zápisy, jejichž kopie stěžovatel požaduje ve své žádosti o informace poskytnout. Teprve, až bude postaveno najisto, o jakou působnost kraje se v souzené věci jedná, bude možné vyvodit příslušné procesní závěry.“*

V tomto pro městský soud závazném právním názoru tedy Nejvyšší správní soud instruoval městský soud tak, aby otázku věcné příslušnosti sám posoudil a popřípadě si opatřil další podklady k tomu, aby se dalo spolehlivě usoudit na to, zda žalovaný správní orgán byl v souzené záležitosti věcně příslušný k vydání žalovaného rozhodnutí, či nikoli. Pokud tedy Městský soud v Praze ve svém následujícím a nyní přezkoumávaném rozsudku ze dne 11. 9. 2008, č. j. 8 Ca 146/2008 – 91, uvádí, že se nejprve zabýval otázkou, zda v předloženém správním spise, jsou dostatečné podklady pro závěr, zda informace požadované žalobcem, měly být poskytnuty v samostatné či v přenesené působnosti a že z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů nelze nijak zjistit, proč žádost žalobce o poskytnutí informací má být vyřizována v režimu přenesené působnosti, činí tak v příkrém rozporu s dříve vysloveným a pro městský soud závazným právním

názorem Nejvyššího správního soudu. Úvahu o tom, že spisový materiál neobsahuje dostatek podkladů pro takový úsudek, učinil již Nejvyšší správní soud v předchozím svém rozsudku a uložil městskému soudu postupovat adekvátně takto vyslovenému závěru, tj. příslušné podklady doplnit, resp. opatřit. Místo toho městský soud úvahu učiněnou Nejvyšším správním soudem zopakoval, ale dovedl ji ke zcela jinému vyústění, než mu bylo uloženo, neboť svou odpovědnost přenesl na žalovaný správní orgán a vytkl mu vadu způsobující nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů, neboť nelze přezkoumat, zda žalované Ministerstvo pro místní rozvoj bylo anebo nebylo kompetentní k rozhodnutí o odvolání. Takovým postupem městský soud porušil řadu procesních principů, včetně principů ústavních (zejména právo na spravedlivý proces podle čl. 36 Listiny základních práv a svobod), eliminoval zásadu předvídatelnosti soudního rozhodování a popřel princip právní jistoty.

V souzené věci se jedná o otázku věcné příslušnosti žalovaného správní orgánu. V podrobnostech lze k této otázce odkázat na předchozí rozsudek zdejšího soudu č. j. 4 As 24/2007 – 78, a na judikaturu tam uvedenou. Ve sféře práva na informace je otázka orgánu příslušného rozhodnout o odvolání proti odepření poskytnutí informace – vycházejí z právního stavu, který tu byl v době vydání rozhodnutí žalovaného – řešena poněkud specificky, zejména pak rozhodoval-li v prvním stupni orgán kraje. Příslušnost odvolacího správního orgánu se odvíjí od toho, zda orgán kraje rozhodoval v samostatné působnosti, nebo v působnosti přenesené. Působnost orgánu kraje je pak dána povahou informace, jejíž poskytnutí je požadováno. Jedná-li se o poskytnutí informace ve věcech samostatné působnosti kraje, je rozhodování o odepření jejího poskytnutí výkonem samostatné působnosti, a rozhodování o odepření poskytnutí informace ve věcech přenesené působnosti kraje je výkonem přenesené působnosti. Přes určitou právě naznačenou specifickou se však v souzené věci stále jedná o určení správního orgánu věcně příslušného rozhodnutí o odvolání, resp. o posouzení toho, zda o odvolání rozhodl věcně příslušný orgán. Takovou otázku však musí zodpovědět soud (a v první řadě soud krajský) z úřední povinnosti a podle zásady *iura novit curia*. To plyne z § 76 odst. 2 s. ř. s., podle něhož *zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví rozsudkem tuto nicotnost i bez návrhu*. Přitom jedněmi z takto kvalifikovaných vad, působících nicotnost rozhodnutí, jsou právě nejtěžší vady příslušnosti, typicky absolutní věcná nepřislušnost (viz např. Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část, 4. vydání, C. H. Beck, Praha 2001, s. 94 a násl., a dále kupř. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 8. 2003, č. j. 5 A 116/2001 – 46, publ. pod č. 20/2003 Sb. NSS). Není-li ve správním spisu dostatek podkladů, aby soud mohl otázku věcné příslušnosti posoudit, vyžádá předseda senátu tyto podklady od žalovaného podle § 74 odst. 1 věta druhá s. ř. s. nebo od dalších osob podle § 74 odst. 1 věta čtvrtá s. ř. s., popřípadě učiní jiná opatření potřebná k posouzení předmětné otázky.

Povinnost, aby správní orgány ve svých rozhodnutích zdůvodňovaly, proč se považují za příslušné věc projednat a rozhodnout, neobsahoval ani správní řád z roku 1967 účinný v době rozhodování správního orgánu (srov. zejm. § 47 odst. 3) a neobsahuje ji ani správní řád z roku 2004 (srov. zejm. § 68 odst. 3). Ostatně klade-li takové břímě Městský soud v Praze na správní orgány, je s podivem, že on sám v přezkoumávaném rozsudku nijak nevysvětlil, proč se považuje za příslušný ve věci rozhodnout.

Ostatními námitkami se Nejvyšší správní soud nezabýval, neboť dospěl-li k závěru, že rozhodnutí soudu prvního stupně je nepřezkoumatelné pro tzv. jinou vadu řízení, není pro přezkum meritorních námitek místa, mohlo-li být rozhodnutí vzešlé z bezvadného procesu jiné.

Nejvyšší správní soud rovněž vážil nezbytnost rozhodnutí o návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti podle ustanovení § 107 s. ř. s. a dospěl k závěru, že o něm není třeba samostatně rozhodovat tam, kde Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti rozhodl bez zbytečného odkladu. Při rozhodnutí o kasační stížnosti je pak rozhodnutí o odkladném účinku nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

Protože Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nebyl respektován jeho pro městský soud závazný právní názor, nezbylo než napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V následujícím řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Aby Nejvyšší správní soud předešel případnému nedorozumění či nepochopení, na tomto místě svůj závazný právní názor shrnuje takto: Na Městské soudu v Praze bude, aby v dalším řízení opatřil dostatek podkladů pro to, aby bylo lze spolehlivě posoudit, zda žalovaný byl věcně příslušný vydat žalobou napadené rozhodnutí.

V novém rozhodnutí o věci rozhodne krajský soud též 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 28. ledna 2009

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu