



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera, v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích**, se sídlem U Luhu 23, Brno, zastoupen Mgr. Martinem Šípem, advokátem v Táboře, Převrátilská 330, proti žalovanému: **Nejvyšší státní zastupitelství**, se sídlem Jezuitská 4, Brno, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2009, čj. 1 SIN 1/2009, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2010, čj. 31 Ca 103/2009 - 82,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 4. 2010, čj. 31 Ca 103/2009 - 82, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce podal žalovanému žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o informacích“), o poskytnutí kopie spisu Městského státního zastupitelství v Brně ve věci sp. zn. 2 ZN 12/2009, včetně kopií všech vyjádření státního zástupce a podkladů předaných Policii České republiky; dále požádal o kopii veškeré korespondence v dané věci za období od 3. 12. 2008 a rovněž o kopii dokumentu, který dokládá, že odvolání podle zákona o informacích vyřizuje nejvyšší státní zastupitelství. Nejvyšší státní zastupitelství žádost odložilo postupem podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o informacích, neboť spis není jeho a požadované informace se nevztahují k působnosti Nejvyššího státního zastupitelství jako povinného subjektu podle § 2 odst. 1 zákona o informacích. Žádosti vyhovělo v části týkající se funkční příslušnosti k rozhodování o opravném prostředku. Rozhodnutí vydal náměstek nejvyššího státního zástupce pro legislativu a mezinárodní pomoc. Proti postupu při vyřizování žádosti podal žalobce stížnost podle § 16a zákona o informacích, v níž namítl, že není podstatné, zda se jedná o spis povinného subjektu, ale to, zda povinný subjekt vlastní požadované informace. Postup povinného subjektu potvrdil Nejvyšší státní zástupce rozhodnutím ze dne 20. 4. 2009.

II.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u Krajského soudu v Brně. Namítl, že žalovaný postupoval ve věci nesprávně a porušil právo žalobce na svobodný přístup k informacím. Rozhodování o žádosti o poskytnutí informací patří podle § 13e odst. 1 písm. f) zákona č. 283/1993 Sb., o státním zastupitelství (dále jen „zákon o státním zastupitelství“), do funkční příslušnosti nejvyššího státního zástupce, nikoli jeho náměstka. O stížnosti podle § 16a odst. 4 zákona o informacích měl rozhodnout nadřízený orgán, jímž je Ministerstvo spravedlnosti.

[3] Krajský soud v Brně rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vycházel z toho, že se v dané věci jedná o informace poskytované orgánem nerozhodujícím v trestním řízení, ale rozhodujícím v působnosti veřejné správy. Proto připustil věc k meritornímu projednání. Námitku nepřislušnosti žalovaného k rozhodnutí o opravném prostředku shledal důvodnou. Stížnost žalobce byla adresována Ministerstvu spravedlnosti, kterému měla být předložena k vyřízení. O odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhodl nepřislušný orgán. Funkční příslušnost Ministerstva spravedlnosti vyplývá i z instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 12. 1999. Pokud Nejvyšší státní zastupitelství neshledalo důvod pro poskytnutí informace, mělo procesně závazným způsobem o neposkytnutí informace rozhodnout a jeho rozhodnutí mělo být vydáno vedoucím státním zástupcem, nikoli jeho náměstkem.

III.

[4] Rozhodnutí krajského soudu napadl žalovaný (stěžovatel) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), a požádal o přiznání odkladného účinku. Namítl, že Nejvyšší státní zastupitelství žádost o informaci odložilo postupem podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o informacích, neboť se informace nevztahovala k jeho působnosti. Jednotlivá státní zastupitelství mají vlastní zákonem stanovenou působnost, do jejíhož výkonu může jiné státní zastupitelství zasahovat jen v případech a v rozsahu stanoveném zákonem. Z pohledu zákona o informacích představuje každé státní zastupitelství povinný subjekt. Žádné zákonné ustanovení neumožňuje Nejvyššímu státnímu zastupitelství vyžádat si od Městského státního zastupitelství jeho spis pro účely poskytnutí informace podle zákona o informacích. O odložení žádosti o informaci se nevzdává rozhodnutí, a pokud nebylo vydáno rozhodnutí, nebylo možné proti němu podat odvolání. Podle stěžovatele nelze klást na roven odmítnutí a odložení žádosti o informaci. Jelikož stěžovatel není v posuzovaném případě povinnou osobou, nemohl porušit § 9 a § 11 odst. 1 zákona o informacích a čl. 4 odst. 4 a čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Krajský soud se nezabýval vyjádřením stěžovatele k žalobě, ve kterém zdůvodnil, proč nebylo porušeno právo žalobce na informace.

[5] Krajský soud podle stěžovatele pochybil při úvaze, kdo je funkčně příslušný k rozhodnutí o stížnosti. Zákon o státním zastupitelství nestanoví podřízenost nejvyššího státního zástupce Ministerstvu spravedlnosti, ani oprávnění ministerstva rozhodovat o opravných prostředcích proti rozhodnutím nebo opatřením vydaným Nejvyšším státním zastupitelstvím. Podle organizačního řádu Nejvyššího státního zastupitelství byl oprávněnou osobou k rozhodování o žádostech podle zákona o informacích náměstek pro

legislativu a mezinárodní pomoc. Nejvyšší státní zástupce si ponechal ve své kompetenci rozhodování o odvoláních a stížnostech proti rozhodnutím nebo postupu Nejvyššího státního zastupitelství jako povinného subjektu. Informace o příslušnosti nejvyššího státního zástupce k rozhodování o odvolání a stížnostech podle zákona o informacích je dostupná na webových stránkách Nejvyššího státního zastupitelství a žalobci byl důvod této příslušnosti v odpovědi na jeho žádost vysvětlen. I když byla stížnost žalobce adresována Ministerstvu spravedlnosti, byl stěžovatel povinen ji posoudit podle obsahu a věc předložit příslušnému orgánu, jímž byl nejvyšší státní zástupce. Instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 12. 1999 neobsahovala úpravu rozhodování o odvolání proti rozhodnutí Nejvyššího státního zastupitelství, ani příslušnost k rozhodování o stížnostech podle § 16a zákona o informacích. Instrukce ze dne 20. 4. 2009 již výslovně stanoví příslušnost nejvyššího státního zástupce k rozhodování o odvolání a stížnostech.

IV.

[6] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[7] Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Kasační stížnost je důvodná.

[8] Nejprve je třeba stručně připomenout, že sdělení o odložení žádosti o informace z důvodu, že informace nespadá do působnosti povinného podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o informacích, je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele o informaci. Byť takové sdělení může zdánlivě působit jako pouhé vyrozumění o nedostatku působnosti, ke které se informace vztahují a jeho vydáním není dotčeno oprávnění žadatele požádat o poskytnutí informací jiný povinný subjekt, přijetí názoru stěžovatele by vedlo k absurdním důsledkům. Pokud by totiž povinný z jakéhokoli důvodu nehodlal požadované informace poskytnout, vždy by mohl formálně tvrdit, že se požadované informace týkají skutečností nespadajících do jeho působnosti. Jeho názor, obsažený v „pouhém“ sdělení, by byl ve vztahu k tomuto orgánu konečný a žadatel o informaci by nemohl dosáhnout jeho revize cestou opravných prostředků a následně soudního přezkumu. Takový výklad je jistě neudržitelný a úvahy stěžovatele v kasační stížnosti v tomto ohledu neobstojí.

[9] Klíčovou otázkou bylo určení funkčně příslušného orgánu k rozhodnutí o stížnosti proti sdělení stěžovatele o odložení žádosti žalobce, neboť požadované informace se nevztahovaly k jeho působnosti. V postupu, kdy o podané stížnosti rozhodl nejvyšší státní zástupce, ačkoli byla stížnost adresována Ministerstvu spravedlnosti, shledal krajský soud pochybení, v důsledku kterého bylo třeba žalobou napadené rozhodnutí zrušit. Krajský soud sám připustil, že soudní spis neskýtal dostatek podkladů pro posouzení, zda stěžovatel postupoval správně či nikoli, pokud žádost odložil, ale soustředil se výhradně na určení funkční příslušnosti k rozhodnutí o stížnosti. Z uvedeného důvodu nemohou na důvodnosti či nedůvodnosti podané kasační stížnosti ničeho změnit její obsáhlé pasáže, které se zabývají úvahami, zda má Nejvyšší státní zastupitelství právní důvod disponovat spisem městského státního zastupitelství a zda ob stojí jeho názor, že bylo třeba žádost o informaci odložit. Pokud se touto otázkou krajský soud nezabýval, nelze se těmito

souvislostmi podrobně zabývat ani v řízení o kasační stížnosti, neboť tím by Nejvyšší správní soud předjímal stanovisko v otázce, která není pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti dosud podstatná.

[10] Z ustanovení § 20 odst. 4 zákona o informacích vyplývá, že ze zákona č. 500/2004 Sb. se při postupu podle zákona o informacích použije § 178, který stanoví pravidla pro určení nadřízeného správního orgánu. Krajský soud dospěl k závěru, že zvláštní zákon, kterým je v tomto případě zákon o informacích, speciální úpravu neobsahuje a oporu hledal v zákoně o státním zastupitelství. S krajským soudem je třeba souhlasit v tom, že zákon o informacích neobsahuje vlastní úpravu, kdo je nadřízeným orgánem pro rozhodování o podaných odvoláních a stížnostech. S ohledem na vymezení působnosti Nejvyššího státního zastupitelství však bylo třeba posoudit, zda je tímto orgánem při realizaci práva na svobodný přístup k informacím Ministerstvo spravedlnosti.

[11] Zajištění poskytování informací podle zákona o informacích je třeba považovat za výkon správy Nejvyššího státního zastupitelství. Vyplývá to z § 13e) odst. 1 písm. f) zákona o státním zastupitelství. Obdobně je tomu v případě Nejvyššího soudu dle § 124 odst. 1 písm. e) zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, či Nejvyššího správního soudu dle § 29 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního. Je ale nepochybně podstatný rozdíl např. mezi zajišťováním chodu Nejvyššího státního zastupitelství po stránce personální a organizační podle § 13e odst. 1 písm. a) zákona o státním zastupitelství na straně jedné a poskytováním informací na straně druhé. Zatímco v prvním případě jde zajištění činnosti státního zastupitelství jako instituce, smyslem poskytování informací je zajistit ústavní právo vyhledávat a šířit informace. S jistou mírou zjednodušení lze říci, že instituce, která informace poskytuje, není jejich poskytováním spravována, na jejím fungování se pouhým poskytnutím informací ničeho nemění. Poskytování informací se neděje libovolně. Povinný subjekt nemá možnost uvážení, jakým způsobem s žádostí o poskytnutí informace naloží. Zákon o informacích upravuje relativně samostatná procesní pravidla, podle kterých je třeba postupovat. I proto nemůže být poskytování informací faktickým výkonem správy v podobě řízení či manažerského rozhodování, ale svébytným typem právního řízení.

[12] Výkon správy prostřednictvím poskytování informací je proto třeba vnímat spíše jako negativní vymezení vůči působnosti či pravomoci těchto institucí. Je tím zdůrazněno, že poskytování informací není např. výkonem soudní pravomoci či působnosti státního zastupitelství. Přesto je však působnost povinného subjektu při rozhodování o poskytnutí informací velmi podstatná. Podle § 2 odst. 1 zákona o informacích poskytují povinné subjekty informace vztahující se k jejich působnosti. Pokud o tyto informace nejde, žádost je následně odložena. Působnost státního zastupitelství je obecně stanovena v § 4 - § 5 zákona o státním zastupitelství. Tuto působnost státní zastupitelství vykonávají v rámci soustavy státních zastupitelství (§ 6), jejímž vrcholem je Nejvyšší státní zastupitelství v čele s nejvyšším státním zástupcem. Ze zákonem vymezeného rozsahu vzájemných vztahů mezi jednotlivými státními zastupitelstvími (§ 12a - § 12j) zřetelně vyplývá postavení Nejvyššího státního zastupitelství ve vztahu k funkčně podřízeným státním zastupitelstvím nižších stupňů. Nejvyšší státní zástupce je např. oprávněn vydávat závazné pokyny obecné povahy k usměrnění postupu státních zástupců při výkonu působnosti státního zastupitelství nebo k zajištění jednotné vnitřní organizace státního zastupitelství. Může

rovněž vydávat pro státní zastupitelství stanoviska ke sjednocení výkladu zákonů a jiných právních předpisů při výkonu působnosti státního zastupitelství. Též může nařídit, aby Nejvyšší státní zastupitelství nebo jím pověřené státní zastupitelství provedlo kontrolu skončených věcí, v nichž bylo příslušné státní zastupitelství činné, a uložilo v případě pochybení opatření k nápravě. Nejvyšší státní zastupitelství resp. nejvyšší státní zástupce je tedy v rámci působnosti státních zastupitelství vrcholnou instancí, nadanou největšími pravomocemi směrem k instančně podřízeným státním zastupitelstvím.

[13] Bylo proto třeba posoudit, zda právní předpisy v případě vrcholného orgánu tohoto typu umožňují učinit bezpečný závěr, že je zde orgán, který by byl funkčně příslušný k rozhodování o opravném prostředku proti jeho rozhodnutí učiněnému v I. stupni. Krajský soud položil důraz na § 13b odst. 1 zákona o státním zastupitelství, podle kterého je Ministerstvo spravedlnosti ústředním orgánem správy státního zastupitelství. Vzniká otázka, zda uvedené platí v případě realizace práva na svobodný přístup k informacím. Zákon o státním zastupitelství výslovnou odpověď na tuto otázku nedává. Jen pro úplnost se připomíná, že vyřizování stížností na postup státního zastupitelství podle § 13d odst. f) zákona o státním zastupitelství s touto problematikou nesouvisí, již proto nikoli, že jde o stížnosti podané podle zákona o státním zastupitelství, nikoli podle zákona o informacích.

[14] Nelze přehlédnout, že podle § 13a odst. 1 zákona o státním zastupitelství je úkolem správy státního zastupitelství vytvářet státnímu zastupitelství podmínky k řádnému výkonu jeho působnosti, a dohlížet způsobem a v mezích tímto zákonem stanovených na řádné plnění úkolů státnímu zastupitelství svěřených. V tomto případě patrně nelze nalézt důvody, pro které by se neměla takto chápaná správa vztahovat též na vrcholný orgán soustavy státních zastupitelství. Jinak je však tomu v případě realizace práva na svobodný přístup k informacím. Jak již bylo uvedeno, poskytování informací se děje v zákonem upraveném procesním rámci. To znamená, že existuje hierarchicky uspořádaná soustava, v rámci které je určen subjekt, který o žádosti rozhoduje a rovněž subjekt, který rozhoduje o opravném prostředku. V souzené věci dochází ke specifické situaci v tom, že povinný subjekt, který je v rámci své vlastní působnosti vrcholným orgánem, by měl být v této dílčí specifické agendě považován za správní orgán I. stupně. Právní předpisy nedávají spolehlivou odpověď, že by v tomto specifickém případě mělo být odvolacím orgánem právě Ministerstvo spravedlnosti a ani výše uvedené úvahy takovému závěru nesvědčí, spíše naopak.

[15] Není podstatné odlišnosti v právní úpravě týkající se Nejvyššího státního zástupce a např. Nejvyššího správního soudu. Pokud by měl být právní názor žalobce a krajského soudu správný, o žádosti o poskytnutí informace by v I. stupni rozhodoval jeho předseda a o odvolání resp. stížnosti proti jeho rozhodnutí by rozhodovalo Ministerstvo spravedlnosti. Konečné rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací však je rozhodnutím, jímž jsou dotčena veřejná subjektivní práva a lze jej napadnout žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. u správního soudu. Po podání kasační stížnosti by se jí zabýval Nejvyšší správní soud nyní však již nikoli v pozici správního orgánu I. stupně, ale jako vrcholná soudní instituce v posledním stupni. Pokud by měl mít správní orgán I. stupně na věc odlišný právní názor než orgán rozhodující o opravném prostředku, bylo by velmi nevhodné, aby „správní orgán I. stupně“ byl s tímto odlišným právním názorem posléze znovu konfrontován,

tentokrát již v pozici soudní instituce, proti jejímuž rozhodnutí již není opravný prostředek přípustný.

[16] Krajský soud při rozhodování vycházel z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, která se zabývala funkční příslušností při rozhodování o opravném prostředku proti rozhodnutí předsedy okresního soudu o neposkytnutí informace. Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, čj. 4 Ans 1/2009 - 54, k závěru, že v takovém případě je funkčně nadřízeným orgánem nikoli předseda krajského soudu, ale Ministerstvo spravedlnosti. V této věci však nastala jiná procesní situace. Jak již bylo uvedeno, ačkoli je poskytování informací realizací správy státního zastupitelství a nikoli výkonem jeho působnosti, přesto nelze od zákonem vymezené působnosti povinného subjektu zcela odhlédnout, neboť právě k této působnosti se poskytované informace vztahují. V citované věci soud neřešil otázku, *zda* je zde orgán nadaný funkční příslušností, nebylo sporu, že takový orgán nalézt lze, ale to, *kdo* je tímto orgánem. Bylo třeba posoudit, zda je jím předseda instančně nadřízeného soudu, či Ministerstvo spravedlnosti. Nejvyšší správní soud přisvědčil v pořadí druhé variantě. Nezabýval se však tím, zda případně může nastat situace, že takový orgán v důsledku postavení povinného v institucionální soustavě určit nelze.

[17] Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že k tomu došlo právě v projednávané věci. Jestliže tu není orgán, který by byl při výkonu působnosti instančně nadřízen Nejvyššímu státnímu zastupitelství, pak tu nemůže být ani orgán, který by byl nadán takovou kompetencí při vyřizování žádosti o informace, které se k této působnosti vztahují.

[18] Právnímu názoru krajského soudu nesvědčí ani instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 21. 12. 1999, M-1827/99, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. I krajský soud si byl vědom, že nejde o obecně závazný právní předpis, ale o výkladovou pomůcku k aplikaci § 16 odst. 2 zákona o informacích. Přesto však, pokud má být využita jako podpůrný argument, musí její obsah korespondovat ostatním důvodům. Tak tomu však není. Ustanovení § 7 odst. 1 instrukce sice stanoví, že o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje Ministerstvo spravedlnosti, současně však pro případy, kdy povinným subjektem podle § 2 písm. b) instrukce je státní zastupitelství, resp. vedoucí státní zástupce, rozhoduje o odvolání proti němu vedoucí státní zástupce vyššího státního zastupitelství. Rozhodně tedy nelze výkladem této instrukce podpořit názor, že by v případě, kdy je povinným subjektem Nejvyšší státní zastupitelství, mělo o opravném prostředku proti němu rozhodovat Ministerstvo spravedlnosti, když ani u nižších státních zastupitelství se takový postup nepředpokládá.

[19] Tím spíše názoru krajského soudu nesvědčí instrukce Ministerstva spravedlnosti ze dne 24. 7. 2009, čj. 13/2008-SOSV-SP, kterou krajský soud rovněž zmínil. Ta v § 7 odst. 1 *in fine* výslovně uvádí, že bylo-li vydáno rozhodnutí Nejvyšším státním zastupitelstvím, rozhoduje o odvolání proti němu nejvyšší státní zástupce. Takový postup je v souladu s pravidlem, podle kterého je odvolacím orgánem proti rozhodnutí státního zastupitelství nejbližší vyšší státní zastupitelství. Pokud je podána žádost o poskytnutí informací a povinným subjektem je státní zastupitelství, je o opravném prostředku vždy rozhodováno v resortu státního zastupitelství. Pokud takové pravidlo platí v případě státních

zastupitelství nižších stupňů, není rozumný důvod, aby tomu bylo v případě Nejvyššího státního zastupitelství jinak. Rozhodně však nelze ani touto instrukcí argumentovat na podporu názoru, že o odvolání v takovém případě rozhoduje Ministerstvo spravedlnosti, neboť z instrukce vyplývá pravý opak.

[20] Právní předpisy tedy nedávají jednoznačnou odpověď, který orgán je funkčně příslušný k rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí o žádosti, pokud je povinným subjektem Nejvyšší státní zastupitelství. Bylo proto třeba vycházet z § 20 odst. 5 zákona o informacích, podle kterého nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Proto také nejvyšší státní zástupce v organizačním řádu ze dne 25. 6. 2007 stanovil, že rozhodnutí ve věcech podání informace podepisuje v prvním stupni náměstek nejvyššího státního zástupce pro legislativu a mezinárodní pomoc a nejvyšší státní zástupce rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí Nejvyššího státního zastupitelství jako povinného subjektu ve věcech podání informace podle zákona o informacích.

[21] S odkazem na shora uvedené skutečnosti shledal Nejvyšší správní soud kasační stížnost důvodnou. Proto rozsudek krajského soudu zrušil podle § 110 odst. 1 s. ř. s. a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 26. dubna 2011

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu