



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Hubáčka a soudců JUDr. Elišky Cihlářové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **J. K.**, zastoupen Mgr. Kamilou Roučkovou, advokátkou se sídlem Minská 3/1003, Praha 10, proti žalovanému: **Městský úřad Roudnice nad Labem**, se sídlem Karlovo nám. 21, Roudnice nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 6. 2013, č. j. 15 A 38/2013 – 31,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobce J. K. domáhá u Nejvyššího správního soudu vydání rozsudku, kterým by byl zrušen rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 26. 6. 2013, č. j. 15 A 38/2013 – 31, a věc vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení.

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále také „krajský soud“) napadeným rozsudkem zamítl žalobu, kterou se žalobce domáhal ochrany proti nečinnosti žalovaného spočívající v nevydání „rozhodnutí, kterým se mu odepírá nahlédnout do přijatých usnesení vždy uvedených v zápise schůze Rady města Roudnice nad Labem konaných dne 9. 11. 2011 a jejich příloh a podkladů, které jsou součástí těchto přijatých usnesení nebo na základě kterých rada rozhodovala.“

Podle krajského soudu se žalovaný nedopustil nečinnosti, pokud na základě incidentu ze dne 19. 12. 2012 nevyhotovil usnesení o odmítnutí nahlédnutí do zápisu jednání, popř. usnesení rady města a místo toho vyhotovil pouze úřední záznam. Fyzické

nahlížení občanů obce do dokumentů, které jsou uvedeny v ust. § 16 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“), se neuskutečňuje ve správním řízení. Proto žalovaný nebyl povinen vydávat usnesení o odmítnutí nahlížení do spisu ve smyslu ust. § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Nebyl povinen vydávat ani rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu ust. § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“). Obecní zřízení tuto povinnost neukládá, a tudíž vyhotovený úřední záznam odpovídá stávající právní úpravě. Občan obce má zaručen přímý přístup pouze k usnesením rady obce včetně příloh a podkladů, a to formou nahlédnutí a pořízení výpisů, nikoliv však i k zápisům z jednání rady obce, jako je tomu v případě zápisů z jednání zastupitelstva. Požadavku nahlédnout do zápisu z jednání rady obce nelze vyhovět v režimu ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení, nýbrž v režimu informačního zákona. Žalobce ovšem netvrdí, že by podal v kvalifikované podobě žádost o poskytnutí zápisu z jednání rady obce ze dne 9. 11. 2011 ve smyslu ust. § 13 informačního zákona. Nepodal-li žalobce příslušnou žádost, nelze u žalovaného dovodit nečinnost, neboť žalobcem nebylo iniciováno správní řízení, v jehož rámci by byl žalovaný povinen vydávat usnesení o odmítnutí nahlížení do spisu ve smyslu ust. § 38 odst. 5 správního řádu ani rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu ust. § 15 odst. 1 informačního zákona.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalobce jako stěžovatel (dále jen „stěžovatel“) v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodu podřaditelného pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Stěžovatel namítl, že obecní zřízení jako zvláštní zákon nestanovuje postup při odepření občanům nahlízet do dokumentů orgánů obce. V tento okamžik se použije ust. § 2 odst. 2 správního řádu a jeho ust. § 38 odst. 5. Odepřel-li správní orgán osobě nahlízet do spisu nebo jeho části, vydá o tom usnesení, které se oznamuje pouze této osobě. Žalovaný pochybil, když nevydal usnesení o odepření stěžovateli nahlédnout do přijatých usnesení uvedených v zápise schůze Rady města Roudnice nad Labem konaných dne 9. 11. 2011 a jejich příloh a podkladů. Další vada napadeného rozsudku je, že nemá náležitosti dle ust. § 54 s. ř. s. Přestože žalovaný úřad zastupovala zaměstnankyně úřadu Mgr. T. F., není v napadeném rozsudku označena jako zástupce žalovaného. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek krajského soudu, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na svá dřívější vyjádření.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není opodstatněná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nedostatku náležitostí napadeného rozsudku. Podle stěžovatele měla být v rozsudku uvedena zástupkyně žalovaného. Tato námitka je nedůvodná.

pokračování

Podle ust. § 54 odst. 2 věty první s. ř. s. musí rozsudek obsahovat mimo jiné označení zástupců účastníků řízení. Z vyjádření žalovaného k žalobě ze dne 27. 2. 2013 je nicméně patrné, že Mgr. T. F. v řízení vystupovala jako zaměstnankyně žalovaného. Ačkoliv tedy bylo v tomto vyjádření uvedeno, že žalovaný je zastoupen Mgr. T. F., bylo zřejmé, že se nejedná o zastoupení ve smyslu ust. § 35 s. ř. s., nýbrž o jednání jménem správního orgánu osobou k tomu oprávněnou ve smyslu ust. § 33 odst. 5 s. ř. s. Za zástupce účastníka řízení podle ust. § 54 odst. 2 věty první s. ř. s. je přitom nutné považovat pouze osoby zastupující účastníka řízení podle ust. § 35 s. ř. s., nikoliv osoby jednající jménem účastníka podle ust. § 33 s. ř. s. Jelikož žalovaný v řízení zastoupen nebyl, postupoval krajský soud zcela správně, když v záhlaví rozsudku neuvedl žádného zástupce žalovaného.

Stěžovatel dále brojí proti meritornímu posouzení věci krajským soudem. Žalovaný totiž podle něj byl povinen vydat usnesení o odmítnutí nahlédnout do spisu podle správního řádu, a byl tudíž nečinný. Ani tuto námitku však Nejvyšší správní soud neshledal důvodnou.

Především je nutno poznamenat, že jednání rady obce vedoucí k přijetí usnesení, které nemá povahu rozhodnutí, jímž se zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, není správním řízením ve smyslu ust. § 9 správního řádu. V důsledku toho není o takovém jednání rady obce veden správní spis. Ačkoliv ust. § 17 a 38 správního řádu výslovně nestanoví, že správní spis je veden pouze ve správním řízení, tato skutečnost vyplývá mimo jiné ze zařazení těchto ustanovení do části druhé správního řádu nazvané „Obecná ustanovení o správním řízení“. Tento závěr lze vyčíst i z kontextu ust. § 38 správního řádu, který hovoří o účastnících, tj. účastnících řízení. Ustanovení § 38 odst. 5 správního řádu proto nemůže přímo dopadat na situaci nahlížení do usnesení rady obce, jejich příloh a podkladů či do zápisu o jednání rady obce.

Ust. § 38 odst. 5 správního řádu v dané věci nelze aplikovat ani analogicky, jak se domáhá stěžovatel. Analogická aplikace ustanovení správního řádu by totiž byla možná pouze v případě, že by zde nebyla žádná speciální úprava řešící přímo posuzovanou situaci. Totéž ostatně platí pro přímou aplikaci ustanovení správního řádu jakožto *lex generalis* dle ust. § 1 odst. 2 správního řádu (*poznámka soudu - stěžovatel zřejmě omylem odkazuje na ust. § 2 odst. 2 správního řádu*). V daném případě však existuje speciální procesní úprava, konkrétně jde o úpravu obsaženou v informačním zákoně. Použití ust. § 38 odst. 5 správního řádu na základě pravidla obsaženého v ust. § 1 odst. 2 správního řádu ani jeho analogická aplikace proto v dané věci nepřichází v úvahu.

Podle ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení občan obce, který dosáhl věku 18 let, má právo nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.

Nahlédnutí do dokumentů je přitom jednou z forem poskytování informací (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2006, č. j. 5 As 3/2006 - 70, ze dne 27. 6. 2012, č. j. 9 Ans 7/2012 - 56, nebo ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 - 78;

všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení tedy upravuje specifický případ poskytování informací. Specifický je okruhem oprávněných osob, povinných osob, poskytovaných informací i formy poskytování. Neupravuje však již samotný proces poskytování těchto informací. Jak již Nejvyšší správní soud opakovaně vyslovil (viz rozsudky ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, nebo ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47), je-li povinnému subjektu uloženo poskytovat některé informace podle informačního zákona, pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis, který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje. Povaha povinného subjektu podle informačního zákona mu totiž umožňuje, aby plnil všechny své procesní povinnosti, které z tohoto zákona plynou. Není přitom pochyb o tom, že žalovaný je povinným subjektem podle informačního zákona (viz jeho ust. § 2 odst. 1). Postup při nahlížení do dokumentů podle ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení (včetně postupu při nevyhovění žádosti o nahlížení apod.) se tedy řídí informačním zákonem.

Výše uvedené má za následek, že bez ohledu na to, zda oprávněná osoba žádá o informace v režimu ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení či v režimu obecné úpravy informačního zákona, je procesní postup jednotný a řídí se příslušnými ustanoveními informačního zákona. Není přitom povinností žadatele o informace právně kvalifikovat, podle jaké zákonné normy se domáhá informace na povinném subjektu. Je naopak úkolem povinného subjektu posoudit, o jaké informace se ve skutečnosti jedná a podle kterého právního předpisu má postupovat při jejich poskytnutí, případně jejich odepření (viz rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2010, č. j. 2 Ans 7/2010 - 175, nebo ze dne 19. 2. 2013, č. j. 8 Aps 5/2012 - 47).

Ustanovení § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení poskytuje právní základ pro nahlížení do usnesení rady obce. Nelze však na základě něj nahlížet do zápisů z jednání rady obce (z této skutečnosti vychází i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2005, č. j. 6 As 40/2004 - 62, č. 711/2005 Sb. NSS). Citované ustanovení totiž například výslovně hovoří o nahlížení do usnesení a zápisu z jednání zastupitelstva obce, kdežto v případě rady obce uvádí pouze možnost nahlížení do jejích usnesení. Pod pojmem „usnesení rady obce“ je přitom nutno chápat i přílohy, na které toto usnesení odkazuje. Pokud však jde o jiné podklady pro jednání a hlasování rady obce, ty již nelze považovat za součást usnesení, a sdílí tudíž stejný režim jako zápis z jednání zastupitelstva obce. Žádost o nahlédnutí do nich, respektive o sdělení informací v nich obsažených, podléhá výlučně režimu informačního zákona.

Samotný proces poskytování informací (jakoukoliv formou, včetně nahlížení do dokumentů) včetně jejich odepření se tedy v případě usnesení rady obce, jejích příloh a podkladů i zápisů z jejích jednání vždy řídí informačním zákonem. Uvedené rozlišování právního základu tedy není z procesního hlediska pro žadatele nijak významné. Určení právního základu je navíc úkolem povinného subjektu.

V nyní projednávané věci měl tedy sám žalovaný vyhodnotit, že žádost stěžovatele o nahlédnutí do dokumentů je částečně žádostí podle ust. § 16 odst. 2 písm. e) obecního zřízení a částečně žádostí podle informačního zákona, a ve vztahu k oběma částem měl

pokračování

postupovat podle informačního zákona. Nelze sice říci, že by byl žalovanému zcela zřejmý tento dvojitý režim žádosti stěžovatele, nicméně postup žalovaného odpovídá procesní úpravě obsažené v informačním zákonu.

Stěžovatel totiž požádal o nahlédnutí do příslušných dokumentů ústně. V situaci, kdy žalovaný této žádosti plně nevyhověl, jednal v režimu ust. § 13 odst. 2 informačního zákona. Podle něj, „[n]ení-li žadatelé na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně.“ Toto ustanovení tedy stanoví zvláštní pravidlo pro ústní žádost o poskytnutí informace. Ačkoliv informační zákon výslovně umožňuje podání žádosti také ústně, vyjímá v takovém případě postup povinného subjektu ze standardního formalizovaného režimu a pro případ nespokojenosti žadatele s vyřízením jeho žádosti po něm požaduje, aby podal žádost písemně. Teprve o písemné žádosti lze vést formalizovaný proces a například vyzývat žadatele k doplnění či upřesnění žádosti či rozhodovat o odložení žádosti nebo jejím odmítnutí. Ústní žádost nemůže být podkladem pro vydání jakéhokoliv rozhodnutí (shodný názor zastává i odborná literatura, viz např. Furek, A.; Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha : Linde, 2012, s.541-542; Kužílek, O.; Žantovský, M. *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha : Linde, 2002, s. 41; dále srov. ust. § 6 odst. 2 instrukce Ministerstva spravedlnosti č. 13/2008-SOSV-SP, kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů; nebo čl. 9 odst. 1 metodického pokynu ke sjednocení postupu orgánů veřejné správy při zajištění práva fyzických a právnických osob na poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, schváleného usnesením Vlády České republiky č. 875 + 2P ze dne 6. 9. 2000, dostupného na <http://kormoran.vlada.cz>).

Lze uzavřít, že na základě ústní žádosti stěžovatele nebyl žalovaný povinen vydat žádné rozhodnutí a nebyl tudíž nečinný. Nebyl-li stěžovatel spokojen s vyřízením své žádosti, měl podle ust. § 13 odst. 2 informačního zákona podat žádost písemně. Teprve poté by bylo možné hovořit o nečinnosti žalovaného, jestliže by neposkytl stěžovateli požadované informace ani by nerozhodl o odložení či odmítnutí žádosti. Požadavkům dobré správy by jistě odpovídalo, kdyby žalovaný stěžovatele poučil o nutnosti podat podle ust. § 13 odst. 2 informačního zákona žádost písemně, nicméně absence takového poučení nemůže nic měnit na závěru, že žalovaný nebyl nečinný.

I když se náhled Nejvyššího správního soudu na povahu ústní žádosti stěžovatele částečně liší od náhledu krajského soudu, výrok jeho rozsudku stojí na důvodech, které v řízení před Nejvyšším správním soudem v podstatné míře obstály (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Zejména pak krajský soud učinil zcela správný závěr o nemožnosti aplikace ust. § 38 odst. 5 správního řádu na žádost stěžovatele. Stěžovatel přitom omezil kasační přezkum právě pouze na správnost tohoto závěru (s výjimkou tvrzeného nedostatku náležitosti napadeného rozsudku).

S ohledem na výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je nedůvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

Ve věci rozhodl v souladu s § 109 odst. 2 s. ř. s., podle něhož rozhoduje Nejvyšší správní soud o kasační stížnosti zpravidla bez jednání, když neshledal důvody pro jeho nařízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1, věta první s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšnému žalovanému pak podle obsahu spisu žádné náklady v řízení o kasační stížnosti před soudem nevznikly. Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 29. srpna 2013

JUDr. Jaroslav Hubáček
předseda senátu