



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **E. P.**, zastoupena JUDr. Petrem Medunou, advokátem se sídlem Revoluční 23, Praha 1, proti žalovanému: **Národní zemědělské muzeum**, se sídlem Kostelní 1300/44, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 12. 2011, č. j. NZM-000/837/2011, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 11. 2014, č. j. 3 A 21/2012 – 29,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Dne 22. 11. 2011 podala žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „zákon o informacích“), adresovanou Národnímu zemědělskému muzeu Praha (dále „NZM“). Požadovala identifikaci veškerého movitého majetku, který se nacházel v nemovitostech označovaných jako Lovecký zámek Ohrada na adrese Ohrada 17, Hluboká nad Vltavou (dále „nemovitosti“), v době, kdy tyto nemovitosti přešly do užívání Československého státu.

[2] Na její žádost odpověděl dne 23. 11. 2011 generální ředitel NZM tak, že požadované informace nelze poskytnout. NZM totiž nezískalo nemovitosti na základě zákona č. 143/1947 Sb., o převodu majetku hlubocké větve Schwarzenbergů na zem Českou, ale až k 1. 1. 1961 od Československých státních lesů. Tuto informaci doplnil generální ředitel NZM poukazem na skutečnost, že nemovitosti přešly nejprve v roce 1947 do majetku státu, a poté byly v roce 1949 převedeny na České státní lesy. V roce 1956 byly dále převedeny na Krajskou správu lesů, konkrétně na Státní lesy České Budějovice – lesní závod Hluboká nad Vltavou. NZM poté v roce 1961 spolu s nemovitostmi nepřevzalo žádné podklady, na základě kterých by bylo možné identifikovat movitý majetek, který se v nemovitostech nacházel v době jejich přechodu do rukou státu.

[3] V návaznosti na odpověď generálního ředitele NZM podala stěžovatelka dne 12. 12. 2011 Ministerstvu zemědělství prostřednictvím NZM stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace. V této stížnosti namítala, že pokud žalovaný trval na tom, že požadovanou informaci nedisponuje, měl postupovat v souladu se zákonem, konkrétně s § 14 a násl. zákona o informacích, což však neučinil, čímž porušil procesní práva stěžovatelky. Stěžovatelka požádala ministerstvo zemědělství, aby přikázalo žalovanému žádost vyřídit, případně aby jí informace poskytlo samo.

[4] Generální ředitel NZM tuto stížnost Ministerstvu zemědělství neposlal a sám ji vyřídil přípisem ze dne 20. 12. 2011, č. j. NZM-000/837/2011 tak, že se stížnosti nevyhovuje. Dospěl k závěru, že stěžovatelka nepodává stížnost ze žádného ze zákonných důvodů. Pouze ji neuspokojila úplná informace, že muzeum požadovanou informaci nedisponuje, což však není důvod k podání stížnosti dle zákona o informacích.

II. Posouzení městským soudem

[5] Proti rozhodnutí o nevyhovění stížnosti podala stěžovatelka dne 23. 2. 2012 žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 6. 11. 2014, č. j. 3 A 21/2012 – 39, zamítnul. Stěžovatelka v žalobě namítala nesprávnost postupu žalovaného, který její stížnost nepředal Ministerstvu zemědělství, jak požadovala, a namísto toho o ní sám rozhodnul.

[6] Při hodnocení postupu žalovaného vycházel soud ze skutečnosti, že žalovaný je samostatnou státní příspěvkovou organizací zřízenou ministerstvem zemědělství, hospodář s majetkem České republiky, přičemž se řídí zvláštními právními předpisy a příslušnými ustanoveními zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR“). Dle § 20 odst. 5 zákona o informacích 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.

[7] Po posouzení zákonných ustanovení vztahujících se ke vztahu žalovaného a Ministerstva zemědělství jako jeho zřizovatele dospěl soud k závěru, že žalovaný je povinnou osobou ve smyslu zákona o informacích a současně, že ministerstvo není vůči žalovanému ve vztahu nadřízenosti ve smyslu tohoto zákona, neboť takový vztah mezi

uvedenými subjekty žádným zákonem založen není. Nelze jej dovodit ani ze zřizovací listiny žalovaného. Tento závěr podporuje skutečnost, že účelem žalovaného NZM je plnění funkce muzea ve smyslu § 2 odst. 3 zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy – v tomto smyslu není ministerstvo vůči NZM nadřízeným orgánem nadaným odbornou kompetencí.

[8] Vztah těchto dvou subjektů jako vztah státní příspěvkové organizace a jejího zřizovatele je upraven zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých zákonů (dále jen „rozpočtová pravidla“). Tento zákon však upravuje především finanční vázanost mezi nimi. Vztah je dále konkretizován ve zřizovací listině žalovaného, která se však nevztahuje na podávání informací ve smyslu zákona o informacích. Povinnou osobou ve smyslu § 16a zákona o informacích je proto generální ředitel NZM.

[9] O stížnosti žalované tedy správně rozhodl generální ředitel žalovaného, přičemž z obsahu jeho odpovědi je zřejmé, že postup povinného subjektu potvrdil.

[10] V závěru odůvodnění se soud zabýval otázkou, zda byla žádost o informace řádně zodpovězena. Dospěl k závěru, že žalovaný svým tvrzením, že požadovanou informaci nemá k dispozici, poskytl žalobkyni reálnou informaci, která je v souladu se skutečným stavem věci. Vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace nepřicházelo v úvahu. Žádost byla vyřízena poskytnutím doprovodné informace o neexistenci požadované informace u povinného subjektu (včetně sdělení, který jiný subjekt by přicházel v úvahu jako disponent požadovaných informací).

III. Kasační stížnost

[11] Žalobkyně podala proti rozhodnutí městského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) až d) s. ř. s. Namítá nepřezkoumatelnost rozsudku a jeho nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem, jelikož tento se nevypořádal s námitkou nezákonnosti postupu žalovaného, kdy o žádosti stěžovatelky i o opravném prostředku (stížnosti na vyřízení žádosti) rozhodovala táž osoba – generální ředitel NZM.

[12] Tímto postupem žalovaný porušil zásadu dvojinstančnosti řízení a postup daný § 16a zákona o informacích, v důsledku čehož je jeho rozhodnutí nezákonné. V této souvislosti odkazuje stěžovatelka na argumentaci Nejvyššího správního soudu uvedenou v rozsudku ze dne 10. 10. 2013, sp. zn. 9 As 82/2013: „...Nejvyšší správní soud dovodil, že žalovaná je povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z toho důvodu je také povinna vytvořit si takový organizační aparát k vyřizování žádostí o informace, který bude splňovat podmínky dvojinstančního rozhodování. Určení či vytvoření nadřízeného orgánu k rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací je přitom třeba provést tak, aby bylo vyhověno účelu zásady dvojinstančnosti. Zásada dvojinstančnosti řízení vyjadřuje obecné oprávnění účastníků správního řízení napadnout každé rozhodnutí správního orgánu prvního stupně řádným opravným prostředkem, k jehož přezkoumání je povolán orgán vyššího stupně. Podstatou opravného řízení je revizní činnost přezkumných orgánů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2007, č. j. 5 As

81/2006 – 62). *Zásada dvojinstančnosti dále znamená, že řízení probíhá ve dvou stupních. Rozhodnutí prvostupňového orgánu tedy podléhá kontrole odvolacího orgánu. Tato dvojinstančnost zajišťuje nejen dvojí posouzení věci, ale je také cestou k nápravě a odstranění vad, které se vyskytly v řízení před prvním stupněm (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 AfS 15/2007 – 75).*“

[13] Dále stěžovatelka namítá porušení § 5 zákona o informacích žalovaným, jelikož tento nesplnil povinnost zveřejnit informace o postupu, který musí jakožto povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů. Dle § 5 odst. 4 InfZ je žalovaný povinen tyto informace zveřejňovat též způsobem umožňujícím dálkový přístup.

[14] Poslední kasační námitkou stěžovatelky jsou vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Tvrzení žalovaného, že nemá požadované informace k dispozici, se dle jejího názoru nezakládá na pravdě. Základem dnešního muzea jsou sbírky loveckých trofejí a vycpanin, které byly v nemovitostech soustředěny v roce 1842 a od roku 1844 zpřístupněny veřejnosti. Muzeum od té doby do dneška sídlí v témže objektu a kontinuita jeho činnosti nikdy nebyla přerušena. Navíc i z publikovaných materiálů o muzeu je zřejmé, že žalovaný má informace o celé řadě věcí, které se na zámku v inkriminované době vyskytovaly. Soud se přitom bez dalšího ztotožnil s tvrzením žalovaného o neexistenci informací.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[15] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout pro nepřijatelnost. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejprve je třeba korigovat závěr městského soudu týkající se povahy dokumentů vydaných NZM v návaznosti na stěžovatelčinu žádost o informace. Soud dovodil, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 zákona o informacích nepřipadalo v daném případě v úvahu. Stěžovatelce byla naopak poskytnuta doprovodná informace ve smyslu § 3 odst. 6 zákona. S tímto závěrem Nejvyšší správní soud nesouhlasí. Stěžovatelka požadovala po NZM informace o movitém majetku, který se v nemovitostech k určitému datu nacházel. Odkaz na odlišný subjekt, který by měl těmito informacemi disponovat, nelze uspokojivě považovat za poskytnutí informací dle zákona o informacích. Z materiálního hlediska jde naopak o rozhodnutí o odmítnutí žádosti dle § 15 zákona. Na návazné úkony je potom rovněž nutné pohlížet materiálně. Stížnost stěžovatelky je tak třeba považovat za odvolání podle § 16 zákona o informacích, o němž rozhodl dne 20. 12. 2011 generální ředitel NZM postupem dle § 16 odst. 3 zákona.

IV. A) K námitce nesprávného postupu žalovaného

[18] Odlišné posouzení charakteru předmětných rozhodnutí však nijak nezasáhlo do stěžovatelčinych práv, jelikož nemělo vliv na posouzení otázky, která je v dané věci klíčová. Tou je námitka nesprávnosti postupu žalovaného, který stížnost (*materielně odvolání*) proti postupu při poskytování informací (*resp. proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti*) nepředal Ministerstvu zemědělství a rozhodl o ní sám prostřednictvím svého generálního ředitele. Z procedurálního hlediska je totiž vyřizování odvolání dle zákona o informacích obdobné procesu vyřizování stížnosti, subjekt příslušný rozhodovat o těchto opravných prostředcích je v obou případech totožný.

[19] Při posuzování, kdo je tímto subjektem nadřízeným v režimu zákona o informacích, je potom třeba vycházet z § 20 odst. 5 tohoto zákona. Ten stanoví, že nelze-li dle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení ten, kdo stojí v čele povinného subjektu.

[20] Dle § 178 odst. 1 správního řádu je nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon, příp. správní orgán, který rozhoduje o odvolání či vykonává dozor.

[21] Funkčními vazbami v režimu zákona o informacích se zabýval Nejvyšší správní soud např. v rozsudku ze dne 18. 9. 2007, sp. zn. 6 As 28/2007. Posuzoval zde vztah mezi Národním památkovým ústavem a jeho zřizovatelem, tedy Ministerstvem kultury. Přitom vycházel z těsnosti vzájemných vazeb subjektů a hierarchie jejich vztahů. Provedl rozbor statutu Národního památkového ústavu a jednotlivých právních předpisů, které se k jeho fungování vztahují, a dospěl k závěru, že Ministerstvo kultury lze považovat za orgán nadřízený Národnímu památkovému ústavu. Zároveň vyslovil obecný názor, že „...v případě veřejných institucí je nutno v každém případě *ad hoc* zkoumat, zda subjektem příslušným k rozhodnutí o odvolání je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, anebo zda existují tak úzké vztahy a vazby, jež dovolují vyslovit závěr o existenci subjektu nadřízeného...“

[22] Nejvyšší správní soud v duchu citované judikatury a právních předpisů vycházel při hledání odpovědi na otázku, kdo je vůči NZM v postavení orgánu druhého stupně (zda generální ředitel jako ten, kdo stojí v čele subjektu, nebo Ministerstvo zemědělství jako jeho zřizovatel) z právních předpisů a dokumentů upravujících postavení a pravomoc jednotlivých subjektů, konkrétně ze zřizovací listiny NZM, ze zákona o majetku ČR, z rozpočtových pravidel a ze zákona o ochraně sbírek muzejní povahy.

[23] Ze zřizovací listiny žalovaného vydané dne 19. 4. 2006, č. j. 11560/2006 – 11000 vyplývá, že se jedná o státní příspěvkovou organizaci, jejímž zřizovatelem je Ministerstvo zemědělství. Jde o právnickou osobu hospodářící s majetkem ČR dle zákona o majetku ČR a plnící funkce muzea ve smyslu § 2 odst. 3 zákona o ochraně sbírek muzejní povahy. Dle bodu VIII. zřizovací listiny je statutárním orgánem NZM generální ředitel, kterého jmenuje a odvolává ministr zemědělství.

[24] Dle § 48 odst. 1 zákona o majetku ČR zřizovatel provádí kontrolu dodržování povinností stanovených právními předpisy při hospodaření s majetkem v jeho správě. Z rozpočtových pravidel poté vyplývá nadřízenost zřizovatele vůči konkrétní příspěvkové organizaci ve vztahu k finančním prostředkům, s nimiž tato organizace hospodáří.

[25] Z dikce zákona o ochraně sbírek muzejní povahy vyplývá, že NZM je poskytovatelem standardizovaných veřejných služeb, spravuje sbírky zapsané v centrální evidenci sbírek, jejichž vlastníkem je Česká republika (§ 2 odst. 8). Nadřízeným orgánem nadaným odbornou kompetencí je v režimu tohoto zákona Ministerstvo kultury.

[26] Nejvyšší správní soud dospěl po provedeném rozboru k závěru, že v žádném z právních předpisů vztahujících se k funkčnímu propojení NZM a Ministerstva zemědělství, nejsou vymezeny kompetence takovým způsobem, aby bylo možné aplikovat § 178 správního řádu. Nelze tedy dovodit, že při rozhodovací činnosti NZM týkající se poskytování údajů o movitých věcech v režimu zákona o informacích, je Ministerstvo zemědělství jemu nadřízeným orgánem.

[27] Vzhledem k tomu, že právní úprava nesvěřuje ministerstvu zemědělství v tomto směru žádnou pravomoc, uplatní se druhá část ustanovení § 20 odst. 5 zákona o informacích - v odvolacím řízení rozhoduje osoba stojící v čele povinného subjektu. V případě postupu NZM podle zákona o informacích jsou tedy kompetence k rozhodování o oprávněném prostředku svěřeny jeho generálnímu řediteli. Posouzení této otázky městským soudem tak shledává Nejvyšší správní soud správným.

[28] Kompetentní rozhodovat o stížnostech a odvoláních v režimu zákona o informacích je v tomto případě generální ředitel NZM. Z procesního hlediska nedošlo v daném případě k žádnému pochybení. Z hlediska ochrany stěžovatelčiných hmotných práv je podstatný důvod odmítnutí žádosti, tedy skutečnost, že povinný subjekt požadované informace nemá. Nejvyšší správní soud přitom upozorňuje na skutečnost, že formulace žádosti o informace je plně v kompetenci tazatele, je tedy na něm, aby okruh požadovaných informací co nejpřesněji vymezil. Povinný subjekt poskytnutím informací odpovídá na jeho žádost. V této souvislosti je vhodné zmínit rozhodnutí rozšířeného senátu zdejšího soudu ze dne 24. 8. 2010, č. j. 4 As 3/2008 – 78, který dovodil, že míra precizace žalobních bodů do značné míry určuje i to, jaké právní ochrany se účastníkovi u soudu dostane. Tento závěr lze vztáhnout i na vztah mezi žádostí o informace a jejich poskytnutím – míra konkretizace požadovaných informací přímo určuje míru konkrétnosti poskytnutých informací. Stěžovatelka ve své původní žádosti požadovala informace o veškerém movitém majetku v nemovitostech v době jejich přechodu na stát. Na takto formulovanou otázku dostala od povinného subjektu odůvodněnou informaci, že tyto informace nemá, jelikož nemovitosti v tomto období nabyly jiný subjekt.

[29] Stěžovatelce tak ani po vynesení tohoto rozsudku nic nebrání informace získat tak, že se dotáže subjektu, do jehož vlastnictví nemovitosti v inkriminovaném období přešly.

IV. B) K ostatním kasačním námitkám

[30] Další kasační námitkou stěžovatelky je porušení povinnosti žalovaného zveřejňovat informace o postupu, který musí jakožto subjekt povinný dle zákona o informacích dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožádání občanů.

[31] Stěžovatelka namítá rovněž vady řízení ve smyslu § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., protože tvrzení žalovaného, že nemá požadované informace k dispozici, se dle jejího názoru nezakládá na pravdě.

[32] Ve vztahu k postupu žalovaného stěžovatelka dále vytýká porušení dvojinstančnosti řízení. V této souvislosti odkazuje na judikaturu zdejšího soudu a dovozuje, že NZM jako subjekt povinný dle zákona o informacích musí vytvořit takový organizační aparát k vyřizování žádostí o informace, který bude splňovat podmínky dvojinstančního rozhodování. Poněvadž se soud k této otázce nevyjádřil, považuje jeho rozhodnutí za nepřezkoumatelné.

[33] Jelikož stěžovatelka žádnou z těchto námitek neuplatnila v řízení před krajským soudem, ačkoliv tak učinit mohla, Nejvyšší správní soud se jimi v souladu s § 104 odst. 4) s. ř. s. nezabýval. Nejvyšší správní soud totiž přezkouvává pouze zákonnost závěrů krajských soudů k jednotlivým skutkovým a právním otázkám, které jim byly v žalobách předestřeny, jak ostatně již v minulosti několikrát judikoval, např. v rozsudku ze dne 25. 9. 2008, č. j. 8 Afs 48/2006 – 155. Za této situace proto nemůže ani obstát námitka dovozující nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu, jestliže se jednou z těchto námitek nezabýval.

V. Závěr a náklady řízení

[34] Stěžovatelka se svými námitkami neuspěla; jelikož Nejvyšší správní soud neshledal důvod pro zrušení napadeného rozsudku z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[35] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatelka neměla ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovanému pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec jeho běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 11. února 2015

JUDr. Marie Žiškova

předsedkyně senátu