č. j. 7 A 109/2001 - 52

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Zdeňka Pivoňky a JUDr.Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně **A. – O.,** právnické osoby - organizační složky sdružení A., proti žalovanému **Ministerstvu zemědělství**, se sídlem Praha 1, Těšnov 17, o žalobě proti správnímu úkonu žalovaného ze dne 3. 7. 2001, č. j. 22358/01 - 6040,

t a k t o :

I. Žaloba **s e o d m í t á .**

II. Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

III. Žalobkyni **s e v r a c í** zaplacený soudní poplatek 1000 Kč. Uvedená částka bude žalobkyni vrácena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto usnesení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou ze dne 31. 8. 2001, jež byla podána v zákonné lhůtě a adresována Vrchnímu soudu v Praze, se právní předchůdkyně žalobkyně – D. Z. O., se sídlem F. – M., 8. p. p., právnické osoby - organizační složky sdružení D. Z., se sídlem v P. 3, Ch. 17 domáhala zrušení „rozhodnutí“ žalovaného ze dne 3. 7. 2001, č. j. 22358/01-6040 o odvolání proti odmítnutí informace a „rozhodnutí“ P. O., státního podniku ze dne 9. 5. 2001, č. j. 3245/22.51/920/01 o vyřízení žádosti o zpřístupnění informace o životním prostředí a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

V žalobě uváděla, že oběma napadenými nezákonnými „rozhodnutími“ byla zkrácena na svém právu na informace. Ohledně závěru žalovaného vyjádřenému v jeho „rozhodnutí“ o tom, že P. O., státní podnik není povinným subjektem k podání informace o životním prostředí namítala, že dle zákona č. 123/1998 Sb. patří tento státní podnik mezi povinné subjekty. Státní podniky „P.“ jsou totiž řízeny žalovaným, který ve smyslu § 3 odst. 1 zákona č. 77/1997 Sb. současně vykonává funkci jejich zakladatele. Jmenuje a odvolává ředitele „P.“, kontroluje jejich činnost a má ještě další oprávnění. Podniky „P.“ rovněž plní úkoly na úseku životního prostředí, které jim ukládají zákony č. 305/2000 Sb. a č. 138/1973 Sb., a shromažďují informace o životním prostředí. Uvedené státní podniky také spadají pod vymezení pojmu povinný subjekt podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., neboť jsou veřejnými institucemi. Napadenému „rozhodnutí“ žalovaného konečně vytýkala, že

neobsahuje poučení o odvolání. Pokud jde o „rozhodnutí“ P. O., státního podniku tvrdila, že informace, které na státním podniku požadovala, netvoří předmět obchodního tajemství, protože nejsou splněny předpoklady stanovené obchodním zákoníkem pro obchodní tajemství, a to například vzhledem k tomu , že uvedený státní podnik nemá ve své oblasti konkurenci v jiných podnikatelských subjektech, a proto údaje nemohou mít materiální ani nemateriální hodnotu. Ovšem i v případě, že by státní podnik údaje považoval za předmět obchodního tajemství, měl je na základě § 8 odst. 4 písm. c/ zákona č. 123/1998 Sb. poskytnout, neboť se týkaly využití veřejných prostředků, jež jsou veřejnosti přístupné přesto, že jsou předmětem obchodního tajemství. Vyžadované informace se týkaly opatření a činností, které jsou prováděny za účelem ochrany životního prostředí a spadají pod pojem „informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů“ dle § 2 písm. a/ zákona č. 123/1998 Sb. Pokud došel státní podnik k závěru, že informace nepatří do okruhu informací ve smyslu citovaného zákona, měl je zpřístupnit podle § 9 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. bez ohledu nato, zda byly předmětem obchodního tajemství. Závěrem právní předchůdkyně žalobkyně připomínala, že informace mají být poskytovány bez ohledu na to, za jakým účelem jsou žadatelem požadovány. V demokratické společnosti je žádoucí, aby nakládání s veřejnými prostředky bylo kontrolováno nejen ze strany státu, ale i veřejnosti.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 7. 12. 2001, č. j. 39585/01 – 6040 tvrdil, že odmítnutí poskytnout informace státním podnikem P. O. mělo opodstatnění v § 2 písm. b/ zákona č. 123/1998 Sb. Dle tohoto ustanovení může žadatel požádat o informaci „orgán“ vyjmenovaný pod bodem l, 2, 3, mezi které státní podnik nepatří. Státní podnik P. O. je samostatný právní subjekt založený zákonem č. 305/2000 Sb. Navíc je zřejmé, že vyžadovaná informace naplňovala znaky obchodního tajemství dle obchodního zákoníku a nebylo možno na ní v plném rozsahu aplikovat § 8 odst. 4 zákona č. 123/1998 Sb. Státní podnik nebyl zřízen a nemá ani zřizovatele. Byl založen a má vztah ke svému zakladateli, který je oprávněn zasahovat do jeho činnosti jen způsobem zakotveným v zákoně. V tomto smyslu nemá státní podnik nadřízený orgán, jak předpokládá § 9 odst. 1 a § 14 zákona č. 123/1998 Sb. Z uvedeného důvodu nebylo možno podání právní předchůdkyně žalobkyně označené jako odvolání vyřizovat ve smyslu § 9 téhož zákona. Pokud jde o dopis P. O., státního podniku, jež byl adresován právní předchůdkyni žalobkyně, jedná se o sdělení, že požadovaná informace je předmětem obchodního tajemství, nikoli o rozhodnutí. O rozhodnutí ve správním řízení rovněž nejde ani v případě dopisu žalovaného ze dne 3. 7. 2001, č. j. 22358/01-6040. Z těchto důvodů žalovaný navrhoval, aby byla žaloba zamítnuta.

Při řešení dané věci je namístě nejdříve uvést, že dnem 1. 1. 2003 vstoupila v účinnost nová právní úprava správního soudnictví provedená zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s“), kterou byl kromě jiného zřízen Nejvyšší správní soud (do dne 31. 12. 2002 bylo správní soudnictví upraveno v páté části zákona č. 99/1963 Sb. občanský soudní řád). Vzhledem k tomu, že Vrchní soud v Praze, jenž byl dle původní právní úpravy správního soudnictví k vyřízení této žaloby věcně i místně příslušným soudem, do dne 31. 12. 2002 o žalobě nerozhodl, převzal tuto neuzavřenou věc k dokončení řízení a k vydání rozhodnutí Nejvyšší správní soud (§ 132, § 130 odst. 1 s. ř. s.), který v řízení postupoval podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního soudního řádu správního, jenž upravuje řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a následující s. ř. s.).

Dále nelze přehlédnout, že dne 12. 11. 2001 zanikla původní žalobkyně a její právní nástupkyní se stala žalobkyně A. – O., se sídlem O. – R., H. 6, právnická osoba - organizační složka sdružení A., se sídlem P. 3, Ch. 17 a proto Nejvyšší správní soud vydal po zjištění této

skutečnosti dne 30. 10. 2003 pod sp. zn. 7 A 109/2001 usnesení, jímž vyslovil, že v řízení bude z důvodu procesního nástupnictví na straně žalobkyně pokračováno s popsanou právnickou osobou.

Nejvyšší správní soud považuje rovněž za nezbytné připomenout, že předmětem dané věci byla problematika práva na informace o životním prostředí, tedy (části) jednoho z politických práv zakotvených v ustanovení čl. 17 odst. 1, 5 Listiny základních práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Konkrétně se jednalo o zpřístupnění některých informací ohledně nákladů na úpravu části řeky M., o výši povodňových škod na stavbách a pozemcích podél jejího toku a o výši finančních prostředků vložených do likvidace invazních druhů (zejména křídlatky) v konkrétních časových obdobích, a to vše dle žádosti právní předchůdkyně žalobkyně z roku 2001 podané na základě zákona č. 123/1998 Sb. o právu na informace o životním prostředí (dále pouze „zákon o právu na informace o životním prostředí“).

Ještě předtím, než mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k posouzení vlastní důvodnosti žaloby, musel ze své úřední povinností (tzn. i bez návrhu účastníků řízení) zkoumat, zda v dané věci neexistovala kompetenční výluka, která vytváří neodstranitelnou procesní překážku, jež by bránila soudnímu přezkoumání žalobou zpochybněných „rozhodnutí“ (§ 70 s. ř. s.), anebo, jinak řečeno, musel zjišťovat, zda žaloba nebyla nepřípustná. V důsledku kompetenční výluky jsou totiž ze soudního přezkumu vyloučeny i úkony správního orgánu, pokud se jimi nezakládá, nemění, neodnímá či závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost, tedy, které nejsou po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního [§ 70 písm. a), § 65 odst. 1].

O takovou právní situaci se však dle názoru soudu v dané věci jednalo.

Při zkoumání povahy napadených „rozhodnutí“ (dále jen „správních úkonů“) bylo ovšem na prvním místě nezbytné zjistit, zda právnická osoba (tzn. P. O., státní podnik) a orgán státní správy (tj. žalovaný), jež je vydaly, byly ve smyslu zákona o právu na informace o životním prostředí skutečně orgány, které měly žádosti žalobkyně (žadatelky) o poskytnutí informací v zákonné lhůtě buď vyhovět anebo rozhodnutím vydaným ve správním řízení zpřístupnění informace odepřít [§ 2 písm. b) , § 3 odst. 1, § 7, § 9, § 14 odst. 1 stejného zákona]. Teprve po vyřešení této základní otázky by bylo možno přistoupit k posouzení povahy zpochybněných správních úkonů, úplnosti jejich náležitostí a průběhu řízení, v jehož rámci byly vydány.

Kdo je orgánem, který vyřizuje žádosti žadatelů o zpřístupnění informace vymezuje zákon o právu na informace o životním prostředí [§ 2 písm. b) bod 1, 2, 3]. V nyní citovaném ustanovení je uvedeno, že pro účely tohoto zákona se rozumí orgány státní správy a orgány územní samosprávy a jimi zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby (dále jen "orgán")

1. orgány státní správy a orgány územní samosprávy, jež plní úkoly v ochraně životního prostředí, zejména orgány státní správy ochrany ovzduší, vodohospodářské orgány, orgány ochrany přírody, orgány státní správy v odpadovém hospodářství, orgány státní správy lesů a orgány ochrany zemědělského půdního fondu,

2. rozpočtové a příspěvkové organizace, vůči nimž plní funkci zřizovatele orgány uvedené v bodu 1, a jiné právnické osoby, které jsou zřízené, řízené nebo pověřené těmito orgány a které shromažďují, zpracovávají nebo uchovávají informace o životním prostředí,

3. jiné orgány státní správy a orgány územní samosprávy, případně rozpočtové a příspěvkové organizace, vůči nimž plní funkci zřizovatele tyto orgány, a těmito orgány zřízené, řízené nebo pověřené právnické osoby, a to za předpokladu, že plní úkoly na úseku ochrany životního prostředí, nebo pokud v rámci své činnosti shromažďují, zpracovávají nebo uchovávají informace o životním prostředí.

Ve světle těchto ustanovení bylo nutno nejdříve zjistit, zda takto vymezené předpoklady orgánu splňovalo P. O., státní podnik, neboť ze spisu žalovaného vyplývá, že tato právnická osoba obdržela dne 19. 4. 2001 žádost žalobkyně o poskytnutí informace o životním prostředí.

V uvedené souvislosti je ovšem potřebné rovnou konstatovat, že předmětný státní podnik nesplňoval zákonné předpoklady vyžadované pro orgán ustanovením § 2 písm. b) bod 1 zákona o právu na informace o životním prostředí, protože nebyl orgánem státní správy (například Ministerstvem životního prostředí) ani orgánem územní samosprávy (například zastupitelstvem kraje), nýbrž právnickou osobou provozující i podnikatelskou činnost s majetkem státu, jak je zřejmé z výpisu z obchodního rejstříku vedeného Krajským soudem v Ostravě, oddílu A. XIV, vložky 584, a proto již nebylo třeba zkoumat existenci ostatních zákonných předpokladů potřebných pro získání postavení orgánu ve smyslu daného bodu.

Jmenované právnické osobě také nesvědčilo postavení orgánu podle ustanovení § 2 písm. b) bod 2 stejného zákona, protože nebyla rozpočtovou ani příspěvkovou organizací, vůči které plnil funkci zřizovatele některý z orgánů státní správy či územní samosprávy zařazených v ustanovení § 2 písm. b) bod 1 téhož zákona, nýbrž státním podnikem, jak bylo výše vysvětleno. Rozpočtovými a příspěvkovými organizacemi byly například Výzkumný ústav vodohospodářský TGM, Český geologický ústav, Český ekologický ústav nebo Agentura ochrany přírody, jak je ostatně uvedeno v poznámce pod čarou k ustanovení § 2 písm. b) zákona o právu na informace o životním prostředí. S ohledem na to již nebylo nutno zjišťovat, zda byly splněny ostatní zákonné předpoklady nezbytné pro získání postavení orgánu ve smyslu daného bodu s výjimkou posouzení, zda státní podnik nebyl právnickou osobou, která byla zřízena, řízena nebo pověřena orgány státní správy nebo územní samosprávy uvedenými v ustanovení § 2 písm. b) bod 1 dříve citovaného zákona. P. O., státní podnik však nebyl ani takovou právnickou osobou.

Na tomto místě je vhodné uvést, že založení a vznik právnických osob - státních podniků je upraven především v zákoně č. 77/1997 Sb. o státním podniku (dále pouze „ zákon o státním podniku“). Takový podnik se zakládá zakladatelskou listinou, kterou jménem státu vydává příslušné ministerstvo [§ 18 odst.1, 2 písm. d), § 19 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník ve znění účinném k datu vzniku P. O., státního podniku, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 zákona o státním podniku ve znění účinném k datu vzniku státního podniku P. O.]. Založený podnik pak vzniká dnem, ke kterému byl zapsán do obchodního rejstříku (§ 19 odst. 2 občanského zákoníku). Návrh na zápis podává zakladatel (§ 5 odst. 1 zákona o státním podniku), a tak je patrné, že zápis do obchodního rejstříku má konstitutivní účinky (§ 19a odst. 2 občanského zákoníku). Popsaná právní úprava se vztahuje k založení (zřízení) a vzniku státních podniků jako právnických osob soukromého práva.

V dané věci je ovšem rozhodné, že předmětný státní podnik vznikl odlišným způsobem – normativním aktem příslušného orgánu veřejné moci – zákonem o povodích vydaným Parlamentem České republiky dne 4. 8. 2000, který byl uveřejněný ve Sbírce zákonů České republiky pod č. 305/2000, a jenž nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2001 [§ 1 odst. 2 písm. c) tohoto zákona, § 19 odst. 1 občanského zákoníku], a tak je jednak patrné, že šlo o vznik právnické osoby veřejného práva, a jednak, že státní podnik nebyl zřízen, řízen ani pověřen orgánem státní správy nebo územní samosprávy. Na nyní vysloveném závěru nemůže nic změnit ani okolnost, že i v tomto případě plnilo funkci zakladatele jménem státu Ministerstvo zemědělství, jež například bylo povinno podat návrh na zápis takto vzniklého státního podniku do obchodního rejstříku (§ 1 odst. 3,4, § 8 odst.1 zákona o státním podniku). Podstatná ovšem byla v uvedené souvislosti okolnost, že zmíněný zápis neměl konstitutivní, nýbrž jen deklaratorní povahu (§ 8 odst. 4 zákona o státním podniku, § 19 odst. 2 občanského zákoníku), protože státní podnik vznikl na základě zákona o povodích dnem 1. 1. 2001, tedy již před následným zápisem do obchodního rejstříku. V dané věci tím splynulo založení i vznik státního podniku do jednoho okamžiku. S ohledem na tyto skutečnosti již nebylo nutno zjišťovat, zda byly splněny ostatní zákonné předpoklady nezbytné pro získání postavení orgánu ve smyslu bodu 2 rozhodného ustanovení.

Žádné pochybnosti nejsou konečně ani o tom, že stejný státní podnik rovněž nebyl orgánem ve smyslu ustanovení § 2 písm. b) bod 3 zákona o právu na informace o životním prostředí, protože nebyl splněn základní zákonný předpoklad spočívající v tom, že tato právnická osoba byla zřízena, řízena či pověřena jiným orgánem státní správy nebo orgánem územní samosprávy uvedenými v ustanovení § 2 písm. b) bodu 3 stejného zákona, protože vznikla přímo na základě zákona č. 305/2000 Sb. o povodích, jak bylo již dříve vysvětleno. Vzhledem k tomu bylo již nadbytečné zkoumat, zda byly splněny další zákonné předpoklady potřebné k získání postavení orgánu ve smyslu zmíněného bodu 3.

Z toho, co bylo nyní uvedeno vyplývá, že P. O., státní podnik nebyl příslušným (ani nepříslušným) orgánem podle § 2 písm. b) zákona o právu na informace o životním prostředí, což ve svém důsledku znamená, že nebyl povinen věcně vyřizovat žádost žalobkyně o poskytnutí informací a jeho odpověď ze dne 9. 5. 2001 zn. 3245/22.51/920/01 nemusela být vydávána v řízení provedeném podle zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení a písemnost nemusela mít náležitosti správního rozhodnutí (§ 3 odst. 1, § 4, § 9 odst. 1, § 14 odst. 1 zákona o právu na informace o životním prostředí).

Ze spisu žalovaného je však zřejmé, že P. O., státní podnik přistoupil k věcnému vyřízení žádosti žalobkyně o poskytnutí informací, neboť sdělením ze dne 9. 5. 2001 zn. 3245/22.51/920/01 žalobkyni vyrozuměl o tom, že požadované informace jsou ve smyslu ustanovení § 8 odst. 1 písm. d) zákona o právu na informace o životním prostředí a § 17 obchodního zákoníku předmětem jeho obchodního tajemství. Uvedená písemnost (úkon) však není správním úkonem o odepření zpřístupnění informace, protože tento státní podnik nebyl orgánem podle zákona o právu na informace o životním prostředí, jak bylo v předchozí části tohoto usnesení podrobně vysvětleno [§ 2 písm. b), § 9 odst. 1 stejného zákona]. Z téhož důvodu nebylo třeba přistoupit k posouzení povahy uvedeného úkonu, úplnosti jeho náležitostí ani průběhu řízení, v jehož rámci byl vydán, protože je patrné, že úkonem nebylo založeno, změněno, odejmuto či závazně určeno žádné právo nebo povinnost žalobkyně. Úkon P. O., státního podniku tedy nebyl po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního, a proto zakládal kompetenční výluku [§ 70 písm. a), § 65 odst. 1].

Pokud jde o žalobou zpochybněný správní úkon žalovaného ze dne 3. 7. 2001 č. j. 22358/01 – 6040, jímž bylo reagováno na podání žalobkyně ze dne 28. 5. 2001 označené jako „Odvolání proti odmítnutí poskytnout informace“, je nutno především uvést, že po materiální stránce rovněž nebyl rozhodnutím podle soudního řádu správního, čímž současně zakládal kompetenční výluku [§ 70 písm. a), § 65 odst. 1]. Žalovaný v něm dospěl k zákonnému závěru o tom, že na předmětný státní podnik se nevztahuje zákon o právu na informace o životním prostředí. K popsanému závěru je vhodné pouze dodat, že citovaný normativní akt se na tento státní podnik nevztahoval proto, že uvedená právnická osoba není orgánem ve smyslu téhož zákona, jak ostatně již bylo v předchozí části usnesení podrobně zdůvodněno. Žalovaný dále také správně připomenul, že P. O., státní podnik nemá zřizovatele (zakladatele), protože vznikl jako samostatný právní subjekt přímo ze zákona č. 305/2000 Sb. o povodích, a v tomto smyslu nemá nadřízený orgán, jak předpokládá zákon o právu na informace o životním prostředí (§ 9 a § 14), a nemůže jím tedy být ani žalovaný. V této souvislosti je ovšem potřebné ještě uvést, že žalovaný nebyl ve smyslu stejného zákona nadřízeným orgánem státního podniku P. O. prostě z toho důvodu, že předmětný státní podnik neměl dle téhož zákona postavení orgánu, a tak se na něho vůbec tento zákon nevztahoval, jak bylo již výše řečeno. Žalovaný pak nebyl povinen vydávat rozhodnutí o podaném odvolání.

Pro úplnost považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné ještě podotknout, že žalobkyně se žádostí, jež byla doručena P. O., státnímu podniku dne 19. 4. 2001, domáhala poskytnutí informací o životním prostředí – zpřístupnění některých informací ohledně nákladů na úpravu části řeky M., o výši povodňových škod na stavbách a pozemcích podél jejího toku a o výši finančních prostředků vložených do likvidace invazních druhů (zejména křídlatky) v konkrétních časových obdobích, a to dle zákona o právu na informace o životním prostředí. Tím však bylo vyloučeno poskytování informací na základě zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, který nabyl účinnosti dnem 1. 1. 2000, protože tento později vydaný zákon určil, že se nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právní předpisu (§ 2 odst. 3 tohoto normativního aktu). Jedním z takových zvláštních právních předpisů je nepochybně i zákon o právu na informace o životním prostředí, neboť jeho účelem je zpřístupňování informací pouze o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů (§ 1 odst. 1 tohoto zákona).

Závěrem je nutno uvést, že z důvodu kompetenční výluky, jež přivodila vznik neodstranitelné procesní překážky, která zabránila vlastnímu posouzení opodstatněnosti žaloby, byla žaloba nepřípustná, a proto ji Nejvyšší správní soud usnesením odmítl [§ 70 písm. a), § 68 písm. e), § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

S ohledem na to, že žaloba byla odmítnuta ,Nejvyšší správní soud dále vyslovil, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud konečně rozhodl, že žalobkyni, k rukám jejího zástupce, bude vrácen zaplacený soudní poplatek v částce 1000 Kč (§ 10 odst. 3 zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích). Tento zákon sice v citovaném ustanovení výslovně upravuje pouze vrácení soudního poplatku v případě zastavení řízení před prvním jednáním, a nikoli i při odmítnutí žaloby před prvním jednáním, avšak odmítnutí žaloby je procesně srovnatelný následek se zastavením řízení, a proto soud rozhodl o vrácení soudního poplatku žalobkyni.

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

V Brně dne 13. 4. 2004

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu