ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **Bělecký Mlýn s.r.o.**, se sídlem Šemberova 66/9, Olomouc, zast. Mgr. Markem Gocmanem, advokátem, se sídlem 28. října 219/438, Ostrava, proti žalované: **Regionální rada regionu soudržnosti Střední Morava**, se sídlem Jeremenkova 1211/40b, Olomouc, zast. JUDr. Michalem Filoušem, advokátem, se sídlem Koželužská 5, Olomouc, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011 - 126,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011 - 126, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011 - 126, rozhodl o žalobě žalobkyně na ochranu proti nečinnosti žalované a uložil předsedovi žalované povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 proti rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci rozsudku.

Krajský soud byl při svém rozhodování vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu uvedeným v rozsudku ze dne 22. 2. 2012, č. j. 4 Ans 6/2011 - 82. Tímto rozsudkem bylo zrušeno usnesení Krajského soudu v Ostravě ze dne 30. 8. 2011, č. j. 22 A 72/2011 - 48, o odmítnutí žaloby, a věc byla vrácena krajskému soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku neztotožnil s názorem krajského soudu, že nepřesně formulovaný petit je neodstranitelným nedostatkem žaloby a důvodem pro její

odmítnutí. Naopak vyslovil názor, že Krajský soud v Ostravě měl zkoumat, čeho se žalobkyně domáhala, a v případě nejednoznačné formulace žaloby v souladu s § 37 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."), měl vyzvat žalobkyni k odstranění vad žaloby a případně ji poučit o tom, jakého typu výroku soudu se může v daném řízení domáhat. Krajský soud tak učinil, žalobkyně petit upravila a nadále se po žalované domáhala vydání rozhodnutí o odvolání ze dne 28. 3. 2011.

Krajský soud v Ostravě zvažoval, zda žalobkyně vyčerpala prostředky ochrany proti nečinnosti. Dospěl k závěru, že podání ze dne 16. 5. 2011, jímž žalobkyně vyjádřila nesouhlas s posouzením svého podání ze dne 28. 3. 2011, naplnilo znaky podnětu k vydání opatření proti nečinnosti podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád"). K bezvýslednému vyčerpání tohoto prostředku ochrany došlo již tím, že žalovaná nepředložila toto podání nadřízenému správnímu orgánu, kterým bylo podle § 11 odst. 1 zákona č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o podpoře regionálního rozvoje") Ministerstvo pro místní rozvoj.

Dále soud dovodil postavení žalované jakožto povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon"). Žalovaná je institucí zřízenou za účelem poskytování podpory regionálnímu rozvoji s cílem vyváženého rozvoje státu nebo územního obvodu kraje a vytváření podmínek pro koordinaci a realizaci hospodářské a sociální soudržnosti, přičemž žádost žalobkyně spadala do této působnosti.

Krajský soud rovněž uvedl, že podání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 bylo svým obsahem odvoláním, neboť vyjadřovalo nesouhlas s obsahem rozhodnutí žalované ze dne 16. 3. 2011 a žalobkyně se jím domáhala poskytnutí požadovaných informací. V případě pochybností byla žalovaná povinna vyzvat žalobkyni k upřesnění jejího podání podle § 37 odst. 3 správního řádu.

Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka") včasnou kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Stěžovatelka se neztotožnila s tím, jak krajský soud posoudil podání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011. Podle názoru stěžovatelky tomuto podání scházel požadavek nápravy rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, není v něm uveden odvolací důvod ani odvolací petit. Z těchto důvodů se jednalo toliko o sdělení a nebyl dán důvod k postupu podle § 37 odst. 3 správního řádu. V důsledku toho nemohly být ani ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. vyčerpány prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k ochraně proti nečinnosti, takže žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu byla podána předčasně. Stěžovatelka vyslovila přesvědčení, že se nemůže jednat ani o stížnost podle informačního zákona, jelikož žalobkyně nenamítala žádný ze stížnostních důvodů uvedených v § 16a tohoto zákona a podle názoru stěžovatelky jej ani namítat nemohla.

Nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu shledala stěžovatelka v tom, že se soud nevypořádal s otázkou rozsahu informační povinnosti stěžovatelky, která je nezbytná pro rozhodnutí ve věci samé. Podle stěžovatelky je její informační povinnost limitována

příslušnými nařízeními Evropských společenství, která mají před národními právními předpisy aplikační přednost a národní právní předpisy nemohou rozsah zveřejňovaných informací stanovených právními předpisy Společenství rozšiřovat. Zároveň stěžovatelka vyzvala soud, aby se v případě pochybností o výkladu rozsahu práva na informace ve smyslu informačního zákona obrátil na Soudní dvůr Evropské unie s předběžnou otázkou.

Nezákonnost napadeného rozsudku shledala stěžovatelka v posouzení právní otázky, kdo je jejím nadřízeným správním orgánem, jemuž mělo být předloženo podání žalobkyně ze dne 16. 5. 2011, které krajský soud vyhodnotil jako bezvýsledné vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti jakožto předpokladu pro podání žaloby podle § 79 a násl. s ř. s. Soud uvedl, že tímto nadřízeným správním orgánem je příslušné ministerstvo. Stěžovatelka je toho názoru, že při aplikaci § 20 odst. 5 informačního zákona ve spojení s § 178 správního řádu je jím osoba stojící v čele stěžovatelky, tedy její předseda.

Podle další stížnostní námitky nepřezkoumatelným a nezákonným učinila napadený rozsudek také lhůta stanovená ve výroku rozsudku pro vydání rozhodnutí o odvolání, která je nepřiměřená vzhledem k úkonům, které má stěžovatelka v součinnosti se žalobkyní učinit. V rozsudku je uvedena povinnost aplikace § 37 odst. 3 správního řádu, současně však byla lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání stanovena v délce pouhých 15 dnů. Stěžovatelka má tak za to, že ve stanovené lhůtě nelze rozhodnutí o odvolání vydat.

Ze všech uvedených důvodů stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011 - 126, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalobkyně se ve vyjádření ke kasační stížnosti neztotožnila s názorem stěžovatelky, že její podání ze dne 28. 3. 2011 nebylo odvoláním. Ve shodě s krajským soudem poukázala na to, že pokud je možné neformální přípis stěžovatelky považovat za rozhodnutí prvního stupně, pak by měl být i její neformální přípis považován za odvolání. V případě nemožnosti dospět k jednoznačnému závěru o povaze podání ze dne 28. 3. 2011 měla stěžovatelka žalobkyni vyzvat k odstranění jeho vad. Žalobkyně dále uvedla, že stěžovatelka je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 informačního zákona a že nevysvětlila, proč je právo žalobkyně na svobodný přístup k informacím v kolizi s právy jiných osob a o jaká práva se konkrétně jedná.

Žalobkyně proto navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

Nejvyšší správní soud přezkoumal kasační stížností napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatelka uplatnila v kasační stížnosti. Přitom shledal vadu, k níž podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Ze správního spisu zjistil Nejvyšší správní soud následující pro věc podstatné skutečnosti:

Dne 31. 1. 2011 podala žalobkyně žádost o poskytnutí informace podle informačního zákona, v níž požádala o umožnění prostudování projektů: „*Jezdecký areál*

s ubytovacím zařízením Olomouc - Penzion Lazce“, *žadatel Ing. J. K.*, a „*Jezdecký areál s ubytovacím zařízením Olomouc - Jízdárna Lazce*“, *žadatel Ing. J. K.* a o sdělení termínu, kdy by se mohla dostavit k tomuto prostudování.

Dne 14. 2. 2011 stěžovatelka žalobkyni navrhla tři termíny k prostudování podkladů a toto prostudování se uskutečnilo dne 24. 2. 2011.

Dne 1. 3. 2011 zaslala žalobkyně stěžovatelce přípis, v němž popsala okolnosti studování předmětných podkladů dne 24. 2. 2011, přičemž nebyla spokojena jednak s časovým rozsahem, neboť jí pro studium spisů byla poskytnuta pouze jedna hodina, a dále s nemožností pořizovat fotokopie a zapisovat si poznámky. Stěžovatelka odůvodnila tento postup konstatováním, že projekty jsou chráněny autorským zákonem. Žalobkyně požádala, aby jí stěžovatelka předložila k prostudování a částečnému okopírování kompletní spis ve výše vymezené věci.

Dne 16. 3. 2011 stěžovatelka žalobkyni sdělila, že neprovádí výkon veřejné správy, že na dotace z rozpočtu regionální rady není právní nárok a že řízení o udělení dotace není upraveno zákonem. K námitce ohledně nemožnosti pořizovat kopie stěžovatelka sdělila, že dikci informačního zákona naplnila již tím, že žalobkyni požadované dokumenty zpřístupnila. Dále stěžovatelka uvedla, že v souladu s § 15 informačního zákona žádosti částečně nevyhoví, neboť ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) téhož zákona jde o informace, které se vztahují k vnitřním pokynům povinného subjektu, a tento postup je upraven interní dokumentací, která podléhá systémovému auditu nadřízených orgánů. Stěžovatelka též uvedla, že rozhodnutí o částečném nevyhovění žádosti o informace je přezkoumatelné jejím předsedou. Dále stěžovatelka uvedla, že proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti lze podat odvolání v souladu s § 16 informačního zákona ve lhůtě 15 dnů od data doručení rozhodnutí.

Dne 28. 3. 2011 adresovala žalobkyně stěžovatelce přípis, v němž nejprve zrekapitulovala proběhnuvší děj, uplatnila námitky, v nichž opětovně žádala o poskytnutí informací, a rozporovala tvrzení stěžovatelky obsažená v přípisu ze dne 16. 3. 2011.

Na toto podání reagoval předseda stěžovatelky nejprve přípisem ze dne 26. 4. 2011, v němž uvedl, že podání ze dne 28. 3. 2011 nepovažuje obsahově za odvolání, že navíc bylo učiněno po lhůtě pro podání odvolání a že neobsahuje řádně uplatněné odvolací důvody. Dále dne 10. 5. 2011 zaslal předseda stěžovatelky žalobkyni dopis, v němž reagoval na námitky obsažené v přípise ze dne 28. 3. 2011.

Dne 16. 5. 2011 zaslala žalobkyně stěžovatelce vyjádření k dopisu ze dne 26. 4. 2011, v němž uvedla, že její podání ze dne 28. 3. 2011 splňovalo náležitosti pro to, aby bylo posouzeno jako odvolání.

Dne 10. 6. 2011 na tento dopis reagoval předseda stěžovatelky s tím, že předpokladem odvolání je vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jež však vydáno nebylo; navíc žalobkyně neuvedla požadavek na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Podle něj nebyla v podání ze dne 28. 3. 2011 ani naznačena vůle po nápravě konkrétního správního aktu.

Proti tomuto postupu stěžovatelky podala žalobkyně žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, v níž požadovala, aby krajský soud stěžovatelce uložil povinnost poskytnout jí požadované informace. Krajský soud v Ostravě usnesením ze dne ze dne 30. 8. 2011, č. j. 22 A 72/2011 - 48, žalobu odmítl. Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 22. 2. 2012, č. j. 4 Ans 6/2011 - 82, toto rozhodnutí ze shora uvedených důvodů zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Ostravě k dalšímu řízení. Poté Krajský soud v Ostravě kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 6. 12. 2012, č. j. 22 A 72/2011 - 126, uložil předsedovi stěžovatelky vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, a to ve lhůtě 15 dnů ode dne právní moci rozsudku.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *kasační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení*. Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, který je však nesprávně vyložen.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval tím, jak Krajský soud v Ostravě posoudil podání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011. Podle § 20 odst. 4 informačního zákona se pro odvolací řízení užije ustanovení správního řádu. Náležitosti odvolání jsou ve správním řádu stanoveny v § 82 odst. 2. Podle tohoto ustanovení musí odvolání obsahovat mimo náležitosti uvedené v § 37 odst. 2 správního řádu také údaje o tom, proti kterému rozhodnutí odvolání směřuje, v jakém rozsahu ho napadá a v čem je spatřován rozpor s právními předpisy nebo nesprávnost rozhodnutí nebo řízení, které mu předcházelo.

Z podání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 je zřejmé, že směřuje vůči úkonu stěžovatelky ze dne 16. 3. 2011, jež je třeba materiálně považovat za rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalobkyně v podání rovněž tvrdila rozpor postupu stěžovatelky s informačním zákonem, především v jeho bodě 4 a 5. Rozsah, v jakém je vyjádření stěžovatelky napadeno, sice uveden není, nicméně v takových případech podle § 82 odst. 2 věty druhé správního řádu platí, že se žalobkyně domáhala zrušení celého rozhodnutí prvního stupně. V § 37 odst. 2 správního řádu jsou uvedeny zbylé náležitosti podání, a to požadavek, aby z něho bylo patrné, kdo je činí, které věci se týká a co se navrhuje. Informace o tom, kdo podání ze dne 28. 3. 2011 učinil, je uvedena na jeho konci a stvrzena razítkem žalobkyně a podpisem jejího jednatele. Vymezení věci, které se podání týká, vyplývá z vyznění a vylíčení skutečností, které žalobkyně v podání rozsáhle uvedla. Sporným bodem namítaným i v kasační stížnosti pak je, zda žalobkyně v podání dostatečně vymezila, co navrhuje, tedy zda uvedla odvolací petit.

Nejvyšší správní soud považuje za zjevné, že žalobkyně splnila všechny ostatní náležitosti podání. Pro případ, že podání nemá předepsané náležitosti, ukládá § 37 odst. 3 správního řádu správnímu orgánu povinnost pomoci podateli odstranit nedostatky, nebo ho vyzvat k jejich odstranění a poskytnout mu k tomuto přiměřenou lhůtu. Toto ustanovení by bylo zcela zbytečné, pokud by nedopadalo alespoň právě na situaci, kdy je dána pochybnost toliko o jediné náležitosti podání. Podání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 navíc obsahovalo všechny zvláštní náležitosti odvolání uvedené v § 82 odst. 2 správního řádu, které jej odlišují od jiných podání. Správný postup stěžovatelky měl být tedy takový,

jaký ve svém rozsudku popsal Krajský soud v Ostravě. Stěžovatelka tedy měla žalobkyni v pochybnostech vyzvat k uvedení toho, čeho se v podání ze dne 28. 3. 2011 domáhala, a stanovit jí k tomuto přiměřenou lhůtu.

Nicméně žalobkyně ve vyjádření ze dne 16. 5. 2011 výslovně uvedla, že *„mé podání ze dne 28. 3. 2011 je dostatečně koherentní, splňuje veškeré formální i obsahové požadavky stanovené správním řádem a lze jej tudíž jako odvolání posoudit"*. V řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu se žalobkyně výslovně domáhala uložení povinnosti stěžovatelce vydat rozhodnutí o odvolání ze dne 28. 3. 2011. V době rozhodování krajského soudu tedy bylo zcela nepochybné, že žalobkyně podáním ze dne 28. 3. 2011 mínila podat odvolání proti rozhodnutí stěžovatelky o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Krajský soud tedy nepochybil, když podání ze dne 28. 3. 2011 považoval za odvolání a ve výrokové části napadeného rozsudku jej takto označil.

Dále se Nejvyšší správní soud zabýval kasační námitkou, podle níž nadřízeným správním orgánem, který měl učinit opatření proti nečinnosti, nebylo Ministerstvo pro místní rozvoj, jak dovodil krajský soud, nýbrž za použití § 20 odst. 5 informačního zákona předseda stěžovatelky.

Podle § 20 odst. 4 písm. b) informačního zákona *„[p]okud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona pro odvolací řízení ustanovení správního řádu; dále se při postupu podle tohoto zákona použijí ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178; v ostatním se správní řád nepoužije"*. Podle § 20 odst. 5 informačního zákona *„[n]elze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu"*.

Ustanovení § 20 odst. 5 informačního zákona se tedy použije toliko v případě, že není možné určit nadřízený orgán podle § 178 odst. 1 a 2 správního řádu.

Podle § 178 odst. 1 správního řádu *„[n]adřízeným správním orgánem je ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor."*. Podle § 178 odst. 2 správního řádu *„[n]elze-li nadřízený správní orgán určit podle odstavce 1, určí se podle tohoto odstavce. Nadřízeným správním orgánem orgánu obce se rozumí krajský úřad. Nadřízeným správním orgánem orgánu kraje se rozumí v řízení vedeném v samostatné působnosti Ministerstvo vnitra, v řízení vedeném v přenesené působnosti věcně příslušný ústředí správní úřad, popřípadě ústřední správní úřad, jehož obor působnosti je rozhodované věci nejbližší. Nadřízeným správním orgánem jiné veřejnoprávní korporace se rozumí správní orgán pověřený výkonem dozoru a nadřízeným správním orgánem právnické nebo fyzické osoby pověřené výkonem veřejné správy se rozumí orgán, který podle zvláštního zákona rozhoduje o odvolání; není-li takový orgán stanoven, je tímto orgánem orgán, který tyto osoby výkonem veřejné správy na základě zákona pověřil. Nadřízeným správním orgánem ústředního správního úřadu se rozumí ministr, nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Nadřízeným správním orgánem ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu."*.

Zákon o podpoře regionálního rozvoje výslovně nestanoví žádný správní orgán, který by byl nadřízeným správním orgánem či odvolacím správním orgánem regionální rady regionu soudržnosti či který by nad ní vykonával dozor. Nicméně podle § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionálního rozvoje *„[n]a vztah státu a Regionální rady se při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně“*. Podle čl. 41 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, která lze vyhledat na www.vlada.cz, *„[s]lovo „obdobně“ ve spojení s odkazem na jiné ustanovení téhož nebo jiného právního předpisu vyjadřuje, že toto ustanovení se vztahuje na vymezené právní vztahy v plném rozsahu“*. Na vztah mezi státem a regionální radou regionu soudržnosti se tedy při činnostech upravených zákonem plně aplikují všechna v úvahu přicházející ustanovení zákona č. 29/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), která se týkají přenesené působnosti krajů.

Podle § 92 odst. 1 zákona o krajích *„[p]ři výkonu přenesené působnosti jsou orgány územní samosprávy podřízeny příslušnému ministerstvu“*. Podle § 92 odst. 2 zákona o krajích *„[p]říslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány územní samosprávy, řídí v rámci zákonů výkon státní správy vydáváním právních předpisů a směrnic; podmínkou platnosti směrnice je její publikace, ve výjimečném případě oznámení o vydání ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí“*. Podle § 92a písm. a) zákona o krajích *„[p]říslušná ministerstva, do jejichž působnosti náleží úseky státní správy vykonávané orgány kraje, přezkoumávají rozhodnutí orgánů kraje vydaná na úseku přenesené působnosti ve správním řízení; na přezkoumávání rozhodnutí orgánů kraje vydaných ve správním řízení se vztahují ustanovení správního řádu“*.

Příslušným ministerstvem, do jeho působnosti náleží úsek státní správy vykonávaný regionální radou regionu soudržnosti, je Ministerstvo pro místní rozvoj. Toto ministerstvo je totiž podle § 14 zákona České národní rady č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy ve věcech regionální politiky. Proto do jeho působnosti náležejí i úkoly při podpoře regionálního rozvoje, které jsou vyjmenovány v § 11 odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje. Podle písmene e) tohoto ustanovení Ministerstvo pro místní rozvoj *„zabezpečuje mezinárodní spolupráci na úseku podpory regionálního rozvoje a spolupráci s Evropskými společenstvími v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti, včetně koordinace věcné náplně nástrojů pomoci a souvisejícího vypracování programových dokumentů, realizace programů a vyhodnocování průběhu jejich plnění“*. Pro potřeby spojené s koordinací a realizací hospodářské a sociální soudržnosti, kterou se rozumí opatření k vyrovnávání rozdílů mezi regiony v rámci Evropských společenství, byly zřízeny právě regiony soudržnosti, jak vyplývá z § 2 písm. d) a § 15 zákona o podpoře regionálního rozvoje. Regionální rada regionu soudržnosti je pak řídícím orgánem Regionálního operačního programu pro příslušný region soudržnosti, z něhož se čerpají prostředky na jeho rozvoj (§ 16 odst. 3, § 16e odst. 1 zákona o podpoře regionálního rozvoje, Nařízení rady (ES) č. 1260/1999 ze dne 21. 6. 1999 o obecných ustanoveních o strukturálních fondech).

Nadřízeným správním orgánem regionální rady regionu soudržnosti na úseku podpory regionálního rozvoje v oblasti hospodářské a sociální soudržnosti je tedy podle § 178 odst. 1 správního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj. K stejnému závěru by ostatně bylo nutné dospět i v případě, kdyby zákon o krajích nestanovil nadřízený správní orgán

ani odvolací správní orgán kraje při výkonu jeho přenesené působnosti. Za takové situace by totiž bylo možné stanovit nadřízený správní orgán regionální rady regionu soudržnosti za pomoci § 178 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 16 odst. 5 zákona o podpoře regionální rozvoje, podle nichž v řízení vedeném v přenesené působnosti kraje je jeho nadřízeným správním orgánem věcně příslušný ústřední správní úřad a na vztah státu a regionální rady regionu soudržnosti se při činnostech upravených zákonem vztahují ustanovení o přenesené působnosti krajů obdobně.

V nyní projednávané věci lze podle § 178 správního řádu určit, že nadřízeným správním orgánem stěžovatelky je Ministerstvo pro místní rozvoj. Proto není možné za použití § 20 odst. 5 informačního zákona stanovit nadřízeným správním orgánem stěžovatelky jejího předsedu.

Krajský soud tedy učinil správný závěr, že podání ze dne 16. 5. 2011, v němž spatřoval opatření proti nečinnosti při rozhodování o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, měla stěžovatelka předložit Ministerstvu pro místní rozvoj jako svému nadřízenému správnímu orgánu a pokud tak neučinila, došlo k vyčerpání prostředků stanovených k ochraně proti nečinnosti správního orgánu a ke splnění předpokladu pro podání žaloby podle § 79 a násl. s. ř. s.

Nejblíže nadřízený správní orgán je však podle § 89 odst. 1 správního řádu též odvolacím správním orgánem, nestanoví-li zákon jinak. Jelikož zákon o podpoře regionálního rozvoje výslovně nestanoví žádný správní orgán, který by byl odvolacím správním orgánem regionální rady regionu soudržnosti, je zřejmé, že o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 proti rozhodnutí stěžovatelky ze dne 16. 3. 2011 o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace mělo rozhodovat Ministerstvo pro místní rozvoj. Předseda stěžovatelky tedy v dané věci nebyl pasivně legitimován k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, a tudíž mu krajský soud nemohl uložit povinnost vydat rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, jak učinil v napadeném rozsudku. Podle § 79 odst. 2 s. ř. s. je v řízení o žalobě na ochranu proti nečinnosti žalovaným správní orgán, který podle žalobního tvrzení má povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení. Jestliže tedy žalobkyně označila za žalovaného správní orgán, který k rozhodnutí o jejím odvolání ze dne 28. 3. 2011 nebyl příslušný, měl krajský soud žalobu zamítnout podle § 81 odst. 3 s. ř. s.

S ohledem na tento vnitřní rozpor spočívající v tom, že krajský soud na jedné straně považoval za nadřízený správní orgán příslušný k opatření proti nečinnosti podle § 80 správního řádu Ministerstvo pro místní rozvoj a na straně druhé dovodil příslušnost předsedy stěžovatelky k vydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, je nutné napadený rozsudek považovat za nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost. Tím došlo k naplnění důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., přičemž k této vadě musí Nejvyšší správní soud podle § 109 odst. 4 téhož zákona přihlédnout z úřední povinnosti, i když stěžovatelka v kasační stížnosti nedostatek pasivní legitimace svého předsedy k podání žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu výslovně nenamítla.

Na závěru, že předseda stěžovatelky nebyl příslušný k vydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011, nemůže nic změnit ani to, že po podání kasační stížnosti jej jako opožděné zamítl rozhodnutím ze dne 22. 1. 2013, č. RRSMP003GADV. V odůvodnění tohoto rozhodnutí předseda stěžovatelky uvedl, že částečné odmítnutí žádosti o poskytnutí informace bylo žalobkyni oznámeno dne 18. 3. 2011 a žalobkyně údajně předala odvolání k poštovní přepravě dne 8. 4. 2011, tedy až po uplynutí zákonné patnáctidenní lhůty. Nic totiž nebrání tomu, aby Ministerstvo pro místní rozvoj jako nadřízený správní orgán stěžovatelky rozhodnutí jeho předsedy o odvolání ze dne 22. 1. 2013 zrušilo v přezkumném řízení podle § 94 a násl. správního řádu nebo v případě zjištění jeho nicotnosti tuto nicotnost prohlásilo v řízení podle § 77 a § 78 správního řádu a následně vydalo nové rozhodnutí o odvolání, v němž znovu posoudí otázku včasnosti řádného opravného prostředku žalobkyně.

Lze tedy uzavřít, že krajský soud pochybil, když napadeným rozsudkem uložil povinnost rozhodnout o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 předsedovi stěžovatelky, ačkoliv ten nebyl k vydání takového rozhodnutí příslušný. S ohledem na toto pochybení se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat kasačními námitkami o rozsahu informační povinnosti stěžovatelky v dané věci a o délce lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 28. 3. 2011 stanovené rozsudkem krajského soudu.

S ohledem na všechny shora uvedené skutečnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem vysloveným v tomto zrušovacím rozhodnutí. O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 23. května 2013

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu