

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Jiřího Pally a JUDr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně – Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U Luhu 222/23, Brno - Kníničky, zast. Mgr. Sandrou Podskalskou, advokátkou, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 11. 2011, č. j. 11 Ca 337/2008 – 50,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

V žádosti ze dne 15. 6. 2008 o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „zákon č. 106/1999 Sb.“) žalobce uvedl, že Jihomoravský kraj (dále též „JMK“ či „správní orgán prvního stupně“) založil akciovou společnost Thermal Pasohlávky, a CEG Pasohlávky Leisure Project s r.o. Hejtman JMK zaslal jednateli CEG Pasohlávky sdělení ze dne 30. 7. 2008, v němž jej informuje, že JMK vložil do Thermal Pasohlávky 60 mil. korun a v příštím roce (tj. v roce 2008) svůj podíl zvýší na 100 miliónů korun. Kraj hospodaří s veřejnými finančními prostředky a je povinen s nimi nakládat s péčí dobrého hospodáře. Žalobce požadoval:

a) předat kopie všech dokumentů, kterými si vedení JMK ověřilo a prokazatelně doložilo, že společnost CEG Pasohlávky Leisure Project s. r. o. má odpovídající kredit a

bonitu, tj. že je bezpečně možné do projektu, který tato společnost povede jako strategický partner, vkládat milionové a desetimilionové prostředky,

b) zaslat veškerou korespondenci s CEG Pasohlávky Leisure Project s. r. o., a to včetně korespondence v návaznosti na dopis hejtmana, č. j. JMK 100396/2007,

c) předat kopie všech dokumentů, které JMK vlastní nebo vlastnit má, a které se týkají plánovaného/resp. provedeného navýšení vkladu JMK do akciové společnosti Thermal Pasohlávky a.s. nad úroveň vkladu schválenou v roce 2006, a to o 20 mil korun, a to včetně příslušného rozhodnutí Rady a Zastupitelstva JMK,

d) předat kopie všech dokumentů, které JMK vlastní nebo vlastnit má, a které se týkají plánovaného/resp. provedeného navýšení vkladu JMK do akciové společnosti Thermal Pasohlávky a. s. nad úroveň vkladu schválenou v roce 2006, a to na celkových 100 mil korun (viz předmětný dopis hejtmana), a to včetně příslušného rozhodnutí Rady a Zastupitelstva JMK,

e) předání průvodky, kterou bude toto podání předáno hejtmanovi JMK,

f) výpis ze systému GINIS, který doloží, jak toto podání bylo v rámci JMK předáváno. Tuto žádost žalobce směřoval záměrně hejtmanovi JMK, neboť hejtman je osobně jmenován i zástupcem akcionáře JMK v Thermal Pasohlávky a.s. a z tohoto titulu má též informace, které nemá krajský úřad.

O této žádosti rozhodl Jihomoravský kraj, odbor kanceláře hejtmana (dále též „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 30. 6. 2008, č. j. JMK 78876/2008, tak, že žádost žalobce o informaci v bodě f) odmítl podle ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) a § 15 zákona č. 106/1999 Sb., neboť dospěl k závěru, že požadovaná informace je informací, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Týká se totiž historie přijaté písemnosti v elektronickém evidenčním systému spisové služby povinného subjektu, tedy informace, jak v rámci vnitřní organizace u povinného subjektu tento provádí a zajišťuje tok dokumentů (písemností), resp. jejich evidenci v evidenčním systému spisové služby a jak vedoucí zaměstnanci přidělují práci jednotlivým podřízeným zaměstnancům. Ve zbývajícím rozsahu JMK žalobci jím požadované informace poskytl – přípisem ze dne 30. 6. 2008, č. j. JMK 78876/2008, sp. zn. S-JMK 78876/2008.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 12. 8. 2008, č. j. MV-62610-7/ODK-2008 zamítl odvolání žalobce proti uvedenému rozhodnutí JMK a toto rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění konstatoval, že požadovaný výpis ze systému GINIS nedosahuje takového významu, že by v souvislosti s odepřením této informace byla porušena ústavní, či zákonná práva žalobce. Shledal, že je plně věcí povinného subjektu, aby si určil optimální způsob při vyřizování podání občanů. K odvolací námitce, v níž žalobce namítal, že jeho žádost o informace nevyřizoval ten subjekt, u něhož byla žádost podána, žalovaný uvedl, že povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., je územní samosprávný celek jako takový, přičemž tento přístup nijak neomezuje právo občanů na přístup k informacím, ale je naopak z pohledu žadatelů o informace výkladem příznivějším.

Proti tomuto rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu, v níž namítal, že požadovaný výpis ze systému GINIS se konkrétně týká žalobcova podání (žádosti o

informace) a tedy žalobcových práv, kdy jde o přehled, kdo a kdy se na vyřizování žalobcovy žádosti o informace podílel. Při posouzení otázky, zda se jedná o informaci, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, je podle názoru žalobce třeba posoudit možnost správního uvážení, zda omezení přístupu k informacím povinný subjekt využije či nikoli, tedy zda existuje důvod, který v konkrétních souvislostech může vést k oprávněnému omezení práva na informace garantovaného čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Povinný subjekt tak musí v rámci svého správního uvážení dostatečným způsobem zdůvodnit, proč ochrana informací vztahujících se k vnitřním pokynům a personálním předpisům převažuje v daném okamžiku nad právem na informace. Vyjádřil nesouhlas se závěrem žalovaného, podle kterého lze omezit i přístup k vnitřním pokynům, tedy pokynům faktického, nenormativního charakteru, neboť žalobce nepožaduje samotný vnitřní pokyn, nýbrž přehled toho, jak bylo konkrétní žalobcovo podání přidělováno. Ze závěrů uvedených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 – 89, žalobce dovozuje, že požadovaný výpis elektronické databáze, který je pouhým přehledem, jak bylo s jeho konkrétním podáním v rámci povinného subjektu nakládáno, není vnitřním předpisem, interním pokynem či personálním předpisem. Přehled historie putování dokumentu po úřadu není podle žalobce aktem, kterým by byl pracovník vázán. Výpis ze systému GINIS žalobce označil za pouhý soupis, resp. evidenci úkonů, které mají význam navenek povinného subjektu a dotýkají se žalobce v tom smyslu, že žalobce z tohoto dokumentu může ověřit, zda jím konkrétně adresovaná žádost byla adresovanému subjektu skutečně předána. Navíc jde o informaci, která již u povinného subjektu existuje a ten jí tak nemusí vytvářet.

K otázce vymezení povinného subjektu z hlediska zákona o informacích poukázal žalobce na znění zákona o informacích, podle něhož je jím ten, komu je žádost adresována. Pokud je tento subjekt nečinný, nemůže dojít k vyřízení žádosti jiným subjektem. Podle žalobce se tak nabízí otázka, zda rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 30. 6. 2008 není nicotné. Jestliže korespondence byla určena hejtmanovi kraje, pak danou korespondenci, včetně žádosti podle zákona o informacích vyřizuje odbor kanceláře hejtmana tak, jak bylo učiněno v tomto případě. Tato informace byla zřejmá z elektronické průvodky zaslané žalobci, kde je v kolonce přiděleno uveden právě tento odbor jako příslušný k vyřízení žalobcovy žádosti o informace. Žalobce však namítá, že obdržel od správního orgánu prvního stupně něco jiného, než v žádosti požadoval. V této souvislosti uvedl, že postup správního orgánu dle směrnice ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje č. 12/INA-KrÚ Svobodný přístup k informacím, upravující s účinností k 1. 3. 2007 postup povinného subjektu zcela ignoruje ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že pokud je informace adresována hejtmanovi Jihomoravského kraje, pak musí být tomuto orgánu kraje předána a tímto orgánem vyřízena. Jedním z důvodu adresování žádosti o informace právě tomuto orgánu byl jeho dopis týkající se předmětu žádosti o informace. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že nebyl dán důvod pro odmítnutí žádosti o informace a došlo ke zkrácení jeho práva na svobodný přístup k informacím podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

S ohledem na shora uvedené žalobce navrhl, aby městský soud zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a žalobci přiznal náhradu nákladů řízení. Současně navrhl, aby městský soud nařídil hejtmanovi JMK poskytnout žalobci tuto informaci: výpis ze systému GINIS, který doloží, jak žádost žalobce o informace ze dne 15. 6. 2008 byla v rámci Jihomoravského kraje předávána.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 10. 11. 2011, č. j. 11 Ca 337/2008, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. Konstatoval, že žalobce požadoval poskytnout výpis ze systému GINIS, který má doložit, jak bylo jeho podání předáváno v rámci JMK. Městský soud se zaměřil na zjištění, zda systém GINIS obsahuje také informace týkající se výkonu veřejné správy navenek či se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu a jeho obsah je tak výlučně organizační, metodický nebo řídící a zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty, než ty, které mu z hlediska pracovněprávního vztahu či služební podřízenosti podléhají. Městský soud přitom dospěl k závěru, že systém GINIS obsahuje právě jen informace týkající se vnitřní organizace povinného subjektu. Ze správního spisu totiž městský soud zjistil, že GINIS je elektronický evidenční systém spisové služby JMK, tedy informací, jak v rámci vnitřní organizace povinný subjekt provádí a zajišťuje tok dokumentů, a jak vedoucí zaměstnanci přidělují práci svým podřízeným. Sám žalobce ostatně uvádí, že systém GINIS je evidencí úkonů povinného.

Městský soud poukázal na závěr Nejvyššího správního soudu uvedený v rozsudku tohoto soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 4 As 13/2010 – 75, podle kterého za informace týkající se výlučně vnitřních pokynů a personálních předpisů je třeba považovat např. organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř“ úřadu. Městský soud dospěl k závěru, že do tohoto vymezení spadá právě evidenční systém GINIS, který mimo jiné zachycuje pohyb dokumentů uvnitř povinného subjektu. Městský soud připomenul, že žalobci byla poskytnuta informace o datu přijetí jeho žádosti, i informace o tom, který útvar povinného subjektu jeho žádost vyřizuje.

S ohledem na výše uvedené je podle městského soudu zřejmé, že žalobcem požadovaný výpis ze systému GINIS představuje informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., a žalovaný nepochybil, pokud výpis ze systému GINIS s poukazem na toto ustanovení žalobci neposkytl.

K námitce žalobce, podle které byla jeho žádost o informace předána k vyřízení zcela jinému subjektu, než který byl o předmětnou informaci požádán, městský soud poukázal na znění ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., z něhož dovodil, že povinným subjektem je územní samosprávný celek jako takový a nezákonnost postupu povinného subjektu nelze dovozovat z toho, že věc byla předána k rozhodnutí odboru kanceláře hejtmana, který je k vyřizování jeho korespondence zřízen. Městský soud podotkl, že při posouzení této námitky vycházel ze závěrů uvedených v rozsudcích

Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007 – 75, a ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 – 26.

Proti rozsudku Městského soudu v Praze se žalobce (dále též „stěžovatel“) bránil kasační stížností podanou z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v prvé řadě namítal, že správní orgány ani městský soud při své rozhodovací činnosti nebraly v potaz smysl výrazu „může“ v ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., na základě kterého byla požadovaná informace odmítnuta. Stěžovatel uvedl, že podle judikatury i právní vědy použití výrazu „může“ v hypotéze právní normy zásadně implikuje povinnost správního orgánu provést správní uvážení (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 4. 2011, č. j. 2 Afs 88/2010 – 70). Podstatou institutu správního uvážení je ponechání prostoru správnímu orgánu, aby v určité situaci, danou hypotézou právní normy, sám podle svého uvážení zvolil z více možných řešení, daných dispozicí právní normy (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007, č. j. 6 Azs 61/2006 – 57, ze dne 26. 10. 2005, č. j. 4 As 26/2004 – 51, ze dne 15. 11. 2003, č. j. 3 Azs 12/2003 – 38). Stěžovatel poukázal na skutečnost, že v žalobě výslovně namítal, že při posouzení otázky, zda se jedná o informaci, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu je třeba provést správní uvážení, zda přístup k informacím omezit či nikoliv, přičemž v posuzované věci se tak nestalo. Městský soud v odůvodnění napadeného rozsudku argumentaci stěžovatele ohledně správního uvážení zmínil, avšak dále se s ní nijak nevypořádal a soustředil se na otázku, zda požadovaná informace – výpis ze systému GINIS – představuje informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Dospěl přitom k závěru, že výpis ze systému GINIS takový typ informace skutečně představuje, z čehož dále dovodil, že žalovaný nepochybil, pokud informaci neposkytl. V rozsudku městského soudu tak podle stěžovatele absentuje odpověď na otázku, zda byl správní orgán v dané věci povinen provést správní uvážení a chybí rovněž případný soudní přezkum správního uvážení, ke kterému je soud povinen podle § 78 odst. 1 s. ř. s. věty druhé.

Podle stěžovatele nelze mít za to, že v projednávaném případě by takový přezkum byl pouhou samoúčelnou formalitou. Stěžovatel v žalobě označil vyjádření žalovaného, který doslova uvedl, že povinný subjekt má pouze možnost, nikoliv povinnost, požadovanou informaci poskytnout, i kdyby informaci obdobného charakteru v minulosti opakovaně poskytl. Z tohoto vyjádření je podle stěžovatele zřejmé, že žalovanému není zřejmý rozdíl mezi správním uvážením a libovůlí. Nad touto námitkou se městský soud nepozastavil a neprovedl přezkum správního uvážení.

Stěžovatel tak dospěl k závěru, že městský soud se v napadeném rozsudku nevypořádal s žalobními námitkami ohledně správního uvážení. Z odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu totiž podle stěžovatele není vůbec patrno, zda se městský soud domnívá, že v posuzované věci nejsou správní orgány při aplikaci § 11 odst. 1

písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., povinny správní uvážení provádět, anebo zda má za to, že správní uvážení správními orgány provedeno bylo a se způsobem jeho provedení mlčky souhlasí. Stěžovatel městskému soudu vytkl, že zcela rezignoval na svou zákonnou povinnost přezkoumat, zda správní orgán překročil zákonem stanovené meze správního uvážení nebo je zneužil. Rozsudek městského soudu tak je podle stěžovatele v tomto směru nepřezkoumatelný.

Stěžovatel dále zdůraznil, že správní orgány navíc odůvodnily odepření informace tím, že pro žadatele není relevantní informace o předávání jeho žádosti uvnitř povinného subjektu a interní komunikace s ní související, jelikož tato nemá vliv na případné uplatnění práva žadatele na ochranu proti nečinnosti, resp. podání stížnosti podle § 16 zákona č. 106/1999 Sb., v případě, že není jeho žádost vyřízena v zákonem stanovené lhůtě. Správní orgány tak podle názoru stěžovatele zcela popřely základní zásadu realizace práva na informace, podle které jsou důvody žádosti o informace v podstatě irelevantní. Stěžovatel sice nad rámec svých povinností důvod žádosti vyjádřil, avšak správní orgány vůbec nebyly oprávněny posuzovat faktickou váhu požadované informace, ani zda stěžovatel tuto informaci fakticky potřebuje nebo nepotřebuje. Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že správní orgány z tohoto pohledu překročily svoji pravomoc, pokud na základě takové úvahy odmítly poskytnutí informace.

Závěr městského soudu, že povinným subjektem k poskytnutí informace je územní samosprávný celek jako takový a nezákonnost postupu povinného subjektu proto nelze dovozovat z toho, že věc byla k rozhodnutí předána odboru kanceláře hejtmana, který je k vyřizování jeho korespondence zřízen, označil stěžovatel za chybný. Odkaz městského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007 – 75, a ze dne 15. 1. 2004, č. j. 6 A 11/2002 – 26, označil stěžovatel za nepřípadný, neboť oba uvedené judikáty se týkají znění zákona č. 106/1999 Sb., před novelizací provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., pro níž jsou v definici povinných subjektů (§ 2) vedle sebe výslovně jmenovány samosprávný celek (jako jeden subjekt) a jeho orgány (jako další odlišný subjekt).

S ohledem na znění § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého jsou povinnými subjekty rovněž orgány územně samosprávných celků, tedy i hejtman kraje, je stěžovatel toho názoru, že takto výslovně určené povinné subjekty nelze libovolně zaměňovat tak, aby žádost o informace vyřizoval jiný povinný subjekt, než ten, kterého stěžovatel výslovně v žádosti označil. Podle názoru stěžovatele tak za hejtmana kraje nemůže žádosti o informace vyřizovat odbor krajského úřadu.

Stěžovatel připustil, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 10. 2010, č. j. 4 Ans 13/2008 – 87, dospěl k závěru, že v případech, kdy jsou informace podle zákona č. 106/1999 Sb., poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informace vyřídil a odpovídající informaci poskytl krajský úřad, a to i v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje. S tímto výkladem však stěžovatel nesouhlasí, neboť podle jeho názoru nemá oporu v zákoně. Podle stěžovatele totiž nelze z ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o

krajích, ani z jiných ustanovení tohoto zákona dovozovat, že výkon samostatné působnosti náleží kraji jako takovému, nikoli jeho orgánům. Shora uvedené ustanovení zákona o krajích totiž vymezuje hranici mezi přenesenou a samostatnou působností kraje, nestanovuje však, že samostatná působnost je vykonávána pouze krajem jako celkem a nikoliv i jeho orgány. V této souvislosti stěžovatel upozornil na skutečnost, že platné znění zákona č. 106/1999 Sb., nerozlišuje proces poskytování informací na základě přenesené či samostatné působnosti.

Stěžovatel dále poukázal na závěr žalovaného, podle kterého je povinným subjektem dle zákona č. 106/1999 Sb., územní samosprávný celek jako takový a že tento postup nijak neomezuje právo občanů na přístup k informacím, ba naopak je z pohledu žadatelů o informace výkladem příznivějším. Stěžovatel však s takto „vnucovaným příznivějším postupem“ nesouhlasí, neboť za rozhodující považuje to, aby mu jako žadateli o informace byly poskytnuty všechny dostupné relevantní informace, které má příslušný orgán k předmětu žádosti k dispozici. Žádným způsobem není zajištěno, že všechny orgány samosprávného celku vlastní stejné informace. Stěžovatel nespatřuje žádný zákonný důvod, proč by na jeho žádost o poskytnutí informace měl odpovědět jiný subjekt, než kterému byla žádost adresována, byť by to bylo v rámci jednoho územně samosprávného celku. Při takovém postupu je možné, že poskytnutá informace bude neúplná, neboť jak již bylo uvedeno, není nijak zajištěno, že všechny orgány samosprávného celku vlastní stejné informace a ve stejné kvalitě.

Další riziko uvedeného postupu spatřuje stěžovatel ve skutečnosti, že odbor kanceláře hejtmana kraje není nadřízen hejtmanovi kraje. Pro odbor kanceláře hejtmana je tedy nemožné si reálně vynutit poslušnost hejtmana a to, aby mu vydal požadované informace, potažmo pak autoritativně přezkoumat, zda mu hejtman poskytl všechny požadované informace, které měl k dispozici. Jinými slovy tak odbor kanceláře hejtmana není hodnověrným a plnohodnotným zdrojem informací o činnosti hejtmana, neboť nemá faktické ani právní nástroje k tomu, aby od hejtmana veškeré požadované informace získal, popř. si jejich poskytnutí vynutil.

V další části kasační stížnosti stěžovatel zmínil judikaturu, v níž se Nejvyšší správní soud zabýval možností poskytování informací servisním orgánem namísto osloveného monokratického orgánu (rozsudek ze dne 11. 4. 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 68, který se týkal žádosti o poskytnutí informace směřující přímo k prezidentovi republiky a rozsudek ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007, který se týkal žádosti o poskytnutí informací směřující vůči veřejnému ochránci práv). Stěžovatel konstatoval, že městský soud se měl zabývat tím, zda lze odbor kanceláře hejtmana taktéž považovat za servisní orgán, který by měl na místo hejtmana vyřizovat žádosti o informace adresované přímo jemu osobně, přičemž vyjádřil přesvědčení, že tomu tak není, neboť hejtman kraje není natolik výlučným a ojedinělým orgánem, aby jej nebylo možné osobně oslovit s žádostí o informace, není ani samostatný ústavní činitel jako prezident republiky a není ani specifickým samostatným úřadem, na jehož hierarchickém vrcholu by osamoceně stál a který by svou osobou ztělesňoval, jako je tomu v případě veřejného ochránce práv. Uvedený závěr podle stěžovatele dokládá také skutečnost, že v případě hejtmana odpadá

jeden z hlavních argumentů uplatněných v případě prezidenta republiky a veřejného ochránce práv a sice, že jako monokratický orgán bez nadřízeného orgánu by o žádostech o poskytnutí informací rozhodoval pouze v jediné instanci bez možnosti podání odvolání či stížnosti proti jeho postupu. V případě hejtmana by tomu tak zjevně nebylo, protože jeho nadřízenou instancí je Ministerstvo vnitra. Podle názoru stěžovatele by mělo být výjimkou a nikoli pravidlem, aby nebylo možné s žádostí o informace oslovit přímo osobu stojící v čele monokratického orgánu a to jenom proto, že tento orgán má svoji kancelář. Bylo by proti smyslu práva na informace, které má zprůhledňovat veřejnou správu, aby subjekty s vysokou osobní odpovědností za chod veřejných záležitostí mohly delegovat významný demokratický nástroj průběžné kontroly na „servisní orgán“ bez jasně čitelné tváře.

S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek městského soudu zrušil spolu s rozhodnutími správních orgánů obou stupňů, nařídil hejtmanovi Jihomoravského kraje poskytnout žalobci informaci – výpis ze systému GINIS, který doloží, jak žádost žalobce o informace byla v rámci Jihomoravského kraje předávána a uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku ve výši 21 400 Kč do tří dnů od právní moci rozsudku na účet jeho právního zástupce.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v rozsahu a z důvodů, které uplatnil stěžovatel v kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odst. 4 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Z obsahu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodů uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

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

Podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popř. v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

Uplatněné důvody kasační stížnosti určují svou povahou sled, v jakém se jimi Nejvyšší správní soud musí zabývat. Vzhledem k tomu, že stěžovatel uplatnil také důvod kasační stížnosti podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., zabýval se Nejvyšší správní

soud nejprve touto námitkou. Pokud by totiž uznal její oprávněnost, nemohl by se zabývat ostatními námitkami stěžovatele.

Nepřezkoumatelností trpí rozhodnutí soudu tehdy, je-li nesrozumitelné, nebo neobsahuje-li dostatek důvodů, tj. není možné vysledovat myšlenkový postup, jímž soud ke svému rozhodnutí dospěl. V předkládaném případě však tomu tak podle názoru Nejvyššího správního soudu není.

Stěžovatel vytýká napadenému rozsudku Městského soudu v Praze nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že městský soud se nevypořádal s žalobními námitkami stěžovatele ohledně správního uvážení a jeho rozsudek postrádá soudní přezkum správního uvážení, ke kterému je podle stěžovatele soud povinen podle § 78 odst. 1 s. ř. s. věty druhé.

Stěžovatel již v žalobě namítal, že správní orgán prvního stupně a následně žalovaný nepřistoupil při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. ke správnímu uvážení. V kasační stížnosti pak městskému soudu vytkl, že v odůvodnění jeho rozsudku absentuje odpověď na otázku, zda byl správní orgán v dané věci povinen provést správní uvážení.

Městský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku zaměřil na *„posouzení otázky, zda žalovaný postupoval správně, pokud s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona o poskytování informací neposkytl žalobci výpis ze systému GINIS, který má doložit, jak bylo podání žalobce v rámci JMK předáváno.“* V další části odůvodnění pak městský soud řádně a přehledně zdůvodnil svůj závěr o tom, že správní orgány postupovaly v souladu s § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., když stěžovateli neposkytly jím požadovaný výpis ze systému GINIS. Nutno připustit, že městský soud se výslovně nevyjádřil k otázce správního uvážení učiněného správními orgány. Pokud však městský soud dospěl k závěru o správnosti postupu (právního posouzení) správních orgánů v posuzované věci, je zřejmé, že se implicitně ztotožnil rovněž se způsobem, jakým správní orgány v posuzované věci provedly správní uvážení. V posuzované věci totiž správní uvážení správních orgánů bylo neoddělitelně spjato a prolíná se s právními závěry učiněnými při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud má za to, že městský soud postupoval správně, když svou pozornost zaměřil na podstatu posuzované věci a zabýval se především přezkumem správnosti a zákonnosti postupu žalovaného při aplikaci§ 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.

Z rozsudku městského soudu je podle názoru Nejvyššího správního soudu dále patrné, že se vypořádal také s námitkou stěžovatele, že jeho žádost o informace byla vyřízena jiným subjektem, než kterému byla adresována, přičemž dospěl k závěru o její nedůvodnosti. Z rozsudku městského soudu tak je zřejmé, na základě jakých skutečností a úvah byla žaloba zamítnuta. Stejně tak rozsudek umožňuje posoudit, zda tyto úvahy vedené na základě v odůvodnění uvedených důvodů jsou v souladu s právem či nikoliv. Nejvyšší správní soud tak má za to, že městský soud se dostatečným způsobem vyjádřil k žalobním bodům a své úvahy náležitě zdůvodnil. Odůvodnění rozhodnutí městského soudu proto není možné považovat za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů či pro nesrozumitelnost.

Při posouzení námitky stěžovatele, v níž označil za chybný závěr městského soudu, že povinným subjektem k poskytnutí informace je územní samosprávný celek jako takový a nezákonnost postupu povinného subjektu proto nelze dovozovat z toho, že věc byla k rozhodnutí předána odboru kanceláře hejtmana, který je k vyřizování jeho korespondence zřízen, vycházel Nejvyšší správní soud ze závěrů uvedených v rozsudku ze dne 27. 10. 2012, č. j. 4 Ans 13/2008 – 87, v němž se zdejší soud zabýval otázkou, zda vzhledem k tomu, že žádost téhož stěžovatele o poskytnutí informací byla směřována k žalované radě Jihomoravského kraje jako povinnému subjektu, a nikoli ke Krajskému úřadu Jihomoravského kraje, byla ji povinna vyřídit přímo žalovaná (která však ve věci zůstala nečinná), anebo Krajský úřad Jihomoravského kraje (který žádost vyřídil namísto žalované).

V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud mimo jiné vyslovil, že *„vyšel zejména ze specifik samostatné působnosti kraje. Zohlednil, že zatímco přenesená působnost je zásadně vykonávána orgány kraje, samostatná působnost náleží* ***kraji*** *jako takovému. To vyplývá mimo jiné z ustanovení § 29 odst. 1 zákona o krajích, podle něhož* ***orgány kraje vykonávají na svém území přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zákon,*** *ve srovnání s § 14 odst. 1 téhož zákona, podle něhož* ***do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje*** *[srov. ustanovení § 7, § 35 a § 61 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]. Zatímco předmětem přenesené působnosti je výkon státní správy, který je státem toliko „přenášen" na kraje, resp. jejich jednotlivé orgány, v případě samostatné působnosti se jedná o krajskou samosprávu, samosprávnou působnost kraje jako veřejnoprávní korporace, vykonávanou vlastním jménem a na vlastní odpovědnost, v jejímž rámci kraj (prostřednictvím svých orgánů) realizuje své právo na autonomní správu vlastních záležitostí. Zatímco v případě přenesené působnosti se jedná toliko o* ***dekoncentraci*** *státní správy, působnost samostatná je výrazem decentralizace veřejné správy, tedy jejího přenosu na jiný subjekt než stát (HENDRYCH, D. a kol.* ***Správní právo : Obecná část.*** *7. vyd. Praha : C. H. Beck, 2009. s. 158.). Právo na samosprávu jako esenciální náležitost demokratického právního státu je přitom garantováno na úrovni ústavního řádu České republiky, zejména normy čl. 100 odst. 1 věty první Ústavy České republiky (ústavního zákona č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších ústavních předpisů, dále jen „Ústava"), podle něhož* ***územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu,*** *jakož i čl. 8 Ústavy, podle kterého* ***se zaručuje samospráva územních samosprávných celků.*** *Shora uvedené rozlišení samostatné a přenesené působnosti odpovídá též čl. 105 Ústavy, podle něhož* ***výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.***

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že ***v případech, kdy jsou informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovány v rámci samostatné působnosti kraje, zákon nebrání tomu, aby žádost o poskytnutí informací vyřídil a odpovídající informace poskytl krajský úřad, a to ani v případě, že žádost o poskytnutí informací byla směřována vůči jinému orgánu kraje (např. radě kraje).*** *To vyplývá mimo jiné z ustanovení § 94 odst. 1 věty první zákona o krajích, podle kterého* ***je-li orgánům kraje svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob ve věcech patřících do samostatné působnosti kraje,***

k řízení je příslušný krajský úřad; na jeho rozhodování se vztahuje správní řád, pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak. *Poukázat lze dále na ustanovení § 20 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím* ***a contrario****, podle něhož* ***informace, které se týkají přenesené působnosti územního samosprávného celku, poskytují orgány územního samosprávného celku v přenesené působnosti.*** *Relevantní je rovněž ustanovení § 66 věty první zákona o krajích, podle kterého* ***krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí, jakož i § 59 odst. 3 zákona o krajích, podle něhož rada zabezpečuje rozhodování v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti kraje, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo.***

Nejvyšší správní soud nemohl přisvědčit argumentaci stěžovatele, že povinnými orgány ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím při poskytování informace spadající do samostatné působnosti nejsou územní samosprávné celky jako takové, ale přímo jejich jednotlivé orgány, mimo jiné rada kraje. K tomuto závěru přispívá rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 – 80, v němž se zdejší soud vyjádřil, že ***pokud je povinným subjektem kraj, za něhož podle § 66 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou krajský úřad, přičemž požadovaná informace se týká činnosti spadající do samostatné působnosti kraje, pak rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu ten, kdo stojí v jeho čele, tedy hejtman příslušného kraje*** *(ve smyslu § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006). Rovněž lze poukázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 8. 2007, č. j. 2 As 12/2007 – 79, v němž zdejší soud zdůraznil, že* ***jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obcí, bylo by přílišným formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod – žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávné organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci.***

Na závěru o oprávněnosti krajského úřadu vyřídit žádost o poskytnutí informace v samostatné působnosti kraje namísto osloveného orgánu kraje nic nemění ani stěžovatelem namítaná možnost, že požadované informace má k dispozici toliko oslovený orgán kraje, popř. že snad poskytnutím informací krajským úřadem namísto rady kraje může dojít k jejich zkreslení či poskytnutí pouze těch informací, které má sám krajský úřad k dispozici. Nelze než konstatovat, že v případě, že je žádost o poskytnutí informace ve smyslu § 94 odst. 1 zákona o krajích, popř. § 66 téhož zákona vyřizována krajským úřadem, je nutné, aby krajský úřad při vyřizování žádosti úzce spolupracoval s ostatními orgány kraje a poskytl rovněž tytéž informace, které mají tyto orgány k dispozici. Takové řešení bude naopak zpravidla efektivnější a pro žadatele příznivější, než by tomu bylo v případě poskytování informací výhradně osloveným orgánem kraje, a to jak po stránce obsahového vyřízení žádosti, tak i s ohledem na potřebu dodržování zákonných lhůt (srov. podrobnější rozbor Ministerstva vnitra ***in Analýza účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím.*** *Praha, 10. 12. 2007. s. 21 - 24. Dostupná z: <http://aplikace.mvcr.cz>). Tímto řešením proto nemůže dojít ani k ohrožení ústavně zaručeného práva na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny, které bylo blíže vymezeno například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A*

119/2001 – 38, publikován pod č. 74/2004 Sb. NSS, nebo rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, č. j. 1 As 29/2009 – 59.

Nejvyšší správní soud je nucen označit za irelevantní argumentaci stěžovatele zněním ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informací, před novelizací zákonem č. 61/2006 Sb., tedy ve znění účinném do 22. 3. 2006, když podle tehdejší úpravy platilo, že **povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány a orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky.** *Změna na aktuální znění tohoto ustanovení, tedy že* **povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce,** *byla motivována toliko zájmem na zpřesnění právní úpravy, mimo jiné v důsledku posunutého chápání pojmu „orgány územní samosprávy" v původním znění zákona, když v důvodové zprávě k původnímu znění ustanovení § 2 odst. 1 (sněmovní tisk 16/0, 3. volební období, 1998 – 2002, všechny zde uváděné důvodové zprávy dostupné z: <http://www.psp.cz>; v návrhu jako § 1 odst. 1) se uvádí, že* **orgány územní samosprávy zahrnují obce a do budoucna po jejich faktickém zřízení i vyšší územní samosprávné celky.**

Podle důvodové zprávy k návrhu na vydání zákona č. 61/2006 Sb. (sněmovní tisk 991/0, 4. volební období, 2002 – 2006) **novelizace** *(ustanovení § 2 odst. 1)* **zpřesňuje v návaznosti na dosavadní zkušenosti úpravu v oblasti poskytování informací územními samosprávnými celky (viz též novelizační bod 48). Povinnost poskytovat informace v samostatné působnosti dopadá na územní samosprávné celky. V rámci samostatné působnosti územního samosprávného celku poskytují informace příslušné orgány obce a kraje (tj. zpravidla krajský úřad). Orgány územního samosprávného celku nemají samy o sobě způsobilost a jsou vždy součástí příslušného územního samosprávného celku, přesto v oblasti přenesené působnosti stanoví Ústava i příslušné zákony, že výkon státní správy může být zákonem svěřen právě orgánům samosprávy (viz čl. 105 Ústavy České republiky, § 5 odst. 3, § 7 odst. 2, § 35 odst. 1 a další zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 2, § 29 odst. 1, zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů), tato skutečnost je pro větší jistotu a instruktivnost v zákoně o svobodném přístupu k informacím zohledněna.** *Odkaz na důvodovou zprávu prováděný stěžovatelem je pak rovněž nutno označit za irelevantní a navíc nepřesný, když stěžovatelem citovaný úryvek [***Proto se vedle správních úřadů (tj. ústředních a dalších orgánů státní správy, tzv. „exekutivy") jmenovitě nebo typově uvádějí další subjekty, jimiž je stát tvořen a jimiž se vůči jedinci projevuje, ať už uvedené v Ústavě, anebo proto, že jsou pověřeny státní mocí rozhodovat o právech osob, anebo proto, že jsou zřízeny zákonem či na základě zákona.***], nebyl součástí důvodové zprávy k návrhu novely zákonem č. 61/2006 Sb., jak uvádí stěžovatel, nýbrž k prapůvodnímu návrhu zákona o svobodném přístupu k informacím, předloženému skupinou senátorů (sněmovní tisk 1998/5/0, 3. volební období, 1998 – 2002), který však byl v průběhu legislativního procesu významně modifikován a nahrazen výše citovaným sněmovním tiskem 16/0. Mimoto nelze než konstatovat, že na shora prováděné úvahy nemá stěžovatelem citovaný úryvek žádný vliv.*

Výše uvedený závěr konečně nijak nekoliduje ani s právní úpravou směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací

*veřejného sektoru, která byla do českého práva provedena zejména právě zákonem o svobodném přístupu k informacím (**in concreto** novelou zákonem č. 61/2006 Sb.), která v čl. 2 bodě 1 **„subjektem veřejného sektoru“ rozumí státní, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty a sdružení vytvořená jedním nebo několika takovými orgány nebo jedním nebo několika takovými veřejnoprávními subjekty,** přičemž „regionálními orgány“ nejsou myšleny jejich jednotlivé orgány, nýbrž vyšší územní samosprávné celky v pojetí českého práva jako takové, o čemž svědčí i pojmy užité v jiných jazykových verzích směrnice **(Gebietskörperschaften, regional or local authorities, les collectivités territoriales).**“*

Nejvyšší správní soud je toho názoru, že uvedené závěry o oprávněnosti krajského úřadu vyřídit žádost o poskytnutí informace v samostatné působnosti kraje namísto žadatelem o informace osloveného orgánu kraje plně dopadají také na právě posuzovanou věc, neboť se stejně jako ve věci sp. zn. 4 Ans 13/2008 jedná o věc, kdy se žadatel o informace (stěžovatel) domáhal poskytnutí informací po orgánu tohoto subjektu (hejtmanovi), přičemž žádost stěžovatele nebyla vyřízena tímto orgánem, ale Krajským úřadem JMK, odborem kanceláře hejtmana. V posuzované věci se jednalo o poskytování informací v rámci samostatné působnosti JMK, neboť problematika vkladu JMK do akciové společnosti Thermal Pasohlávky a ověření odpovídajícího kreditu a bonity společnosti s ručením omezeným CEG Pasohlávky Leisure Project, je záležitostí zájmu kraje a jeho občanů ve smyslu § 14 odst. 1 zákona o krajích, podle kterého *do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje.*

Stěžovatel v kasační stížnosti vyjádřil přesvědčení, že rozhodující je, aby mu jako žadateli o informace byly poskytnuty všechny dostupné relevantní informace, které má příslušný orgán k předmětu žádosti k dispozici. Konstatoval, že žádným způsobem není zajištěno, že všechny orgány samosprávného celku vlastní stejné informace. Nespatřuje žádný zákonný důvod, proč by na jeho žádost o poskytnutí informace měl odpovědět jiný subjekt, než kterému byla žádost adresována, byť by to bylo v rámci jednoho územně samosprávného celku. Stěžovatel v této souvislosti upozornil na skutečnost, že při takovém postupu je možné, že poskytnutá informace bude neúplná, neboť není nijak zajištěno, že všechny orgány samosprávného celku vlastní stejné informace a ve stejné kvalitě.

Uvedenému názoru stěžovatele Nejvyšší správní soud přisvědčuje, neboť objektivně nelze zajistit, aby všechny orgány samosprávného celku měly k dispozici stejné informace. S ohledem na značný rozsah činnosti JMK ostatně není ani prakticky možné, aby všechny orgány kraje, tj. zastupitelstvo, rada, hejtman, případně zvláštní orgány kraje a krajský úřad měly totožné a kompletní informace o všech záležitostech, v nichž JMK vystupuje. Také s přihlédnutím k této skutečnosti považuje Nejvyšší správní soud pro většinu případů za více praktické, aby žádosti o informace směřované vůči jednotlivým orgánům vyřizoval některý z odborů krajského úřadu, neboť krajský úřad má k vyřizování těchto informací k dispozici kvalifikovaný úřednický aparát. Výhoda tohoto řešení je patrná zejména v případě komplexních a obsáhlých žádostí o informace, kdy je nutné, aby krajský úřad při vyřizování žádosti úzce spolupracoval s ostatními orgány kraje, informace od nich shromáždil, v případě potřeby je zpracoval a poté je žadateli v přehledné a úplné formě

poskytl. Odhlédnout nelze ani od skutečnosti, že v některých případech může být poskytování informací poměrně složité také po právní stránce a opět tak na povrch vyplouvá potřeba kvalifikovaného personálu k vyřízení žádosti o informace. Zohlednit je třeba také to, že pravidelné vyřizování žádostí o informace osloveným subjektem, zde přímo samotným hejtmanem, by jej nepochybně zatížilo nad únosnou míru, nehledě k tomu, že od hejtmana, jakožto monokratického orgánu, který především zastupuje kraj navenek (§ 61 odst. 1 zákona o krajích), a jehož zákonem stanovené úkoly jsou především „manažerského" charakteru (viz § 61 odst. 3 téhož zákona), se pravidelné vedení mnoha správních řízení snad ani nedá předpokládat a vyžadovat. Uvedené řešení, kdy žádost o informace vyřizuje krajský úřad, přestože žádost byla podána u jiného orgánu kraje, tak bude, jak již Nejvyšší správní soud konstatoval v již zmíněném rozsudku ze dne 27. 10. 2012, č. j. 4 Ans 13/2008 – 87, *zpravidla efektivnější a pro žadatele příznivější, než by tomu bylo v případě poskytování informací výhradně osloveným orgánem kraje, a to jak po stránce obsahového vyřízení žádosti, tak i s ohledem na potřebu dodržování zákonných lhůt.* Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že hejtman kraje je sice jakožto orgán kraje povinným subjektem k poskytování informací podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, nicméně jako vhodné, racionální a efektivní pro většinu případů se jeví, když se vyřizováním žádostí o informace nezabývá přímo hejtman, nýbrž krajský úřad.

Riziko uvedeného postupu spatřuje stěžovatel ve skutečnosti, že odbor kanceláře hejtmana kraje není nadřízen hejtmanovi kraje a je tak pro něj nemožné si reálně vynutit poslušnost hejtmana a to, aby mu vydal požadované informace, potažmo pak autoritativně přezkoumal, zda mu hejtman poskytl všechny požadované informace, které měl k dispozici. Podle stěžovatele tak odbor kanceláře hejtmana není hodnověrným a plnohodnotným zdrojem informací o činnosti hejtmana, neboť nemá faktické ani právní nástroje k tomu, aby od hejtmana veškeré požadované informace získal, popř. si jejich poskytnutí vynutil.

Naposledy uvedený argument stěžovatele pokládá Nejvyšší správní soud za lichý, neboť pokud hejtman neposkytne požadované informace krajskému úřadu, aby mohly být poskytnuty žadateli, pak je ani sám žadateli neposkytne, pokud bude on sám žádost vyřizovat. K tomu Nejvyšší správní soud pro úplnost dodává, že pokud žadatel o informace není spokojen s odmítavým přístupem či obsahem, event. rozsahem poskytnutých informací a je názoru, že je třeba si jejich získání vynutit, může využít opravných prostředků ve správním řízení a posléze před správními soudy, jak ostatně stěžovatel v projednávané věci učinil.

Z kasační stížnosti je dále zřejmé, že stěžovatel svůj závěr o tom, že jeho žádost o informace měl vyřídit přímo hejtman, dovozuje také z přesvědčení, že odbor kanceláře hejtmana nelze považovat za servisní orgán, který by měl namísto hejtmana vyřizovat žádosti o informace adresované jemu osobně. Stěžovatel v této souvislosti zmínil judikaturu, v níž se Nejvyšší správní soud zabýval možností poskytování informací servisním orgánem namísto osloveného monokratického orgánu (rozsudek ze dne 11. 4. 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 68, který se týkal žádosti o poskytnutí informace směřující přímo k prezidentovi republiky a rozsudek ze dne 19. 2. 2008, č. j. 2 As 58/2007, který se týkal

žádosti o poskytnutí informací směřující vůči veřejnému ochránci práv). Stěžovatel vyjádřil přesvědčení, že hejtman kraje není natolik výlučným a ojedinělým orgánem, aby jej nebylo možné osobně oslovit s žádostí o informace, není ani samostatným ústavním činitelem jako prezident republiky a není ani specifickým samostatným úřadem, na jehož hierarchickém vrcholu by osamoceně stál a který by svou osobou ztělesňoval, jako je tomu v případě veřejného ochránce práva.

Se stěžovatelem popsanou odlišností v postavení hejtmana od postavení prezidenta republiky či veřejného ochránce lze sice souhlasit, na rozdíl od stěžovatele má však Nejvyšší správní soud za to, že při posouzení otázky, zda v posuzované věci a při poskytování informací obecně vystupuje odbor kanceláře hejtmana, jako jeho servisní orgán je třeba vycházet z faktické činnosti tohoto odboru, nikoli z postavení hejtmana. Pokud tak v posuzované věci odbor kanceláře hejtmana žádost stěžovatele o informace vyřídil, poskytl tím hejtmanovi potřebný servis, což je přesně činnost, ke které je určen, [viz též popis činnost odboru kanceláře hejtmana na internetových stránkách JMK(http://www.krjihomoravsky.cz/Default.aspx?ID=18635&TypeID=2), podle kterého tento odbor mimo jiné „*zajišťuje servis pro hejtmana JMK*.“].

Postup, kdy žádost o informace je zpracována a vyřízena servisním orgánem hejtmana tak nejde proti zprůhledňování veřejné správy prostřednictvím poskytování informací, jak se domnívá stěžovatel, ale jedná se, jak již bylo řečeno výše, o smysluplné a racionální opatření, které napomáhá hladkému a efektivnímu vyřizování žádostí o informace a v žádném případě nezbavuje hejtmana odpovědnosti za informování občanů o činnosti kraje (§ 61 odst. 3 písm. f/ zákona o krajích). Z rozhodnutí JMK je navíc zřejmé, který pracovník rozhodnutí vypracoval a který pracovník krajského úřadu jej podepsal. Stěžovateli tak nelze přisvědčit ani v tom, že by hejtman vyřízení žádosti o informace delegoval na „servisní orgán bez jasně čitelné tváře“.

Stěžovatel dále namítal, že *správní orgány odůvodnily odepření informace tím, že pro žadatele není relevantní informace o předávání jeho žádosti uvnitř povinného subjektu a interní komunikace s ní související, jelikož tato nemá vliv na případné uplatnění práva žadatele na ochranu proti nečinnosti, resp. podání stížnosti podle § 16 zákona o informacích v případě, že není jeho žádost vyřízení v zákonem stanovené lhůtě*. Jakkoli se takto formulovaná argumentace v odůvodnění rozhodnutí žalovaného (a ostatně ani správního orgánu prvního stupně) nenachází, stěžovatel se touto námitkou brání postupu správních orgánů, jímž za použití § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. (podle něhož „*povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu*“) odmítly stěžovateli poskytnout výpis ze systému GINIS k doložení toho, jak bylo podání stěžovatele (žádost o poskytnutí informací ze dne 15. 6. 2008) v rámci JMK předáváno. Je nutno připustit, že výklad ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. může činit v praxi povinným subjektům jisté problémy, spojené především s interpretací pojmů „vztahující se k vnitřním pokynům a personálním předpisům“, a to v tom smyslu, zda jde výlučně jen o tyto předpisy a pokyny nebo i o systém jejich realizace k nim se vztahující. V tomto směru zaujal Nejvyšší správní soud tentýž závěr jako městský soud, totiž, že nejde jen o vlastní

vnitřní pokyny a personální předpisy, ale i o jejich realizační systém, přičemž rozhodující pro posouzení možného odepření poskytnout informaci je zjištění, zda tento systém se může dotýkat výkonu veřejné správy navenek, či se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu a její obsah je tak výlučně organizační, metodický nebo řídící, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska pracovněprávního či služebního vztahu podléhají.

Podle těchto kritérií byl pak posouzen městským soudem systém GINIS, který je elektronickým evidenčním systémem spisové dokumentace povinného subjektu a bylo zjištěno, že obsahuje toliko informace, jak se v rámci vnitřní organizace JMK provádí a zajišťuje tok dokumentů a jak je přidělována práce jednotlivým pracovníkům. Jeho obsah je tak výlučně organizační a řídící a zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné, než ty, jimž je určen, tedy pracovníky úřadu, podobně jako je tomu např. u organizačního řádu, spisového řádu, skartačního řádu či docházkového systému. Výpis ze systém GINIS sice není sám o sobě vnitřním předpisem (jak na to správně poukázal stěžovatel), jedná se však o systém, který s vnitrními předpisy JMK bezprostředně souvisí (vztahuje se k nim) a jedná se tudíž o podchycení informací týkající se pouze pracovníků JMK ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., jejichž poskytnutí může povinný subjekt omezit. Nejvyšší správní soud se tak ztotožňuje se závěrem městského soudu, že žalovaný nepochybil, pokud stěžovatelem požadovanou informaci (výpis ze systému GINIS) neposkytl. V podrobnostech odkazuje Nejvyšší správní soud na odůvodnění napadeného rozsudku, kde se městský soud s otázkou omezení poskytnutí informací vztahujících se k vnitřním pokynům a personálním předpisům náležitě vypořádal, přičemž zohlednil samotný smysl a účel zákona č. 106/1999 Sb. a poukázal na relevantní judikaturu (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 5. 2010, č. j. 4 As 13/2010 – 75).

Z výše uvedených důvodů dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek městského soudu netrpí vadami uvedenými v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Kasační stížnost proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl.

O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, které mu vznikly. Žalovanému, kterému by jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení příslušelo, náklady v řízení o kasační stížnosti 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 28. února 2013

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu