



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Jana Kratochvíla a Štěpána Výborného ve věci

žalobce

J. P.
Xxx, Xxx

proti
žalovanému

Ministerstvo vnitra
sídlem náměstí Hrdinů 3, Praha 4

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 9. 3. 2022, č. j. MV-16833-6/ODK-2022,

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace předchozího řízení a obsah správního spisu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Shodu s prvopisem potvrzuje Světlana Thierlová.

Institutu pro veřejnou správu Praha (dále jen „správní orgán“) ze dne 14. 2. 2022, č. j. INST-396490/2020 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým správní orgán odmítl žádost žalobce o poskytnutí výchozího seznamu testových otázek pro písemný test, včetně správných odpovědí, ze zvláštní části odborné způsobilosti pro výkon činností při územním rozhodování a při rozhodování na úseku stavebního řádu a vyvlastnění (dále jen „žádost o informace“) dle zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 312/2002 Sb.).

2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující pro své rozhodnutí podstatné skutečnosti.
3. Žalobce podal žádost o informace dle zákona č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 123/1998 Sb.). Správní orgán tuto žádost prvostupňovým rozhodnutím odmítl, protože měl za to, že požadované informace jsou vyloučeny ze zpřístupnění dle § 22 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., který je zvláštním zákonem k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 106/1999 Sb.). Žalobce se odvolal.
4. Žalovaný v napadeném rozhodnutí uvedl, že se nejedná o žádost o informace dle zákona č. 123/1998 Sb. jen na základě toho, že ji tak žalobce označil. Rozhodným pro závěr, podle kterého zákona má být žádost o informace posouzena, byl obsah podání (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 9 Ca 270/2004-39). Žádost o poskytnutí testových otázek nespadá do režimu zákona č. 123/1998 Sb., neboť se nejedná o informaci o životním prostředí jako takovém, ani o jeho stavu či předpokládaném vývoji, ani jeho jednotlivých složek. Nejedná se ani o opatření, která ovlivňují nebo mohou ovlivnit složky a faktory životního prostředí, jak je vymezuje Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003, o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (dále jen Směrnice). Testové otázky se samy o sobě dle žalovaného netýkají obsahu, postupu ani způsobu vyřízení věci ovlivňujících životní prostředí při rozhodování stavebních úřadů. Testové otázky nepředstavují opatření ovlivňující nebo způsobila ovlivnit složky a faktory životního prostředí ve smyslu Směrnice. Až konkrétní řízení nebo rozhodování ve věci životního prostředí lze podřadit pod režim zákona č. 123/1998 Sb. Žalovaný podotkl, že správní činnost týkající se životního prostředí lze vykonávat i bez absolvování zkoušky zvláštní odborné způsobilosti dle § 21 odst. 1 písm. a), b) zákona č. 312/2002 Sb. a § 13a odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 183/2006 Sb.). Proto dle žalovaného správní orgán žádost správně posuzoval podle zákona č. 106/1999 Sb.
5. Žalovaný vysvětlil, že pro písemnou i ústní část zkoušky je vypracován soubor zkušebních otázek. Zkoušející pokládá uchazeči při ústní části zkoušky otázky podle souboru zkušebních otázek. Pro účely písemné části zkoušky jsou zkušební otázky rozpracovány jednotlivými ministerstvy a ústředními správními úřady jako gestory příslušných správních odvětví do podoby konkrétních testových úloh. Každá zkušební otázka je rozvedena do více testových úloh tak, aby u uchazečů prověřila komplexní znalost daného správního odvětví. Pro každý zkušební termín je z těchto testových úloh vytvořen písemný test. Dle žalovaného to znamená, že testové úlohy nejsou zkušebními otázkami, byť z nich vycházejí. Zpřístupnění konkrétních testových úloh a správných odpovědí není uvedeno ve výčtu dle § 22 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., takové zpřístupnění by odporovalo účelu tohoto ustanovení
6. Žalovaný připomněl, že správní orgán žádost odmítl dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., a to na základě zvláštního důvodu dle § 22 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., který vymezuje rozsah informací poskytovaných uchazečům o zkoušku zvláštní odborné způsobilosti. Skutečnost, že zákon č. 106/1999 Sb. výslovně nevylučuje testové otázky a správné odpovědi na ně ze zpřístupnění, neznamená, že tyto informace je nutné poskytnout. Důvody pro neposkytnutí informace v zákoně č. 106/1999 Sb. nejsou stanoveny taxativně a mohou být stanoveny zvláštními

Shodu s prvopisem potvrzuje Světlana Thierlová.

zákony (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 28/2010-86), a to výslovně nebo dle účelu zvláštního zákonného ustanovení.

7. Poskytnutí testových otázek včetně odpovědí by popřelo účel zkoušky zvláštní odborné způsobilosti. Uchazeč by nemusel pečlivě nastudovat celou zkoušenou látku, ale postačovala by mu příprava správných odpovědí na zpřístupněné otázky z relativně nevelkého souboru testových úloh zaměřujících se na jednu konkrétní správní činnost.
8. Žalovaný proto odvolání žalobce zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil.

II.

Argumentace účastníků

9. Žalobce vnesl dva žalobní body:

1) Žalovaný nesprávně posoudil žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. namísto zákona č. 123/1998 Sb. Žádost se týkala informací o životním prostředí dle demonstrativního výčtu uvedeného v § 2 písm. a) bod 1 zákona č. 123/1998 Sb. (rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 9 Ca 270/2004-39). Požadované informace mají zásadní dopad na stav a ochranu životního prostředí, protože jde o zkoušku odborné způsobilosti osob rozhodujících v rámci územního řízení o stavu životního prostředí. Jednalo se tedy o informaci o příčinách stavu životního prostředí, tj. o následné rozhodovací činnosti osob skládajících odbornou zkoušku. V územním a stavebním řízení se projevuje veřejný zájem na ochraně životního prostředí, např. § 18 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb. Také je otázkou, zda by byl správní orgán příslušný k rozhodování o žádosti podle zákona č. 123/1998 Sb. a zda žalovaný mohl mít v tomto případě postavení odvolacího orgánu.

2) Žádost nemohla být dle žalobce odmítnuta dle § 22 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb., neboť nepožadoval zkušební otázky v tomto ustanovení zmiňované. Žalovaný měl dle nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 3339/20, poskytnout žalobci alespoň testové otázky. Tento postup neodporoval účelu § 22 odst. 2 zákona o úřednících, protože soubory zkuškových otázek jsou rozdílné. Žalovaný rozdělením testových otázek obešel zákon, který mu ukládá povinnost sdělit uchazeči zkušební otázky. Existují případy zkoušek, kdy jsou zveřejněny testové otázky včetně správných odpovědí, např. písemná část zkoušky pro získání řídičského oprávnění nebo testová část advokátních zkoušek.

10. Žalobce navrhl zrušení i prvostupňového rozhodnutí.
11. Žalovaný ve vyjádření k žalobě odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a doplnil, že požadované informace neměly žádný časový nebo věcný vztah ke konkrétnímu řízení nebo rozhodování ve věcech životního prostředí. Písemný test a otázky v něm obsažené slouží pouze k ověření základní orientace v právních normách upravujících určitý okruh správních činností. Skladba testových otázek nemá vliv na životní prostředí.

III.

Posouzení žaloby

12. Městský soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou, po vyčerpání řádných opravných prostředků a splňuje i všechny ostatní formální náležitosti na ni kladené. Městský soud na základě žaloby v rozsahu žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 soudního řádu správního), přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. Při přezkoumání rozhodnutí soud vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 soudního řádu správního).
13. Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez jednání, protože s tímto postupem oba účastníci řízení vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 soudního řádu správního).

Shodu s prvopisem potvrzuje Světlana Thierlová.

14. **Ad 1)** Žalobce namítal, že žalovaný posoudil jeho žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., byť šlo o žádost dle § 2 písm. a) bodu 1 zákona č. 123/1998 Sb.
15. Žalobce označil svou žádost jako žádost o informace o životním prostředí dle zákona č. 123/1998 Sb. Dle § 37 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád) se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno. Dle rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 9 Ca 270/2004-39, platí: *„Dospěje-li povinný subjekt (ministerstvo) při takovém posouzení ke závěru, že žádané informace nejsou informacemi o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb., je na místě, aby žádost posoudil a rozhodl o ní na základě obecné právní úpravy týkající se práva na svobodný přístup k informacím, jež je obsažena v zákoně č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“.*
16. Podle § 2 písm. a) bodu 1 zákona č. 123/1998 Sb. se pro účely tohoto zákona rozumí informacemi o životním prostředí informace v jakékoliv technicky proveditelné podobě, které vypovídají zejména o stavu a vývoji životního prostředí, o příčinách a důsledcích tohoto stavu. Životním prostředím dle § 2 zákona č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon č. 17/1992 Sb.) se rozumí vše, co vytváří přirozené podmínky existence organismů včetně člověka a je předpokladem jejich dalšího vývoje. Jeho složkami jsou zejména ovzduší, voda, horniny, půda, organismy, ekosystémy a energie.
17. Žalobce požadoval poskytnutí výchozího seznamu otázek pro písemný test (včetně správných odpovědí) ze zvláštní části odborné způsobilosti pro výkon činností při územním rozhodování a při rozhodování na úseku stavebního řádu a vyvlastnění. Požadované informace vypovídají o skladbě a obsahu písemného testu ze zvláštní části zkoušky zvláštní odborné způsobilosti, nikoli o stavu a vývoji životního prostředí ve smyslu § 2 písm. a) bodu 1 zákona č. 123/1998 Sb. a § 2 zákona č. 17/1992 Sb. Požadované otázky nelze považovat ani za příčinu konkrétního stavu životního prostředí, neboť neexistuje bezprostřední souvislost mezi nimi a stavem a kvalitou životního prostředí. Na této skutečnosti nic nemění žalobcovo přesvědčení, že při rozhodování úředníků stavebních úřadů dochází k překvapivým procesním postupům a výkladům, které ovlivňují životní prostředí. Teprve informace o konkrétních správních řízeních ve věcech životního prostředí jsou informacemi o životním prostředí podle § 2 písm. a) bodu 6 zákona č. 123/1998 Sb.
18. Žádost o informace nelze podřadit ani pod informace výslovně neuvedené v jednotlivých bodech § 2 písm. a) zákona č. 123/1998 Sb. Demonstrativní výčet informací o životním prostředí neznamená, že do něj náleží jakákoli informace. Všech 13 uvedených bodů se přímo týká životního prostředí. Požadované informace musí sledovat smysl zákona a bez dalšího vypovídat o životním prostředí. Testové úlohy a správné odpovědi z oblasti územního rozhodování, rozhodování na úseku stavebního řádu a vyvlastnění se bezprostředně netýkají životního prostředí, ale zkoušky zvláštní odborné způsobilosti.
19. Žalovaný správně podřadil žádost o informace pod režim zákona č. 106/1999 Sb. Správní orgán by příslušný k posouzení žádosti a k rozhodnutí o ní a žalovaný pak byl příslušný k rozhodnutí o odvolání. Žalobní námitka není důvodná.
20. **Ad 2)** Žalobce měl za to, že žalovaný nemohl žádost o informace odmítnout dle § 22 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb. a že mu měl poskytnout alespoň testové otázky.
21. Zvláštní zákon může stanovit speciální důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010–86, bod 24). Pokud zvláštní zákonné ustanovení vyjmenovává zpřístupňované informace, pak lze žádost o neuvedené informace odmítnout dle § 15 zákona č. 106/1999 Sb. v případě, že to vyžaduje jeho účel, tj. pokud ze smyslu a účelu zvláštního ustanovení plyne, že mají být zpřístupněny výhradně vyjmenované informace a žádné jiné.
22. V daném případě § 22 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb. pouze uvádí, že ministerstvo do 30 dnů ode dne doručení přihlášky úředníkovi písemně sdělí den, místo a čas konání zkoušky, soubor Shodu s prvopisem potvrzuje Světlana Thierlová.

zkušebních otázek a seznam odborné literatury. Je proto nutné zjistit, zdali účel tohoto ustanovení směřuje výlučně k poskytnutí souboru zkušebních otázek, čímž zapovídá zpřístupnění ostatních dokumentů.

23. Při úvaze o účelu § 22 odst. 2 zákona č. 312/1999 Sb. vyšel soud ze systematiky zákona. Z názvu tohoto ustanovení plyne, že účel poskytnutí souboru zkušebních otázek spočívá v zabezpečení řádného průběhu zkoušky zvláštní odborné způsobilosti. Řádným průběhem se dle § 21 odst. 3 zákona č. 312/2002 Sb. rozumí takový průběh zkoušky, který zajistí, že úředník územního samosprávného celku bude po jejím úspěšném složení mít potřebné znalosti a dovednosti z oblasti práva týkající se jeho správní činnosti.
24. To znamená, že informace poskytnuté dle § 22 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb. nesmí bránit ověření znalostí uchazeče z obecné a zvláštní části zvláštní odborné způsobilosti. Tomuto účelu neodporuje poskytnutí souboru zkušebních otázek, protože uchazeči musí být umožněno se na zkoušku náležitě připravit; je oprávněn znát zkoušené okruhy. Žádost o informace ale nesměřovala k poskytnutí souboru zkušebních otázek, nýbrž k poskytnutí otázek (a správných odpovědí) z písemného testu ze zvláštní části zkoušky, které mají podobu konkrétních testových úloh. Kdyby žalovaný vyhověl žádosti o informace, popřel by smysl ověřování zvláštní odborné způsobilosti písemným testem. Uchazeči by pro úspěšné složení písemného testu stačilo, aby se naučil správné odpovědi na poskytnuté otázky; nemusel by nastudovat celou zkoušenou látku.
25. Výklad žalovaného, že se písemný test skládá z konkrétních testových úloh, které nelze věcně ztotožnit se „souborem zkušebních otázek“ dle § 22 odst. 2 zákona č. 312/2002 Sb. není obcházením zákona. Je v souladu se zájmem na zabezpečení řádného průběhu zkoušky, pokud uchazeč dopředu nezná konkrétní znění testu, ale musí prokázat komplexní přípravu z celé zkoušené materie. Tento zájem převážil nad právem žalobce požadovat předmětné informace.
26. Totožná úvaha platí pro případ poskytnutí testových úloh bez správných odpovědí. Skutečnost, že uchazeč bude v tomto případě muset vlastním úsilím vypracovat odpovědi, nic nemění na tom, že se nebude muset zkoušenou látku zabývat všestranně, ale bude mu dostačovat zpracování konkrétních úloh vybraných pro daný písemný test z celé škály možných otázek. Tento závěr neodporuje nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 3339/20. Povinný subjekt má hledat způsoby, jak podané žádosti o informace vyhovět v co největší míře, nikoli však na úkor zákona. Pokud účel zákona nepřipouští vyhovět dané žádosti o informace v žádném rozsahu, pak povinnému subjektu nezbyvá než žádost jako celek odmítnout. Je třeba zdůraznit, že žalobce nepožadoval informace o jednotlivých souborech, ale požadoval sdělení textu jednotlivých testových úloh.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

27. Městský soud z výše uvedených důvodů neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 soudního řádu správního zamítl.
28. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné účelně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud tedy ve druhém výroku rozsudku v souladu s § 60 soudního řádu správního rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu,

Shodu s prvopisem potvrzuje Světlana Thierlová.

neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 14. listopadu 2023

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu