



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Brigity Chrástilové a JUDr. Bohuslava Hnízдила v právní věci žalobkyně: **Základní odborová organizace při správě státních hradů Bouzov a Šternberk**, IČ 71197176 (dále též označovaná jako „Základní organizace evid. č. 20-0135-3805 Odborového svazu státních orgánů a organizací“), se sídlem Bouzov 8, zastoupená Mgr. Dagmar Dřímálovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovaným: **1) Národní památkový ústav**, se sídlem Valdštejnské nám. 3, Praha 1, **2) Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské nám. 1, Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 25. 10. 2004, č. j. 8244/2004, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2006, č. j. 7 Ca 206/2004 - 68,

takto:

- I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 4. 2006, č. j. 7 Ca 206/2004 - 68, **se ruší** a věc **se** tomuto soudu **vrací** k dalšímu řízení.
- II. Ustanovené zástupkyni, advokátce Mgr. Dagmar Dřímálové, **se přiznává** odměna ve výši 2400 Kč, která bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) napadá včas podanou kasační stížností rozsudek Městského soudu v Praze blíže označený v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byla dle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), její žaloba proti rozhodnutí Národního památkového ústavu zamítnuta. Současně bylo tímto rozsudkem vysloveno, že žaloba proti Ministerstvu kultury se z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínek řízení dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. odmítá. Napadenými správními rozhodnutími byla zamítnuta žádost stěžovatelky o poskytnutí informace ze dne 11. 10. 2004 podaná podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“).

Stěžovatelka podala proti v záhlaví uvedenému rozsudku kasační stížnost a současně požádala o osvobození od soudních poplatků a ustanovení právního zástupce pro řízení o kasační stížnosti soudem. Napadá výrok I. a II. týkající se jednak odmítnutí žaloby proti rozhodnutí Ministerstva kultury a jednak zamítnutí žaloby ve vztahu k rozhodnutí Národního památkového ústavu. Poukazuje na rozdílnou judikaturu Městského soudu v Praze v otázce subjektu příslušného k rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu, jakož i na rozdílnou judikaturu týkající se počítání běhu lhůt pro poskytnutí informace dle zákona č. 106/1999 Sb. Za zcela zásadní považuje přezkum právního názoru soudu ve věci omezení práva na informace týkající se hospodaření s veřejnými prostředky. V doplnění kasační stížnosti ze dne 13. 9. 2006 pak dále konkrétně namítá, že Ministerstvo kultury, jelikož je zřizovatelem Národního památkového ústavu, je rovněž jeho odvolacím orgánem a tudíž bylo jeho povinností rozhodnout o odvoláních, které stěžovatelka podala proti fiktivnímu rozhodnutí Národního památkového ústavu a následně i proti jeho materiálnímu rozhodnutí ze dne 25. 10. 2004, č. j. 8244/2004. Co se týče zamítnutí žaloby proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí Národního památkového ústavu o odvolání, je stěžovatelka toho názoru, že soud při svém rozhodování nemohl vycházet z již novelizovaného zákona č. 106/1999 Sb. (pozn. soudu - novelizace zákonem č. 61/2006 Sb., účinným od 1. 1. 2006), neboť soud při přezkoumání rozhodnutí správního orgánu vychází dle § 75 odst. 2 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu. Soud měl tedy napadené správní rozhodnutí dle stěžovatelky zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Stěžovatelka dále uvádí, že nesouhlasí s odůvodněním rozhodnutí Národního památkového ústavu ze dne 25. 10. 2004, jelikož požadované informace nejsou zákonem z poskytování vyloučeny. Naopak tyto informace přímo souvisí s hospodařením povinného subjektu, jakožto státní příspěvkové organizace, která hospodář s veřejnými prostředky. V závěru kasační stížnosti se stěžovatelka s odkazem na výše uvedené dovolává stížních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. b), d) a e) s. ř. s.

Žalovaní se ke kasační stížnosti nevyjádřili.

Ze správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti rozhodné pro posouzení důvodnosti kasační stížnosti:

Stěžovatelka podala dne 11. 10. 2004 žádost o poskytnutí informací dle zákona č. 106/1999 Sb. Žádost byla adresována Národnímu památkovému ústavu a stěžovatelka se dotazovala na výši nákladů na účtu 521 na dohody o pracovní činnosti a dohody o provedení práce v jednotlivých měsících v období leden - září 2003 a 2004, dále žádala o sdělení výše nákladů na sociální a zdravotní pojištění odvedených povinným subjektem za pracovníky konající práce na základě dohod o pracovní činnosti v jednotlivých měsících období leden - říjen 2004, jaké druhy činností vykonávají na základě dohod o pracovní činnosti pracovníci na hradě Bouzov v měsících leden - říjen 2004 (počet pracovníků a druhy pracovních činností) a jaká je sjednaná výše odměny pro výkon jednotlivých druhů pracovních činností. Rovněž se dotazovala, proč nejsou tyto práce (pozn. soudu - práce vykonávané na základě dohod o pracovní činnosti) konány zaměstnanci v pracovním poměru a v čem spočívá účelnost a hospodárnost výkonu prací na základě dohod o pracovní činnosti pro zaměstnavatele.

Dotazovaný subjekt na žádost o poskytnutí informací nereagoval, stěžovatelka proto podala proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. odvolání, jež bylo doručeno Národnímu památkovému ústavu dne 1. 11. 2004, a o němž opět povinný subjekt ve lhůtě stanovené dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. nerozhodl.

Dne 29. 10. 2004 bylo stěžovatelce doručeno rozhodnutí Národního památkového ústavu ze dne 25. 10. 2004, č. j. 8244/2004, jímž žádosti o poskytnutí výše uvedených informací nevyhověl, přičemž se odvolal na metodický pokyn vlády České republiky, v němž je k citovanému zákonu stanoveno, že informační povinnost se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí, vytváření nových informací – rozborů, prognóz a srovnávacích přehledů. Rovněž uvedl, že povinný subjekt může omezit poskytování informací, které se vztahují výlučně k vnitřním pokynům a personálním záležitostem. Vzhledem k obsahu požadovaných informací Národní památkový ústav rozhodl, že povinný subjekt v daném případě nemusí tyto informace poskytnout, neboť je zákon z režimu poskytování vylučuje. Proti tomuto zamítavému rozhodnutí stěžovatelka podala rovněž odvolání. Marným uplynutím lhůty pro vydání rozhodnutí o odvolání dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. došlo ke vzniku fiktivního negativního rozhodnutí jímž bylo stěžovatelčino odvolání zamítnuto a potvrzeno negativní rozhodnutí Národního památkového ústavu ze dne 25. 10. 2004.

Jelikož stěžovatelka neobdržela požadované informace ani rozhodnutí o odvolání, podala žalobu k městskému soudu, v níž se domáhala zrušení negativních fiktivních rozhodnutí jakož i materiálního rozhodnutí Národního památkového ústavu. Vzhledem k tomu, že si nebyla jista, zda k rozhodnutí o odvolání byl příslušný Národní památkový ústav nebo Ministerstvo kultury, doplnila svoji žalobu přípisem ze dne 20. 12. 2004, v němž navrhla formou alternativního petitu zrušit obě varianty výroku rozsudku soudu.

Městský soud v kasační stížnosti napadeném rozsudku dospěl k závěru, že Ministerstvo kultury není povinným odvolacím subjektem příslušným k rozhodování o odvoláních proti Národnímu památkovému ústavu. Uvedl, že odvolacím orgánem ve smyslu § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. je ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal, jelikož mezi výše uvedenými subjekty nelze nalézt vztah nadřízenosti a podřízenosti. Soud shledal generálního ředitele Národního památkového ústavu příslušným k rozhodnutí o odvolání, a proto dotčenou část žaloby směřující proti Ministerstvu kultury odmítl pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení.

Co se týče části žaloby proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí povinného subjektu o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu ze dne 25. 10. 2004, soud uvedl, že nastalou situaci je vhodné z důvodu procesní ekonomie řešit v souladu s novelou zákona č. 106/1999 Sb., provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. (účinným od 1. 1. 2006), ač v době vydání správního rozhodnutí tato novela nebyla ještě účinná. Soud proto přezkoumal stěžovatelčinu žádost o poskytnutí informací meritorně, ač formálně vzato by měl fiktivní rozhodnutí o odvolání zrušit pro nepřezkoumatelnost. Takový postup ovšem soud považuje za formalistický a nemající užítu pro samotnou stěžovatelku. Část požadovaných informací týkajících se nákladů, jež Národní památkový ústav vynaložil na uhrazení prací konaných na základě dohod o pracovní činnosti a dohod o provedení práce, soud označil za zasahující do personálního zajištění a vnitřní struktury povinného subjektu, tedy za informace, jež povinný subjekt není povinen podle zákona č. 106/1999 Sb. poskytovat, a zbylou část podřadil kategorii informací, jež je z poskytování veřejnosti citovaným zákonem vyloučena. V závěru rozsudku městský soud uvedl, že vzhledem k datu vydání materiálního rozhodnutí Národního památkového ústavu dne 25. 10. 2004 ke vzniku fiktivního rozhodnutí nedošlo, jelikož z žádného zákonného ustanovení není zřejmé, že by muselo být správní rozhodnutí o nevyhovění žádosti ve lhůtě dle § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. také doručeno. Městský soud odůvodnění svého rozhodnutí uzavřel s tím, že Národní památkový ústav nepochybil, naopak postupoval zcela v souladu se zákonem, jestliže stěžovatelčině žádosti o poskytnutí výše uvedených informací nevyhověl. Z výše uvedených důvodů proto městský soud žalobu proti rozhodnutí Národního památkového ústavu jako nedůvodnou dle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Dne 8. 3. 2007 byl zdejšímu soudu doručen přípis v němž stěžovatelka žádá o sjednocení užívání jejího názvu jako právnické osoby a uvádí, že od 15. 8. 2005 je místo původního názvu Základní odborová organizace při správě státních hradů Bouzov a Šternberk používán název nový Základní organizace evid. č. 20-0135-3805 Odborového svazu státních orgánů a organizací.

Kasační stížnost byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku a je podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), byla podána osobou oprávněnou, stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo (§ 102 s. ř. s.), stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je přípustná, neboť je z jejího obsahu zřejmé, že stěžovatelka uplatňuje kasační důvod podle dle § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu důvodů uplatněných v kasační stížnosti a dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Pro posouzení vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi žalovanými subjekty Nejvyšší správní soud považuje za nutné uvést následující podstatné skutečnosti. Národní památkový ústav je samostatnou organizační jednotkou zřízenou k plnění stanovených odborných úkolů v oblasti státní památkové péče. Je tedy nepochybně veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky, jež je povinna k poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb.

Právní úpravu pro posouzení, který subjekt je povinným k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí Národního památkového ústavu, obsahuje zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů. Dle § 26 odst. 1 zákona je ústředním orgánem státní správy pro kulturní památky v České republice Ministerstvo kultury. Pro určení subjektu povolaného k rozhodnutí o odvolání je rozhodující § 25 odst. 2 tohoto zákona, dle něhož odborná organizace státní památkové péče je podřízena Ministerstvu kultury. Zákon o státní památkové péči tedy výslovně stanoví podřízenost odborné organizace státní památkové péče (kterou Národní památkový ústav bezpochyby je) Ministerstvu kultury, přičemž žádný zvláštní zákon již dále neupravuje podřízenost či nadřízenost uvedených subjektů jinak. Ministerstvo kultury je ze zákona nadřízeným orgánem Národního památkového ústavu a je tedy příslušným orgánem rozhodujícím o odvoláních proti rozhodnutím Národního památkového ústavu ve smyslu § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Blíže se k této otázce vyslovil Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 18. 9. 2007, sp. zn. 6 As 58/2006, dostupné na www.nssoud.cz.

Nejvyšší správní soud považuje dále za podstatné vyjasnit otázku vzniku a existence fiktivního negativního rozhodnutí vzhledem k vydání materiálního rozhodnutí Národního památkového ústavu dne 25. 10. 2006.

Dle § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt posoudí obsah žádosti a poskytne požadovanou informaci ve lhůtě nejpozději do 15 dnů od přijetí podání nebo od upřesnění žádosti, a to písemně, nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit kopii, nebo na paměťových médiích. Pokud citovaný zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a § 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Dle § 15 odst. 4 citovaného zákona, jestliže orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí dle § 15 odst. 1, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti.

Nejvyšší správní soud ze správního a soudního spisu zjistil, že Národní památkový ústav rozhodl o stěžovatelské žádosti o poskytnutí informace dne 25. 10. 2004, pod č. j. 8244/2004, a její žádosti nevyhověl. Rozhodnutí bylo stěžovateli doručeno dne 29. 10. 2004, přičemž lhůta dle § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. k poskytnutí požadované informace uplynula dne 26. 10. 2004. Vzhledem k tomu, že materiální rozhodnutí Národního památkového ústavu bylo předáno k poštovní přepravě a doručeno stěžovateli až po uplynutí výše uvedené lhůty, došlo dle § 15 odst. 4 citovaného zákona ke vzniku negativního fiktivního rozhodnutí.

Jak již Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 15/2006 - 73, dostupném na www.nssoud.cz, konstatoval, rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. je vydáno, jestliže je v uvedené lhůtě doručeno žadateli o informaci jeho písemné vyhotovení. Městský soud se proto existencí prvostupňového materiálního rozhodnutí Národního památkového ústavu a jeho věcným posouzením neměl vzhledem k existenci negativního fiktivního rozhodnutí vůbec zabývat, natož vyslovit zamítavý výrok ohledně žaloby proti Národnímu památkovému ústavu.

Dle § 16 odst. 1 citovaného zákona lze podat proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti odvolání ve lhůtě 15 dnů od doručení rozhodnutí nebo od marného uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti v případě uvedeném v § 15 odst. 4. Odvolání se podává u povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo vydat měl.

Dle § 16 odst. 2 citovaného zákona o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřazený povinnému subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat. V ostatních případech rozhoduje o odvolání ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat, a je oprávněn za něj jednat.

Dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. odvolací orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů od předložení odvolání povinným subjektem. Jestliže v uvedené lhůtě o odvolání nerozhodl, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil; za den doručení tohoto rozhodnutí se považuje den následující po uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání.

Stěžovatelka podáním odvolání proti negativnímu fiktivnímu rozhodnutí Národního památkového ústavu vyčerpala všechny řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem. O podaném odvolání Ministerstvo kultury v zákonem stanovené lhůtě nerozhodlo, čímž došlo dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. ke vzniku fiktivního negativního rozhodnutí o stěžovatelské odvolání. Dle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu je fiktivní rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (§ 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.), jakož i fiktivní rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (§ 16 odst. 3 téhož zákona), ze své povahy nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.). Viz rozsudek ze dne 4. 7. 2003, č. j. 6 A 78/2002 - 39, dostupný na www.nssoud.cz. Městský soud měl proto žalobou napadené negativní fiktivní rozhodnutí o odvolání proti Národnímu památkovému ústavu zrušit dle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro nedostatek důvodů rozhodnutí a věc vrátit Ministerstvu kultury k věcnému rozhodnutí.

S ohledem na tento závěr se Nejvyšší správní soud již k ostatním námitkám kasační stížnosti týkajícím se posouzení obsahu materiálního rozhodnutí Národního památkového ústavu nevyjádřil.

K návrhu stěžovatelky na opravu názvu účastníka řízení v záhlaví rozsudků Nejvyšší správní soud uvádí, jak je mu z úřední činnosti známo, že nový název stěžovatelky „Základní

organizace evid. č. 20-0135-3805 Odborového svazu státních orgánů a organizací“ nebyl Odborovým svazem státních orgánů a organizací zaregistrován a tento název není nikde evidován (viz usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, č. j. 2 As 56/2006 - 107). Naopak stěžovatelka je nadále vedena pod původním názvem „Základní odborová organizace při správě státních hradů Bouzov a Šternberk“ a o správné označení se vede spor u Obvodního soudu pro Prahu I. Ovšem s ohledem na evidenční číslo stěžovatelky, které je uváděno konstantně od počátku řízení před soudem shodně, nemá zdejší soud o totožnosti účastníka řízení pochybnost.

Z výše uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Městského soudu v Praze ruší pro naplnění stížních důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a e) a věc vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu (Městského soudu v Praze) a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Stěžovatelce byla pro řízení o kasační stížnosti usnesením Městského soudu v Praze ze dne 9. 7. 2006, č. j. 7 Ca 206/2004 - 82, ustanovena zástupkyně, advokátka Mgr. Dagmar Dřímálová. Zástupkyně sdělila zdejšímu soudu dopisem ze dne 26. 7. 2007, že není plátcem DPH, a požádala o přiznání odměny ze převzetí zastoupení, studium spisu a doplnění kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud zástupkyni přiznal podle § 35 odst. 8 s. ř. s. odměnu ve výši 1 x 2100 Kč za úkon právní služby spočívající v doplnění kasační stížnosti podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, a dále náhradu hotových výdajů ve výši paušální částky 300 Kč za jeden úkon podle § 13 odst. 3 citované vyhlášky, celkem 2400 Kč. Nejvyšší správní soud neuznal právní úkon spočívající v převzetí a studiu spisu, jelikož právní zástupkyně neuvedla ani neprokázala, že došlo k uskutečnění první porady s klientem dle § 11 odst. 1 písm. b) vyhlášky č. 177/1996 Sb. Ustanovené zástupkyni se přiznává odměna v celkové výši 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu ve lhůtě šedesáti dnů od právní moci tohoto rozhodnutí.

V novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze podle § 110 odst. 2 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. března 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu