



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Marie Turkové v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U Luhu 23, Brno - Kníničky, zast. Mgr. Luďkem Šikolou, advokátem, se sídlem Dvořákova 13, Brno, proti žalovanému: **Ředitel Krajského úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 4. 2007, č. j. 31 Ca 139/2006 - 53,

t a k t o :

- I.** Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 4. 2007, č. j. 31 Ca 139/2006 – 53, **se zrušuje.**
- II.** Návrh žalobce podaný u Krajského soudu v Brně dne 28. 7. 2006 **se odmítá.**
- III.** Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení před Krajským soudem v Brně, ani na náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou podanou u Krajského soudu v Brně dne 27. 7. 2006 domáhal zrušení (fiktivního) rozhodnutí ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 26. 5. 2006, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno (fiktivní) rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 4. 4. 2006 o odepření informací. Postup výše uvedených subjektů při aplikaci zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „zákon o informacích“) byl podle žalobce zcela nesprávný, neboť vykazoval množství vad procesního charakteru a nezákonnost. Tím bylo porušeno právo žalobce na svobodný přístup k informacím podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a podle § 4 a § 14 odst. 3 písm. c) zákona o informacích. Podle názoru žalobce napadená správní rozhodnutí v obou stupních trpí nepřezkoumatelností spočívající v absolutním nedostatku důvodů, neboť se jedná o fiktivní rozhodnutí existující toliko v právní sféře, která nejsou hmotně vyjádřena a proto z podstaty věci

postrádají zákonem stanovenou formu i obsah. Žalobce navrhl, aby krajský soud žalovanému uložil povinnost poskytnout žalobci požadované informace ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku, zaplatit žalobci k rukám jeho právního zástupce náhradu nákladů řízení a požádal o osvobození od soudních poplatků ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 24. 8. 2006, č. j. 31 Ca 139/2006 – 22, žalobci osvobození od soudních poplatků nepřiznal.

Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě zpochybnil s poukazem na obsah stanov žalobce oprávnění předsedy sdružení k podání žaloby. Dále konstatoval, že žalobci požadované informace poskytl v maximálním možném rozsahu. S ohledem na skutečnost, že žádost žalobce o informace byla žalovanému doručena přede dnem 23. 3. 2006, kdy nabyla účinnosti novela zákona o informacích provedená zákonem č. 61/2006 Sb., implementujícím do zákona o informacích institut stížnosti, nelze podání žalobce ze dne 15. 4. 2006 explicitně označené jako stížnost hodnotit jako stížnost podle § 16a zákona o informacích. Podle čl. II odst. 1 cit. novely je totiž třeba pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti novely, použít dosavadní právní předpisy. Žalovaný tak dospěl k závěru, že uvedené podání (stížnost) žalobce ze dne 15. 4. 2006 je třeba považovat za neplatný právní úkon, neboť ustanovení § 16a zákona o informacích nelze v posuzované věci aplikovat a žalobce tudíž nemohl podat stížnost ve smyslu zmíněného ustanovení, ačkoli tak explicitně učinil. Zamýšlené následky, které jsou spojeny s neplatným podáním žalobce nemohly nastat. Pokud by snad soud dospěl k závěru, že podání (stížnost) žalobce by bylo možné posoudit jako odvolání ve smyslu § 16 zákona o informacích, musel by se zabývat otázkou, kdo by byl věcně příslušný k posouzení takového odvolání a rozhodnutí o něm. Žalovaný poukázal na možné způsoby řešení této otázky a s přihlédnutím k obecným zásadám řízení, smyslu a účelu právní úpravy a s ohledem na skutečnost, že se jednalo o informace týkající se samostatné působnosti dospěl k závěru, že jediným možným odvolacím orgánem proti rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí informací týkajících se samostatné působnosti by mohl být hejtman kraje nebo Ministerstvo vnitra a nikoli ředitel krajského úřadu, který tak není ve věci pasivně legitimován. Na závěr žalovaný uvedl, že podání (stížnost) žalobce doručil Ministerstvu vnitra dne 28. 4. 2006, fikce rozhodnutí Ministerstva vnitra o odvolání by tak nastala dne 13. 5. 2008. Žaloba byla u soudu podána dne 27. 7. 2007, tedy po uplynutí zákonné dvouměsíční lhůty k podání žaloby podle § 72 odst. 1 s. ř. s. S ohledem na shora uvedené žalovaný navrhl, aby krajský žalobu odmítl, nebo jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného konstatoval, že stanovisko žalovaného spočívající v tom, že předseda sdružení (žalobce) není oprávněn podat jménem žalobce žalobu je nesprávné, neboť podle § 21 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, za právní osobu jedná statutární orgán nebo jeho předseda či člen, který prokáže, že je oprávněn za ni jednat. Ze stanov žalobce vyplývá, že předseda sdružení zastupuje žalobce navenek, pokud nemá přímo pravomoci statutárního orgánu. Na základě stanov je proto nepochybné, že předseda sdružení může jednat za žalobce. Otázka výkladu operativního styku se třetími osobami byla shromážděním členů žalobce nastíněna tak, že operativní styk zahrnuje mimo jiné i podání žádosti o informace, odvolání proti rozhodnutí o ní, případně podání správní žaloby. Svoji vůli vyjádřilo členské shromáždění žalobce výslovně již dne 6. 3. 2005. V této souvislosti žalobce poukázal na judikaturu Ústavního soudu. K poukazu žalovaného na nedostatek jeho pasivní legitimace obsažený ve vyjádření k žalobě žalobce uvedl, že s rozsáhlou úvahou žalovaného, podle které při určování odvolacího orgánu nelze vycházet z typu působnosti, nýbrž ze závislosti na tom, co je předmětem požadované informace, lze souhlasit v tom smyslu, že předmětem požadované informace bylo vlastní poskytování

informací. Tato činnost spadá do oblasti samostatné působnosti, tedy požadovaná informace se týkala samostatné působnosti. Žalobce však nesouhlasí s názorem žalovaného, že odvolacím orgánem by mohl být hejtman Jihomoravského kraje, neboť hejtman kraje není nadřízeným orgánem vůči krajskému úřadu ve smyslu § 16 odst. 2 věta první zákona o informacích. To, že na věc nelze aplikovat větu první ani druhou § 16 odst. 2 zákona o informacích podle žalobce nutně vede k použití věty třetí cit. ustanovení a je tedy nutno rozhodnout, kdo je osobou či orgánem, který stojí v čele povinného subjektu, který rozhodnutí vydal nebo měl vydat a je oprávněn za něj jednat. Žalobce s přihlédnutím k tomu, že povinným subjektem v prvním stupni byl v souladu s § 2 odst. 1 zákona o informacích krajský úřad, v jehož čele podle § 68 odst. 1 věta druhá zákona č. 129/2000 Sb., zákona o krajích (krajské zřízení) stojí ředitel krajského úřadu, dospěl k závěru, že odvolacím orgánem je v dané věci ředitel krajského úřadu. K výkladu žalovaného, že by odvolacím správním orgánem mohlo (mělo) být Ministerstvo vnitra, žalobce uvedl, že pak by však usnesení Ministerstva vnitra ze dne 4. 5. 2006, v němž za odvolací orgán určuje ředitele krajského úřadu a ve kterém mu celou věc postupuje bylo nezákonné. Důležité však podle žalobce je, že odvolací orgán musí nutně vyplývat ze zákona. Necht' soud rozhodne, kdo měl být v tomto případě odvolacím orgánem. Pokud soud dojde k závěru, že napadené rozhodnutí vydal hejtman Jihomoravského kraje či Ministerstvo vnitra, necht' je zruší. Pro případ, že soud dospěje k závěru, že odvolacím orgánem mělo být Ministerstvo vnitra žalobce navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 4. 4. 2006 a (fiktivní) rozhodnutí Ministerstva vnitra o odvolání žalobce ze dne 13. 5. 2006. Vzhledem ke skutečnosti, že Ministerstvo vnitra odmítlo o odvolání rozhodnout, označilo se za nepříslušný orgán a věc postoupilo řediteli krajského úřadu, měl krajský úřad v souladu se svým názorem uvedeným ve vyjádření k žalobě konat a vrátit spis zpět Ministerstvu vnitra, příp. měl podat kompetenční žalobu k Nejvyššímu správnímu soudu. Nečinnost ředitele krajského úřadu a nekonzistentnost jeho názoru nelze přičítat k tíži žalobce. Z výše uvedeného je podle žalobce zřejmé, že v tomto případě leží pochybení na orgánech státní správy. Žalobce ponechal na posouzení soudu, aby určil, zda pochybení leží na straně ředitele krajského úřadu či na straně Ministerstva vnitra. V každém případě však podle jeho názoru byly oba orgány nečinné. Z tohoto důvodu navrhl, aby část jeho žalobního návrhu, v níž se domáhal, aby krajský soud žalovanému uložil žalobci poskytnout požadované informace byla posuzována jako žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu v souladu s ustanovením § 79 a násl. s. ř. s. Konstatoval, že nemá jinou možnost, jak se bránit proti nečinnosti příslušného správního orgánu, neboť jak ředitel krajského úřadu, tak Ministerstvo vnitra se považují v této věci za nepříslušné.

Žalovaný ve svém vyjádření k replice žalobce uvedl, že stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a zákona o informacích je nový institut, který vznikl jednak v souvislosti s odstraněním institutu negativní fikce rozhodnutí, tedy k pokrytí případů, kdy povinný subjekt vůbec v zákonné lhůtě na podanou žádost nereagoval, či kdy poskytl pouze část informací a ke zbytku žádosti se nevyjádřil, z čehož nelze dovodit kontinuitu a podobnost mezi odvoláním podle § 16 zákona o informacích a stížností na postup při vyřizování žádosti o informace podle § 16a cit. zákona. Pro případ, že krajský soud posoudí žalobu jako žalobní návrh na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, poukázal žalovaný na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56. V ostatním odkázal na své vyjádření k žalobě.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 25. 4. 2007, č. j. 31 Ca 139/2006 – 53, žalobu odmítl a rozhodl dále, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku poukázal na § 15 odst. 1 a 4 a § 16 odst. 3 zákona o informacích, a konstatoval, že z obsahu správního spisu je zřejmé, že přípisem žalovaného ze dne 3. 4. 2006, doručeným žalobci 7. 4. 2006, byly žalobci poskytnuty požadované informace, a to v nadstandardním

rozsahu, tj. žádost žalobce (podání doručené žalovanému dne 20. 3. 2006) o informace byla řádně vyřízena podle § 14 odst. 3 písm. c) zákona o informacích a nemohla tak nastat fikce rozhodnutí podle § 15 odst. 4 téhož zákona. Předmětný přípis není rozhodnutím, proti kterému by bylo možno podat odvolání, je pouze úkonem, kterým se nezakládá, nemění, neodnímá ani závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost, nejedná se proto o rozhodnutí, které by bylo po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního (§ 70 písm. a/ a § 65 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgány totiž vydávají v řízení o poskytnutí informací rozhodnutí pouze v případě odmítnutí žádosti a rozhodování o odvolání, v dané věci však žalovaný sdělením ze dne 3. 4. 2006 požadované informace poskytl ve všech požadovaných bodech, proto zákonná fikce negativního rozhodnutí nemohla nastat. Nenastala-li fikce rozhodnutí v prvním stupni, nemohla nastat fikce rozhodnutí o odvolání v druhém stupni a podaná sůznost žalobce, následně interpretovaná žalobcem jako odvolání proti domnělému fiktivnímu rozhodnutí správního orgánu prvního stupně je bez právních účinků. Žaloba podaná proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného, tj. proti (fiktivnímu) rozhodnutí ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje, tak podle krajského soudu byla nepřipustná, neboť toto rozhodnutí nevzniklo a je zde tak dán důvod pro její odmítnutí.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a), b) a e) s. ř. s. Stěžovatel namítá, že krajský úřad byl jakožto povinný orgán podle zákona o informacích povinen v souladu s ustanovením § 14 odst. 3 písm. c) zákona o informacích požadované informace poskytnout do 4. 4. 2006. Stěžovatel je toho názoru, že lhůta 15 dnů pro poskytnutí informace je lhůtou propadnou. Ve lhůtě tak nestačí informace žadateli odeslat, nýbrž mu musí být doručeny, nebo mu musí být alespoň doručena doprovodná informace, že požadované informace jsou připraveny k převzetí. Pro správné posouzení věci tedy podle stěžovatele není významné skutkové zjištění, že sdělení krajského úřadu je datováno datem 3. 4. 2006, nýbrž že sdělení bylo stěžovateli doručeno až dne 7. 4. 2006, tedy po lhůtě, s jejímž marným uplynutím je spojen vznik fiktivního rozhodnutí o odepření informace. Proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí směřovalo odvolání stěžovatele. Stěžovatel sice obdržel po uplynutí lhůty k poskytnutí informace a tedy po vzniku fiktivního rozhodnutí sdělení krajského úřadu, toto sdělení však obsahovalo pouze část požadovaných informací a stěžovateli nezbylo než podat proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného odvolání. Stěžovatel nesouhlasí s názorem krajského soudu, že by toto odvolání mělo být bez právních účinků. Odvolání bylo podáno v zákonné odvolací lhůtě a směřovalo proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informace. Podle stěžovatele vzhledem ke skutečnosti, že se žalovaný odvoláním nijak nezabýval a ve lhůtě 15 dnů o něm nerozhodl, nastala ze zákona fikce rozhodnutí, že žalovaný odvolání stěžovatele zamítl a napadené fiktivní rozhodnutí krajského úřadu o odepření informací potvrdil. Žaloba stěžovatele směřovala právě proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí. Stěžovatel uzavírá, že zde není dán žádný zákonný důvod, proč by jeho žaloba směřující proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného byla nepřipustná. S ohledem na výše uvedené stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 25. 4. 2007, č. j. 31 Ca 139/2006 – 53, zrušil a věc vrátil Krajskému soudu v Brně k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že se ztotožňuje s napadeným usnesením krajského soudu, přičemž v dalším odkazuje na svá dřívější vyjádření ze dne 25. 10. 2006 a 14. 2. 2007.

Nejvyšší správní soud na základě kasační stížnosti přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti. Shledal přitom vadu uvedenou v odstavci 3 citovaného ustanovení, k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud

dospěl k závěru, že v řízení před krajským soudem chyběly zákonem stanovené podmínky přístupu žalobce k soudu, když žaloba, tak, jak byla podána, byla neprojednatelná.

Důvodnost kasační stížnosti posuzuje Nejvyšší správní soud zpravidla v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Soudní řád správní však předpokládá jednak existenci případů, kdy vázanost důvody kasační stížnosti neplatí (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), jednak předvídá existenci takových případů, kdy žaloba měla být krajským soudem odmítnuta (tyto případy jsou vymezeny v ust. § 46 s. ř. s.), a pokud takovou situaci Nejvyšší správní soud zjistí, je povinen rozsudek, jenž meritorně žalobu posoudil, zrušit, a žalobu odmítnout namísto krajského soudu (§ 110 odst. 1 věta za středníkem s. ř. s.). Totéž platí o situaci, kdy krajský soud sice žalobu odmítl, nikoliv však z důvodu, který by na projednávanou věc dopadal. Ustanovení § 46 s. ř. s. upravuje institut odmítnutí žaloby, tedy takový procesní postup, jenž nevede k požadovanému přezkumu ze žalobou vymezených důvodů; odmítnout žalobu je jednak možno pro nedostatek tzv. procesních podmínek, tedy podmínek, bez jejichž splnění nemůže být rozhodnuto ve věci samé, přičemž takový nedostatek nelze odstranit anebo se jej odstranit nepodařilo, dále jde-li o žalobu nepřijatelnou, a konečně, byla-li žaloba podána předčasně nebo opožděně. Ve všech těchto situacích se jedná o natolik závažné deficity, že s nimi zákonodárce spojil odepření přístupu k soudu. Mezi těmito situacemi, jež jsou typické pro správní soudnictví, zaujímá místo i včasnost podání žaloby. Zákon totiž umožňuje podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou, lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu proti jehož rozhodnutí směřuje (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), přičemž podle § 72 odst. 4 s. ř. s. zmeškání lhůty nelze prominout. Tím, že soudní řád správní opožděnost žaloby sankcionuje jejím odmítnutím, staví případy opožděného podání žaloby naroveň nedostatku procesních podmínek (například nedostatku procesní způsobilosti žalobce, nedostatku plné moci, je-li zákonem požadováno povinné zastoupení advokátem apod.). Z tohoto hlediska je možno včasnost podání žaloby ve správním soudnictví označit rovněž za podmínku, jež pouze je-li splněna, otevírá žalobci přístup k soudu. Proto ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s., věta za středníkem, vede Nejvyšší správní soud k postupu z moci úřední a následně k odmítnutí žaloby v těch případech, kdy žaloba byla podána opožděně a krajský soud se včasností podání žaloby dostatečně nevypořádal, nebo vůbec nezabýval.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel dne 20. 3. 2006 podal u Krajského úřadu Jihomoravského kraje žádost o informace v níž požádal o předání seznamu všech žádostí o informace za rok 2005, které byly 1) zamítnuty, 2) částečně zamítnuty, 3) odloženy. Požádal rovněž o 4) předání sdělení týkajících se udělených sankcí a 5) předání kopií rozsudků ve všech případech uzavřených soudem. Ohledně každé žádosti o informace stěžovatel požadoval uvést den podání žádosti, kdo žádost podal, označení žádosti na krajském úřadu, který odbor na krajském úřadě žádost vyřizoval, den vyřízení žádosti, den obdržení odvolání, den vyřízení odvolání, který odbor odvolání vyřizoval, datum, kdy se krajský úřad dozvěděl o tom, že bylo podáno podání k soudu; datum, kdy krajský úřad poslal repliku k soudu; datum, kdy se krajský úřad dozvěděl o rozhodnutí soudu.

Na toto podání stěžovatele reagoval krajský úřad přípisem ze dne 3. 4. 2006, č. j. JMK 36413/2006 ve kterém uvedl, že vedení přehledu žádostí o informace v takovém rozsahu, v jakém jej stěžovatel požaduje, zákon o informacích krajskému úřadu jako povinnému subjektu neukládá a informační povinnost podle tohoto zákona se nevztahuje na vytváření nových informací (srovnávacích přehledů, evidencí); z tohoto důvodu krajský úřad stěžovateli v souladu s § 14 odst. 5 písm. d) zákona o informacích předkládá požadovanou informaci v rozsahu evidence upravené jeho organizační směrníci.

Stěžovatel na přípis krajského úřadu reagoval stížností podle § 16a zákona o informacích (ve znění účinném od 23. 3. 2006), doručenou krajskému úřadu dne 18. 4. 2006, v níž namítal, že povinný subjekt (krajský úřad) měl plně vyhovět jeho žádosti o informace, jeho postup spočívá na nesprávném právním posouzení věci a při rozhodování postupoval v rozporu se zákonem. Stěžovatel dále namítal, že krajský úřad poskytl částečnou odpověď v tabulkové formě, kde však neuvedl všechny požadované informace. Podle stěžovatele všechny jím požadované informace jsou základními informacemi, které krajský úřad eviduje ve své evidenci při práci se všemi podáními, a tedy při odpovědi na jeho žádost o informace se nejedná o vytváření nových informací.

Krajský úřad stížnost žalobce postoupil podáním ze dne 24. 4. 2006 podle § 16a odst. 5 zákona o informacích k dalšímu řízení Ministerstvu vnitra. Toto podání bylo ministerstvu doručeno dne 28. 4. 2006. O postoupení stěžovatele vyrozuměl přípisem ze dne 24. 4. 2006, který byl stěžovateli doručen dne 28. 4. 2006.

Ministerstvo vnitra usnesením ze dne 4. 5. 2006, č. j. ODK-806/2-2006, stížnost stěžovatele postoupilo řediteli Krajského úřadu Jihomoravského kraje jako orgánu věcně příslušnému k rozhodnutí. Toto usnesení bylo krajskému úřadu doručeno dne 11. 5. 2006. V jeho odůvodnění ministerstvo konstatovalo, že na posouzení věci je třeba aplikovat zákon o informacích ve znění před jeho novelizací zákonem č. 61/2006 Sb. Žádost stěžovatele o poskytnutí informací totiž byla krajskému úřadu doručena dne 18. 3. 2006, přičemž k čl. VI. zákona č. 61/2006 Sb., podle kterého tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2006 nelze s ohledem na principy právní jistoty a publicity práva přihlížet, neboť zákon č. 61/2006 Sb. byl vyhlášený ve Sbírce zákonů dne 8. 3. 2006 a je tak třeba vycházet z § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodního smluv, podle kterého, pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým den po vyhlášení. Stěžovatelem podanou stížnost je tak třeba za použití § 37 odst. 1 věty druhé zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, považovat za odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí krajského úřadu o odmítnutí poskytnutí informace ve smyslu § 15 odst. 4 zákona o informacích. Poté ministerstvo posuzovalo otázku, zda je věcně příslušné k posouzení odvolání stěžovatele a rozhodnutí o něm a dospělo k závěru, že k rozhodnutí o podaném odvolání je věcně příslušný ředitel Krajského úřadu Jihomoravského kraje.

Krajský úřad ani ředitel krajského úřadu poté již ve věci neučinili žádný úkon.

Z výše uvedeného je zřejmé, že pro správné posouzení otázky včasnosti žaloby je třeba se nejprve vypořádat s otázkou účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že se účinností zákona č. 61/2006 Sb., podrobně zabýval v rozsudku ze dne 28. 11. 2008, č. j. 4 Ans 5/2007 – 60, www.nssoud.cz. Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné v této věci opakovat svou argumentaci obsaženou ve zmíněném rozhodnutí a proto na tomto místě pouze stručně konstatuje, že vychází z toho, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl v souladu s § 3 odst. 3 větou první zákona č. 309/1999 Sb., účinnosti až po uplynutí subsidiárně stanovené patnáctidenní legisvakantní lhůty, tedy dne 23. 3. 2006. Při posouzení této věci je tak třeba vycházet ze znění zákona o informacích před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., neboť podle čl. II. odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb., se pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona (žádost stěžovatele o informace byla podána u krajského úřadu dne 20. 3. 2006) použijí dosavadní právní předpisy. Stížnost stěžovatele ze dne 18. 4. 2006 je tak třeba podle jejího obsahu (podle § 37 odst. 1 věta druhá správního řádu se podání posuzuje podle svého skutečného obsahu a bez ohledu na to, jak je označeno) považovat za odvolání.

Nejvyšší správní soud se s ohledem na níže uvedené závěry, na základě kterých dospěl

k názoru o opožděnosti žaloby, nepovažuje za nutné zabývat tím, zda se jednalo o odvolání proti přípisu (rozhodnutí) krajského úřadu ze dne 3. 4. 2006 (tento přípis je totiž podle jeho obsahu možné považovat za rozhodnutí o částečném neposkytnutí informace, neboť krajský úřad v něm stěžovateli neposkytl všechny jím požadované informace), či o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí informací. Podle § 20 odst. 4 zákona o informacích, pokud tento 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 přezkoumání rozhodnutí mimo odvolací řízení. V řízení tak bylo třeba přiměřeně postupovat podle správního řádu, s odchylkami stanovenými samotným zákonem o informacích. Správní řád v § 71 odst. 2 písm. a) - d) stanoví, že vydáním rozhodnutí se rozumí: *a) předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, popřípadě jiný úkon k jeho doručení, provádí-li je správní orgán sám; na písemnosti nebo poštovní zásilce se tato skutečnost vyznačí slovy: "Vypraveno dne:"; b) ústní vyhlášení, pokud má účinky oznámení (§ 72 odst. 1), c) vyvěšení veřejné vyhlášky, je-li doručováno podle § 25, nebo, d) poznamenání usnesení do spisu v případě, že se pouze poznamenává do spisu.* Podle názoru Nejvyššího správního soudu z výše uvedeného ustanovení správního řádu vyplývá, že správní rozhodnutí je vydáno v ten okamžik, kdy správní rozhodnutí přejde z výlučné sféry správního orgánu do sféry adresáta tohoto rozhodnutí (účastníka řízení), jež má objektivní možnost se seznámit se správním rozhodnutím, k čemuž v posuzovaném případě došlo odevzdáním přípisu (správního rozhodnutí) k poštovní přepravě, pokud k odevzdání došlo nejpozději dne 4. 4. 2006. Pokud by k odevzdání k poštovní přepravě dne 4. 4. 2006 nedošlo, nastoupila by, vzhledem ke skutečnosti, že žádost stěžovatele o informace byla podána dne 20. 3. 2006, fikce vydání rozhodnutí o odepření informací (§ 15 odst. 4 věta první, zákona o informacích). Pokud tedy krajský úřad přípis ze dne 3. 4. 2006 předal nejpozději dne 4. 4. 2006 k poštovní přepravě, pak v posuzované věci bylo vydáno rozhodnutí o částečném odmítnutí požadované informace, pokud je předal k poštovní přepravě později, pak je třeba mít za to, že bylo vydáno fiktivní rozhodnutí o neposkytnutí informací. Ze správního spisu bohužel datum odevzdání přípisu krajského úřadu ze dne 3. 4. 2006 k poštovní přepravě nevyplývá (z údajů na doručence vyplývá pouze to, že přípis krajského úřadu byl uložen na poště X Brno dne 6. 4. 2006, kde si jej stěžovatel dne 7. 4. 2006 převzal), tato skutečnost, resp. skutečnost, zda v posuzované věci vydal krajský úřad fiktivní rozhodnutí, či rozhodnutí o částečném neposkytnutí informací však nemá, jak vyplývá z následující argumentace, vliv na správné posouzení této věci. Nejvyšší správní soud proto datum předání rozhodnutí (přípisu) krajského úřadu ze dne 3. 4. 2006 k poštovní přepravě nezjišťoval a nezabýval se tím, zda se jednalo o odvolání proti výše uvedenému (rozhodnutí) přípisu krajského úřadu, či o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí informací.

Pro správné posouzení včasnosti žaloby je třeba určit správní orgán, který byl věcně příslušný rozhodnout o odvolání stěžovatele. Zákon o informacích ve znění před novelou zákonem č. 61/2006 Sb., neřešil dostatečně jasně problém odvolacího orgánu v případě, že povinným subjektem je kraj v samostatné působnosti. Ustanovení § 16 odst. 2 zákona o informacích neuvádělo pro tuto situaci žádné konkrétní a jednoznačné pravidlo. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře již dříve dovodil, že určujícím kritériem pro posouzení, kdo má být v daném případě odvolacím orgánem, je úsudek v tom směru, jaké povahy je požadovaná (odepřená) informace a zda spadá do samostatné, či přenesené působnosti povinného subjektu (viz. blíže rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. As 56/2006 - 44). V posuzované věci je zřejmé, že informace požadované stěžovatelem spadají jak do samostatné tak i do přenesené působnosti kraje, neboť stěžovatel požadoval informace o tom, zda, jakým způsobem a které informace krajský úřad poskytoval v roce 2005. Byla by zde tedy možná úvaha, že o odvolání ohledně požadovaných informací týkajících se přenesené působnosti by rozhodoval ředitel krajského úřadu, o odvolání ohledně požadovaných informací týkajících se samostatné působnosti by rozhodoval hejtman kraje.

Nelze však přehlédnout, že krajský úřad musel při poskytování stěžovatelem požadovaných informací vyvinout poměrně složitou a časově náročnější činnost, neboť stěžovatelova žádost o informace se týkala žádostí o informace a způsobu, jakým s nimi krajský úřad naložil, za celý rok 2005 a krajský úřad tak musel stěžovatelem požadované informace shromáždit od svých jednotlivých organizačních složek (odborů). Výsledkem této činnosti pak byl přípis krajského úřadu ze dne 3. 4. 2006, č. j. JMK 36413/2006. Při shromažďování a vytváření seznamu požadovaných informací patřících jak do samostatné, tak do přenesené působnosti krajského úřadu, od sebe fakticky nelze odlišit činnost krajského úřadu v oblasti samostatné a přenesené působnosti. Nejvyšší správní soud tak má za to, že vytváření seznamu a poskytování požadovaných informací náležících do obou působností kraje je třeba považovat za činnost v samostatné působnosti kraje. Při určení správního orgánu příslušného k rozhodnutí o odvolání stěžovatele proto Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že požadované informace spadají do samostatné působnosti kraje.

Jelikož krajský úřad v samostatné působnosti obecně nemá svůj nadřízený orgán, je třeba při určení příslušnosti odvolacího orgánu postupovat podle § 16 odst. 2 zákona o informacích věty třetí, znějící: „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“. Povinným subjektem tak byl v tomto případě Jihomoravský kraj, v jehož čele stojí hejtman kraje, který je v souladu s výše citovaným ust. § 61 odst. 3 písm. f) zákona o krajích orgánem kraje odpovědným za informování občanů v intencích zákona o informacích. Odvolacím orgánem tedy podle názoru Nejvyššího správního soudu není v posuzované věci ředitel krajského úřadu, nýbrž přímo hejtman kraje. Žalobou však bylo napadeno primárně fiktivní negativní rozhodnutí ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje, který je podle stěžovatele měl vydat a ve stanovené lhůtě nevydal.

Podle ust. § 69 s. ř. s. je *žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla*. Soudní řád správní tedy výslovně stanoví, který správní orgán má v řízení postavení žalovaného. Z výše uvedeného vyplývá, že v posuzovaném případě byl správním orgánem který měl rozhodovat a také rozhodoval v posledním stupni hejtman JMK, neboť v posuzované případě je třeba mít za to, že činnost krajského úřadu při poskytování informací probíhala v rámci samostatné působnosti. Krajský soud se tedy dopustil nesprávného právního posouzení věci, když za žalovaného považoval ředitele krajského úřadu, který však žádné rozhodnutí nevydal a s ohledem na výše uvedené skutečnosti ani vydat neměl.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, kdy a jakým způsobem hejtman kraje rozhodl. Z provedené rekapitulace správního spisu vyplývá, že odvolání stěžovatele bylo krajskému úřadu doručeno dne 18. 4. 2006. Podle § 16 odst. 3 zákona o informacích 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. Nejvyšší správní soud vychází z toho, že okamžik předložení odvolání hejtmanovi kraje je totožný s okamžikem předložení odvolání krajskému úřadu, neboť odvolateli v případech, kdy o jeho odvolání (rozkladu) rozhoduje ten, kdo stojí v čele úřadu, či jej vede, nemůže být známo, kdy konkrétně a zda vůbec bylo jeho odvolání odvolacímu orgánu předloženo a odkdy se počítá lhůta k vydání rozhodnutí, nehledě na to, že v každodenní praxi lze spíše předpokládat postup, kdy odvolání bude přímo hejtmanovi předloženo až spolu s vypracovaným konceptem rozhodnutí, který vypracuje jeho, k tomu příslušný odborný aparát (krajský úřad). Nejvyšší správní soud tak je toho názoru, že odvolání stěžovatele bylo odvolacímu orgánu (hejtmanu kraje) předloženo dne 18. 4. 2006. Pokud by se nevycházelo z předpokladu,

že odvolání je hejtmanovi kraje předloženo ve stejný okamžik, kdy je předloženo krajskému úřadu, vznikl by stěžítel řešitelný problém při počítání lhůty k vydání rozhodnutí takového odvolacího orgánu. Proto je třeba důsledně vycházet z předpokladu, že v případech, kdy o podaném odvolání rozhoduje ředitel krajského úřadu či hejtman kraje, se patnáctidenní lhůta pro vydání rozhodnutí podle § 16 odst. 3 zákona o informacích počítá ode dne předložení odvolání krajskému úřadu. Tento závěr je ostatně také v souladu s dosavadní judikaturou zdejšího soudu, který již v rozsudku ze dne 4. 11. 2003, čj. 7 A 76/2002-47, publikovaném po č. 358/2004 Sb. NSS vyslovil, že *podle § 61 odst. 3 správního řádu se ustanovení o odvolacím řízení použijí přiměřeně i na řízení o rozkladu; pojmově je však v řízení o rozkladu vyloučena aplikace § 57 odst. 2 správního řádu. V tomto řízení je totiž orgán, který o něm rozhoduje, a správní orgán I. stupně, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jedním správním orgánem; rozdílné je pouze to, kdo je v jeho rámci funkčně příslušný rozhodnout. Z tohoto důvodu nemůže běžet třicetidenní lhůta pro předložení rozkladu k rozhodnutí, jak je tomu u odvolacího řízení, a lhůta pro vydání rozhodnutí o rozkladu podle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, počíná běžet ode dne doručení rozkladu podatelně ústředního orgánu státní správy.* Ačkoliv se výše uvedené rozhodnutí týká rozkladu proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy, má Nejvyšší správní soud za to, že v tomto rozhodnutí vyslovený závěr o běhu lhůty k vydání rozhodnutí rozkladového správního orgánu je plně aplikovatelný také v právě posuzované věci, neboť vztah hejtmana, resp. ředitele krajského úřadu ke krajskému úřadu je obdobný vztahu ředitele ústředního orgánu státní správy k ústřednímu orgánu státní správy.

Hejtman kraje tedy byl povinen ve lhůtě 15 dnů vydat rozhodnutí, ovšem neučinil tak, a proto je třeba mít za to, že vydal (fiktivní) rozhodnutí, kterým odvolání stěžovatele zamítl a napadené rozhodnutí krajského úřadu (ať už fiktivní či rozhodnutí o částečném odmítnutí požadovaných informací) potvrdil. Fiktivní rozhodnutí hejtmana kraje bylo ve smyslu § 16 odst. 3 zákona o informacích vydáno ve středu dne 3. 5. 2006 (18. 4. 2006 + 15 dnů) a bylo stěžovateli doručeno následujícího dne, tedy ve čtvrtek 4. 5. 2006. Podle § 72 odst. 1 s. ř. s. lze žalobu podat do dvou měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Lhůta je zachována, byla-li žaloba ve lhůtě podána u správního orgánu, proti jehož rozhodnutí směřuje. Podle § 72 odst. 4 s. ř. s. nelze zmeškání lhůty pro podání žaloby prominout. Ustanovení § 40 odst. 2 s. ř. s. pak stanoví, že lhůta určená podle měsíců končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty. Podle § 40 odst. 4 s. ř. s. platí, že lhůta je zachována, bylo-li podání v poslední den lhůty předáno soudu nebo jemu zasláno prostřednictvím držitele poštovní licence, popřípadě zvláštní poštovní licence anebo předáno orgánu, který má povinnost je doručit, nestanoví-li tento zákon jinak. Protože dnem, který určil počátek běhu lhůty pro podání žaloby (dnem doručení fiktivního rozhodnutí hejtmana kraje), byl v projednávané věci čtvrtek 4. 5. 2006 a jednalo se o lhůtu dvouměsíční, posledním dnem lhůty pro podání žaloby bylo potom úterý 4. 7. 2006. Nejpozději v tento den mohlo být podání (žaloba) odesláno s účinky zachování lhůty. Žaloba však byla předána k poštovní přepravě až dne 27. 7. 2006. Stalo se tak až po marném uplynutí lhůty k podání žaloby. Ostatně opožděnost žaloby je patrna i z data jejího sepsání – dne 27. 7. 2006.

Na skutečnosti, že žaloba je opožděná nic nemění ani to, že krajský úřad odvolání stěžovatele postoupil k vyřízení Ministerstvu vnitra. Ustanovení § 16 odst. 3 zákona o informacích totiž výslovně stanoví, že odvolací orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů od předložení odvolání povinným subjektem a pokud nerozhodne, má se za to, že vydal (fiktivní) rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Nejvyšší správní soud znovu akcentuje výše uvedený závěr, že v případě kdy je odvolacím orgánem hejtman, či ředitel krajského úřadu, je třeba tímto předložením rozumět okamžik kdy je odvolání předloženo krajskému úřadu. Odvolání stěžovatele tak bylo hejtmanovi předloženo dne 18. 4. 2005

a bylo o něm rozhodnuto fiktivním rozhodnutím dne 3. 5. 2008, které bylo následujícího dne doručeno stěžovateli.

Nejvyšší správní soud v této souvislosti konstatuje, že stěžovatel mohl za odvolací orgán v posuzované věci považovat Ministerstvo vnitra, ředitele krajského úřadu nebo hejtmana kraje. Žádný jiný správní orgán totiž v zásadě nepřipadá v úvahu. Stěžovatel věděl, že řediteli krajského úřadu a hejtmanu kraje bylo prostřednictvím krajského úřadu odvolání předloženo dne 18. 4. 2005, Ministerstvu vnitra bylo předloženo dne 28. 4. 2006 (stěžovatel byl o tomto předložení vyrozuměn). Z přípisu krajského úřadu o postoupení věci ministerstvu sice stěžovatel nemohl rozeznat, že věc byla Ministerstvu vnitra postoupena dne 28. 4. 2006, avšak tuto skutečnost se nepochybně dozvěděl z usnesení Ministerstva vnitra o postoupení věci řediteli krajského úřadu ze dne 4. 5. 2006, č. j. ODK-806/2-2006, které bylo stěžovateli doručováno. Stěžovateli tak muselo být jasné, že lhůta k podání žaloby mu běží nejpozději ode dne 14. 5. 2006 (28. 4. 2006 bylo odvolání stěžovatele doručeno ministerstvu vnitra, 29. 4. 2006 by tak počala běžet patnáctidenní lhůta pro vydání rozhodnutí ministerstva, fiktivní rozhodnutí ve smyslu § 16 odst. 3 by pak bylo vydáno dne 13. 5. 2006 a bylo by stěžovateli doručeno následujícího dne, tedy dne 14. 5. 2006). Podle názoru Nejvyššího správního soudu si tak stěžovatel měl být vědom toho, že lhůta pro podání žaloby běží nejpozději ode dne 14. 5. 2006 a nikoli až ode dne 27. 5. 2008. Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že žaloba by byla opožděná i v případě, kdy by odvolacím orgánem bylo ministerstvo, čehož si stěžovatel měl a mohl být vědom.

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatel si může o předmětné informace znovu zažádat, přičemž krajskému úřadu nic nebrání v tom, aby stěžovateli veškeré jím požadované informace poskytl, neboť v posuzované věci není dána žádná z podmínek uvedených v § 7, § 9, § 10 a § 11 zákona o informacích, která by krajskému úřadu umožňovala požadované informace neposkytnout. Všechny informace, které stěžovatel požaduje má krajský úřad k dispozici. Není tedy možné akceptovat argumentaci krajského úřadu, který stěžovateli část informací neposkytl s tím, že informační povinnost podle tohoto zákona se nevztahuje na vytváření nových informací (srovnávacích přehledů, evidencí), neboť stěžovatel žádné nové, dosud nevytvořené informace nepožaduje. V případech, kdy je poskytování informací spojeno s nestandardní a časově náročnou činností, může povinný subjekt (zde krajský úřad) postupovat podle § 17 zákona o informacích a vyžadovat po stěžovateli úhradu za vyhledání a poskytnutí informací. Podle odst. 1 tohoto ustanovení jsou povinné subjekty v souvislosti s poskytováním informací oprávněny žádat úhradu ve výši, která nesmí přesáhnout náklady spojené s vyhledáváním informací, pořízením kopií, opatřením technických nosičů dat a s odesláním informací žadateli. Podle odst. 2 musí být žadateli na jeho žádost potvrzena předpokládaná výše úhrady nákladů. Podle odst. 3 může povinný subjekt podmínit vydání informací zaplacením úhrady nebo zálohy. Podle odst. 4 je úhrada příjmem povinného subjektu.

V návaznosti na uvedené Nejvyšší správní soud konstatuje, že Krajský soud v Brně uvážil chybně, odmítl-li žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., s tím, že žalovaný stěžovateli poskytl všechny požadované informace a proto zákonná fikce negativního rozhodnutí nemohla nastat. Krajský soud měl žalobu odmítnout pro její opožděnost, a to podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. Jak shora rozvedeno, soudní řád správní jasně vymezuje, v jaké lhůtě je přístup k soudu a tedy i k přezkumu soudního rozhodnutí zachován. Není-li tato podmínka naplněna, soud není oprávněn přezkum provést. Zmeškání lhůty totiž nelze podle ust. § 84 odst. 2 s. ř. s. prominout. V takovém případě ovšem Nejvyšší správní soud nemohl hodnotit důvodnost námitek kasační stížnosti. Jelikož již v řízení před krajským soudem byly důvody pro odmítnutí žaloby pro opožděnost, rozhodl o něm Nejvyšší správní soud za současného zrušení napadeného usnesení Krajského soudu v Brně (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

V souladu s ustanovením § 110 odst. 2 věty druhé s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu i o nákladech řízení o kasační stížnosti. Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, bylo-li řízení zastaveno nebo žaloba odmítnuta. Z tohoto důvodu nemá jak stěžovatel, tak i žalovaný právo na náhradu nákladů řízení ani před krajským soudem, ani před soudem kasačním.

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

V Brně dne 28. listopadu 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu