



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobkyně: **D. S.**, zastoupená JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **ředitel Krajského úřadu Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo náměstí 3/5, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2007, č. j. 30 Ca 179/2005 - 31,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 24. 8. 2007, č. j. 30 Ca 179/2005 - 31, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou v zákonné lhůtě se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení shora uvedeného rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje o odepření informací ze dne 18. 5. 2005 a rozhodnutí ředitele Krajského úřadu Jihomoravského kraje ze dne 4. 6. 2005 o odvolání žalobkyně proti tomuto rozhodnutí.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), když namítá nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem, zmatečnost řízení a nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozsudku a v jiné vadě řízení před soudem, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé.

Stěžovatel připomíná, že na žalobčinu žádost o dokumentaci ke studii na vybudování budoucí komunikace R 43 tzv. německou trasou, k níž se hejtman Jihomoravského kraje vyjadřoval dne 17. 3. 2003 (*pozn. soudu:* stěžovatel má patrně na mysli rok 2005) v deníku Rovnost, odpověděl Krajský úřad Jihomoravského kraje (dále též „krajský úřad“) jako povinný

subjekt dopisem z 11. 5. 2005, v němž uvedl, že studie byla sice zadána, ale má být odevzdána na konci května, takže není dosud k dispozici. Přestože sám povinný subjekt považoval tuto odpověď za informaci požadovanou žádostí ze dne 3. 5. 2005, sama žalobkyně ji tak nevnímala a podle § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v tehdy účinném znění měla za to, že bylo vydáno fiktivní rozhodnutí o neposkytnutí informace. Proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí podala odvolání. Stěžovatel ovšem trvá na tom, že v dané věci jí byly poskytnuty všechny dostupné informace, tedy název předmětné studie a termín jejího předpokládaného dokončení, takže nemohla nastat a také nenastala fikce rozhodnutí o neposkytnutí informací, neboť žádost o poskytnutí neexistujících informací nemůže vyvolat jiný následek než poskytnutí informace o neexistenci těchto listin. Takový postup přitom není odepřením informací podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, když požadovaná studie v době podání žádosti neexistovala. Pokud hejtman Jihomoravského kraje v deníku Rovnost uvedl, že jsou známy výsledky studie, neznamená to nutně, že už byla studie hotova a výsledky zaneseny do jejího textu, o čemž byla žalobkyně informována v dopise krajského úřadu ze dne 31. 5. 2005. Tímto dopisem reagoval na stěžovatelčino podání, jež pochopil jako novou žádost o informaci, nikoliv jako odvolání. Žádné, ani fiktivní, rozhodnutí o odvolání tudíž neexistuje a žalobkyně tak ve smyslu § 68 písm. a) s. ř. s. nevyčerpala opravné prostředky a její žaloba byla nepřijatelná. Stejně tak nemohla nastat ani fikce prvostupňového rozhodnutí, když stěžovatelův postup byl řádným vyřízením žádosti podle § 14 odst. 3 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž nenastala-li fikce rozhodnutí v prvním stupni, nemohla nastat ani fikce rozhodnutí o odvolání proti němu. S těmito skutečnostmi se přitom krajský soud nevyřadil a nepřihlédl k nim.

Stěžovatel také polemizuje s tvrzením krajského soudu, že se coby žalovaný nevyjádřil k žalobě. Připomíná, že Jihomoravskému kraji byla skutečně doručena žaloba s výzvou k vyjádření, přičemž jako žalovaný byl označen „Jihomoravský kraj, ředitel krajského úřadu“, což jsou ovšem vylučující se pojmy. Žalovanému ovšem podle jeho názoru nepříslušelo posuzovat, kdo je účastníkem řízení, proto se k žalobě v poskytnuté lhůtě vyjádřil Jihomoravský kraj, jenž byl jako žalovaný označen na prvním místě.

Jakkoliv podle stěžovatele nebylo vydáno žádné správní rozhodnutí, tím méně rozhodnutí o odvolání, které by bylo možno napadnout žalobou, pokud už krajský soud posoudil tuto otázku opačně, je třeba určit, kdo měl být v této věci odvolacím orgánem. Tuto otázku lze řešit buď podle toho, zda se informace týká samostatné nebo přenesené působnosti krajské samosprávy, nebo bez tohoto přihlídnutí. Pokud je správná druhá varianta, je třeba postupovat podle § 16 odst. 2 věty třetí zákona o svobodném přístupu k informacím a přiřknout rozhodování o odvolání řediteli krajského úřadu, což ovšem vyvolává problém z hlediska možné podjatosti a porušení zásady dvouinstančnosti řízení. Pokud je správná první varianta, je třeba postupovat i u krajských úřadů jednajících v přenesené působnosti obdobně jako u úřadů obecních, byť text § 16 zákona pamatuje právě jen na úřady obecní. Jeho § 2 odst. 1 ovšem naopak spojuje orgány obou stupňů územní samosprávy dohromady. Z toho stěžovateli vyplývá, že rozhodující pro určení odvolacího orgánu není typ výkonu působnosti, ale předmět poskytované informace. K rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí kraje o neposkytnutí informace o výkonu přenesené působnosti kraje by tak bylo příslušné odpovídající ministerstvo. U poskytování informací týkajících se samostatné působnosti kraje by měl být podle textu zákona příslušným k rozhodnutí ten, kdo stojí v čele povinného subjektu, tedy ředitel krajského úřadu, stěžovatel ovšem vzhledem k principu dvouinstančnosti a hrozbě podjatosti prosazuje, aby rozhodoval jiný orgán kraje, a to hejtman, který obecně jedná za kraj navenek. Tento přístup byl navíc platný pouze do 31. 12. 2005, neboť po nabytí účinnosti nového správního řádu, tedy zákona č. 500/2004 Sb., již podle jeho § 178 odst. 2 platí, že orgánu kraje jednajícímu v samostatné působnosti je nadřazeno Ministerstvo vnitra. V žádném případě tak nemohl být žalovaným ve smyslu

§ 69 s. ř. s. stěžovatel, neboť ten ve věci nerozhodoval, neměl rozhodovat a nebyl pasivně legitimován. Krajský soud proto pochybil, když jej označil jako žalovaného, v čemž stěžovatel odkazuje i na právní názor vyjádřený v judikatuře Nejvyššího správního soudu.

Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje napadený rozsudek zrušit a zároveň žádá podle § 107 s. ř. s. o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť z napadeného rozsudku krajského soudu mu vzniká povinnost do patnácti dnů od jeho doručení rozhodnout o domnělém odvolání žalobkyně, jak plyne i z rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 A 11/2002. Přitom ani nemá k dispozici správní spis, na jehož základě by mohl rozhodovat, neboť jej poslal krajskému soudu společně se svým vyjádřením. Domnívá se, že když nemá podklady k rozhodnutí a nemůže proto rozhodnout, mělo by se za to, že opět vydal fiktivní rozhodnutí, což by pro něj představovalo nenapravitelnou újmu.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně poslala dne 3. 5. 2005 na elektronickou adresu Krajského úřadu Jihomoravského kraje žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím oslovující hejtmana Jihomoravského kraje, v níž v reakci na článek uveřejněný v Rovnosti požádala o dokumentaci ke studii, podle níž by silnice R 43 vycházela zhruba o osm miliard Kč výhodněji při vedení tzv. „Hitlerovou trasou“ než Boskovickou brázdou.

Na tuto žádost odpověděl Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor kancelář hejtmana, přípisem ze dne 11. 5. 2005, č. j. JMK 12525/200 OKH. V něm krajský úřad rozebral stav vypracovávání územní prognózy Jihomoravského kraje, a to zejména ve vztahu k projednávání trasy rychlostní silnice R 43 a jejím jednotlivým variantám. Žalobkyně byla upozorněna, že k těmto variantám byla v době odeslání odpovědi vypracována studie, jež měla být odevzdána dle smlouvy o dílo na konci května 2005, takže ji krajský úřad v dané době neměl k dispozici. Nadto krajský úřad dodal, že ekonomická stránka věci není v působnosti krajského úřadu, nýbrž investora, tedy Ředitelství silnic a dálnic, a doporučil jí obrátit se na ně.

Žalobkyně zareagovala odvoláním, když z toho, že požadovanou informaci v zákonné lhůtě neobdržela, odvodila, že jí byla odepřena, o čemž bylo vydáno fiktivní rozhodnutí. Výslovně přitom trvala na tom, že podává odvolání, a nikoli novou žádost o informace. Připomněla přitom, že požadovaná studie se rozhodně vztahuje k působnosti krajského úřadu a zároveň že jí stačí i jen ta část této studie, kterou měl hejtman Jihomoravského kraje k dispozici, když uvedl tvrzení, které bylo publikováno v Rovnosti dne 17. 3. 2004 (*pozn. soudu*: i žalobkyně měla patrně na mysli rok 2005). Pokud naopak hejtman opravdu žádný dokument v době vydání svého stanoviska neměl, trvala na tom, aby jí to bylo výslovně sděleno. Takové sdělení pak označila za doprovodnou informaci ve smyslu § 3 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Krajský úřad odpověděl na toto podání přípisem ze dne 31. 5. 2005, č. j. JMK 12525/200 OKH, kde opět uvedl, že termín odevzdání požadované studie je konec května, takže ještě není k dispozici a neexistuje ve formě informace způsobilé k poskytnutí. Nemohla tak nastat ani fikce rozhodnutí o odepření poskytnutí informace, takže neexistuje rozhodnutí, proti němuž by bylo možno podat odvolání. Vzhledem k tomu, že svůj dotaz žalobkyně podle názoru krajského úřadu podstatně rozšířila o přesné datum uveřejnění článku v deníku Rovnost a citaci z něj, pochopil krajský úřad toto podání jako novou žádost o informaci, k níž ovšem mohl toliko uvést, že jí již poskytl všechny poskytnutelné informace včetně sdělení, že ekonomická stránka věci není v působnosti krajského úřadu. Co se týče poskytnutí části dokumentace z „Vyhledávací studie

trasy R43 Boskovickou brázdou mezi T. a K.“, s údaji do té doby shromážděnými pracují pouze osoby podílející se na jejím zpracování.

Žalobkyně podala proti fiktivnímu rozhodnutí ředitele krajského úřadu ze dne 4. 6. 2005, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informací ze dne 18. 5. 2005, žalobu ke Krajskému soudu v Brně. Zde rekapitulovala skutkový vývoj a ke své elektronicky podané žádosti připomněla, že směřovala do oblasti samostatné působnosti kraje, neboť hejtman se v souvislosti s požadovanou informací vyjadřoval evidentně jako představitel samosprávy. Vzhledem k tomu, že krajský úřad neposkytl požadovanou informaci, ani nevydal v dané věci rozhodnutí, kterým by poskytnutí odmítl, a namísto toho zaslal pouze sdělení z 11. 5. 2005, které se obsahově přímo k žádosti nevztahovalo a bylo v něm uvedeno, že se informace nevztahuje k jeho působnosti, nastala ke dni 18. 5. 2005 fikce rozhodnutí o odepření poskytnutí informace. O odvolání, které žalobkyně proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí podala, rozhodnuto nebylo, takže dne 4. 6. 2005 nastala fikce rozhodnutí druhého stupně. Žalobkyně označila postup žalovaného za porušení jejího práva na svobodný přístup k informacím podle článku 17 Listiny základních práv a svobod i porušení zákona o svobodném přístupu k informacím. Připomněla také, že i rozhodnutí o žádosti o informace musí mít formu správního rozhodnutí, tedy obsahovat výrok, odůvodnění a poučení, pokud je pak naopak vydáno toliko rozhodnutí fiktivní, je takové rozhodnutí ze své povahy absolutně nepřezkoumatelné co do důvodů, které chybí, jak bylo konstatováno například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, sp. zn. 7 A 70/2002. Z judikatury Nejvyššího správního soudu také dovodila, že fiktivní rozhodnutí o odvolání vzniklo marným uplynutím patnáctidenní lhůty pro rozhodnutí o odvolání počítané od doručení odvolání do společného sídla a podatelny povinného a odvolacího orgánu, tedy 4. 6. 2005. Fikci rozhodnutí přitom nemohlo zabránit ani poukázání krajského úřadu na to, že se požadovaná informace nevztahuje k jeho působnosti, neboť taková skutečnost by podle § 14 odst. 3 písm. b) byla relevantní pouze pokud by stěžovatelce byla sdělena do tří dnů od obdržení žádosti. Žalobkyně proto požadovala, aby bylo zrušeno rozhodnutí druhého, a vzhledem k totožnosti vad i prvního stupně, a věc vrácena žalovanému s tím, aby informace buď poskytl, nebo jejich poskytnutí odepřel formou správního rozhodnutí při souběžném poskytnutí všech informací zbývajících a doprovodných.

1. náměstek hejtmána Jihomoravského kraje ve svém vyjádření k žalobě setrval na názoru, že v dané věci nebylo potřeba vydávat rozhodnutí se všemi formálními náležitostmi, neboť povinný subjekt žádosti v maximálně možném rozsahu vyhověl, takže postup podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím nebyl na místě. Setrval také na názoru, že podání žalobkyně ze dne 18. 5. 2005 bylo novou žádostí o informace, a nikoli odvoláním. Proto také neexistuje rozhodnutí o odvolání, a to ani fiktivní. Nadto brojil proti označení ředitele krajského úřadu jako žalovaného, neboť ředitel není orgánem kraje, když není vyjmenován v § 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích. Nemohl tedy být odvolacím orgánem ani ve věci ve smyslu § 69 s. ř. s. nerozhodoval.

Tomuto vyjádření ovšem žalobkyně vytkla, že bylo podáno toliko 1. náměstkem hejtmána Jihomoravského kraje, který není účastníkem řízení ve smyslu § 33 odst. 1 s. ř. s., a proto se jedná o irelevantní podání. Žalovaným totiž byl s ohledem na § 68 odst. 1 zákona o krajích skutečně ředitel krajského úřadu, bez ohledu na to, jaká varianta jeho označení byla v žalobě použita. Navíc zde trvala na tom, že krajský úřad musel mít k dispozici alespoň část požadované studie v listinné podobě již od prosince předchozího roku, kdy mu byly protokolárně předány. Připomněla, že žalovaný nemá poskytnout všechny „dostupné informace“, nýbrž všechny informace vztahující se k jeho působnosti. Svým postupem po podání odvolání, tedy tím,

že namísto vyřešení v rámci autoremedury či postoupení odvolacímu orgánu posoudil stěžovatelčino odvolání jako novou žádost o informace, pak krajský úřad porušil jak zásadu legality, tak ústavně zaručené právo na informace.

Krajský soud žalobě vyhověl a obě fiktivní rozhodnutí zrušil. Shledal, že krajský úřad ani nepostupoval podle § 14 odst. 3 písm. a) či b) zákona o svobodném přístupu k informacím, ani požadované informace neposkytl, takže bylo jeho povinností vydat rozhodnutí podle § 15 odst. 2 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že takové rozhodnutí nevydal, nastala fikce negativního zamítavého rozhodnutí. Proti němu podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný nerozhodl, takže nastala fikce vydání rozhodnutí, kterým bylo odvolání zamítnuto. Jednalo se přitom o rozhodování v samostatné působnosti kraje, takže v prvním stupni měl o poskytnutí informací rozhodovat krajský úřad, ve druhém stupni pak jeho ředitel. Vzhledem k tomu, že v dané věci byla podle krajského soudu vydána toliko rozhodnutí fiktivní, jež jsou ze své povahy podle judikatury Nejvyššího správního soudu zcela nepřezkoumatelná, rozhodl se krajský soud obě tato rozhodnutí zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a krajskému úřadu uložil, aby v dalším řízení buď poskytl požadované informace, nebo vydal rozhodnutí s náležitostmi podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.).

Mezi stěžovatelem, žalobkyní a krajským soudem je sporná jednak právní otázka, zda bylo vydáno fiktivní rozhodnutí o žádosti žalobkyně, za druhé pak otázka, zda bylo vydáno fiktivní rozhodnutí o jejím odvolání a kdo má být pokládán za původce takového rozhodnutí. Odpovědi krajského soudu na obě tyto otázky a důvody těchto odpovědí jsou přitom z jeho rozsudku dostatečně zřejmé, takže není na místě hodnotit tento rozsudek jako nepřezkoumatelný a je možno přistoupit přímo k posouzení důvodnosti kasační námitky podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Při posuzování této otázky musí zdejší soud nejprve přisvědčit krajskému soudu v jeho názoru vyjádřenému v odůvodnění nyní posuzovaného rozsudku, že zdrojem těchto problémů a nedorozumění je sám institut fiktivního rozhodnutí, jak byl do účinnosti zákona č. 61/2006 Sb., tedy i v době rozhodné pro nyní posuzovaný případ, zakotven v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Přes určitou „neživotnost“ tohoto institutu, jak jeho problematičnost trefně pojmenoval krajský soud, je potřeba jej pro dobu, kdy byl v českém právním řádu zakotven v § 15 odst. 4 a v § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, vyložit v souladu s jeho smyslem a účelem.

Tímto účelem zjevně bylo zamezit tomu, aby subjekty povinné informace poskytovat zůstávaly pasivními a na podané žádosti o informace nereagovaly vůbec či s prodlevami. Pro případ takové pasivity, či zdržování vedoucí k zastarávání, a tedy i znehodnocování, požadované informace, platila fikce, že pokud v zákonné patnáctidenní lhůtě nerozhodnou, bude se na ně hledět, jako by rozhodly negativně, a to fiktivním rozhodnutím, které je ze své povahy nepřezkoumatelné a jako takové má být podle setrvalé správní judikatury (viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2003, sp. zn. 6 A 78/2002, publ. pod č. 202/2004 Sb. NSS) správními soudy rušeno a vraceno jim k dalšímu řízení.

Při výkladu a aplikaci institutu fiktivního rozhodnutí ovšem nelze zapomínat na to, že se jednalo o jakési *ultima ratio*, o nástroj, který měl nastoupit teprve tehdy, kdy povinný subjekt

zůstává skutečně pasivním. Tak tomu ovšem v daném případě nebylo. Krajský úřad totiž na žádost žalobkyně zareagoval výše rozebraným dopisem ze dne 11. 5. 2005.

Tento dopis nelze na straně jedné chápat jako vyhovění žádosti žalobkyně, jak se domnívá stěžovatel, neboť zprávu o tom, že informaci nelze poskytnout, protože v době obdržení žádosti neexistuje, respektive ji povinný subjekt dosud nemá v dispozici, nelze ani podle názoru zdejšího soudu chápat jako vyhovění žádosti, nýbrž jako její odmítnutí. Poskytnutí informace lze totiž odmítnout nejen z důvodů právních, jež jsou taxativně vyjmenovány v § 7 - § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím, nýbrž i z důvodů faktických, které v zákoně z pochopitelných důvodů vyjmenovány nejsou. Typickým faktickým důvodem neposkytnutí informace přitom bude právě situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá. Zprávu o tom, že informaci nelze poskytnout z faktických příčin, je ovšem nutno vnímat jako odmítnutí žádosti, nikoli jako vyhovění, jak to interpretuje stěžovatel. Jeho přístup, podle něž lze i poskytnutí informace o tom, že požadovanou informaci nelze poskytnout, pokládat za vyhovění žádosti, by ostatně vedl k tomu, že by žadatelé o informace byli fakticky zbaveni svého práva na odvolání, neboť odvolání lze podle § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím podat jedině proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti. Při takto úzce nastavených podmínkách pro podání odvolání je tak nutno trvat na tom, že každé rozhodnutí, které je napadeno odvoláním, bylo rozhodnutím o odmítnutí, neboť opačný přístup by fakticky mohl žadatele zbavit ve vztahu k rozhodnutím formálně vyhovujícím, fakticky však odmítajícím, práva na odvolání vůbec.

Stejně tak se ovšem nelze ztotožnit ani s pohledem žalobkyně a krajského soudu, tedy s názorem, že v dané věci nebylo vydáno rozhodnutí žádné, a proto nastoupila fikce rozhodnutí negativního. Takový přístup ignoruje subsidiaritu odmítavého rozhodnutí fiktivního vůči rozhodnutí skutečnému, byť neúplnému. Jinak řečeno, v situaci, kdy povinný subjekt sdělil žadateli o informace, že informaci nelze poskytnout, byť tak učinil formou dopisu, je nutno pokládat tento jeho projev vůle za rozhodnutí negativní, byť formálně nedokonalé, a nikoli pouze za právně irelevantní dopis. Takto posoudil projev vůle povinného subjektu zdejší soud i ve svém rozsudku ze dne 28. 12. 2007, sp. zn. 4 As 48/2007 (publ. na www.nssoud.cz): *„Fikce vydání negativního rozhodnutí o odepření informace podle § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vzniká pouze neposkytnutím informací či nevydáním rozhodnutí o nevyhovění žádosti o poskytnutí informací povinným subjektem ve lhůtě pro vyřízení žádosti, nikoliv však vydáním rozhodnutí (reálného), jímž povinný subjekt vyjadřuje svou vůli žádosti nevyhovět z důvodů v rozhodnutí uvedených.“*

K aplikaci fikce je tedy třeba přistoupit teprve tehdy, když není jiného řešení. Tak tomu ovšem nebylo ve výše citovaném případě, kde bylo (ostatně tímtéž krajským úřadem) na žádost o informace odpovězeno neformálním přípisem, který zdejší soud shledal být „materiálním rozhodnutím“. Stejně tomu je i v nyní posuzovaném případě, kdy krajský úřad zareagoval na žádost žalobkyně přípisem, kde jí sdělil, za jakých důvodů požadovanou informaci poskytnout nelze. Vzhledem k vázanosti Nejvyššího správního soudu důvody kasační stížnosti, jež byly nutně inspirovány odůvodněním rozsudku krajského soudu, není úkolem zdejšího soudu posuzovat formální kvality a dostatečnost takového rozhodnutí, či přezkoumávat jeho správnost, která je problematizována již tím, že stěžovatel sám je pokládá za poskytnutí informace, přestože se zjevně jedná o odmítnutí jejího poskytnutí. Rozhodující pro nyní prováděné posouzení je, že v dané věci nenastala fikce rozhodnutí a krajský soud, když dospěl k opačnému závěru, posoudil tuto otázku chybně, a pokud zrušil výrokem svého rozsudku fiktivní rozhodnutí, které ve skutečnosti neexistovalo, neboť zde bylo rozhodnutí skutečné, je potřeba jeho rozsudek zrušit.

Stejně tak je třeba stěžovateli přisvědčit i ohledně důvodnosti druhé námitky, byť se nelze plně ztotožnit s jeho argumentací. Ta je totiž postavena na určité smířenosti s tím, že u poskytování informací týkajících se samostatné působnosti kraje je dle textu zákona příslušným k rozhodnutí ředitel krajského úřadu, stěžovatel ovšem považuje toto legislativní řešení za nesprávné, neboť by podle něj bylo vhodnější, kdyby tato pravomoc příslušela hejtmanovi kraje. Právě tak tomu ovšem i je, jak vyplývá opět z výše citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 12. 2007, sp. zn. 4 As 48/2007. V něm zdejší soud podrobně rozebral rozdíl mezi přenesenou a samostatnou působností kraje a působností k poskytování informací týkajících se těchto dvou kolejí činnosti krajského úřadu a na půdorysu zákona o krajích dospěl k tomuto závěru: „*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 činností spadající do samostatné působnosti kraje, pak rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu ten, kdo stojí v jeho čele, tedy hejtman příslušného kraje. Ten ostatně podle § 61 odst. 3 písm. f) zákona o krajích odpovídá za informování občanů o činnosti kraje (v poznámce pod čarou je přitom uveden odkaz na zákon č. 106/1999 Sb.).*“ Fiktivní rozhodnutí o odvolání je tak třeba i v nyní posuzovaném případě připsat hejtmanovi Jihomoravského kraje.

Celkovou situaci, která v projednávané věci nastala, je tak potřeba podle názoru zdejšího soudu interpretovat tak, že poté, co bylo vydáno materiální rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí informace žalobkyní požadované, podala žalobkyně odvolání. Lhůtu k jeho podání sice odvozovala chybně z data vydání domnělého fiktivní rozhodnutí o odmítnutí žádosti, přesto podala své odvolání včas, byť se lhůta správně odvozovala ode dne, kdy jí bylo doručeno ono materiální odmítavé rozhodnutí. Toto její podání, označené jako odvolání, pak bylo skutečně odvoláním, a nikoli pouze novou žádostí o informace, jak dovozoval krajský úřad, který jeho odlišnost od původní žádosti iracionálně dovedl toliko z toho, že zde žalobkyně uvedla nově datum vydání deníku Rovnost, který jí podnítl k podání její původní žádosti. O tomto odvolání tak mělo být rozhodnuto, a to hejtmanem Jihomoravského kraje, jak plyne z výše citované judikatury. Pokud hejtman nerozhodl, je zde třeba mít zato, že vydal zamítavé rozhodnutí fiktivní. Vzhledem k samostatnosti úpravy fikce rozhodnutí o odvolání zakotvené v § 16 odst. 3 tehdy účinného znění zákona o svobodném přístupu k informacím, přitom není zjevné, z čeho stěžovatel dovozuje, že podmínkou toho, aby mohla nastat fikce rozhodnutí o odvolání, je i fikce rozhodnutí prvostupňového. V tomto bodě je tak třeba krajskému soudu přisvědčit co do povahy rozhodnutí zrušovaného jeho rozsudkem, nikoli však co do subjektu jeho původce. Situace je tak opačná než u posouzení rozhodnutí prvního stupně, kde krajský soud správně určil původce rozhodnutí, chybně však konstatoval, že se jednalo o rozhodnutí fiktivní.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Krajský soud totiž zrušil údajně fiktivní prvostupňové rozhodnutí krajského úřadu, který ve skutečnosti vydal rozhodnutí skutečné a dále zrušil fiktivní rozhodnutí ředitele krajského úřadu o odvolání proti tomuto rozhodnutí, přestože toto fiktivní rozhodnutí je nutno pokládat za vydané hejtmanem Jihomoravského kraje. Takový postup je nutno považovat z jeho strany za nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V novém řízení bude krajský soud vázán právním názorem zdejšího soudu, což znamená, že posoudí povahu a původce rozhodnutí obou stupňů způsobem popsáním výše. Zdejší soud si je vědom určité absurdity tohoto prodlužování a řetězení řízení o rozhodnutích, z nichž jedno je rozhodnutím toliko materiálně, druhé je pak rozhodnutím fiktivním, tato situace však padá na vrub jednak samotnému tehdy existujícímu institutu fiktivních rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace a jednak tomu, že požadovaná studie patrně nebyla dosud poskytnuta, aniž by ze spisu byly zjevné důvody, proč k tomuto úkonu, který by mohl navodit uspokojení žalobkyně a ukončení tohoto tříletého sporu, dosud nedošlo.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V takovém případě rovněž krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud přikročil k rozhodnutí ve věci samé neprodleně po obdržení kasační stížnosti, poučení účastníků řízení o složení senátu a dalších nezbytných úkonech, nezabýval se již samostatně z důvodu nadbytečnosti návrhem na přiznání odkladného účinku této kasační stížnosti. V dané věci ostatně nehrozilo, jak se stěžovatel domníval, že důsledkem jeho pasivity vyvolané čekáním na rozhodnutí zdejšího soudu bude vznik nového fiktivního rozhodnutí, neboť tento institut již po účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. není v zákoně o svobodném přístupu k informacím zakotven.

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

V Brně dne 2. dubna 2008

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu