



ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K
J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudkyň JUDr. Barbary Pořízkové a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci **žalobkyně: Odborová organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu**, se sídlem Bouzov 8, zastoupené Mgr. Pavlem Batěkem, advokátem se sídlem Sokolovská 394/17, Praha 8, proti **žalovaným: 1) Národní památkový ústav**, se sídlem Valdštejnské nám. 3, Praha 1, a **2) Ministerstvo kultury**, se sídlem Maltézské náměstí 1, Praha 1, proti fiktivním rozhodnutím žalovaných, ve věci poskytnutí informací, o kasační stížnosti žalobkyně podané proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2008, č. j. 8 Ca 119/2006 - 31,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2008, č. j. 8 Ca 119/2006 – 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadla Odborová organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu (dále jen „stěžovatelka“) v záhlaví označené usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým byla odmítnuta její žaloba na ochranu proti neposkytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro posuzovanou věc, tj. do 22. 3. 2006.

Napadeným usnesením městský soud žalobu stěžovatelky odmítl, když v odůvodnění uvedl, že v rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 29/2007 - 71, ve znění opravného usnesení ze dne 20. 9. 2007, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že *Ministerstvo kultury je nejen nadřizeno Národnímu památkovému ústavu,*

jak o tomto vztahu hovoří ustanovení § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ale je tomu tak i ve smyslu § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., neboť je výslovně (byť a contrario) určeno subjektem nadřízeným a žádný zvláštní zákon nestanoví jinak. Z citovaných právních norem nelze také nijak dovodit nějaká omezení v oblasti subordinačních vztahů.

Městský soud dále uvedl, že z předloženého spisového materiálu a z vyjádření žalovaných zjistil, že odvolání stěžovatelky nebylo nadřízenému orgánu k rozhodnutí vůbec postoupeno. Uzavřel proto, že vzhledem k této skutečnosti nemohlo ani dojít k vydání fiktivního rozhodnutí a městskému soudu tedy nezbylo, než žalobu jako předčasnou ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnout.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že v souladu s platnou právní úpravou podala odvolání, čímž vyčerpala všechny možné prostředky k nápravě, které jí zákon ukládá před podáním správní žaloby, a je bez právního významu, zda povinný subjekt předmětné odvolání předložil či nepředložil k rozhodnutí Ministerstvu kultury. Takové pochybení nemůže jít k tíži účastníka a ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nemůže být aplikováno.

Fikce vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o informaci nastává ze zákona marným uplynutím lhůty pro rozhodnutí a není povinností účastníka řízení zkoumat, zda správní orgány postupují, jak jim ukládá zákon. Městský soud si navíc vůbec neujasněl, jaký procesní předpis dopadá na předmětné řízení - zda zákon o svobodném přístupu k informacím před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., nebo již zákon novelizovaný.

Postup městského soudu považuje stěžovatelka za flagrantní porušení jejího ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces rovnající se odeprání spravedlnosti a je jím popírána sama podstata existence správního soudnictví coby specifického procesního druhu sloužícího k ochraně veřejných subjektivních práv, do nichž bylo zasaženo nezákonným rozhodnutím orgánu moci výkonné. Vadný postup správních orgánů nemůže těmto orgánům poskytovat neodůvodněnou výhodu.

Žalované správní orgány se ke kasační stížnosti nevyjádřily.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté přezkoumal napadené usnesení městského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost je zčásti důvodná.

Ze spisového materiálu ověřil kasační soud následující, pro věc rozhodné skutečnosti. Žádostí ze dne 9. 2. 2006 se stěžovatelka písemně obrátila na Národní památkový ústav (dále také „NPÚ“) jako povinný subjekt ve smyslu § 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, s tím, aby jí poskytl informace související s ustanovením § 18 zákoníku práce. Žádost obsahovala zejména dotazy týkající se toho,

kolik „*systemizovaných míst*“ má NPÚ k 1. 2. 2006, kolik jich bylo na ústředním pracovišti NPÚ, kolik z míst je míst vedoucích, s jejichž výkonem je spojeno pobírání příplatků za vedení, jaký podíl v procentech z celkového objemu prostředků na platy k 31. 12. 2005 činily příplatky za vedení, kolik volných pracovních míst měl NPÚ k 27. 1. 2006, zda od tohoto data vznikla nějaká nová pracovní místa, která z míst byla nabídnuta ve smyslu ustanovení § 65 odst. 3 zákoníku práce odvolaným zaměstnancům, kolik je k dnešnímu dni zaměstnanců, kterým zaměstnavatel nepřiděluje práci podle § 130 zákoníku práce, a jaká je předpokládaná výše prostředků na náhrady platů pro tyto zaměstnance, jakou práci konají zaměstnanci zařazení na pracovní pozici průvodce. Celkem se jednalo o 11 konkrétně formulovaných otázek.

Na žádost stěžovatelky reagoval Národní památkový ústav přípisem ze dne 20. 2. 2006, sp. zn. 1255/2006, kterým stěžovatelce sdělil, že její žádost je zmatečná a nejasná, neboť její dotazy se jí vymezených zákonných ustanovení (§ 18 zákoníku práce) dotýkají jen okrajově. Ve svém přípisu NPÚ uvedl, že nevede žádná „*systemizovaná místa*“, ale má rozpis schváleného rozpočtu na rok 2006, ve kterém zřizovatel určuje limit přepočteného počtu zaměstnanců, z toho např. pro ústřední pracoviště 138 zaměstnanců. Protože i další dotazy stěžovatelky souvisí s nejasným termínem „*systemizované místo*“, není možno na dané otázky odpovědět. Změny v organizační struktuře ústavu, které vyvolává Hlavní organizační řád, nejsou promítnuty do organizačních řádů územních odborných pracovišť, a proto není možno odpovědět ani další dotazy. Přípis by vypraven dne 21. 2. 2006.

V daném postupu stěžovatelka shledala skryté odmítnutí poskytnutí informace a po marném uplynutí patnáctidenní lhůty pro její poskytnutí měla za to, že došlo k fikci negativního rozhodnutí podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Proti tomuto fiktivnímu negativnímu rozhodnutí stěžovatelka podala k Národnímu památkovému ústavu odvolání ze dne 7. 3. 2006, ve kterém žádala o zrušení fiktivního rozhodnutí o poskytnutí informace a vyhovění své žádosti. Zdůraznila, že její žádost byla naprosto jednoznačná, považoval-li však žalovaný tuto žádost za nesrozumitelnou, byl povinen ji zákonem stanoveným způsobem vyzvat k doplnění žádosti, což neučinil.

Po marném uplynutí lhůty pro rozhodnutí o odvolání se dle stěžovatelky uplatnila fikce negativního rozhodnutí o odvolání ve smyslu § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, proti kterému stěžovatelka podala žalobu ze dne 30. 4. 2006. Jako pasivně legitimované přitom v žalobě označila alternativně jednak Národní památkový ústav, jednak Ministerstvo kultury, neboť v daném případě nebylo postaveno najisto, kdo měl o jejím odvolání rozhodnout. Městský soud žalobu jako předčasnou odmítl.

Při posouzení napadeného usnesení vycházel zdejší soud ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, účinného do 22. 3. 2006 (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), neboť dle přechodných ustanovení zákona č. 61/2006 Sb., kterým byl s účinností od 23. 3. 2006 novelizován zákon o svobodném přístupu k informacím, se pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, použijí dosavadní právní předpisy.

Podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že nevyhoví-li povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, vydá o tom ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí. Podle odst. 4 citovaného zákona jestliže orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle odst. 1 citovaného ustanovení, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do patnácti dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodne odvolací orgán o odvolání do 15-ti 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.

Z výše uvedené právní úpravy vycházel i městský soud. S ohledem na skutečnost, že novela provedená zákonem č. 61/2006 Sb. ustanovení o fikci odepření informace odstranila, považuje kasační soud námitku stěžovatelky směřující do aplikace nesprávného právního předpisu za nedůvodnou. Pokud by totiž městský soud posuzoval spornou otázku podle novelizované právní úpravy, nemohl by opírat své rozhodovací důvody o nenaplnění zákonných podmínek fikce rozhodnutí.

V dané věci je stěžejní spornou otázkou, zda dojde k vydání fiktivního negativního rozhodnutí za předpokladu, že povinný subjekt nepostoupí odvolání odvolacímu orgánu. Jde tedy nejprve o zodpovězení otázky, od kterého okamžiku počíná běžet lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání ve smyslu § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. zda vůbec lhůta pro vyřízení odvolání počne běžet, pokud povinný subjekt nepostoupí odvolání odvolacímu orgánu. Městský soud dovodil, že nečinností povinného subjektu lhůta pro vyřízení odvolání vůbec nepočala běžet, a proto v tomto důsledku nemohlo ani dojít k vydání fiktivního rozhodnutí o neposkytnutí požadovaných informací a žaloba stěžovatelky je z tohoto důvodu předčasná.

Nejvyšší správní soud se s názorem městského soudu neztotožňuje. Městský soud vycházel pouze z doslovného znění ustanovení § 16 zákona o poskytování informací, s tím, že pouze na základě gramatického výkladu odepřel stěžovatelce právo přístupu k soudu, čímž porušil jedno ze základních ústavních práv stěžovatelky, a to právo na spravedlivý proces.

Dle ustálené judikatury Ústavního soudu (srovnej např. nálezy Pléna Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, zveřejněný pod č. 13 na str. 87 svazku č. 7 Sbírkou nálezů a usnesení Ústavního soudu) není soud absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případě, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematická souvislost nebo některý z principů, jenž mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významovém celku. Je nutno se přitom vyvarovat libovůle; rozhodnutí soudu se musí zakládat na racionální argumentaci. V souzené věci je navíc předmětem výkladu soubor norem práva veřejného, jehož charakteristickým rysem je nerovné postavení stran. V takto „nevyrovnaném“ vztahu mezi státem a soukromou osobou nutno klást obzvláštní důraz na ochranu právní pozice soukromé osoby, přičemž je nutno zdůraznit, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Pouhý gramatický výklad, provedený městským soudem, nemůže sám o sobě obstát, neboť ve svém důsledku vede k popření realizace čl. 17 odst. 1, 2, 4 a 5 Listiny základních práv a svobod, podle nichž je právo na informace zaručeno. Svým výkladem městský soud popřel smysl a účel dané právní úpravy, kterým bylo prostřednictvím institutu negativního fiktivního rozhodnutí zamezit nečinnosti povinných subjektů při poskytování informací. To ostatně vyplývá z důvodové zprávy k zákonu o svobodném přístupu k informacím, která k institutu fikce uvádí, že smyslem zvolené úpravy bylo chránit žadatele proti případné nečinnosti nebo průtahům způsobeným povinným subjektem. Výše uvedený závěr lze najít také v usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 - 84, který řešil otázku včasnosti poskytnutí informace, kde je v bodě 13 (veškerá zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz) výslovně uvedeno: „Zde nutno připomenout, že v době, kdy se Parlament České republiky usnesl na tomto zákoně, neměl tehdejší procesní předpis pro správní soudnictví (část pátá, o. s. ř.) prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu a neznal institut žalob, jimiž by se mohli účastníci domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé. Proto byla tato ochrana vtělena do samotného zákona v podobě právní fikce vydání negativního rozhodnutí pro případ, že správní orgán (zde širěji povinný subjekt) ve stanovené lhůtě předepsaným způsobem nekonal“.

Městský soud při svém velmi strohém odůvodnění opomněl, že v souladu s ustanovením § 20 odst. 4 zákona o poskytování informací se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení, nestanoví-li tento zákon jinak.

Z výkladu § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím lze podle zdejšího soudu dovodit, že na řízení o odvolání se vztahoval § 57 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení („starý správní řád“), a po 1. 1. 2006 ustanovení § 88 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („nový správní řád“). Podle obou citovaných právních předpisů byl správní orgán povinen postoupit odvolání a odvolací spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu dle zákona o svobodném přístupu k informacím proto počíná běžet buď od momentu faktického postoupení odvolání povinným subjektem odvolacímu orgánu, nebo, nedojde-li k postoupení odvolání v zákonem stanovené lhůtě, marným uplynutím lhůty pro postoupení.

Obdobný závěr lze dovodit také z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 7 A 76/2002 - 47, který dovodil, že jakkoli se podle § 61 odst. 3 správního řádu ustanovení o odvolacím řízení použijí přiměřeně i na řízení o rozkladu, pojmově je 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.

Pokud tedy žalobce doručil rozklad dne 30. 5. 2002, vydal žalovaný ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 a 5 zákona o poskytování informací rozhodnutí dne 14. 6. 2002, tzn. nastala právní fikce, že o podaném rozkladu bylo vydáno rozhodnutí, jímž byl žalobcem podaný rozklad zamítnut a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno, a za den doručení tohoto rozhodnutí se považuje den 15. 6. 2002. Vydal-li žalovaný dne 18. 6. 2002 rozhodnutí č.j. 3386/2.0/Koll, jímž rozkladu žalobce vyhověl, jedná se o nulitní rozhodnutí, protože vydání rozhodnutí podle § 57 odst. 1 správního řádu je sice přípustné, ale musí se tak stát ve lhůtě 15-ti dnů od podání rozkladu, což se v daném případě nestalo.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 11. června 2009

JUDr. Radan Malík
předseda senátu