



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Lenky Kaniové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce **D. Z. – K.**, zastoupené Mgr. Pavlem Douchou, bytem K Návsí 2, 390 01 Tábor, proti žalovanému **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zastoupenému JUDr. Vladimírem Boubelou, advokátem se sídlem Na Poříčí 1071/30, 110 00 Praha 1, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 4. 2003, č. j. 536/03-10200, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2004, č. j. 8 Ca 136/2003-33,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 5. 2004, č. j. 8 Ca 136/2003-33, **se z r u š u j e** a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Podáním ze dne 28. 2. 2003 požádal dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žalobce žalovaného o poskytnutí informace (studie, odborných výpočtů či jiného druhu odborného stanoviska) o tom, že přezkoumáním povolené výjimky ze zákona ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v jejímž důsledku by dálnice D8 mohla být umístěna v CHKO České středohoří, dojde k opoždění výstavby této dálnice minimálně o tři až čtyři roky. Tuto informaci (bez uvedení jejího zdroje) poskytl České tiskové kanceláři dne 21. 1. 2003 A. L., zaměstnanec žalovaného.

Žalovaný žalobci sdělil v přípisu ze dne 19. 3. 2003 (podepsaném tiskovou mluvčí), že jej nelze ani po novele zákona č. 106/1999 Sb. považovat za povinný subjekt ve smyslu tohoto zákona, neboť není veřejnou institucí.

Žalobce reagoval na tento přípis odvoláním ze dne 27. 3. 2003. Pokud žalovaný nehodlal vyhovět jeho žádosti, měl podle žalobcova názoru vydat řádné správní rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.; jelikož tak však neučinil, napadl žalobce

odvoláním fiktivní rozhodnutí žalovaného o odepření informace ve smyslu § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.

V dalším přípisu ze dne 4. 4. 2003, který podepsal generální ředitel žalovaného, žalovaný setrval na tom, že není povinným subjektem, a své stanovisko argumentačně podložil.

Žalobce se poté obrátil žalobou na Městský soud v Praze. Namítl zde a citací ze zřizovací listiny žalovaného doložil, že žalovaný jakožto státní příspěvková organizace, která je určena k plnění veřejných služeb v oblasti výstavby a údržby silničních komunikací, je veřejnou institucí. Přitom je nesporné, že při výkonu vlastnických práv státu k dálnicím a stanoveným silnicím I. třídy a při zabezpečování jejich správy, údržby, oprav, modernizace a výstavby žalovaný hospodáří s veřejnými prostředky. Proto se na žalovaného vztahuje zákon č. 106/1999 Sb., a pokud nezamýšlel žalobci vyhovět, měl o tom rozhodnout řádným správním rozhodnutím nadaným všemi formálními náležitostmi. To neudělal, a jeho rozhodnutí ze dne 4. 4. 2003 i ze dne 19. 3. 2003 by tak měla být zrušena.

Městský soud v Praze žalobu odmítl usnesením ze dne 31. 5. 2004. V odůvodnění uvedl, že správní orgány v řízení o poskytnutí informace vydávají rozhodnutí pouze v případě odmítnutí žádosti [§ 14 odst. 3 písm. a), § 15 odst. 1, § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.]; žalobce však napadá sdělení, jímž žalovaný dává najevo, že není povinným subjektem podle § 2 cit. zákona. Takové sdělení ovšem není rozhodnutím správního orgánu ani podle svého obsahu, a je proto vyloučeno ze soudního přezkumu [§ 70 písm. a), § 46 odst. 1 písm. d) soudního řádu správního].

Usnesení Městského soudu v Praze napadl žalobce kasační stížností opírající se o důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.. Ze sdělení generálního ředitele žalovaného ze dne 4. 4. 2003 podle něj vyplývá, že požadovaná informace nebude poskytnuta, protože žalovaný se necítí být povinným subjektem ve smyslu § 2 zákona č. 106/1999 Sb. Jde tedy o odmítnutí žádosti o informace, jímž žalovaný zasáhl do žalobcova ústavního práva na informace. Z materiálního hlediska je proto tento akt rozhodnutím podléhajícím soudnímu přezkumu. Není přitom ani aktem nicotným, neboť jej vydal generální ředitel žalovaného jako subjekt příslušný k vyřízení odvolání. Žalobce se odvolal na komentář F. K. k zákonu č. 106/1999 Sb., podle nějž není důležité, jak se akt odpírající informaci jeví navenek: význam má pouze to, zda jím povinný subjekt autoritativně zasáhl do právní sféry žadatele. I neformální přípis tak má účinky rozhodnutí, čímž mj. brání vzniku fikce dle § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti zopakoval, že není subjektem povinným k poskytování informací. Na rozdíl od žalobce se domnívá, že správní rozhodnutí musí splňovat minimálně náležitosti podle § 47 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 15 zákona č. 106/1999 Sb. klade na rozhodnutí o odmítnutí informace ještě přísnější požadavky a absence podobného výčtu náležitostí rozhodnutí v § 16 cit. zákona jistě neznamená, že rozhodnutí o odvolání nemusí splňovat základní náležitosti správního rozhodnutí. Uplyne-li dále patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí o odvolání, zakládá to pouze fikci zamítavého rozhodnutí; v žádném případě to však nezhojuje dostatek do té doby vydaných přípisů a nečiní to z nich řádná správní rozhodnutí.

O podané kasační stížnosti usoudil Nejvyšší správní soud následovně:

Zákon č. 106/1999 Sb. v § 2 odst. 1 a 2 vymezuje okruh povinných subjektů, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, popřípadě k jejich rozhodovací činnosti, v následujících ustanoveních pak jednak vymezuje, které informace musí každý povinný subjekt pro informování veřejnosti ve svém sídle a svých úřadovnách zveřejnit a všeobecně zpřístupnit (§ 5), jednak stanoví, které požadované informace povinný subjekt neposkytuje, popřípadě ve kterých případech může poskytnutí informace omezit (§ 7 až § 11).

Je-li podána písemná žádost o poskytnutí informace splňující zákonem stanovené náležitosti, je na povinném subjektu, aby v zákonem stanovené lhůtě žádost posoudil a v závislosti na tom, jaké informace jsou požadovány, buď žádost odložil [§ 14 odst. 3 písm. b)] nebo žádané informace poskytl [§ 14 odst. 3 písm. c) popř. ve spojení s odstavcem 5], anebo, jestliže i jen z části žádosti nevyhoví, vydal o tom rozhodnutí (§ 15 odst. 1); pokud takové rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě pro vyřízení žádosti nevydá a ani požadované informace v celistvosti neposkytne, zákon v § 15 odst. 4 konstruuje fikci vydání rozhodnutí, kterým informaci odepřel. Proti rozhodnutí povinného subjektu (včetně fiktivního rozhodnutí) je možno podat odvolání, popř. rozklad (§ 16 zákona) a pokud odvolací orgán o něm nerozhodne ve lhůtě zákonem stanovené, nastupuje i v tomto případě zákonná fikce vydání rozhodnutí, jímž odvolací orgán odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil (§ 16 odst. 5). Proti rozhodnutí odvolacího orgánu (skutečně vydanému i fiktivnímu) lze brojit žalobou podle § 65 a násl. s. ř. s. Na řízení, v němž je vydáno rozhodnutí o odepření informace podle § 15, a na řízení o odvolání (§ 16) se vztahuje správní řád, s výjimkami stanovenými v § 20 odst. 4, s modifikací náležitostí rozhodnutí obsaženou v § 15 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb.

Z výše uvedeného vyplývá, že povinnost poskytnout informace stíhá jen okruh těch subjektů, jimž ji zákon č. 106/1999 Sb. ukládá, a jen okruh těchto povinných subjektů má tak zároveň i zákonem založenu pravomoc ve správním řízení vydat negativní rozhodnutí, pokud je požadována informace, jejíž poskytnutí zákon vylučuje anebo jejíž poskytnutí lze ze zákonem stanovených důvodů omezit. Jen v případě nečinnosti povinného subjektu nastává fikce vydání rozhodnutí o odepření informace. Pokud je tedy požadováno poskytnutí informace po subjektu, na nějž se zákon č. 106/1999 Sb. nevztahuje, nemá takový subjekt nejen povinnost požadovanou informaci poskytnout, ale nemá též pravomoc k vydání rozhodnutí o odepření informace a nemůže tak ani nastat fikce vydání takového rozhodnutí.

Vydá-li povinný subjekt rozhodnutí o odepření informace, pak musí takové rozhodnutí splňovat formální náležitosti stanovené v § 15 odst. 2 zákona, tedy musí obsahovat označení povinného subjektu, číslo jednací a datum vydání rozhodnutí, označení příjemce rozhodnutí, výrok s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, odůvodnění každého omezení práva na informace, poučení o místu době a formě podání opravného prostředku, musí být vlastnoručně podepsáno pracovníkem povinného subjektu s uvedením jeho jména, příjmení a funkce. S ohledem na § 20 odst. 4 zákona se na vydání takového rozhodnutí vztahuje i ustanovení § 46 správního řádu, ukládající, že rozhodnutí musí být vydáno v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, musí být vydáno orgánem k tomu příslušným, musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci a obsahovat předepsané náležitosti. Jen takové rozhodnutí může obstát v rámci jeho následného přezkumu. Obdobné požadavky je třeba vztáhnout i na rozhodnutí o odvolání odvolacího orgánu.

Z ustanovení § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. vyplývá, že povinný subjekt může vydat negativní rozhodnutí pouze ve lhůtě zákonem stanovené k vyřízení žádosti a neučiní-li

tak, nastupuje zákonná fikce vydání negativního rozhodnutí. Zákonná fikce negativního rozhodnutí by nastala i v případě, kdy v zákonné lhůtě vydané rozhodnutí je rozhodnutím nicotným, pokud však vydané rozhodnutí je „jen“ rozhodnutím vadným (pro nezákonnost či vady řízení) zákonná fikce negativního rozhodnutí se neuplatní.

Dříve než soud může přistoupit k posouzení vlastní důvodnosti žaloby, musí zkoumat, zda v dané věci neexistuje kompetenční výluka, která by činila takovou žalobu nepřipustnou. V důsledku kompetenční výluky jsou ze soudního přezkumu mimo další vyloučeny i úkony správního orgánu, pokud se jimi nezakládá, nemění, neodnímá či závazně neurčuje žádné právo nebo povinnost, tedy ty, které nejsou po materiální stránce rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního [§ 70 písm. a), § 65 odst. 1].

Na existenci takové kompetenční výluky usoudil Městský soud v předmětné věci a napadeným rozhodnutím žalobu odmítl s tím, že správní orgány vydávají v řízení o poskytnutí informace rozhodnutí pouze v případě odmítnutí žádosti a rozhodování o odvolání, napadeným sdělením však žalovaný dal najevo, že není povinným subjektem podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb. a sdělení rozhodnutím správního orgánu není, ani podle obsahu je nelze podřadit pod případy rozhodování uvedené v § 14 odst. 3 písm. a), § 15 odst. 1 ve spojení s § 16 odst. 1 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.

Jak z výše uvedeného vyplývá, závěr by byl nepochybně na místě tehdy, jestliže žalovaný není povinnou osobou podle zákona č. 106/1999 Sb., neboť pokud se na něj tento zákon nevztahuje, nemá povinnost podle něho postupovat a ani pravomoc vydávat rozhodnutí v případech kdy povinnost rozhodovat ukládá. V takovém případě nelze na sdělení žalovaného nahlížet jako na rozhodnutí o odepření informace schopné přezkumu ve správním soudnictví ve smyslu § 70 písm. a) ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. a je dán důvod pro odmítnutí žaloby pro její nepřipustnost. Náleží-li však žalovaný do okruhu povinných osob, jimž zákon č. 106/1999 Sb. povinnost poskytovat informace ukládá, pak, s ohledem na nečinnost ve lhůtě k vyřízení žádosti, nastala fikce vydání rozhodnutí, kterým byla informace odeprána (§ 15 odst. 4 zákona) a bylo na městském soudu žalobou napadené sdělení žalovaného přezkoumat z hlediska jeho zákonnosti či deklarovat jeho nicotnost.

Jestliže se městský soud těmito skutečnostmi rozhodnými pro závěr o nepřipustnosti žaloby ve svém rozhodnutí nezabýval, nezjednal si jasno o tom, zda žalovaný je povinnou osobou podle zákona č. 106/1999 Sb., je jeho rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Kasační stížnost je důvodnou.

Nejvyšší správní soud proto zrušil napadené usnesení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.) a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm, vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.), rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. prosince 2005

JUDr. Marie Žišková
předsedkyně senátu