



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Vojtěcha Šimíčka a soudců JUDr. Miluše Doškové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. V. P.**, zastoupené JUDr. Lubomírem Minaříkem, advokátem se sídlem tř. Svobody 39, Olomouc, proti žalovanému: **Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových**, se sídlem Kodaňská 1441/46, Praha 10, o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, č. j. 11 Ca 52/2005 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 5. 2006, č. j. 11 Ca 52/2005 - 48, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze, kterým soud zamítl její žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2005, č. j. 1818/05.

Stěžovatelka obsahem kasační stížnosti uplatňuje důvody obsažené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb. soudní řád správní („s. ř. s.“), a namítá tak nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku. Stěžovatelka uvádí, že městský soud nedostatečně odůvodnil svůj právní názor, týkající se počítání lhůt k poskytnutí informace a k vydání rozhodnutí o zamítnutí poskytnutí informace. Pochybení soudu spatřuje stěžovatelka rovněž v tom, že došlo k záměně pojmů „odpověď“ a „informace“, když i v případě poskytnutí odpovědi povinným subjektem je nutno zkoumat, zda došlo k poskytnutí požadované informace. Stěžovatelka dále nesouhlasí s názorem soudu, že nebyl povinen se zabývat jejími námitkami uplatněnými k výroku II. rozhodnutí žalovaného ze dne 4. 2. 2005 s tím, že nevyčerpala všechny opravné prostředky. Její dopis ze dne 20. 1. 2005 byl

totiž chybně považován za novou žádost. Stěžovatelka dále nesouhlasí s tím, že jí nebyla poskytnuta kopie žádané nájemní smlouvy s odkazem na ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, když tuto smlouvu žalovaný měl k dispozici a ochrany osobních údajů bylo možno docílit jejich znečitelněním. Protože žalovaný stěžovatelce sdělil, že se nejedná o byty služební, plyne z toho zároveň, že jde o byty se společným nájmem manželů (§ 709 občanského zákoníku). Za této situace měla být stěžovatelce poskytnuta rovněž informace žádaná pod bodem 4.

Stěžovatelka konečně dává podnět Nejvyššímu správnímu soudu, aby podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s., podle něhož stěžovatel musí být zastoupen advokátem, pokud sám nemá právnické vzdělání, neboť tvrdí, že je v reálných možnostech každého občana, aby před Nejvyšším správním soudem hájil svoje práva. V tomto směru považuje za nelogické rozlišovat řízení před soudem I. stupně a před soudem II. stupně a upozorňuje na případy z praxe, kdy ustanovený advokát svého klienta zastupuje pouze formálně.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že je sice povinným subjektem ve smyslu ustanovení § 2 zákona č. 106/1999 Sb., nicméně není správním orgánem a nevztahuje se na něj proto správní řád. Lhůta k poskytnutí informace je lhůtou procesní. Žalovaný nesouhlasí ani s návrhem na zrušení ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. a navrhuje kasační stížnost zamítnout jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze 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 důvodná.

Z obsahu správního a soudního spisu plyne, že stěžovatelka požádala dne 3. 1. 2005 Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, pracoviště Olomouc o následující informace, týkající se blíže specifikované nemovitosti v O.

1. Jedná se o byty služební?
2. Pokud ano, dojde po uplynutí sjednané doby nájmu bytu k prodloužení užívání nebo ke sjednání užívání znovu na dobu v trvání nejdéle 5 let?
3. Pokud nikoliv (viz ot. 1), lze u těchto nájemních bytů dovodit vznik společného nájmu manželů v případě, že za dobu trvání manželství se stane jeden z manželů nájemcem?
4. Pokud bude odpověď na otázku 3 kladná, požádala stěžovatelka o zaslání kopie nájemní smlouvy, uzavřené s jejím manželem ing. R. V.
5. Lze předpokládat, že po uplynutí sjednané doby nájmu dle bodu 4 dojde k prodloužení užívání nebo ke sjednání užívání znovu na dobu v trvání nejdéle 5 let?
6. Lze předpokládat, že by došlo v případě bytu dle bodu 4 k prodeji do osobního vlastnictví nájemce či k jiné změně vlastnictví?

Na tuto žádost žalovaný odpověděl dne 18. 1. 2005, a to tak, že nejprve popsal důvody, pro které je oprávněn s předmětnou nemovitostí hospodařit, a k položeným otázkám uvedl, že se nejedná o byty služební. K dotazům 2-5 sdělil, že žalovaný převzal závazky uzavřené dříve Okresním úřadem Olomouc a po uplynutí sjednané doby nájmu bude postupovat v souladu s právními předpisy, „přičemž tento postup není možno v současné době předjímat“. Otázku 3 označil žalovaný za žádost o právní stanovisko a nikoliv za žádost o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb. Žádosti o zaslání kopie nájemní smlouvy (ot. 4) žalovaný nevyhověl s poukazem na ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.,

protože s poskytnutím této smlouvy ing. V. nevyslovil souhlas. K ot. 6 konečně žalovaný uvedl, že nelze předjímat, jakým způsobem bude s předmětným bytem v budoucnu naloženo.

Dne 24. 1. 2005 podala stěžovatelka „odvolání proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí o zamítnutí poskytnutí informace“, když vycházela z toho, že dne 4. 1. 2005 byla doručena žalovanému její žádost o poskytnutí informace a lhůta k poskytnutí informace marně uplynula dne 19. 1. 2005. Dne 20. 1. 2005 jí sice byla doručena shora citovaná odpověď žalovaného, kterou jí žalovaný „částečně poskytuje vyžádané informace“, nicméně stěžovatelka má za to, že jí nebylo zcela vyhověno, takže bylo povinností žalovaného vydat ve věci rozhodnutí, což se však nestalo. Tím prý došlo ke vzniku fiktivního negativního rozhodnutí o částečném zamítnutí její žádosti, které napadla odvoláním.

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, územní pracoviště v hl. m. Praze toto odvolání shora označeným rozhodnutím ze dne 4. 2. 2005 odmítl pro nepřipustnost, když vycházel z toho, že všechny požadované informace byly stěžovatelce řádně sděleny, takže podání označené jako „odvolání“ je třeba považovat za nové podání žádosti, o které již bylo rozhodnuto.

Městský soud v Praze napadeným rozsudkem zamítl žalobu stěžovatelky proti citovanému rozhodnutí žalovaného, když uvedl, že k vydání fiktivního rozhodnutí o žádosti stěžovatelky nedošlo. Žádosti stěžovatelky o poskytnutí informace totiž bylo vyhověno a u otázek, kde měla za to, že jí informace poskytnuty nebyly, se zjevně domáhala vyslovení konkrétního právního názoru v oblasti občansko právních vztahů, k čemuž však je v případě sporu oprávněn toliko soud. K zachování lhůty k poskytnutí informace soud uvedl, že z ustanovení § 14 odst. 1 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. neplyne, že by informace musela být ve lhůtě 15 dnů žadateli doručena.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval podnětem stěžovatelky k podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 105 odst. 2 s. ř. s. Pokud by se totiž s tímto podnětem ztotožnil, musel by přerušit řízení a nebylo by v této fázi řízení možno se zabývat důvodností podané kasační stížnosti.

K této otázce Nejvyšší správní soud nicméně upozorňuje na skutečnost, že návrhem na zrušení citovaného ustanovení se Ústavní soud již zabýval v usnesení sp. zn. III. ÚS 222/05 ze dne 29. 9. 2005, když tento návrh odmítl s následující argumentací: *„Dle čl. 36 odst. 2 Listiny se každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Uvedené ustanovení (ani žádné jiné) však nelze chápat tak, že zakládá existenci nějakého ústavně zaručeného práva na opravný prostředek proti rozhodnutí soudu, jenž přezkoumával zákonnost rozhodnutí orgánu veřejné správy. ... V úvahu by však mohlo přicházet porušení čl. 36 odst. 1 Listiny, který zakotvuje, že každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu, to ovšem za předpokladu, že by stěžovatelka při uplatňování svých práv dodržela „stanovený postup“, tedy příslušná procesní pravidla, jimiž v daném případě je soudní řád správní, příp. pokud by „stanovený postup“ byl v rozporu s podstatou a smyslem tohoto ústavně zaručeného základního práva. Jde-li o ustanovení čl. 37 odst. 2 Listiny, jehož se stěžovatelka rovněž dovolává, jeho smyslem a účelem je zajistit, aby každý mohl účinně hájit svá práva před orgány veřejné moci, tedy aby se v důsledku různých okolností nedostal do „nespravedlivě“ nevýhodné pozice. Lze tedy shrnout, že o porušení ústavně zaručených základních práv stěžovatelky by mohlo*

jít v případě, že by se nemohla efektivně domáhat svých práv soudní cestou či jiným způsobem. Povinné právní zastoupení obecně takovou překážku nezakládá. V této souvislosti je třeba připomenout nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, publ. pod č. 276/2001 Sb., jímž byla zrušena ke dni 31. 12. 2002 celá část pátá občanského soudního řádu, obsahující právní úpravu správního soudnictví. V tomto nálezu se k otázce povinného právního zastoupení, zakotveného v ustanovení § 250a o. s. ř., konstatuje, že platné koncepci nelze vytknout rozpor s ústavním pořádkem, což Ústavní soud zdůvodnil tím, že „proti možné námitce omezení přístupu k soudu lze argumentovat snahou zajistit rovnost účastníků v řízení před správním soudem, tedy aby žalobce nebyl znevýhodněn proti žalovanému správnímu orgánu, který zpravidla zastupuje kvalifikovaný státní úředník“ a že „povinné právní zastoupení má obecně sloužit k realizaci zásady rovnosti zbraní, jako znaku spravedlivého procesu“, přičemž uvedl, že řešení této otázky je věcí zákonodárce. ... Tím méně lze uvažovat o porušení ústavnosti, jestliže zákonodárce v nové právní úpravě správního soudnictví od daného omezení obecně upustil (§ 35 s. ř. s.); takové omezení bylo zvoleno jen pro určitou část řízení před „správními“ soudy, a to o mimořádném opravném prostředku, představujícími určitou „nadstandardní“ možnost právní ochrany. V této souvislosti nutno přihlídnout rovněž k usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 9. 2000, sp. zn. Pl. 43/2000 (publ. in: Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 19, usn. č. 32), v němž se k povinnému právnímu zastoupení v dovolacím řízení dle § 241 odst. 2 věta druhá o. s. ř. uvádí: „V některých vymezených případech v zájmu efektivního a koncentrovaného průběhu řízení však zákon stanoví povinnost právního zastoupení účastníka řízení. Děje se tak konkrétně i v souvislosti s čerpáním mimořádného opravného prostředku, dovolání, kdy musí být dovolatel, který sám nemá právnické vzdělání nebo za něho nejedná zaměstnanec, resp. člen s právnickým vzděláním, zastoupen advokátem. Není pochyb o tom, že smyslem a účelem povinného zastoupení je poskytnout dovolateli kvalifikovanou právní pomoc na profesionální úrovni především proto, aby dovolání koncipované jako opravný prostředek, jehož čerpání je připuštěno jen mimořádně, vyhovovalo všem formálním požadavkům, a dovolací soud o něm mohl rozhodnout bez zbytečných průtahů.“ Kasační stížnost a řízení o ní se v mnohém shodují s uvedeným opravným prostředkem a řízením o něm, a tak uvedené závěry lze vztáhnout i na danou věc. ...Vzhledem k výše uvedené judikatuře Ústavního soudu je zjevné, že požadavek povinného právního zastoupení nelze v dané věci považovat za skutečnost zakládající porušení ústavně zaručených základních práv a svobod stěžovatelky.“

Lze tak uzavřít, že Ústavní soud se již stěžovatelkou nastolenou ústavně právní otázkou dostatečně zabýval a není tak dán žádný rozumný důvod, aby mu tato otázka byla předkládána znovu, obzvláště s přihlédnutím k tomu, že se Nejvyšší správní soud s citovaným právním názorem plně ztotožňuje, což ostatně vyjádřil i v rozsudku ze dne 10. 1. 2007, sp. zn. 6 As 75/06, v němž rozhodoval o kasační stížnosti stejné stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud dále konstatuje, že stěžovatelka podává kasační stížnost z důvodu nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Právě nepřezkoumatelností se musel zdejší soud zabývat primárně, jelikož z povahy věci je zřejmé, že pouze v případě přezkoumatelného rozhodnutí je možno hodnotit správnost právních názorů v něm obsažených (blíže k otázce přezkoumatelnosti viz např. rozsudek sp. zn. 2 Afs 24/2005, in: č. 589/2005 Sb. NSS).

Stěžovatelka spatřuje nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku v tom, že se městský soud nevypořádal se všemi žalobními body. S tímto názorem však Nejvyšší správní soud nesouhlasí, jelikož ve skutečnosti nebrojí proti tomu, že by napadený rozsudek nebyl

dostatečně odůvodněn, nýbrž proti právním závěrům v něm obsaženým. Stěžovatelka totiž pouze zpochybňuje názor městského soudu, že její dopis ze dne 20. 1. 2005 představoval opravný prostředek a nikoliv novou žádost o sdělení informací, a že se soud nevypořádal s judikovanými právními názory. Tato argumentace však není důvodná, protože posouzení předmětného dopisu je záležitostí skutkového a právního posouzení rozhodované věci, nikoliv přezkoumatelnosti vydaného rozhodnutí. K nevypořádání se s judikaturou z obsahu žaloby plyne, že stěžovatelka v ní toliko uvedla, že se odvolává „na judikaturu ve věci fiktivních správních rozhodnutí“. K takto obecnému odkazu, kdy stěžovatelka vůbec neoznačila, která soudní rozhodnutí má na mysli, nelze městskému soudu vytknout, že se podrobně nezabýval případnými judikáty. Ani v tomto směru proto nelze považovat napadený rozsudek za nepřezkoumatelný.

K tvrzené protizákonnosti napadeného rozsudku městského soudu je vhodné nejprve uvést, že podle ustanovení § 4 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. platí, že *„žádost je podána dnem, kdy ji obdržel povinný subjekt.“* V projednávané věci obdržel žalovaný žádost o poskytnutí informace dne 4. 1. 2005.

Podle ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) stejného zákona povinný subjekt *„poskytne požadovanou informaci ve lhůtě nejpozději do 15 dnů od přijetí podání nebo od upřesnění žádosti podle písmena a), a to písemně, nahlédnutím do spisu, včetně možnosti pořídit kopii, nebo na paměťových médiích.“* V daném případě žalovaný požadovanou informaci vypravil dne 18. 1. 2005 a tato odpověď byla stěžovateli doručena dne 20. 1. 2005. Z obsahu této odpovědi je jasně seznatelné, které informace žalovaný stěžovateli sdělil, a které naopak sdělit odmítl. Ve skutečnosti tedy správní orgán I. stupně touto odpovědí částečně sdělil požadované informace a zároveň částečně její žádost zamítl.

V tomto případě je však nutno přisvědčit stěžovateli v tom, že o zamítnutí její žádosti mělo být vydáno správní rozhodnutí, protože podle ustanovení § 15 odst. 1 cit. zákona *„pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá o tom ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí.“* Na tuto situaci plně dopadá dříve vyslovený právní názor zdejšího soudu (rozsudek ze dne 19. 2. 2004, sp. zn. 5 A 5/2002), podle něhož *„nevyhoví-li povinný subjekt částečně žádosti o poskytnutí informací, musí se o tom vyslovit výrokem rozhodnutí (§ 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Toto omezení musí být také odůvodněno. Pokud je částečné nevyhovění žádosti o poskytnutí informace uvedeno jen v odůvodnění a výrok rozhodnutí se zabývá jen částečným vyhověním žádosti, je takové rozhodnutí pro vady řízení nepřezkoumatelné jak pro nesrozumitelnost (spočívající v rozporuplnosti), tak i pro nedostatek důvodů [§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., § 15 odst. 1 a 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 34 odst. 5 správního řádu]. V případě, že uvedená pochybení nebyla napravena cestou rozkladu, je nepřezkoumatelné i rozhodnutí o rozkladu.“*

Lze tak učinit závěr, že žalovaný měl v daném případě vydat samostatné formální rozhodnutí (příp. měl výrokem odlišit, v jakém směru stěžovateli vyhověl a v jakém naopak nikoliv), v němž by vyložil důvody, pro které části žádosti stěžovatelky o poskytnutí informace nevyhověl. To však pohříchu neučinil.

K tomu městský soud uvedl, že z materiálního hlediska představuje sdělení žalovaného ze dne 18. 1. 2005 rozhodnutí, kterým byla žádost stěžovatelky v plném rozsahu vyřízena. S tímto názorem Nejvyšší správní soud souhlasí potud, že skutečně se o rozhodnutí

v materiálním smyslu jednalo, nicméně ze shora uvedeného důvodu bylo toto rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Obdobné platí pro rozhodnutí správního orgánu II. stupně o odvolání stěžovatelky. Obsahem odvolacího rozhodnutí je totiž konstatování, že stěžovatelce byly poskytnuty všechny informace, které požadovala, a zároveň je odvolání stěžovatelky označeno za novou žádost. Tím se však žalovaný dostal do vnitřního rozporu, o čemž ostatně svědčí i výrok jeho rozhodnutí: na straně jedné jím totiž bylo odvolání odmítnuto (I.), na straně druhé žalovaný vyslovil, že „další informace nebudou poskytovány, neboť žádosti o informace bylo již dostatečným způsobem vyhověno“ (II.). Jinak řečeno, správní orgán II. stupně odmítl odvolání z procesního důvodu a současně vydal meritorní negativní rozhodnutí. Tím – mimo jiné – porušil i zásadu dvojinstančnosti tohoto typu správního řízení, nemluvě ani o tom, že pro odmítnutí odvolání pro nepřípustnost mu zákonná úprava neskýtala zákonný podklad. Jestliže tedy stěžovatelka svoje odvolání formulovala jako opravný prostředek proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí, rozhodl o něm správní orgán II. stupně věcně, a tím samozřejmě předurčil i způsob rozhodování a rozsah přezkumu, který následně prováděl v žalobním řízení městský soud.

Městský soud pak pochybil, když tento postup správních orgánů akceptoval a stěžovatelka má pravdu, když uvádí, že soud zaměnil význam pojmů informace a odpověď, jestliže v prostém faktu, že byly zodpovězeny všechny dotazy stěžovatelky (a to i negativním způsobem), spatřoval poskytnutí požadovaných informací.

Konečně k úvaze městského soudu, že stěžovatelka nevyčerpala řádné opravné prostředky proti II. výrokové části rozhodnutí odvolacího správního orgánu a že je proto žaloba proti tomuto výroku nepřípustná, Nejvyšší správní soud uvádí, že tato úvaha je chybná, protože z ní vyplývá, že tato část výroku by ještě mohla být přezkoumána v rámci řízení o řádném opravném prostředku ve správním řízení, což samozřejmě není možné (viz § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.).

Lze tak uzavřít, že právní názor vyslovený v napadeném rozsudku městského soudu je ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nezákonný a že městský soud měl napadené rozhodnutí žalovaného pro jeho shora popsání pochybení zrušit.

Protože Nejvyšší správní soud zrušil napadený rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, rozhodne městský soud v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 15. června 2007

JUDr. Vojtěch Šimíček
předseda senátu