



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Z. P.**, zast. Mgr. Martinem Prokopem, advokátem se sídlem v Táboře, Převrátilská 330, proti žalované: **Rada obce Strašice**, se sídlem Strašice 276/II, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, č. j. 30 Ca 76/2004 - 37,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 11. 2006, č. j. 30 Ca 76/2004 - 37, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále také „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl shora uvedené usnesení Krajského soudu v Plzni, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti fiktivnímu rozhodnutí Rady obce Strašice o zamítnutí odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí Obecního úřadu Strašice o odepření informace, nebo alternativně proti rozhodnutí o odepření informace ze dne 14. 9. 2004, č. j. 1398/04. V žádosti o poskytnutí informace stěžovatel žádal kopii přípisu ředitelky místní základní školy adresovaného starostce obce ve věci šetření stížnosti na opilého pedagoga této školy.

Napadené usnesení krajského soudu vycházelo z toho, že žádost stěžovatele o poskytnutí informace byla vyřízena odložením podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném v rozhodné době (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) z důvodu, že se požadované informace nevztahují k působnosti orgánu, jemuž byla žádost adresována. Takovéto vyřízení žádosti zároveň vylučuje dle krajského soudu vydání fiktivního zamítavého rozhodnutí v dané věci, takže v konečném důsledku neexistuje ani fiktivní rozhodnutí žalované. Odložení žádosti pak není aktem přezkoumatelným ve správním soudnictví, takže krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), neboť návrh shledal nepřipustným.

Stěžovatel v kasační stížnosti a jejím doplnění výslovně podřazuje své námitky pod důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s. K tomu zdejší soud poznamenává, že je-li kasační stížností napadeno usnesení o odmítnutí žaloby, přicházejí pro stěžovatele v úvahu z povahy věci pouze kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Pod tento důvod spadá také případ, kdy vada řízení před soudem měla nebo mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí návrhu, a dále vada řízení spočívající v tvrzené zmatečnosti řízení před soudem, jak vyplývá např. z rozsudku zdejšího soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 - 98 (publ. pod č. 625/2005 Sb. NSS). Nesprávné označení důvodu kasační stížnosti však na jejím posouzení nic nemění, neboť Nejvyšší správní soud důvody kasační stížnosti posuzuje dle jejich obsahu, nikoliv dle jejich označení.

Stěžovatel namítá, že je nesprávný závěr krajského soudu o tom, že povinným subjektem k poskytnutí informace je obecní úřad, takže o odvolání měla rozhodnout podle § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím rada. Toto ustanovení totiž uvádí jen to, že jde-li o rozhodnutí obecního úřadu, které se týká informací ve věcech samostatné působnosti obce, rozhoduje o odvolání rada. To však dle stěžovatele neznamena, že povinným orgánem v samostatné působnosti obce je vždy obecní úřad. Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou totiž povinnými subjekty mj. orgány územní samosprávy. Orgány územní samosprávy je pak nutno rozumět orgány obcí a krajů. Obvykle se jimi sice rozumí obecní či městský úřad, ale tím výčet orgánů územní samosprávy nekončí, neboť je třeba připočíst ještě zastupitelstvo, radu a starostu či primátora v případě obcí a hlavního města Prahy a hejtmana, radu a zastupitelstvo v případě kraje. I tyto další orgány obcí a krajů jsou tedy samy o sobě povinnými subjekty. V posuzovaném případě plní rada obce vůči škole úkoly zřizovatele, takže bylo dle stěžovatelova názoru třeba žádat o informaci právě ji.

Stěžovatel také nesouhlasí s tím, že na dopis podepsaný starostkou obce ze dne 14. 9. 2004 je třeba nahlížet jako na doklad postupu podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, kdy v případě, že se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu, subjekt žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do tří dnů žadateli. Stěžovatel k tomu namítá, že starostka obce v tomto přípise ze dne 14. 9. 2004 neuvádí, že nepřislušným orgánem je rada obce, ale že obecní úřad ani obec nejsou povinným subjektem. Je tedy obtížně zdůvodnitelné tvrzení soudu, že příslušným orgánem byl obecní úřad a nikoliv rada a že obecní úřad tedy správně věc odložil kvůli nepřislušnosti, když z dopisu jasně vyplývá, že starostka nepovažuje za povinný subjekt obec ani obecní úřad. Nejde tedy o odložení věci proto, že se informace nevztahují k působnosti povinného subjektu, ale že obec/obecní úřad informace prostě poskytnout nechce vůbec. I kdyby tomu tak bylo, jak tvrdí soud, pak by se uplatnil zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), který ukládal posoudit podání podle jeho obsahu. Správní soud by neměl hájit formalismus toho druhu, že žádost adresovanou radě, která měla být adresována obecnímu úřadu, obecní úřad odloží jako adresovanou nepřislušnému orgánu (aniž by žadatele informoval, proč tak činí), místo aby informaci prostě poskytl. Teleologickým výkladem § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím lze dovodit, že toto ustanovení se uplatní pouze, pokud působnost subjektu neodpovídá předmětu žádosti, tedy subjekt je absolutně nepřislušný pro vyřízení žádosti. Tak tomu v našem případě nebylo, navíc subjekt měl informaci ve fyzické dispozici.

Stěžovatel dále namítá, že úvahy soudu ústí do slepé uličky nepřezkoumatelnosti. Souhlasí sice s tím, že odložení žádosti je pouze faktickým úkonem povinného subjektu, nikoliv správním rozhodnutím (narozdíl od odmítnutí žádosti), ale v dané věci je třeba připsat interpretovat jako existující rozhodnutí povinného subjektu o odepření informace, trpící těžkými vadami, nebo jako nulitní správní akt, kdy nastupuje fikce rozhodnutí o odepření informace, jak je uvedeno v žalobě. Stěžovatel přitom poukazuje na právní literaturu i judikaturu Ústavního soudu. Otázka příslušnosti povinného subjektu může být v některých případech velmi náročnou, hraniční právní otázkou. Nelze např. vyloučit situace, v nichž se všechny potenciální povinné subjekty budou považovat za nepřislušné. V takovém případě hrozí žadateli postupné odložení všech jeho žádostí bez možnosti opravného prostředku, neboť odložení žádosti není rozhodnutím. Zde připadá v úvahu jako jediná možnost pro žadatele označit odložení žádosti za nulitní a po marném uplynutí lhůty k vyřízení žádosti podat odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informací, což je to, co stěžovatel navrhoval v žalobě. Postup starostky obce podle § 14 odst. 3 písm. b) nebyl chybný pouze z hlediska nedodržení formálních náležitostí a lhůty, ale zcela chybný procesně. Rada obce měla vyhodnotit žádost o informaci jako podání určené věcně příslušnému subjektu a informaci poskytnout, eventuálně rozhodnutím informaci odepřít ve lhůtě postupem podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím. Odvolání mělo pak být vyřízeno starostkou obce.

Skutečnost, že stěžovatel je fakticky uspokojen, když rada informaci, byť pozdě, poskytla, nemění nic na věci, že byl porušen zákon. Informace byly stěžovateli poskytnuty až poté, kdy se právně bránil, tzn. nejsou výrazem bezprostřední ochoty povinného subjektu informace poskytnout. Kasační stížnost pak stěžovatel podává především za účelem kultivace veřejné správy v místě, kde žije. Rovněž tak chce přispět k výkladu sporných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím.

Pro výše uvedené důvody navrhuje stěžovatel napadené usnesení krajského soudu zrušit a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaná nevyužila možnosti vyjádřit se ke kasační stížnosti.

V souzené věci Nejvyšší správní soud z předmětného soudního spisu ve vztahu k námitkám uvedeným v kasační stížnosti především zjistil, že dne 16. 6. 2004 podal stěžovatel radě obce Strašice stížnost na opilou učitelku místní základní školy. Za účelem vyřízení této stížnosti se starostka obce Strašice dne 17. 6. 2004 obrátila na ředitelku místní základní školy, aby jí sdělila, jaké důsledky z celé věci vyvodila. Ředitelka reagovala přípisem ze dne 18. 6. 2004 tak, že opilé učitelce udělila důtku a v případě opakovaného incidentu bude s učitelkou pro zvlášť hrubé porušení pracovní kázně rozvázán pracovní poměr podle § 53 odst. 1 písm. b) tehdy platného zákona č. 65/1965 Sb., zákoník práce (dále jen „zákoník práce“). Starostka přípisem ze dne 2. 7. 2004 sdělila stěžovateli výsledky šetření zahájeného na základě jeho stížnosti ze dne 16. 6. 2004, když uvedla, že jí ředitelka školy oznámila, že provede ve věci kroky ve smyslu ustanovení § 53 odst. 1 písm. b) zákoníku práce. Stěžovatel považoval starostčinu interpretaci přípisu ředitelky ze dne 18. 6. 2004 za nepravdivou a podal podle zákona o svobodném přístupu k informacím dne 1. 9. 2004 žádost o poskytnutí uvedeného přípisu ředitelky. Svou žádost adresoval Radě obce Strašice. Dne 14. 9. 2004 reagovala na tuto žádost starostka přípisem, v němž uvedla, že si není vědoma, že by stěžovateli nepravdivě vyložila obsah přípisu ředitelky ze dne 18. 6. 2004. Zároveň stěžovatele vyzvala, aby specifikoval, které nepravdivé informace

uvedla, a závěrem dodala, že obec ani obecní úřad není podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinným subjektem k požadované informaci.

Dne 20. 9. 2004 podal stěžovatel odvolání proti odepření informace, které adresoval starostce obce prostřednictvím rady obce. Přípis starostky označil za nezákonný a trpící vadami a navrhl jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení. Pokud by snad byl přípis nulitním správním aktem, podal stěžovatel odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informace. Na základě tohoto odvolání byla stěžovateli zaslána požadovaná informace spolu s přípisem podepsaným starostkou obce a datovaným dnem 13. 10. 2004.

Protože ovšem rozhodnutí o odvolání nebylo vydáno v zákonné lhůtě, podal stěžovatel správní žalobu. Krajský soud předně považoval na základě § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím za povinný subjekt obecní úřad, neboť šlo o informace ve věcech samostatné působnosti. O případném odvolání tedy měla rozhodnout rada obce. Podle názoru soudu bylo třeba na dopis Obecního úřadu Strašice podepsaný starostkou ze dne 14. 9. 2004 nahlížet jako na doklad postupu podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to i přes to, že nebyly zcela dodrženy náležitosti tohoto ustanovení. Z obsahu dopisu adresovaného stěžovateli je zřejmé, že ten, kdo žádost o poskytnutí informace přijal (obecní úřad), měl za to, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti. Za takové situace měl žádost odložit a tuto skutečnost spolu s patřičným odůvodněním sdělit žadateli do tří dnů. V posuzované věci se stěžovatel dověděl, že ten, kdo žádost o poskytnutí informací obdržel, nevykonává působnost ve vztahu k požadovaným informacím, avšak v dopise nebylo explicitně sděleno, že se žádost o poskytnutí informací odkládá, a ani nebyla dodržena třídní lhůta, kterou zákon o svobodném přístupu k informacím k tomuto vyznění stanoví. To však podle názoru krajského soudu na věci nic nemění – pro překročení lhůty k vyznění o tom, že věc nespadá do působnosti toho, kdo žádost o poskytnutí informací přijal, nestanovil zákon o svobodném přístupu k informacím žádné následky. V tomto smyslu tedy krajský soud připustil, že zákon byl porušen, avšak nikoliv způsobem zasahujícím práva stěžovatele. Způsob naložení se žádostí o poskytnutí informace konstruovaný v § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím vydání rozhodnutí (ani fiktivního) nepředpokládá. Odložení žádosti je jen vyjádřením vůle se jí ze zákonem předvídaných důvodů nezabývat, fakticky jde o sdělení, že ji nelze vyřídit s uvedením důvodů takového postupu. Obecní úřad porušil své povinnosti tím, že nevysvětlil, proč se žádostí stěžovatele takto naložil. Jeho přípis však nelze považovat za rozhodnutí, které by se mohlo stát předmětem soudního přezkumu. Jelikož byla žádost stěžovatele o poskytnutí informací vyřízena písemným sdělením podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, tj. jinak než vydáním rozhodnutí o ní a nenastala fikce negativního rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, není zde přezkumu schopné rozhodnutí. Proto krajský soud žalobu, jež směřovala proti fiktivním rozhodnutím o odepření požadovaných informací a alternativně i proti dopisu ze dne 14. 9. 2004, jež stěžovatel chybně považoval za rozhodnutí trpící vadami, podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl. Na okraj rozhodnutí ještě krajský soud uvedl, že stěžovatel beztak požadovanou informaci již obdržel, takže se může cítit saturován.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel je zastoupen advokátem. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích vyplývajících z ust. § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že je-li žalobou napaden přípis, kterým žalovaný v zákonem stanovené lhůtě reagoval na odvolání žalobce podané proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím tak, že není subjektem povinným k poskytnutí informace, lze takovou žalobu s poukazem na § 70 písm. a) ve spojení s § 65 odst. 1 s. ř. s. odmítnout pouze tehdy, je-li najisto postaveno, že subjekt, po němž byla informace požadována, nenáleží do okruhu povinných subjektů podle výše uvedeného zákona (viz rozsudek zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2005, č. j. 1 As 41/2004 - 56, publ. pod č. 811/2006 Sb. NSS). Obdobná bude i situace, kdy žalovaný přípisem oznámí, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti. Nutnost zkoumat, zda se jedná o informaci, která spadá do působnosti povinného subjektu, je logická: jen pokud by se ukázalo, že působnost dána není, bylo by možno konstatovat, že přípis je odložením žádosti, a tedy není rozhodnutím napadnutelným ve správním soudnictví. Spadala-li by však požadovaná informace do působnosti povinného subjektu, přípis by takto posoudit nešlo a uplatnila by se fikce vydání rozhodnutí, kterým byla informace odepřena. V opačném případě by totiž byla zcela odňata možnost brojit soudní cestou proti tomuto způsobu odpírání informací ve veřejné správě. Povinným subjektům by tak byl poskytnut návod, aby žádosti odkládaly postupem podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím. Je tak třeba jednoznačně dovodit, že je-li subjekt ze zákona příslušný k poskytnutí požadované informace, uplatní se fikce odepření informace, a to i za situace, že subjekt postupem podle § 14 odst. 3 písm. b) deklaruje svou nepřislusnost. Krajský soud přitom konstatoval, že na přípis podepsaný starostkou ze dne 14. 9. 2004 je třeba nahlížet jako na doklad postupu podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť z obsahu dopisu adresovaného stěžovateli je zřejmé, že ten, kdo žádost o poskytnutí informace přijal (obecní úřad), měl za to, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti. Krajský soud však již nikterak nezkoumal, zda subjekt skutečně nepřislusný je. Absence průkazného odůvodnění rozhodnutí krajského soudu, neumožňující jeho řádný přezkum, je sama o sobě důvodem k jeho zrušení, a to bez ohledu na to, zda tato vada byla stěžovatelem namítána (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Je-li usnesení krajského soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek odůvodnění, nelze v plném rozsahu vážit důvodnost jednotlivých kasačních námitek. Vzhledem k tomu, že jádrem věci je zodpovězení otázky výše naznačené (příslusnost subjektu k poskytnutí informace požadované stěžovatelem), *obiter dictum* zdejší soud k věcnému posouzení uvádí, že ustanovení § 15 odst. 1 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím, které v případě obce jako povinného subjektu stanoví působnost rozhodovat o poskytnutí informace obecnímu úřadu jako jednomu z orgánů obce, lze chápat buď tak, že se vztahuje jen na rozhodování obecního úřadu o poskytnutí informací týkajících se samostatné působnosti, anebo tak, že se vztahuje na rozhodování o poskytování informací vztahujících se k samostatné i k přenesené působnosti a jde tak jen o projev terminologické nejednotnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, který směšuje „obec“ a „orgán obce“. Zdejší soud se kloní k druhému nastíněnému výkladu. Předně si totiž lze jen stěží představit situaci, kdy by k žádosti byla příslušná obec jako územní samosprávný celek a zároveň by nebyl příslušný žádný z orgánů obce. Ustanovení § 15 odst. 1 by tak bylo v zákoně zcela redundantní. Druhým důvodem pro přiklonění se k druhému z nastíněných výkladů je pak znění § 109 odst. 3 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění účinném v rozhodné době, kde bylo výslovně uvedeno, že obecní úřad rozhoduje o poskytování informací žadateli podle zvláštního zákona, jímž je míněn zákon o svobodném přístupu k informacím, přičemž obdobné ustanovení ve výčtu pravomocí jiných orgánů obce chybí. Krajský soud tedy správně určil příslušné orgány obce, které měly informace v dané věci rozhodovat v prvním (obecní úřad) i druhém (rada obce) stupni. Nelze však pochopitelně

ani uvažovat o tom, že žádost o informaci adresovaná přímo radě obce měla být posouzena jako žádost podaná k nepříslušnému orgánu. Tento závěr ostatně z usnesení krajského soudu nevyplývá, jak se snad dle kasační stížnosti stěžovatel domnívá. Jedná-li se o informaci, která spadá do působnosti obcí, bylo by přílišným formalismem – zakázaným mj. s ohledem na to, že právo na informace vyvěrá z čl. 17 Listiny základních práv a svobod – žádost odkládat, pokud by byla směřována nesprávně organizační složce či orgánu obce. O odložení by pak mohlo být rozhodnuto jen v případě, pokud by žádost byla adresována zcela jiné obci.

V dané věci stěžovatel požádal o informaci radu obce, přičemž se jednalo o informaci, kterou tato zcela zjevně disponovala (obec je zřizovatelem místní základní školy), což bylo ostatně prokázáno i tím, že požadovaná informace byla stěžovateli – byť po lhůtě – nakonec poskytnuta. Nelze tedy dospět k závěru, že by bylo přípustné danou věc odložit podle § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, jak konstatoval krajský soud. Na přípis podepsaný starostkou ze dne 14. 9. 2004 tak nelze pohlížet jako na odložení věci, stejně tak je zjevné, že se nejedná ani o rozhodnutí o odepření informace, neboť tomuto přípisu chybějí takřka všechny znaky individuálního správního aktu. V dané věci tedy nastala fikce rozhodnutí Obecního úřadu Strašice o odepření informace a následně fikce rozhodnutí Rady obce Strašice o zamítnutí odvolání proti tomuto rozhodnutí.

Z důvodů shora uvedených Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž je vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným (§ 110 odst. 1, 3 s. ř. s.).

Přitom ovšem musí vzít v úvahu skutečnost, že informace měla být stěžovateli již poskytnuta. Zde je třeba vážit, kdy k tomu došlo a do jaké míry došlo k nápravě dotčených práv, a to z hlediska splnění žalobních podmínek či postupu podle § 47 písm. c) s. ř. s. ve spojení s § 62 s. ř. s..

Stěžovatel v kasační stížnosti vyúčtoval své náklady v řízení o ní. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti však nerozhoduje v tomto případě Nejvyšší správní soud, nýbrž ve smyslu § 110 odst. 2 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

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

V Brně dne 7. srpna 2007

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu