



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Jana Dvořáka v právní věci žalobkyni: **PhDr. H. V. P.**, zast. JUDr. Jitkou Šmídovou, advokátkou, se sídlem v Praze 4, Bezová 1658, proti žalovaným: **1) Národní památkový ústav**, se sídlem Praha 1, Valdštejnské nám. 3, a **2) Ministerstvo kultury**, se sídlem Praha 1, Maltézské nám. 1, o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2006, č. j. 7 Ca 211/2004 - 39,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 24. 1. 2006, č. j. 7 Ca 211/2004 – 39, **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 :

V žalobě podané k Městskému soudu v Praze dne 29. 11. 2004, doplněné podáními ze dne 29. 12. 2004 a 31. 1. 2005, se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí Národního památkového ústavu /dále jen „žalovaný ad 1)“/ a rozhodnutí Ministerstva kultury /dále jen „žalovaný ad 2)“/, o kterých v žalobě tvrdila, že vznikla fikcí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o informacích“), přičemž žalobu odůvodnila v podstatě následujícím způsobem.

Žalobkyně požádala žalovaného ad 1) dopisem ze dne 11. 10. 2004 o poskytnutí informací blíže specifikovaných v této žádosti. Protože v zákonné 15-ti denní lhůtě pro vyřízení či vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti nebyly žalobkyni požadované informace poskytnuty a ani nebylo vydáno rozhodnutí o zamítnutí této žádosti, přičemž uvedená lhůta uplynula dne 27. 10. 2004, došlo ke vzniku fiktivního rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí informací, a to podle § 15 odst. 4 zákona o informacích. V této souvislosti

zdůraznila, že „ač to cit. zákon výslovně neříká, je zřejmé, že ve lhůtě pro vyřízení žádosti, popř. ve stejné lhůtě pro vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti, musí povinný subjekt případné rozhodnutí nejen vydat, ale také je žadateli doručit“. Proto podala dopisem ze dne 29. 10. 2004 podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o informacích odvolání proti zmíněnému fiktivnímu „negativnímu“ rozhodnutí o zamítnutí požadovaných informací, které bylo doručeno žalovanému ad 1) dne 1. 11. 2004. Protože o tomto odvolání nebylo v 15-ti denní lhůtě pro vydání rozhodnutí o odvolání rozhodnuto, přičemž tato lhůta uplynula dne 27. 12. 2004, došlo tak ke vzniku dalšího fiktivního negativního rozhodnutí, kterým se odvolání žalobkyně zamítá a potvrzuje se rozhodnutí žalovaného ad 1). Protože obě výše zmíněná fiktivní rozhodnutí nejsou nikde hmotně vyjádřena, nesplňují zákonem stanovené náležitosti a nemají zákonem předepsanou písemnou formu, jsou nepřezkoumatelná pro nedostatek důvodů a žalobkyně proto navrhla, aby soud tato rozhodnutí z důvodu jejich nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů zrušil. V další části žaloby uvedla, že dne 29. 10. 2004, tedy až po marném uplynutí výše zmíněné zákonné 15-ti denní lhůty pro poskytnutí informací nebo vydání rozhodnutí o „zamítnutí žádané informace“ žalovaným ad 1), jí bylo doručeno rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 26. 10. 2004, č. j. 8167/2004, (dále jen „rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 26. 10. 2004“), jímž žalovaný ad 1) nevyhověl její výše zmíněné žádosti. Rovněž proti tomuto rozhodnutí v písemné podobě podala odvolání, tedy v pořadí již druhé, doručené žalovanému ad 1) dne 1. 11. 2004, o němž též nebylo v zákonné 15-ti denní lhůtě rozhodnuto, a proto vzniklo další fiktivní „negativní“ rozhodnutí, kterým bylo odvolání proti rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 26. 10. 2004 zamítnuto a toto rozhodnutí bylo potvrzeno (§ 16 odst. 3 zákona o informacích). Navrhla, aby soud zrušil jak výše zmíněné fiktivní rozhodnutí o zamítnutí požadovaných informací včetně fiktivního rozhodnutí o odvolání proti němu podaném dne 29. 10. 2004, tak i rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 26. 10. 2004 (tj. rozhodnutí v písemné podobě) včetně fiktivního „negativního“ rozhodnutí o odvolání proti němu doručeném žalovanému ad 1) dne 9. 11. 2004.

Městský soud usnesením ze dne 8. 12. 2004, č. j. 7 Ca 211/2004 – 12, vyloučil žalobu proti rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 26. 10. 2004 a proti fiktivnímu „negativnímu“ rozhodnutí žalovaného ad 2) o odvolání podaném žalobkyní proti tomuto rozhodnutí k samostatnému projednání. K obsahu citovaného usnesení Nejvyšší správní soud poznamenává, že podle § 39 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), vylučuje předseda senátu k samostatnému projednání nikoliv žalobu, ale rozhodnutí. Toto pochybení však lze považovat jen za formální, když ve výroku uvedeného usnesení, které je považováno za procesní rozhodnutí týkající se vedení řízení vyloučené z předmětu řízení o kasační stížnosti (§ 104 odst. 3 písm. b) s. ř. s.), jsou zcela zřejmým a srozumitelným vyjádřením specifikována rozhodnutí, jenž je možné považovat v důsledku uvedeného rozhodnutí o vyloučení za rozhodnutí podléhající soudnímu přezkumu v jiném soudním řízení.

Městský soud proto v kasační stížnosti napadeném usnesení rozhodoval jen o fiktivním rozhodnutí žalovaného ad 1) o žádosti žalobkyně o poskytnutí informací ze dne 11. 10. 2004 a proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného ad 2) o zamítnutí odvolání žalobkyně ze dne 29. 10. 2004 (tj. v pořadí prvního jejího odvolání) směřujícímu proti zmíněnému fiktivnímu rozhodnutí žalovaného ad 1). V odůvodnění usnesení o odmítnutí žaloby uvedl rozsáhlou věcnou argumentaci. Předně vyslovil svůj nesouhlas s tvrzením žalobkyně o tom, že „ač to cit. zákon výslovně neříká, je zřejmé, že ve lhůtě pro vyřízení žádosti, popř. ve stejné lhůtě pro vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti, musí povinný subjekt případné rozhodnutí nejen vydat, ale také je žadateli doručit“. Městský soud se tímto tvrzením

žalobkyně rozhodl věcně zabývat, když v odůvodnění usnesení uvedl, že „v dané věci bylo třeba především posoudit otázku, zda lze dovodit, že rozhodnutí Národního památkového ústavu ze dne 26. 10. 2004, č.j. 8167/2004, (rozhodnutí v písemné podobě) bylo vydáno ve lhůtě pro vyřízení žádosti, tj. nejpozději dne 27. 10. 2004“. S odkazem na příslušnou judikaturu Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 12. 4. 2005, č. j. 2 Afs 162/2004 – 13), uvedl, že vydání rozhodnutí správního orgánu je vyvrcholením aplikačního procesu, správního řízení, přičemž pod samotným aktem „rozhodnutí“ je třeba rozumět vydání konkrétního výsledku v porovnání zjištěného skutkového stavu se stavem právním, který správní orgán příslušným způsobem vyjádří v podobě individuálního právního aktu a od chvíle tohoto vyjádření je jím vázán. Na rozdíl od žalobkyně dospěl k závěru, že k vydání rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 26. 10. 2004 nedošlo až jeho doručení žalobkyni po uplynutí zákonné 15-ti denní lhůty pro poskytnutí informací či pro vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o poskytnutí informací, jak bylo tvrzeno v žalobě, ale již v této zákonem stanovené 15-ti denní lhůtě, která podle shodného tvrzení žalobkyně i soudu uplynula dne 27. 10. 2004. S odkazem na speciální ustanovení zákona o informacích ve vztahu ke správnímu řádu, týkajících se běhu lhůt pro podání odvolání (ustanovení § 15 odst. 4 zákona o informacích počátek běhu lhůty pro podání odvolání proti prvoinstančnímu fiktivnímu rozhodnutí odvozuje ode dne uplynutí lhůty pro vyřízení žádosti, ustanovení § 16 odst. 1 citovaného zákona ode dne marného uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání; naproti tomu podle správního řádu je počátek běhu odvolací lhůty odvozen od okamžiku doručení rozhodnutí), připustil vznik situace, kdy rozhodnutí o odepření informací vydané v písemné podobě před uplynutím lhůty pro vyřízení žádosti o poskytnutí informací bylo doručeno až po uplynutí této lhůty a může tak dojít k tomu, že „žadatel podá odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí, ač fikce rozhodnutí nenastala (lhůta pro vyřízení žádosti neuplynula „marně“)“. Dále uvedl, že postup při doručování rozhodnutí se řídí ustanovením § 24 správního řádu, neboť zákon o informacích zvláštní úpravu tohoto postupu neobsahuje. Rozhodnutí, které bylo vydáno v písemné podobě, proto musí být žadateli doručeno do vlastních rukou a do doby jeho doručení není sice pro příjemce závazné, avšak to neznamená, že je z tohoto důvodu „nelze považovat za vydané“. Dalším věcným argumentem městského soudu bylo tvrzení o tom, že právní úprava upravující postup správního orgánu při rozhodování o žádosti o poskytnutí informací zaručuje možnost obrany žadatele, kterému je poskytnutí informace odepřeno a jestliže se žadatel o vydání rozhodnutí v písemné podobě „dozví“ (bude mu rozhodnutí doručeno) až po té, co již podal odvolání v domněnání, že nastala fikce zamítavého rozhodnutí, není na svém právu obrany zkrácen, neboť proti tomuto písemnému rozhodnutí může podat odvolání do 15–ti dnů ode dne jeho doručení. Městský soud tedy dospěl k závěru, že vzhledem k výše uvedené věcné argumentaci obsahující názor o vydání rozhodnutí v písemné formě, za které lze považovat rozhodnutí žalovaného ad 1) ze dne 26. 10. 2004 a nikoliv zmíněné fiktivní rozhodnutí, nebyly splněny podmínky řízení, neboť o žádosti žalobkyně o poskytnutí informace ze dne 11. 10. 2004 bylo vydáno rozhodnutí ve lhůtě pro vyřízení žádosti a nenastala tak fikce rozhodnutí dle ustanovení § 15 odst. 4 zákona o informacích. Odvolání žalobkyně ze dne 29. 10. 2004 tak bylo podáno proti „neexistujícímu“ fiktivnímu rozhodnutí žalovaného ad 1) jako správního orgánu I. stupně. Vzhledem k uvedeným skutečnostem tak nemůže existovat ani fiktivní rozhodnutí o odvolání žalobkyně ze dne 29. 10. 2004. Protože zmíněná neexistence žalobou napadených rozhodnutí je nedostatkem podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný, byl dán důvod k odmítnutí žaloby podle ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., obsaženém ve výroku napadeného usnesení.

Proti shora uvedenému usnesení podala žalobkyně (dále též jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, když podle jejího názoru byly naplněny důvody pro podání kasační stížnosti

ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a e) s. ř. s. V kasační stížnosti uvedla věcné námitky proti výše uvedené argumentaci soudu a dospěla k závěru, že soud neposoudil správně právní otázku běhu a počítání lhůt v řízení o poskytnutí informací, čímž došlo v důsledku takového pochybení k tomu, že rozhodnutí soudu je v rozporu se zákonem o informacích, dále že soud vydal nezákonné rozhodnutí o odmítnutí návrhu, když důvod tohoto rozhodnutí o odmítnutí nebyl dán a proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení a věc vrátil soudu k dalšímu řízení.

V projednávané věci Nejvyšší správní soud nebyl vázán důvody kasační stížnosti a věcnými námitkami stěžovatelky se nemusel meritorně zabývat, protože zjistil, že řízení před soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. nestanoví-li zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže o téže věci již rozhodl nebo o téže věci již řízení u soudu probíhá nebo nejsou-li splněny jiné podmínky řízení a tento nedostatek je neodstranitelný nebo přes výzvu soudu nebyl odstraněn, a nelze proto v řízení pokračovat.

Je zcela nepochybné, že rozhodnutí o odmítnutí žaloby z důvodu nesplnění neodstranitelné podmínky řízení, které soud v řízení o žalobě vydal, nelze považovat za meritorní rozhodnutí, jehož obsahem je věcné posouzení žaloby a nikoliv rozhodování o procesních otázkách, jak je tomu v případě rozhodnutí o jejím odmítnutí. Již ze samotného zákonného pojmu „podmínky řízení“ obsaženého v citovaném ustanovení s. ř. s. lze dovodit, že se jedná v podstatě o takové předpoklady procesního charakteru, bez jejichž splnění se nelze v soudním řízení žalobou meritorně zabývat, čili že soud nemůže věcně posoudit žalobu. Jedná se například o způsobilost být účastníkem řízení a jeho procesní způsobilost, řádné zastoupení procesně nezpůsobilého účastníka, existence plné moci zmocněnce, je-li účastník zastoupen na základě plné moci, náležité zahájení řízení na základě žaloby či návrhu, rozhodování zákonným nepodjatým soudcem, rozhodování ve správném obsazení soudu, podmínky vztahující se k právnímu principu *ne bis in idem*, tj. překážka již probíhajícího řízení v téže věci (*litispendence*) a překážka věci pravomocně rozhodnuté (*překážka rei iudicatae*), přičemž posledně dvě zmíněné podmínky řízení jsou uvedeny příkladmo i v citovaném ustanovení s. ř. s. Rovněž ze samotného v zákoně použitého pojmu „odmítnutí“ vyplývá, že soud nemůže z důvodu nesplnění zákonem daných procesních předpokladů věcně posoudit žalobu. Jinými slovy soud „odmítá“ se zabývat tímto věcným posouzením. A právě o takové věcné posouzení žaloby městský soud opřel výrok usnesení napadeného kasační stížností, kterým žalobu podle citovaného ustanovení s. ř. s. odmítl. K závěru o neexistenci žalobou napadených fiktivních rozhodnutí jako nedostatku podmínky řízení dospěl na základě důkladných skutkových a právních úvah, ve kterých se z věcného pohledu zabývá žalobními námitkami uvedenými v žalobě. To lze zcela evidentně zjistit již ze shora uvedené části odůvodnění napadeného usnesení týkající se otázky okamžiku vydání rozhodnutí podle zákona o informacích, dále o posouzení běhu lhůt pro podání odvolání proti prvoinstančnímu fiktivnímu rozhodnutí a v neposlední řadě i o možnostech obrany žadatele o poskytnutí informací v případě, že je mu toto poskytnutí informací odepřeno. Z výše uvedených skutečností tak nesporně vyplývá, že městský soud v usnesení napadeném kasační stížností v podstatě posuzoval důvodnost žalobních námitek, tedy že se zabýval žalobou věcně, přičemž však rozhodnutí o odmítnutí návrhu z důvodu neodstranitelných podmínek řízení je nutné považovat za rozhodnutí procesního charakteru.

Věcné posouzení žaloby proti rozhodnutí správního orgánu může být obsahem pouze rozsudku, kterým soud rozhodující ve správním soudnictví buď zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo vady řízení a vysloví, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému, nebo žalobu pro její nedůvodnost zamítne (§ 53 s. ř. s., § 78 odst. 1, 4 a 7 s. ř. s.). Pokud se městský soud v odůvodnění usnesení o odmítnutí žaloby z důvodu nesplnění neodstranitelných podmínek řízení vydaném podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zabýval věcným posouzením žaloby, zahrnujícím skutkové a právní úvahy o tom, zda rozhodnutí o žádosti o poskytnutí informací a o odvolání proti němu podaném podle zákona o informacích vznikla fikcí či nikoliv (§ 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 zákona o informacích), přičemž na základě těchto úvah dospěl k závěru o neexistenci těchto fiktivních rozhodnutí, nedodržel zákonný stanovený postup v řízení před soudem, když měl ve věci rozhodnout rozsudkem (§ 53 a 78 s. ř. s.). Protože městský soud v řízení o žalobě dospěl v odůvodnění rozhodnutí z věcných důvodů k právnímu závěru, že rozhodnutí vydané fikcí podle zákona o informacích neexistuje, přičemž o žalobě rozhodl usnesením o odmítnutí návrhu podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. z důvodu neodstranitelných podmínek řízení, čili rozhodl rozhodnutím procesního charakteru, bylo řízení před soudem zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé a byl dán důvod pro zrušení kasační stížnosti napadeného usnesení a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 109 odst. 3, § 110 odst. 1 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud proto z důvodů výše uvedených zrušil napadené usnesení městského soudu a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). O kasační stížnosti rozhodl rozsudkem bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ustanovení § 109 odst. 1 s. ř. s.

Podle § 110 odst. 3 s. ř. s. je městský soud názorem vysloveným v tomto rozsudku vázán.

V novém rozhodnutí rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věty 1 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 17. dubna 2007

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu