



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobce **J. K. mladšího**, zastoupeného JUDr. Radimem Charvátém, Ph.D., LL.M., advokátem se sídlem Lidická 51, Brno, proti žalovanému **Veřejnému ochránci práv**, se sídlem Údolní 39, Brno, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 21. 6. 2007, č. j. 30 Ca 86/2007 - 17,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností podanou včas se žalobce jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného usnesení, jímž byla odmítnuta jeho žaloba proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného o odvolání a proti rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti o informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze dne 28. 8. 2006. Tohoto dne se žalobce dostavil do sídla žalovaného a domáhal se nahlédnutí do čtyř spisů ve věcech účastníků, které na základě plných mocí zastupoval. Žalovaný mu toto neumožnil s poukazem na povinnost mlčenlivosti podle § 7 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů. Krajský soud žalobu odmítl podle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), jako opožděnou, neboť institut fikce rozhodnutí o odvolání byl zákonem č. 61/2006 Sb. zrušen.

Nad žalovaným pak není žádný odvolací orgán ve smyslu § 16 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a rozhodnutí ze dne 28. 8. 2006 tak bylo rozhodnutím konečným. Dvouměsíční lhůta k podání žaloby (která byla podána až 8. 11. 2006) proto stěžovateli marně uplynula.

Stěžovatel v kasační stížnosti nesouhlasí s tím, že by proti zamítavému rozhodnutí žalovaného nemohl podat odvolání, neboť zákon č. 106/1999 Sb. o možnosti podat odvolání výslovně hovoří. Pokud však skutečně proti rozhodnutí žalovaného odvolání podat nelze, měl o tom být stěžovatel poučen, aby nedošlo k újmě na jeho právech. Poukazuje také na to, že zamítavé rozhodnutí vydané žalovaným nesplňuje formální náležitosti pro rozhodnutí (zejména chybí poučení). Nesouhlasí ani s postupem žalovaného, který obdržel stěžovatelovo odvolání a nerozhodl o něm (jako vedoucí správního úřadu podle § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), a ani na ně žádným způsobem nereagoval. Stěžovatel rovněž obhajuje svoji vizi „fiktivního rozhodnutí“ o odvolání, neboť se domnívá, že není rozhodné, že již zákon existenci fiktivního zamítavého rozhodnutí o odvolání nezná. Rozhodující totiž podle stěžovatele je, že odvolání bylo podáno a rozhodnutí o něm vydáno nebylo. Z toho lze usuzovat, že bylo vydáno zamítavé rozhodnutí, které potvrzuje rozhodnutí předchozí. Teprve ode dne vydání tohoto „fiktivního rozhodnutí“ je pak třeba počítat lhůtu k podání žaloby. Svoji žalobu tedy považuje za včasnou a navrhuje, aby Nejvyšší správní soud usnesení krajského soudu zrušil.

Žalovaný ve svém vyjádření poukazuje na to, že stěžovatel podal žalobu proti neexistujícímu rozhodnutí, neboť právní úprava již fiktivní rozhodnutí nezná, a proto měla být jeho žaloba odmítnuta. Pokud by pak žaloba směřovala proti rozhodnutí o odepření informace, musela by být rovněž odmítnuta, protože byla podána opožděně. Žalovaný, jakožto monokratický státní orgán, má také zato, že proti jeho rozhodnutí o odepření přístupu k informacím není možné podat odvolání, neboť neexistuje nadřízený orgán, který by o něm měl podle § 16 zákona č. 106/1999 Sb. rozhodnout. Není však možné použít ani § 20 odst. 5 citovaného zákona, protože by tím byl porušen princip bezrozpornosti správních procesů, jelikož by tatáž osoba (žalovaný) posuzovala žádost o informaci, kterou již jednou zamítla. Zmíněné ustanovení se pak vztahuje pouze na subjekty, kde v prvním stupni rozhoduje zaměstnanec či určitý odbor v rámci tohoto subjektu. Za nezpochybnitelnou považuje žalovaný skutečnost, že stěžovatel nebyl poučen o tom, že proti rozhodnutí o neposkytnutí informace není možné podat odvolání. Na vysvětlenou, proč se tak stalo, uvádí, že s ohledem na průběh jednání ze dne 28. 8. 2006 vůbec nepředpokládal, že by stěžovatel mohl podávat proti sepsanému záznamu nějaké opravné prostředky.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 2, 3 s. ř. s.). Přestože to v kasační stížnosti není výslovně uvedeno, je v ní uplatněn důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s., tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Ze spisu k tomu vyplývá, že se stěžovatel po telefonické domluvě se zaměstnancem Kanceláře Veřejného ochránce práv a po následném oznámení učiněném elektronicky dne 22. 8. 2006 (dle tvrzení stěžovatele podepsané elektronickým podpisem) dostavil dne 28. 8. 2006 do sídla žalovaného za účelem nahlédnutí do čtyř spisů (sp. zn. VOP 4404/2002/KV,

VOP 1956/2003/MK, VOP 339/2004/LH a VOP 159/2005/ZG) ve věcech M. M., J. H. a P. B., kteří mu k tomu udělili plnou moc. Nahlédnutí do těchto spisů stěžovateli však žalovaným umožněno nebylo a z listiny na hlavičkovém papíře žalovaného, nazvané „Záznam“ a podepsané žalovaným, je zřejmé, proč mu žalovaný nahlédnutí do spisů neumožnil. Je nepochybné, že téhož dne (tj. 28. 8. 2006) stěžovatel zmíněný záznam obdržel. Dne 7. 9. 2006 pak podal stěžovatel elektronickou cestou s elektronickým podpisem odvolání proti popsanému záznamu, v němž spatřoval rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informaci. O tomto podání žalovaný nerozhodl, přestože jeho přijetí potvrdil. Stěžovatel dne 8. 11. 2006 podal žalobu proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného o odvolání podle § 16 zákona č. 106/1999 Sb. Krajský soud dovodil, že žalovaný je subjektem povinným k poskytování informací podle citovaného zákona a záznam ze dne 28. 8. 2006 shledal rozhodnutím o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 zákona č. 106/1999 Sb. Dospěl však k závěru, že žalovaný nemá odvolací orgán, a proto rozhodnutí o odmítnutí žádosti, které vydal, je konečné a nelze proti němu podat odvolání. Žalobu pak posoudil jako směřující jak proti neexistujícímu fiktivnímu rozhodnutí, tak proti rozhodnutí ze dne 28. 8. 2006 a odmítl ji jako opožděnou s ohledem na uplynutí lhůty k jejímu podání. Napadené rozhodnutí totiž stěžovatel obdržel 28. 8. 2006 a žalobu podal až dne 8. 11. 2006, tedy po více než dvou měsících.

V daném případě je tak třeba posoudit, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, když stěžovatelovu žalobu odmítl.

K tomu je však nejprve třeba zodpovědět několik otázek: jednak zda stěžovatelova žádost o nahlédnutí do spisů žalovaného byla žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., dále jestli je žalovaný povinným subjektem k poskytování informací podle tohoto zákona a v poslední řadě zda záznam, který na základě jednání se stěžovatelem žalovaný vyhotovil, je rozhodnutím o odmítnutí žádosti ve smyslu § 15 citovaného zákona.

Při posuzování těchto otázek vycházel Nejvyšší správní soud ze znění příslušných ustanovení zákona č. 106/1999 Sb., jakož i správního řádu a zákona č. 349/1999 Sb. Podle § 13 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. se žádost o poskytnutí informace podává ústně nebo písemně, a to i prostřednictvím sítě nebo služby elektronických komunikací. Není-li žadateli na ústně podanou žádost informace poskytnuta anebo nepovažuje-li žadatel informaci poskytnutou na ústně podanou žádost za dostačující, je třeba podat žádost písemně (odst. 2). Ustanovení § 14 odst. 2 věty první tohoto zákona pak stanoví, že z písemné žádosti (§ 13 odst. 3) musí být zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Odst. 3 stanoví, že žádost učiněná elektronicky musí být podána prostřednictvím elektronické podatelny povinného subjektu [§ 2 písm. y) zákona č. 227/2000 Sb.], pokud ji povinný subjekt zřídil. Podle § 14 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. neobsahuje-li žádost náležitosti podle odstavce 2 věty první a adresu pro doručování, případně není-li elektronická žádost podána podle odstavce 3, není žádostí ve smyslu tohoto zákona.

V daném případě se stěžovatel telefonicky, elektronickou cestou a následně osobně domáhal nahlédnutí do spisů konkrétních spisových značek, týkajících se činnosti žalovaného. Nahlížení do spisů správních orgánů však obecně nespadá pod režim zákona č. 106/1999 Sb. a naopak je komplexně upraveno ve správním řádu (konkrétně v jeho § 38).

Je tedy nutno uvážit, zda lze žalovaného podřadit pod legislativní zkratku „správní orgán“ uvedenou v § 1 odst. 1 správního řádu [„Tento zákon upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán")] a zda tedy zmíněná žádost nebyla žádostí v režimu správního řádu. Při tom soud vycházel zejména z postavení, působnosti a charakteru funkce žalovaného. Veřejný ochránce práv (žalovaný) působí k ochraně osob před jednáním úřadů a některých dalších institucí, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod (§ 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb.). Žalovaný tak má odstraňovat či zmírňovat nespokojenost občanů se stavem veřejné správy v případech, kdy úředník vykonává vůči občanům mocenské pravomoci státu. Kontrola veřejné správy prováděná žalovaným stojí vedle klasických procesních nástrojů, jako je vnitřní kontrola veřejnou správou samotnou a kontrola soudní. Na rozdíl od těchto pro občana mnohdy složitých, nákladných a někdy i zdoluhavých procesů, je kontrola vykonávaná žalovaným prováděna zcela bezplatně, téměř neformálně a tudíž rychle. Navíc, na rozdíl od opravných institucí soudního typu, které působí k nápravě pouze v případech, kdy je zjištěn nesoulad s právními předpisy, může žalovaný zjednat nápravu i tehdy, kdy jednání úřadu je po právu, ale je jinak nesprávné, nepřiměřené či nespravedlivé.

Žalovaný je tedy monokratickým nezávislým a nestranným státním orgánem, který stojí mimo veřejnou správu a je zákonem povolán k tomu, aby kontroloval a dohlížel nad činností veřejné správy; je tak jednou ze záruk zákonnosti ve veřejné správě. Tato kontrola není svázána žádným procesním předpisem a žalovaný je chápán jako institut, který má být co nejméně formální. Z uvedeného je tedy zřejmé, že žalovaného nelze považovat za správní orgán, neboť nevykonává působnost ve veřejné správě, nýbrž nad výkonem veřejné správy jako nezávislý orgán dohlíží. Není možné tedy na jeho činnost obecně vztáhnout správní řád (obdobně viz např. Ondruš, R. Správní řád – nový zákon s důvodovou zprávou s poznámkami, Linde Praha., 2005, s. 29). Žádost stěžovatele o nahlédnutí do spisů žalovaného tak nelze považovat za žádost podle správního řádu. I když z povahy činnosti vyplývá, že podané podněty jsou nějakým způsobem evidovány a v případě potřeby o nich jsou vedeny i spisy, není to povinnost vyplývající z nějakého právního předpisu. Ani zákon č. 349/1999 Sb. ani žádný jiný zákon neupravuje blíže způsob a procesní otázky činnosti žalovaného a neukládá mu ani povinnost vést spisy.

Jediným předpisem, pod který by bylo lze uvedenou žádost podřadit, tak zůstává zákon č. 106/1999 Sb. Přestože žádost stěžovatele o nahlédnutí do spisů zřejmě explicitně neodkazovala na zmíněný zákon, bylo z ní seznatelné, že se stěžovatel domáhá poskytnutí informace podle citovaného zákona, neboť se o jiný typ žádosti ani jednat nemohlo. Stěžovatel jménem jiných osob žádal o seznámení se zjištěními, které ohledně jejich podnětu žalovaný při svém šetření učinil. Lze tedy uzavřít, že stěžovatel požádal o nahlédnutí do spisů za účelem zjištění informací, a tedy v režimu žádosti o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb.

Nyní je třeba odpovědět na otázku, zda je žalovaný (Veřejný ochránce práv) povinným subjektem k poskytování informací. Při posuzování této právní otázky je předně třeba vyjít z toho, že právo na informace výslovně zaručuje čl. 17 Listiny

základních práv a svobod. Toto ustanovení upravuje jednak svobodu informací; právo vyhledávat a šířit informace lze tedy omezit zákonem jen tehdy, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Zároveň však zmíněný článek upravuje i právo na informace; podle odst. 5 zmíněného ustanovení jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Tím je právě zákon č. 106/1999 Sb., který ve svém § 2 odst. 1 jako povinné subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, označuje státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Jak již je uvedeno výše, ze zákona č. 349/1999 Sb. vyplývá, že žalovaný představuje specifický kontrolní monokratický státní orgán (ostatně tak se i sám žalovaný ve vyjádření k žalobě ze dne 24. 5. 2007 označil), jehož činnost je hrazena ze samostatné kapitoly státního rozpočtu (§ 26 citovaného zákona). Není tedy pochyb o tom, že je žalovaný státním orgánem a tedy i povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., který má podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. Ke shodnému závěru došel také Krajský soud v Brně v napadeném usnesení. Nutno podotknout, že tuto skutečnost nezpochybňuje ani žalovaný, který navíc na svých internetových stránkách (www.ochrance.cz) v sekci „Kancelář veřejného ochránce práv“ umístil dokument nazvaný „Zásady pro poskytování informací Kanceláří veřejného ochránce práv podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím“. Nelze si však nevšimnout, že zmíněný dokument se nevztahuje k poskytování informací přímo žalovaným, ale jeho kanceláří. Rozhodné ovšem není, který orgán jako příslušný k podávání informací byl takto označen, ale kterým jím skutečně má být. Kancelář žalovaného, jakožto určitá servisní organizace, plní úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti žalovaného (§ 25 zákona č. 349/1999 Sb.) a je organizační složkou státu (podle § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích). Podrobnosti o organizaci a úkolech kanceláře upravuje statut, který vydává žalovaný. Ve zmíněném statutu (který je přístupný rovněž na internetových stránkách žalovaného) je pak mj. uvedeno, že kancelář je v hospodářských, pracovněprávních a dalších vztazích v rámci § 25 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. oprávněna jménem státu jednat, nabývat práv a zavazovat se a že hospodaří s rozpočtovými prostředky samostatné kapitoly státního rozpočtu. V čele kanceláře je vedoucí kanceláře, kterého jmenuje a odvolává žalovaný. Svou činnost vykonává vedoucí kanceláře podle pokynů žalovaného a jemu za ni odpovídá. Z popsaného tedy vyplývá, že kancelář žalovaného pro něho zajišťuje veškeré zázemí nezbytné pro řádný výkon jeho působnosti.

V této souvislosti pak vyvstává otázka, zda lze rozdělit informace na ty, které se vztahují k činnosti kanceláře žalovaného (např. dotazy na její rozpočet, počet zaměstnanců či automobilů, které zaměstnanci kanceláře využívají) a na ty, které se vztahují přímo k vlastní působnosti žalovaného (např. kolikrát řešil stížnost na určitý správní úřad a s jakým výsledkem apod.). Tomuto rozdělení nasvědčují webové stránky žalovaného, kde se již zmíněné zásady pro poskytování informací týkají pouze informací, které se vztahují k činnosti kanceláře, zatímco informace vztahující se k působnosti žalovaného, resp. způsob jejich poskytování, zde vůbec upraven není. Nabízí se tak vysvětlení, že o

poskytnutí informací vztahujících se k činnosti kanceláře rozhoduje v duchu zmíněných zásad kancelář a o odvolání proti zamítavému rozhodnutí (podle § 16 zákona č. 106/1999 Sb.), případně o stížnosti podle § 16a citovaného zákona, pak její vedoucí, zatímco o poskytnutí informací, které se vztahují k působnosti žalovaného by rozhodoval přímo žalovaný. Tuto cestu ostatně zvolil také krajský soud v napadeném usnesení, když navíc poukázal na nezbytnost jednoinstančnosti rozhodování žalovaného v tomto řízení.

Přestože popsané rozdělení informací nelze teoreticky vyloučit, nepovažuje Nejvyšší správní soud za vhodné, aby o určitých žádostech o informace rozhodovala kancelář a o určitých přímo žalovaný, a to navíc pouze v jedné instanci bez možnosti odvolání. Takový přístup je příliš formalistický, v praxi obtížně proveditelný, a proto neudržitelný. Jednak může docházet k situacím, kdy nebude jednoznačně zřejmé, zda se jedná o informaci týkající se výlučně činnosti kanceláře nebo informaci týkající se vlastní působnosti žalovaného, neboť jistě může docházet k vzájemnému překrývání informací, nebo může dojít k tomu, že bude určitý dotaz vyžadovat informace jak od žalovaného, tak od jeho kanceláře.

Nejvyšší správní soud má tedy zato, že by o všech žádostech o informace týkajících se jak žalovaného, tak jeho kanceláře, měl rozhodovat pouze jeden subjekt, a to kancelář žalovaného. Tomuto závěru nasvědčuje také to, že řízení o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb. je správním řízením, kde se v určitých případech použije správní řád (§ 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb.); pro takové řízení se jeví vhodnější právě kancelář žalovaného, která je k vedení správního řízení mnohem lépe vybavena, narozdíl od žalovaného, jakožto monokratického nezávislého orgánu ústavního typu, u něhož se vedení správního řízení snad ani nedá předpokládat a vyžadovat. Posláním žalovaného tak je především plnit svoji hlavní funkci, tedy zajišťovat ochranu práv a oprávněných zájmů osob ve styku s veřejnou správou. Poskytování informací pak lze zařadit mezi činnosti, které pro žalovaného vykonává jeho kancelář, neboť se jedná o úkol nezbytný k zabezpečení činnosti žalovaného ve smyslu § 25 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb. Tak to ostatně podle svých internetových stránek zřejmě zamýšlel i sám žalovaný.

Naznačeným způsobem by také došlo k vyřešení nežádoucí situace, která vyvstala v dané věci, tedy toho, že by žalovaný jako monokratický orgán bez nadřízeného orgánu o žádostech o poskytnutí informací rozhodoval pouze v jediné instanci bez možnosti podání odvolání či stížnosti proti jeho postupu, přestože zákon č. 106/1999 Sb. výslovně a bezvýjimečně oba zmíněné instituty připouští (§ 16 a § 16a citovaného zákona) a v rámci řízení o poskytnutí informací s nimi počítá. Nejvyšší správní soud se v této věci ztotožňuje se žalovaným v tom, že v demokratickém právním státě není vhodné, aby tatáž osoba posuzovala žádost o informaci a následně by též rozhodovala o odvolání proti svému odmítavému rozhodnutí. Takovým způsobem je smysl odvolání jako opravného prostředku výrazným způsobem popřen. Právě tato situace by v případě výše popsaného rozdělení nastala. Žalovaný je totiž orgánem, u něhož nadřízený orgán ve smyslu § 16, resp. § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. absentuje. Nejvyšší správní soud považuje za správný názor krajského soudu, že tímto orgánem není Poslanecká sněmovna, kterou je žalovaný volen a které je odpovědný. Rovněž nepřipadá v úvahu ani analogické použití § 178 odst. 2 poslední věty správního řádu („Nadřízeným správním orgánem státního tajemníka, ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu se rozumí vedoucí příslušného ústředního správního úřadu“), tak že by se za nadřízeného žalovaného v této

věci považoval opět žalovaný, který by sám rozhodoval o odvoláních proti svým rozhodnutím. Jednak z důvodů popsaných výše a jednak proto, že zmíněné ustanovení se vztahuje k situacím typově odlišným. Umožňuje totiž vedoucímu ústředního správního úřadu rozhodovat o opravném prostředku (zpravidla rozkladu) podaném proti rozhodnutí, které vydal v prvním stupni shodný vedoucí ústředního správního úřadu. Návrh na rozhodnutí o rozkladu však vedoucímu podává rozkladová komise složená částečně z odborníků stojících mimo předmětný úřad (§ 152 správního řádu). Silou jejich argumentace je tak možná změna názoru vedoucího a tedy i změna rozhodnutí. Žalovaného však jednak nelze považovat za ústřední správní orgán ani za jeho vedoucího, navíc v řízení podle zákona č. 106/1999 Sb. absentuje jakákoli poradní či jiná komise, která by žalovanému při rozhodování o odvolání asistovala a návrh rozhodnutí předkládala.

Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že žalovaný je sice povinným subjektem k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., nicméně o žádostech nerozhoduje přímo on, nýbrž je k tomu povolána jeho kancelář, jako jeho servisní organizace. Určení toho, kdo konkrétně ze zaměstnanců kanceláře bude informace poskytovat a kdo bude rozhodovat o odvoláních či stížnostech, je pak v rukou žalovaného, který podle § 25 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb. stanoví podrobnosti o organizaci a úkolech kanceláře. Za možné určení lze pak bez výhrad považovat způsob, který upravují již zmíněné zásady zveřejněné na webových stránkách žalovaného, tedy že o žádostech o poskytnutí informace rozhoduje kancelář a o odvoláních či stížnostech její vedoucí.

Na základě výše uvedeného pak Nejvyšší správní soud posuzoval poslední nastíněnou otázku, tedy zda záznam vyhotovený žalovaným po jednání se stěžovatelem lze považovat za rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle § 15 zákona č. 106/1999 Sb. Podle citovaného ustanovení je povinný subjekt, který žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, zavázán vydat ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží. Podle § 20 odst. 4 písm. a) tohoto zákona se na rozhodnutí o odmítnutí žádosti vztahuje správní řád, který ve svém § 67 stanoví, že rozhodnutím správní orgán v určité věci zakládá, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá, nebo v zákonem stanovených případech rozhoduje o procesních otázkách. Zároveň uvádí, že se rozhodnutí zásadně vyhotovuje v písemné formě. Ustanovení § 68 a 69 správního řádu pak popisují vlastní náležitosti rozhodnutí. Prvně jmenované ustanovení vyžaduje, aby každé rozhodnutí obsahovalo výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků, přičemž každou z těchto částí vymezuje ještě podrobněji. Ustanovení § 69 pak stanovuje tzv. formální náležitosti rozhodnutí: nezbytnost uvedení označení "rozhodnutí" v písemném vyhotovení, dále označení správního orgánu, který rozhodnutí vydal, uvedení čísla jednacího, data vyhotovení, otisku úředního razítka, jména, příjmení, funkce nebo služebního čísla a podpisu oprávněné úřední osoby. Nezbytnou podmínkou pro to, aby správní rozhodnutí mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu pak je, aby takové rozhodnutí zakládalo, měnilo, rušilo nebo závazně určovalo práva nebo povinnosti žalobce, který zkrácení na svých právech tvrdí (§ 65 odst. 1 s. ř. s.).

Ve světle těchto požadavků, které správní řád a s. ř. s. kladou na rozhodnutí, je třeba posoudit předmětný záznam, ze kterého vyplývá, že dne 28. 8. 2006 se dostavil stěžovatel, který žádal o nahlédnutí do spisů žalovaného ve věci vyjmenovaných osob a

spisových značek. Dále je zde uvedeno, že jeho požadavku nebylo vyhověno, neboť to žalovanému neumožňuje zákonem uložená povinnost mlčenlivosti podle § 7 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb. Záznam je vyhotoven na hlavičkovém papíře žalovaného a je žalovaným podepsán.

Přestože je v tomto záznamu obsažen závěr žalovaného o tom, že stěžovateli nahlédnutí do spisů umožněno nebude a z jakého důvodu, nelze jej považovat za správní rozhodnutí. Správní rozhodnutí totiž musí zakládat, měnit, rušit nebo závazně určovat práva nebo povinnosti jmenovitě určené osoby (§ 67 odst. 1 správního řádu, § 65 odst. 1 s. ř. s.), což se v daném případě nestalo. Zmíněný záznam totiž vyjadřuje pouze názor žalovaného na možnost nahlížet do svých spisů a nikoli autoritativní určení stěžovatelova práva na nahlédnutí do spisů orgánem k tomu příslušným, potažmo na sdělení informace. Z ničeho neplyne, že žalovaný tímto způsobem mínil rozhodnout o podané žádosti o informaci a že pouze nevážil, zda je k tomu sám oprávněn, a dále že opomněl potřebnou formu. Jak je totiž uvedeno již výše, orgánem příslušným k rozhodování o žádostech podle zákona č. 106/1999 Sb. (a tedy i o žádosti stěžovatele o podání informace nahlédnutím do spisů) není sám žalovaný, nýbrž jeho kancelář. Žalovaný tak k vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti vůbec nebyl oprávněn a ani žádné takové rozhodnutí nevydal. Ostatně i sám žalovaný předmětný záznam v době jeho sepisování za žádné rozhodnutí nepovažoval, což jasně vyplývá z jeho vyjádření ke kasační stížnosti, kde ke skutečnosti, že záznam neobsahuje poučení o nemožnosti podat proti němu odvolání, uvedl, že vůbec nepředpokládal, že by bylo možné, aby stěžovatel proti tomuto záznamu mohl jakékoli opravné prostředky podávat.

Uvedený záznam je tak skutečně pouze záznamem o jednání či diskusi, která proběhla onoho dne mezi žalovaným a stěžovatelem ohledně stěžovatelova požadavku nahlédnout do spisů žalovaného, jehož sepsání si stěžovatel vymínil, a nikoli rozhodnutím, které by mohlo být podle § 65 odst. 1 s. ř. s. podrobeno soudnímu přezkumu.

Vzhledem k tomu, že zmíněný záznam není rozhodnutím o odmítnutí žádosti o informaci, nemohl proti němu stěžovatel podat odvolání a už vůbec nebylo možné, aby o tomto odvolání žalovaný negativně rozhodl fiktivním rozhodnutím, tím spíše za situace, kdy institut negativního fiktivního rozhodnutí byl ze zákona č. 106/1999 Sb. vypuštěn s účinností ode dne 23. 3. 2006 (tedy téměř půl roku před podáním stěžovatelovy žádosti).

Z uvedeného je tak zřejmé, že stěžovatel nemohl podat žalobu ani proti záznamu vyhotovenému žalovaným, neboť se nejednalo o rozhodnutí podle § 65 odst. 1 s. ř. s., ani proti údajnému fiktivnímu zamítavému rozhodnutí o odvolání, neboť žádné takové tehdejší právní úprava nepřipouštěla a nemohlo tedy existovat. Jeho žaloba tak měla být odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť nebyly splněny podmínky řízení z důvodu neexistence rozhodnutí, které by mohlo být podrobeno soudnímu přezkumu. Pokud krajský soud záznam vyhotovený žalovaným za rozhodnutí považoval a žalobu proti němu podanou odmítl jako opožděnou [podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s.], pochybil. Toto pochybení však nemělo vliv na zákonnost jeho usnesení, neboť výsledek řízení byl v souladu se zákonem - žaloba byla odmítnuta.

Stěžovatel tak na obranu svých práv využil nesprávný procesní institut. Místo aby se po podání řádné písemné žádosti o informace (Nejvyšší správní soud nemá dostatek informací k tomu, aby mohl posoudit, zda bylo oznámení stěžovatele ze dne 22. 8. 2006 skutečně podáno takovým způsobem, aby se jednalo o písemnou žádost ve smyslu § 14 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.) a po vyčerpání prostředků na ochranu proti nečinnosti v rámci správního řízení domáhal u soudu ochrany proti nečinnosti kanceláře žalovaného, která s rozhodnutím o jeho žádosti otálí, požadoval zrušení neexistujících rozhodnutí žalovaného. Nejvyšší správní soud v této souvislosti také zvažoval, zda by nemohla být stěžovatelova žaloba ze dne 7. 11. 2006 posouzena jako žaloba na ochranu proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. Dospěl však k závěru že nikoli, neboť je v ní jednoznačně a pregnantně obsažen stěžovatelův požadavek zrušit „fiktivní rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti o informaci“ a i jinak obsahuje veškeré náležitosti žaloby proti rozhodnutí správního orgánu. Ani poslední věta stěžovatelem navrženého výroku, kterou se domáhá toho, aby soud přikázal žalovanému poskytnout požadované informace, na uvedené nemá žádný vliv. Nejedná se totiž o stěžovatelovu žádost o odstranění nečinnosti, nýbrž o formulaci výroku striktně podle § 16 odst. 4 poslední věty zákona č. 106/1999 Sb. („...soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout“). Závěrem je třeba poukázat na to, že je to žalobce, kdo svým podáním určuje druh řízení, které bude vedeno, a soud není oprávněn toto žalobcovo určení z úřední povinnosti měnit, pokud je jeho záměr vyjádřený obsahem žaloby i navrženým petittem zcela jednoznačný, což v daném případě byl.

Vzhledem ke všemu uvedenému shledal Nejvyšší správní soud závěr obsažený ve výroku usnesení krajského soudu správným, byť částečně z jiných důvodů, a uplatněný důvod kasační stížnosti uvedený v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. tak nezjistil; proto kasační stížnost zamítl jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 (§ 120) s. ř. s., když stěžovatel ve věci úspěšný nebyl a žalovanému náklady řízení nevznikly.

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

V Brně dne 19. února 2008

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu