



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: **Občané Brna proti stavbě rychlostní komunikace R 34 v trase Kuřim-Troubsko, občanské sdružení**, se sídlem Opálkova 16, Brno, zastoupen JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátiská 330, Tábor, proti žalovanému: **Krajský úřad Jihomoravského kraje**, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o žalobě proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2006, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 10. 2007, č. j. 30 Ca 73/2006 - 38,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobci **se n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Shora označeným rozsudkem krajský soud zrušil fiktivní rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2006, a jemu předcházející fiktivní rozhodnutí Magistrátu města Brna ze dne 24. 12. 2005 o odepření informace, a vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení.

V odůvodnění krajský soud uvedl, že ohledně žádosti žalobce o informace podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále také jen „zákon“), dne 9. 12. 2005 nepostupoval Magistrát města Brna jako prvostupňový orgán podle § 14 odst. 3 písm. a) nebo b) zákona, ani požadované informace neposkytl, ani nevydal

rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 1 a 2 zákona. Proto dne 24. 12. 2005 nastala fikce vydání rozhodnutí o odepření informací dle § 15 odst. 4 věty první zákona. Proti fiktivnímu rozhodnutí prvostupňového orgánu podal žalobce dne 5. 1. 2006 odvolání. Podle § 57 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., správní řád, má prvostupňový orgán předložit odvolání správního orgánu druhého stupně do 30 dnů ode dne podání odvolání. Žalovanému proto běžela 15 denní lhůta pro jeho rozhodnutí nejpozději ode dne 4. 2. 2006. Žalovaný však o odvolání nerozhodl, a proto dne 19. 2. 2006 nastala dle § 16 odst. 3 zákona fikce vydání rozhodnutí, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí o odepření informací potvrzeno. V daném případě se přitom mělo jednat o poskytnutí informací, které se týkaly přenesené působnosti žalovaného.

Krajský soud dále konstatoval, že jestliže prvostupňový orgán ve skutečnosti odvolání žalobce žalovanému vůbec nepředložil, nelze toto pochybení vykládat k tíži žalobce tak, že lhůta žalovanému pro rozhodování o podaném odvolání nezačala běžet a fikce rozhodnutí tak nemohla nastat.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný včas podanou kasační stížností. Žalovaný považuje interpretaci § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., provedenou krajským soudem za nepřipustně extenzivní a zakládající stížní důvod spočívající v nesprávném posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., je právní skutečností rozhodnou pro počátek běhu lhůty k rozhodnutí o odvolání předložení odvolání prvostupňovým orgánem. Tato skutečnost však v daném případě nenastala a lhůta k rozhodnutí tak žalovanému vůbec nezačala běžet. Zákon č. 106/1999 Sb., přitom neupravuje fikci této právní skutečnosti.

Podstatné podle žalovaného je, že k předložení odvolání je povinen správní orgán prvního stupně – Magistrát města Brna, tedy třetí osoba odlišná od žalovaného. Přestože žalovaný považoval oznámení žalobce o podaném odvolání za právně irrelevantní, opakovaně vyzval (nad rámec svých povinností) prvostupňový orgán k předložení odvolání. Jiné účinné prostředky však žalovaný nemá. Přesto je žalovaný povinen nést nepříznivé důsledky rozsudku krajského soudu včetně náhrady nákladů řízení a poškození svého dobrého jména. Jestliže však žalovaný nemohl rozhodnout v důsledku nepředložení odvolání prvostupňovým orgánem, pak de facto za žalovaného rozhodl tento prvostupňový orgán, a to se všemi nepříznivými důsledky; takový stav nemohl zákonodárce zamýšlet.

Kromě toho žalovaný namítl, že v daném případě žalobce požadoval poskytnutí informací, které se týkaly přenesené působnosti prvostupňového orgánu, nikoli žalovaného, jak v napadeném rozsudku uvedl krajský soud.

Konečně žalovaný uvedl, že v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu je povinen o odvolání žalobce rozhodnout ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení, krajský soud mu však nevrátil správní spis, na jehož základě by tak mohl učinit. Ke své kasační stížnosti proto žalovaný připojil i návrh na přiznání odkladného účinku.

Nejvyšší správní soud přezkoumal na základě kasační stížnosti napadený rozsudek krajského soudu v souladu s § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které žalovaný ve své kasační stížnosti uplatnil, a dospěl k závěru, že tato stížnost není důvodná.

Při svém rozhodování vycházel Nejvyšší správní soud ze znění zákona č. 106/1999 Sb., účinného v době, kdy žalobce svou žádost o poskytnutí informací magistrátu podal, tedy ze znění zákona před účinností novely č. 61/2006 Sb. (srov. čl. II této novely).

Žalobce svou žádostí doručenou podatelně magistrátu dne 9. 12. 2005 žádal o poskytnutí informací – „kopie nahrávek veřejného projednávání Zadání Územního plánu města Brna“ konaného ve specifikované dny. Pořizování územně plánovacích podkladů patří do přenesené působnosti obce [srov. § 13 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) účinného v rozhodné době], přičemž veřejné projednání zadání územního plánu (§ 20 odst. 2 stavebního zákona) je v působnosti orgánu územního plánování, tedy obecního úřadu obce s rozšířenou působností či magistrátu statutárního města (§ 14 odst. 1 stavebního zákona ve spojení s § 139 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích). Proto i rozhodování o žádosti o poskytnutí informací týkajících se veřejného projednání zadání územního plánu náleží do přenesené působnosti magistrátu. Z ustanovení § 16 odst. 2 věta první a *a contrario* věta druhá vyplývá, že v takovém případě o odvolání proti rozhodnutí obecního úřadu či magistrátu rozhoduje povinný subjekt nejbližší vyššího stupně nadřazený povinnému subjektu. Tím je krajský úřad (srov. také § 14 odst. 2 stavebního zákona), který o odvolání rovněž rozhoduje v rámci své přenesené působnosti, byť tak zákon č. 106/1999 Sb. výslovně nestanoví (obdobně i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 56/2006 - 45, dostupný na www.nssoud.cz).

Stěžejní kasační námitkou je dle žalovaného nesprávný výklad § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., krajským soudem. Podle tohoto ustanovení *odvolací orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů od předložení odvolání povinným subjektem. Jestliže v uvedené lhůtě o odvolání nerozhodl, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil; za den doručení tohoto rozhodnutí se považuje den následující po uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání*. Spornou je pak otázka, od kdy začíná odvolacímu orgánu běžet 15 denní lhůta pro vydání jeho rozhodnutí v případě, že mu prvostupňový orgán nepředložil odvolání ve 30 denní lhůtě dle § 57 odst. 2 správního řádu, resp. zda vůbec začne tato lhůta odvolacímu orgánu běžet, pokud jako v tomto případě prvostupňový orgán odvolání žadatele ve skutečnosti vůbec nepředloží.

Krajský soud v napadeném rozsudku vyložil, že žalovanému začala lhůta k rozhodnutí o odvolání žalobce běžet uplynutím 30 denní lhůty podle § 57 odst. 2 správního řádu, bez ohledu na to, že mu prvostupňový orgán odvolání žalobce nepředložil, a proto uplynutím 45 dnů od podání odvolání nastala fikce rozhodnutí odvolacího orgánu. Žalovaný naproti tomu namítá, že v daném případě nemohla 15 denní lhůta pro jeho rozhodnutí ani začít běžet, protože prvostupňový orgán mu odvolání žalobce vůbec nepředložil.

Ve svém usnesení ze dne 4. 11. 2003, č. j. 7 A 76/2002 - 47, publikovaném pod č. 358/2004 Sb. NSS, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nepřímě aproboval

subsidiární aplikaci § 57 odst. 2 správního řádu a tedy započítávání 30 denní lhůty za účelem stanovení data fiktivního rozhodnutí odvolacího orgánu v případech, kdy odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí prvostupňového orgánu má devolutivní účinek; v uvedeném případě, kdy posuzoval stanovení data negativního fiktivního rozhodnutí o rozkladu proti prvostupňovému rozhodnutí, totiž rozšířený senát vyloučil aplikaci § 57 odst. 2 správního řádu s odůvodněním, že o rozkladu rozhoduje tentýž správní orgán jako v prvním stupni.

Žalovanému lze přisvědčit v tom, že zákon č. 106/1999 Sb. upravuje výslovně pouze fikci rozhodnutí prvostupňového a odvolacího orgánu, nikoli také fikci úkonu prvostupňového orgánu - předložení odvolání odvolacímu orgánu. Nelze však již souhlasit se závěry, které z toho žalovaný vyvozuje; v kontextu celého zákona č. 106/1999 Sb., je zjevné, že konstrukcí fiktivních rozhodnutí povinných subjektů obou stupňů má být žadatel o informace chráněn proti nečinnosti povinných subjektů bez ohledu na to, který ze správních orgánů se prodlevy dopustí či z jakých důvodů o žádosti (či odvolání) nerozhodne. Nezbytným základem této konstrukce fiktivních rozhodnutí je především stanovení okamžiku, kdy fikce vydání rozhodnutí ať již prvostupňového, nebo odvolacího orgánu nastává. Právo na svobodný přístup k informacím patří mezi základní práva chráněná Listinou základních práv a svobod a je mu poskytnuta odpovídající procesní ochrana, která je zajištěna právem podat odvolání, jakož i následným přístupem k soudu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 1 As 33/2006 - 48, publikovaný pod č. 1152/2007 Sb. NSS). Aby byl v daném případě zachován přístup žadatele o informace k soudní ochraně poskytované ve správním soudnictví, je zcela nezbytné, aby měl možnost jednoznačně určit, kdy nastala fikce vydání rozhodnutí o jeho odvolání. Pokud by byl správný výklad provedený žalovaným, pak by to pro žadatele o informace (i před novelou zákona č. 61/2006 Sb.) znamenalo, že žaloba proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. podaná po uplynutí 46 dnů od podání odvolání by byla předčasná. Žadatel by se nejprve po podání odvolání musel žalobou na ochranu proti nečinnosti podle § 79 a násl. s. ř. s. u správního soudu domáhat, aby bylo odvolacímu orgánu uloženo o odvolání rozhodnout, což by tento orgán mohl učinit i prostřednictvím fiktivního rozhodnutí. Teprve po té, by mohl žalobce napadnout (třeba i fiktivní) rozhodnutí žalobou podle § 65 s. ř. s. To by však ve svém důsledku vedlo k popření smyslu zákonné úpravy práva na přístup k informacím a práva na soudní ochranu.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že v případě, kdy prvostupňový správní orgán ve skutečnosti vůbec nepředloží odvolacímu orgánu odvolání žadatele o informace ve lhůtě 30 dnů od podání odvolání, jak stanoví § 57 odst. 2 správního řádu, nastane fikce vydání rozhodnutí o odvolání dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., a to 45. dnem od podání odvolání.

Pokud jde o další stížní námitky žalovaného (netýkající se přímo výkladu § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb.), musí zdejší soud již s ohledem na výše uvedené konstatovat, že k projednání žádosti žalobce o poskytnutí informace a jeho odvolání proti prvostupňovému fiktivnímu rozhodnutí sice byly příslušné orgány dvou samostatných veřejnoprávních korporací s vlastní právní subjektivitou – města a kraje, tyto orgány však postupovaly v rámci na ně zákonem přenesené státní správy, tedy v hierarchicky uspořádaných vztazích nadřízenosti a podřízenosti, kdy je zásadně nepřipustné, aby vůči

adresátům veřejné správy vystupovaly správní orgány nejednotně. Proto je jakákoli argumentace žalovaného v tom směru, že na něj neoprávněně dopadají negativní důsledky pochybení prvostupňového orgánu, či dokonce „třetí osoby“, zcela irrelevantní. Nicméně z uvedeného také vyplývá, že žalovaný může ve vztahu k magistrátu užít všechny prostředky, které mu právní řád svěřuje v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti obcí (srov. § 129 a násl. zákona o obcích, ve znění účinném od 1. 7. 2006).

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

Za situace, kdy Nejvyšší správní soud rozhodl ve věci samotné, nerozhodoval již samostatně o žádosti o přiznání odkladného účinku. Je nicméně třeba uvést na pravou míru tvrzení žalovaného, že v důsledku zrušujícího rozsudku krajského soudu je nucen rozhodnout o odvolání žalobce do 15 dnů od jeho doručení. Krajský soud svým výrokem zrušil nejen fiktivní rozhodnutí žalovaného, ale i jemu předcházející fiktivní rozhodnutí Magistrátu města Brna. Správní řízení o žádosti žalobce o poskytnutí informací se nabytím právní moci rozsudku krajského soudu (4. 12. 2007) vrátilo do fáze po podání žádosti před rozhodnutí magistrátu. V důsledku zrušení prvostupňového rozhodnutí tedy žalovaný nemá do okamžiku podání nového odvolání proti novému rozhodnutí Magistrátu o čem rozhodovat. Jestliže žalovaný v této souvislosti poukazuje na rozsudek zdejšího soudu ve věci sp. zn. 6 A 11/2002, je třeba upozornit, že v uvedeném případě byla žalovaným správním orgánem Komise pro cenné papíry, kdy v prvním stupni rozhoduje Komise pro cenné papíry a v druhém stupni její organizační část – prezidium, jinými slovy oprávnění rozhodnout o opravném prostředku (rozkladu) nepřecházelo na správní orgán nejbližší vyššího stupně, ale zůstalo u téhož správního orgánu. Proto zdejší soud v uvedeném rozsudku konstatoval, že žalovaná - Komise pro cenné papíry rozhodne v zákonem stanovené lhůtě, navíc přitom výslovně odkázal na ustanovení § 15 odst. 1 upravující rozhodování o žádosti v prvním stupni.

O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Žalobce neuplatnil nárok na náhradu nákladů řízení a ani ze soudního spisu nevyplynulo, že by mu nějaké náklady řízení vznikly.

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

V Brně dne 11. března 2008

JUDr. Lenka
Kaniová
předsedkyně senátu