



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 žalobkyně RNDr. H. L., CSc., zastoupené JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem se sídlem Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému Řediteli Krajského úřadu Jihomoravského kraje, se sídlem Žerotínovo nám. 3/5, Brno, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobkyně ze dne 7. 5. 2005, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2007, č. j. 29 Ca 176/2005 - 44,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 30. 11. 2007, č. j. 29 Ca 176/2005 - 44, **se zrušuje** a věc **se mu vrací** k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Shora označeným rozsudkem krajský soud vyhověl žalobě, již se žalobkyně domáhala zrušení fiktivního rozhodnutí Krajského úřadu Jihomoravského kraje o odeprání informací ze dne 15. 4. 2005 a fiktivního rozhodnutí žalovaného o odvolání žalobkyně (proti fiktivnímu rozhodnutí krajského úřadu jako orgánu prvního stupně) ze dne 7. 5. 2005.

Soud shledal, že krajský úřad ani nepostupoval podle § 14 odst. 3 písm. a) či b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném před nabytím účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), ani požadované informace neposkytl, takže bylo jeho povinností vydat rozhodnutí podle § 15 odst. 2 téhož zákona. Vzhledem k tomu, že takové rozhodnutí

nevydal, nastala fikce negativního zamítavého rozhodnutí. Proti němu podala žalobkyně odvolání, o němž žalovaný nerozhodl, takže nastala fikce vydání rozhodnutí, kterým bylo odvolání zamítnuto. Jednalo se přitom o rozhodování v samostatné působnosti kraje, takže v prvním stupni měl o poskytnutí informací rozhodovat krajský úřad, ve druhém stupni pak jeho ředitel. Vzhledem k tomu, že v dané věci byla podle krajského soudu vydána toliko rozhodnutí fiktivní, jež jsou ze své povahy podle judikatury Nejvyššího správního soudu zcela nepřezkoumatelná, rozhodl se krajský soud obě tato rozhodnutí zrušit z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a krajskému úřadu uložil, aby v dalším řízení buď poskytl požadované informace, nebo vydal rozhodnutí s náležitostmi podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím.

II.

Rozsudek krajského soudu napadl žalovaný (dále jen „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností. Domáhá se, aby Nejvyšší správní soud rozsudek krajského soudu zrušil a žalobu odmítl. Jako důvody kasační stížnosti označil nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] spočívající v nesprávném výkladu právního předpisu, zmatečnost řízení [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.] spočívající v nedostatku způsobilosti stěžovatel být účastníkem řízení a jinou vadu řízení před soudem, která měla za následek nezákonnost rozhodnutí ve věci samé [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal soud za základ svého rozhodnutí, byl v rozporu se správním spisem.

Stěžovatel předně vychází z toho, že z žádosti žalobkyně o poskytnutí informací, která byla do podatelny Krajského úřadu elektronicky doručena dne 31. 3. 2005, vyplývá, že žalobkyni bylo bezpochyby známo, ve kterém dokumentu lze srovnání nákladů variant R43 vyhledat, přesto se na tuto skutečnost tázala. Její žádost o poskytnutí informací tedy byla vnitřně nekonsistentní, rozporná a proto zmatečná a nedůvodná. Krajský úřad tedy ve snaze vyvarovat se formalistickému přístupu posoudil žádost jako žádost o konkretizaci informace žadatelce již známé (studie, o níž hovořil hejtman kraje). Proto žalobkyni zaslal přípis ze dne 11. 4. 2005, č. j. JMK 12525/2005 OHK, v němž poskytl všechny informace, které bylo v dané době možno k uvedené věci sdělit - tedy o pracích na studii o variantách R43 a termínu jejího dokončení. Studie byla v dané době ještě ve fázi zpracování, a nebylo možno o ní poskytnout bližší informace. Hejtman kraje v článku otištěném v denníku Rovnost dne 17. 3. 2005 pouze sdělil, že výsledky studie jsou známy, to však neznamená, že již také byly zaneseny do textu studie.

Stěžovatel se proto domnívá, že v dané věci byly žalobkyni poskytnuty všechny dostupné informace, takže nemohla nastat a také nenastala fikce rozhodnutí o neposkytnutí informací, neboť žádost o poskytnutí neexistujících informací nemůže vyvolat jiný následek než poskytnutí informace o neexistenci těchto listin. Takový postup přitom není odepřením informací podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, když požadovaná studie v době podání žádosti neexistovala. Nenastala-li fikce rozhodnutí o odepření informace v prvním stupni, nemohla pak nastat ani fikce rozhodnutí o odvolání proti domnělému fiktivnímu rozhodnutí ve stupni druhém. Podání žalobkyně ze dne 22. 4. 2005 proto krajský úřad považoval za novou žádost o informaci,

nikoli za odvolání, a i na ni připsím ze dne 3. 5. 2005 odpověděl. V této souvislosti pak stěžovatel uvádí, že žalobkyně nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem a proto je podle § 68 písm. a) s. ř. s. její žaloba nepřípustná. S těmito skutečnostmi se přitom krajský soud nevypořádal a nepřihlédl k nim.

Jakkoliv podle stěžovatele nebylo vydáno žádné správní rozhodnutí, tím méně rozhodnutí o odvolání, které by bylo možno napadnout žalobou, pokud už krajský soud posoudil tuto otázku opačně, je třeba určit, kdo měl být v této věci odvolacím orgánem. Požadovaná informace se nepochybně týká samostatné působnosti kraje, krajský úřad jednající v samostatné působnosti však obecně nemá svůj nadřízený orgán, a proto by měl dle ustanovení § 16 odst. 2, věty třetí zákona o svobodném přístupu k informacím, být tímto orgánem hejtman kraje, neboť povinným subjektem byl Jihomoravský kraj. Stěžovatel v této souvislosti odkázal i na rozsudek zdejšího soudu ze dne 25. 10. 2007, sp. zn. 4 As 7/2007). V žádném případě tak nemohl být žalovaným ve smyslu § 69 s. ř. s. stěžovatel - ředitel krajského úřadu.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalobkyně odmítl argumentaci stěžovatele o rozporuplnosti její žádosti o informace. Za rozporuplná a nekonzistentní naopak označila tvrzení stěžovatele, že ve své žádosti sama uvedla informaci, na níž se tázala, a tvrzení o neexistenci požadovaného dokumentu. Povinný subjekt mohl žalobkyni vyzvat k upřesnění žádosti o informace. Ve sdělení krajského úřadu ze dne 11. 4. 2005 však nelze na zcela konkrétně formulovanou žádost o informace nalézt žádnou odpověď, nelze z něj seznat, zda požadovaný dokument v předmětné době existoval, zda s ním povinný subjekt disponoval či nikoli. Tvrzení stěžovatele v tomto smyslu se nezakládá na pravdě. V daném přípise povinný subjekt pouze komentuje možné varianty vedení komunikace R43. Proto nelze toto sdělení považovat za poskytnutí informace, o jejím odepření přitom nebylo rozhodnuto.

Žalobkyně dále vyjádřila přesvědčení, že odvolacím orgánem v dané věci byl ředitel krajského úřadu a ztotožnila se tak závěrem krajského soudu.

III.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně poslala dne 31. 3. 2005 na elektronickou adresu Krajského úřadu Jihomoravského kraje žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím, v níž s odkazem na článek uveřejněný v Rovnosti dne 17. 3. 2005 požádala o informaci, ve kterém dokumentu lze vyhledat srovnání nákladů varianty R43 vedené Boskovickou brázdou a Bystrckou trasou.

Na tuto žádost odpověděl Krajský úřad Jihomoravského kraje, odbor kancelář hejtmána, připsím ze dne 11. 4. 2005, č. j. JMK 12525/2005 OKH. V něm krajský úřad popsal projednávání územní prognózy Jihomoravského kraje, a to zejména ve vztahu k projednávání trasy rychlostní silnice R 43 a jejím jednotlivým variantám. Dále Krajský úřad uvedl, že původní záměr studie byl doplněn tak, že bylo zadáno zpracování studie ve variantách, obě varianty tedy byly v době odesílání odpovědi zpracovávány s tím, že budou následně vyhodnoceny z hlediska dopravního, urbanistického a z hlediska vlivu na životní

prostředí. Dle smlouvy o dílo byl termín odevzdání stanoven na konec května 2005. Dne 12. 4. 2005 byl uvedený přípis elektronickou poštou zaslán žadatelce.

Žalobkyně zareagovala podáním ze dne 20. 4. 2005 (k poštovní přepravě podaným dne 21. 4. 2005) - odvoláním, adresovaným hejtmanku kraje prostřednictvím krajského úřadu. Sdělení odboru kanceláře hejtmanky jednoznačně identifikovalo žádost žalobkyně o poskytnutí informací, ale neodpovědělo na v této žádosti jasně položenou žádost o informaci o nákladech na jednotlivé trasy R43 a příslušném dokumentu. Z toho, že požadovanou informaci v zákonné lhůtě neobdržela, odvodila, že jí byla odepřena, o čemž bylo vydáno fiktivní rozhodnutí.

Krajský úřad, odbor kancelář hejtmanky, odpověděl na toto podání přípisem ze dne 3. 5. 2005, č. j. JMK 12525/2005 OKH, v němž uvedl, že v předchozím přípisu poskytl žalobkyni veškeré informace, které v souladu s § 14 odst. 3 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím vztahují k působnosti krajského úřadu, na nějž se žalobkyně obrátila. Nemohla tak nastat ani fikce rozhodnutí o odepření poskytnutí informace, takže neexistuje rozhodnutí, proti němuž by bylo možno podat odvolání. Proto podání žalobkyně označené jako odvolání posoudil krajský úřad jako opakovanou žádost o informace, k níž uvedl, že požadovaná informace již byla poskytnuta. Závěrem krajský úřad dodal, že ekonomická stránka věci není v působnosti krajského úřadu, nýbrž investora, tedy Ředitelství silnic a dálnic, a doporučil jí obrátit se na ně.

Žalobkyně svou žalobou podanou k poštovní přepravě dne 30. 6. 2005 napadla fiktivní rozhodnutí ředitele krajského úřadu ze dne 6. 6. 2005, kterým bylo zamítnuto její odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí krajského úřadu o odepření informací ze dne 15. 4. 2005, žalobu ke Krajskému soudu v Brně.

IV.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Mezi stěžovatelem a žalobkyní je sporná jednak právní otázka, zda bylo vydáno fiktivní rozhodnutí o žádosti žalobkyně, a dále otázka, zda bylo vydáno fiktivní rozhodnutí o jejím odvolání a kdo má být pokládán za původce takového rozhodnutí.

IV./a

Pokud jde o prvou z uvedených otázek, stěžovatel jako důvody kasační stížnosti označuje na jedné straně nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.) a na straně druhé vadu řízení (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) spočívající v tom, že skutkový stav, který vzal krajský soud za základ rozhodnutí, byl v rozporu se správním spisem. Nesprávné posouzení právní otázky může obecně spočívat v aplikaci nesprávného ustanovení právního předpisu na daný skutkový stav nebo v aplikaci sice správného ustanovení právního předpisu, avšak nesprávně interpretovaného. Podstata námitek stěžovatele spočívá v tom, že krajský soud na daný případ nesprávně aplikoval

ustanovení § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jestliže pak krajský soud dospěl k závěru, že bylo vydáno fiktivní rozhodnutí, jde o důsledek interpretace a aplikace citovaného ustanovení; krajský soud ve svém rozsudku skutečnost, že krajský úřad žalobkyni zaslal přípis ze dne 11. 4. 2005 nijak nezpochybnil. Důvod kasační stížnosti, který stěžovatel opírá o § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak není na místě.

Nejvyšší správní soud musí v první řadě zcela odmítnout argumentaci stěžovatele ohledně vnitřní rozpornosti žádosti žalobkyně o poskytnutí informací. V žádosti o informace žalobkyně odkázala na článek ve vydání deníku Rovnost ze dne 17. 3. 2005, v němž byl citován výrok hejtmána kraje, podle něhož jsou známy výsledky „studie“, podle které varianta vedení R43 boskovickou brázdou nebude levnější než varianta bystrckou trasou. Vlastní požadavek o poskytnutí informace žalobkyně formulovala tak, že chtěla vědět, ve kterém dokumentu lze vyhledat srovnání nákladů obou variant vedení komunikace R43. Z předmětného článku v deníku Rovnost přitom nevyplývá žádné bližší označení „studie“, o jejíchž výsledcích hejtman hovořil. Za těchto okolností je ze žalobkyní formulované žádosti o informace zcela zřejmé, že jí není znám název, resp. jakékoli bližší označení dokumentu, který by měl obsahovat výsledky studie (resp. studii samotnou) o porovnání nákladů variant vedení R43, o jejíchž výsledcích hovořil hejtman kraje v tisku.

Tvrzení, že žalobkyni byla informace, jejíž poskytnutí se domáhala, v době podání žádosti známá, je tedy poněkud nesmyslné. Posouzení žádosti žalobkyně jako vnitřně rozporné pak spíše koliduje se stěžovatelem tvrzenou snahou o vyvarování se formalistickému přístupu. Nadto stěžovatel zjevně toto hodnocení žádosti žalobkyně zaujal až s určitým časovým odstupem, když jej poprvé vznáší až ve své kasační stížnosti.

Interpretace žádosti žalobkyně o poskytnutí informací, resp. identifikace požadovaných informací, se zdejšímu soudu nejeví nijak složitá. Na formulovanou otázku se nabízí jednoduchá odpověď, a to uvedení označení dokumentu v němž má být obsažena studie porovnávající náklady obou variant vedení R43, o jejíchž výsledcích hovořil hejtman kraje, popřípadě další doprovodné informace ve smyslu § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nicméně krajský úřad na žádost žalobkyně reagoval sdělením, v němž popsal projednávání územní prognózy Jihomoravského kraje, a dále uvedl, že je zpracovávána studie, jejíž původní záměr byl změněn tak, že bylo zadáno projednání ve variantách, s tím, že tyto varianty budou vyhodnoceny z hlediska dopravního, urbanistického a vlivu na životní prostředí.

Jak již uvedl krajský soud, sdělení krajského úřadu zjevně „nedalo odpověď“ na otázku žalobkyně, tedy k poskytnutí požadované informace nedošlo. Sdělení krajského úřadu se totiž zcela míjelo s předmětem žádosti žalobkyně - tím byla studie k *nákladům* vedení obou variant R43, o jejíchž výsledcích hovořil hejtman kraje v tisku. Ze sdělení krajského úřadu však nelze ani náznakem vyvodit, že by se jím zmiňované dokumenty zabývaly právě srovnáním nákladů variant R43.

Toto sdělení krajského úřadu pak nelze považovat ani za rozhodnutí, jímž se žádosti žalobkyně nevyhovuje. Pro tento závěr není rozhodující, zda toto sdělení obsahuje

v dostatečné míře náležitosti rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím a § 47 odst. 5 správního řádu z r. 1967, či nikoli. Podstatné je, že sdělení nelze ani obsahově posoudit tak, že by jím (jak v kasační stížnosti tvrdí stěžovatel) krajský úřad žalobkyni sdělil, že jí požadovaný dokument nemá k dispozici a proto jí ho nemůže poskytnout. Jak je již uvedeno výše, v předmětném sdělení krajský úřad žalobkyni požadovaný dokument, tedy takový, který by obsahoval výsledky studie - srovnání nákladů obou variant R43, nijak nespecifikoval; proto je vyloučeno, aby krajský úřad zároveň konstatoval, že tento dokument nemá k dispozici. Sdělení krajského úřadu případně nelze vyložit ani tak, že existují pouze jím zmíněné dokumenty, ty ale srovnání nákladů obou variant R43 neobsahují.

Pokud krajský úřad reagoval sdělením, které obsahově (materiálně) nijak s předmětem žádosti o informace nekorespondovalo (srov. obdobně rozsudek ze dne 25. 10. 2007, č. j. 4 As 7/2007 - 91, dostupný na www.nssoud.cz), jde o situaci srovnatelnou co do důsledků pro postavení žalobkyně se situací, kdy by krajský úřad zůstal zcela pasivní; předmětné sdělení krajského úřadu totiž ve skutečnosti neobsahovalo žádný projev vůle (opačně srov. rozsudek ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80, dostupný na www.nssoud.cz) ve vztahu k žádosti žalobkyně.

Proto je na místě přisvědčit závěru, který učinila jak žalobkyně, tak i krajský soud, a to že nastala podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím fikce rozhodnutí, jímž byla informace odepřena.

IV./b

Nicméně stěžovateli je třeba přisvědčit ohledně důvodnosti druhé námitky, a to včetně jeho odkazu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 10. 2007, č. j. 4 As 7/2007 - 91.

V uvedeném rozsudku zdejší soud, byť pouze nad rámec nezbytného posouzení, uvedl i svůj právní názor, že za dřívější úpravy obsažené v ustanovení § 16 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, jeho větě třetí, byl za situace, kdy povinným subjektem byl kraj, odvolacím orgánem nikoli ředitel krajského úřadu, nýbrž přímo hejtman kraje.

Tento právní závěr pak zdejší soud potvrdil i v rozsudku ze dne 28. 12. 2007, č. j. 4 As 48/2007 - 80 (dostupném na www.nssoud.cz), kde podrobně rozebral rozdíl mezi přenesenou a samostatnou působností kraje a působností k poskytování informací týkajících se těchto dvou kolejí činnosti krajského úřadu a na půdorysu zákona o krajích dospěl k tomuto závěru: „*Pokud je povinným subjektem kraj, za něhož podle § 66 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou krajský úřad, přičemž požadovaná informace se týká činnosti spadající do samostatné působnosti kraje, pak rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu ten, kdo stojí v jeho čele, tedy hejtman příslušného kraje. Ten ostatně podle § 61 odst. 3 písm. f) zákona o krajích odpovídá za informování občanů o činnosti kraje (v poznámce pod čarou je přitom uveden odkaz na zákon č. 106/1999 Sb.).*“

Fiktivní rozhodnutí o odvolání je tak třeba i v nyní posuzovaném případě připsat hejtmanovi Jihomoravského kraje. Jak rovněž poukazuje stěžovatel v kasační stížnosti, v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s. není osoba žalovaného určena tvrzením žalobce, ale kogentně ji určuje zákon. Je tedy věcí soudu, aby v řízení jako s žalovaným jednal s tím, kdo skutečně žalovaným má být, a ne s tím, koho chybně označil v žalobě žalobce (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 10. 2004, č. j. 5 Afs 16/2003 - 56, publikované pod č. 534/2005 Sb. NSS).

IV./c

Nejvyšší správní soud tedy pro účely dalšího řízení shrnuje, že poté, co bylo vydáno fiktivní rozhodnutí krajského úřadu o neposkytnutí informace žalobkyní požadované, podala žalobkyně odvolání. Toto její podání, označené jako odvolání, pak bylo skutečně odvoláním, a nikoli pouze novou žádostí o informace, jak dovozoval krajský úřad, který vycházel z toho, že požadované informace byly poskytnuty sdělením ze dne 11. 4. 2005. O tomto odvolání pak mělo být rozhodnuto, a to hejtmanem Jihomoravského kraje, jak plyne z výše citované judikatury. Pokud hejtman nerozhodl, je zde třeba mít zato, že vydal zamítavé rozhodnutí fiktivní.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo než rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Krajský soud totiž kromě fiktivního rozhodnutí krajského úřadu, zrušil i fiktivní rozhodnutí ředitele krajského úřadu o odvolání proti tomuto rozhodnutí, přestože toto fiktivní rozhodnutí je nutno pokládat za vydané hejtmanem Jihomoravského kraje. Takový postup je nutno považovat z jeho strany za nesprávné posouzení právní otázky [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. V dalším řízení pak bude krajský soud vázán posouzením charakteru rozhodnutí správních orgánů o odepření informací, jak je výše popsal zdejší soud, a jako s žalovaným bude jednat ve smyslu výše citované judikatury s hejtmanem kraje.

Zdejší soud má za to, že na základě všeho, co bylo výše uvedeno, je výsledek dalšího řízení před krajským soudem plně předvídatelný.

V.

Součástí kasační stížnosti byla též žádost o přiznání odkladného účinku. O ní rozhodl zdejší soud svým usnesením ze dne 22. 4. 2008, č. j. 1 As 33/2008 - 67, které nabylo právní moci dne 9. 5. 2008.

Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V takovém případě rovněž krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. května 2008

JUDr. Lenka
Kaniová
předsedkyně senátu