



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Občané za ochranu kvality bydlení v Brně - Kníničkách, Rozdrojovicích a Jinačovicích, občanské sdružení**, se sídlem U Luhu 23, Brno - Kníničky, zast. JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, se sídlem Převrátílská 330, Tábor, proti žalovanému: **Úřad městské části města Brna, Brno - střed**, se sídlem Dominikánská 2, Brno, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2007, č. j. 31 Ca 105/2006 - 34,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se žalobou proti nečinnosti podanou u Krajského soudu v Brně dne 13. 6. 2006 domáhal, aby krajský soud žalovanému uložil podle § 81 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.”), vydat do 15 dnů od právní moci rozsudku rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 12. 3. 2006 a aby žalovanému zároveň nařídil požadované informace poskytnout. V předmětné žádosti žalobce požádal o informace týkající se usnesení Rady městské části Brno – střed č. 183.24. R43, přijatého na 83. zasedání rady konaném dne 25. 1. 2006, jímž bylo schváleno „*vedení rychlostní komunikace R43 v souladu s ÚPmB v návaznosti na již realizované dopravní stavby v tzv. Bystřcké stopě*“. Žalobce namítal, že se žalovaný krom porušování práva žalobce na rychlé vyřízení věci dopouští též porušování jeho práva na svobodný přístup k informacím podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a podle § 4 a § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o informacích“).

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že v zákonem stanovené lhůtě na žalobcovu žádost o informaci reagoval, když mu sdělil, že postupoval v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích. Zasedání Rady městské části jsou neveřejná, do zápisu mohou nahlížet pouze členové zastupitelstva obce, přičemž tyto materiály jsou případným podkladem pro rozhodování zastupitelstva obce. Žalovaný dále konstatoval, že stížnost žalobce byla nesprávně podána podle zákona č. 61/2006 Sb., ačkoli je to v rozporu s jeho přechodnými ustanoveními; přesto žalovaný v zákonem stanovené lhůtě reagoval odkazem na své předchozí vyjádření.

Žalobce na vyjádření žalovaného replikoval, že podle § 15 odst. 1 zákona o informacích, nevyhoví-li povinný subjekt žádosti byť i jen zčásti, vydá o tom rozhodnutí ve lhůtě pro vyřízení žádosti, s výjimkou případů v citovaném zákoně uvedených. Zákon o informacích neumožňuje povinnému subjektu vyřídit žádost o informace pouhým sdělením, že požadované informace nelze poskytnout. Pokud tedy žalovaný žádosti v zákonné lhůtě plně nevyhověl, ani v této době neučinil jiný zákonem předpokládaný krok k vyřízení žádosti, nedodržel žádnou z lhůt předpokládanou zákonem o informacích a byl tudíž nečinný. K otázce účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. žalobce uvedl, že tento zákon byl v době podání žádosti o informace účinný a žádost měla být vyřizována podle novelizovaného znění zákona o informacích. Nabytí účinnosti novely bylo stanoveno v jejím čl. VI dnem 1. 1. 2006. Vzhledem ke skutečnosti, že zákon č. 61/2006 Sb. byl publikován ve Sbírce zákonů teprve dne 8. 3. 2006, lze ve shodě s ustanovením § 3 odst. 3 věty druhé zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, uzavřít, že v daném případě byl stanoven dřívější počátek účinnosti, připadající nejdříve na den publikace předpisu. Pokud byl žalovaný toho názoru, že se na věc vztahuje zákon o informacích ve znění před účinností zákona č. 61/2006 Sb. nemohl obsahově posoudit stížnost jinak, než jako odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného a podle toho měl následně jednat.

Krajský soud v Brně usnesením ze dne 4. 4. 2007, č. j. 31 Ca 105/2006 – 34, žalobu odmítl a dále rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení. V odůvodnění konstatoval, že žalobce podal stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace, a to podle § 16a zákona o informacích, ve znění zákona č. 61/2006 Sb. Navzdory tomu, že zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím stanoví, že nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2006, jeho účinnost dnem 1. 1. 2006 by mohla nastat jen v případě, že by byl k tomuto datu vyhlášen ve Sbírce zákonů. K tomu však nedošlo. Podle § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnost patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Zákon č. 61/2006 Sb. byl vyhlášen ve Sbírce zákonů dne 8. 3. 2006 a po uplynutí patnáctidenní lhůty tedy nabyl účinnosti dne 23. 3. 2006. Podle přechodných ustanovení čl. II zákona č. 61/2006 Sb. platí, že pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí dosavadní právní předpisy. Žalobce v posuzovaném případě postupoval po neobdržení požadované informace podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím, který nebylo možno v jeho věci aplikovat, neboť žádost o informace byla podána dne 14. 3. 2006. Krajský soud konstatoval, že žalobce nepostupoval ve shodě s platnou právní úpravou, když nevyužil možnosti podání odvolání jakožto řádného

opravného prostředku proti rozhodnutí první instance, přičemž ani obsahově by podanou stížnost podle § 16a zákona o svobodném přístupu k informacím nebylo možno posuzovat jako řádné odvolání proti rozhodnutí prvního stupně, a to pro zcela jiný odlišný právní režim a charakter řízení vyplývající ze znění zákona o informacích v době před nabytím účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. Krajský soud dále konstatoval, že v posuzované věci počítal zákon o informacích s institutem fiktivního rozhodnutí o odepření informace (§ 15 odst. 4), proti kterému se bylo lze domáhat ochrany jen žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 s. ř. s., a to jen po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon (§ 5 s. ř. s.). Žalobce podal žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu podle § 79 s. ř. s., přičemž existovalo fiktivní rozhodnutí správního orgánu, proti kterému bylo možno se bránit žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., tedy v jiném procesním režimu ochrany veřejných subjektivních práv. Krajský soud uzavřel, že obsah žaloby určuje druh a charakter řízení ve správním soudnictví, které nelze libovolně zaměňovat nebo směšovat. Jestliže je přípustná žaloba proti rozhodnutí správního orgánu, žalobce se nemůže domáhat ochrany žalobou nečinnosti (nebo jinou žalobou) a naopak. Pokud v dané věci žalobce podal žalobu k ochraně svých práv za podmínek vyplývajících z § 4 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a § 79 odst. 1 věta druhá s. ř. s., je žaloba nepřipustná a soud musí takovou žalobu na ochranu proti nečinnosti správního orgánu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

Proti tomuto usnesení podal žalobce (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Stěžovatel považuje za nesprávný názor krajského soudu, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti dne 23. 3. 2006. Podle názoru stěžovatele lhůta 15 dnů od vyhlášení právního předpisu do nabytí účinnosti, která je uvedena v § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, je stanovena pouze jako podpůrná obecná úprava pro situaci, kdy konkrétní právní předpis nemá žádné ustanovení o účinnosti. Pokud konkrétní právní předpis takové ustanovení má, není žádných pochyb, že se použije jako *lex specialis*, což ostatně sám zákon č. 309/1999 Sb., výslovně předpokládá, když z něj vyplývá, že právní předpis může stanovit nabytí účinnosti pozdější, a vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, i dřívejší, nejdříve však dnem vyhlášení. Legislativní proces přijetí zákona č. 61/2006 Sb. se pozdržel, přičemž v zákoně zůstalo stanoveno nabytí jeho účinnosti dnem 1. 1. 2006, tedy dnem před vyhlášením tohoto zákona. Je evidentní, že úmyslem zákonodárce bylo stanovit datum účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. co nejdříve. Z ústavního hlediska spočívajícího v zákazu retroaktivity práva nebylo možné docílit požadované účinnosti ke dni 1. 1. 2006. Ústavní překážka však trvala pouze do data 8. 3. 2006, kdy byl zákon č. 61/2006 Sb. vyhlášen ve Sbírce zákonů a podle názoru stěžovatele není důvodu, aby od uvedeného dne nebyl zákon účinný, když tomu nebrání ani Ústava, ani zákon č. 309/1999 Sb., a vůlí zákonodárce bylo stanovit účinnost co nejdříve. Stěžovatel má za to, že z rozhodnutí krajského soudu není zřejmé, na základě jakých úvah soud dospěl k závěru, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti až dne 23. 3. 2006. Podle stěžovatele se patnáctidenní legisvakanční doba uplatní pouze v případě, kdy v právním předpise není den účinnosti stanoven vůbec. V daném případě však den účinnosti právního předpisu stanoven byl a s ohledem na další ustanovení zákona č. 306/1999 Sb. při vědomí ústavněprávních mantinelů lze ustanovení čl. VI zákona č. 61/2006 Sb. správně vyložit pouze tak, že se tento zákon stal účinným dnem svého vyhlášení, tj. dnem 8. 3. 2006. Dále stěžovatel konstatoval, že bylo odpovědností správních orgánů posoudit stížnost žalobce podle jejího obsahu. Pokud byl žalovaný toho názoru, že se na věc vztahuje zákon o informacích ve znění před

účinností zákona č. 61/2006 Sb., nemohl obsahově posoudit stížnost jinak než jako odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného a podle toho následně jednat, k čemuž však nedošlo. Podle stěžovatele došlo v důsledku nesprávného postupu krajského soudu k tomu, že mu byla odňata nejen zaručená ochrana proti nečinnosti správního orgánu, ale i možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných v jeho věci. Bylo-li by totiž v posuzované věci skutečně žalovaným vydáno fiktivní rozhodnutí, znamenalo by to, že by stěžovatel již neměl možnost brojit proti vydání tohoto rozhodnutí odvoláním, resp. správní žalobou proti fiktivnímu rozhodnutí o svém odvolání kvůli uplynutí zákonem stanovené lhůty k jejímu podání. Stěžovatel uzavřel, že chybné posouzení otázky nabytí účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. krajským soudem způsobilo vydání nezákonného rozhodnutí o odmítnutí žaloby, a navrhl, aby Nejvyšší správní soud usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 4. 4. 2007, č. j. 31 Ca 105/2006 – 34, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ustanovením § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti, přitom sám neshledal vady uvedené v odst. 3 citovaného ustanovení, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.

Z obsahu správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel podáním ze dne 12. 3. 2006 (žalovanému doručeno dne 14. 3. 2006) požádal o informace týkající se usnesení Rady městské části Brno – střed č. 183.24. R43, přijatého na 83. zasedání rady konaném dne 25. 1. 2006, jímž bylo schváleno „*vedení rychlostní komunikace R43 v souladu s ÚPmB v návaznosti na již realizované dopravní stavby v tzv. Bystrcké stopě*“. Stěžovatel požádal o

- 1) předání kopie všech materiálů předložených do rady k tomuto bodu jednání,
- 2) informaci, která usnesení byla k téže záležitosti radou nebo zastupitelstvem městské části přijata za období od 1. 1. 2004 až doposud,
- 3) předání kopií všech materiálů předložených do rady k usnesením uvedeným sub 2.

Žalovaný na tuto žádost reagoval přípisem ze dne 16. 3. 2006, č. j. 060014962/KRAL/VED/004, ve kterém konstatoval, že na uvedené dotazy již odpověděl dopisem ze dne 8. 2. 2006, sp. zn. VED 010600040, který přikládá v příloze. V dopise ze dne 8. 2. 2006 žalovaný uvedl, že na jeho internetových stránkách jsou občanům k dispozici usnesení z jednání rady. Konstatoval dále, že požadované kopie materiálů předkládaných do rady není možno zaslat, neboť do zápisu ze schůze rady mohou nahlížet podle § 101 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), pouze členové zastupitelstva obce.

Podáním ze dne 9. 4. 2006 (žalovanému doručeno dne 10. 4. 2006), jež stěžovatel označil jako stížnost podle § 16a zákona o informacích, se stěžovatel domáhal, aby mu byly všechny požadované informace poskytnuty. Poukázal na § 15 odst. 1 a § 16a zákona o informacích, zdůraznil, že se jedná o stížnost ve smyslu zákona o informacích a upozornil

na obdobný případ, ve kterém Magistrát města Brna požadované informace (materiály připravené pro jednání rady) nejprve odmítl poskytnout, ale následně, „*když byl osloven soudem*“, svůj postoj přehodnotil a informace poskytl.

Žalovaný na uvedenou stížnost stěžovatele reagoval přípisem ze dne 26. 4. 2006, č. j. 060014962/KRAL/VED/005, ve kterém opětovně odkázal na svůj přípis ze dne 8. 2. 2006, sp. zn. VED 010600040.

Výtkou, že žalovaný neposoudil stížnost podle zákona o informacích jako odvolání se Nejvyšší správní soud nebude zabývat, neboť směřuje k meritornímu přezkoumání rozhodnutí žalovaného. Otázkou řešenou v tomto řízení o kasační stížnosti ovšem může být jen to, zda krajský soud postupoval v souladu se zákonem, pokud stěžovatelu žalobu odmítl.

V posuzovaném případě se primárně jedná o posouzení otázky platnosti a zejména pak účinnosti zákona č. 61/2006 Sb., kterým byl novelizován mimo jiné zákon o informacích. Správné vyřešení této otázky je totiž klíčové pro posouzení toho, zda krajský soud postupoval správně, odmítl-li žalobu proti nečinnosti žalovaného.

Nejvyšší správní soud při posouzení této věci vychází z toho, že Česká republika je podle čl. 1 odst. 1 Ústavy svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana. Součástí právního řádu každého skutečně demokratického a materiálně pojímaného právního státu jsou rovněž právní principy, byť by třeba nebyly zákonodárcem výslovně formulovány. Nejvyšší správní soud na tomto místě připomíná usnesení rozšířeného senátu ze dne 11. 1. 2006, č. j. 2 Afs 66/2004 – 53, v němž je mimo jiné uvedeno, že „*podle imperativu ústavně konformní interpretace a aplikace právních předpisů jsou všechny subjekty aplikující právo povinny postupovat tak, aby zvolený výklad právních předpisů byl souladný s ústavností, a to ve smyslu výslovného znění konkrétních ústavních norem i ústavních principů a hodnot, nezřídka v ústavních textech expressis verbis, nevyjádřených. Teprve pokud takový výklad možný není, je na místě protiústavní ustanovení právních předpisů k tomu příslušným mechanismem odstranit.*“.

Jedním ze základních a nejdůležitějších principů materiálního právního státu je princip právní jistoty. Ten má několik aspektů (např. možnost spolehnout se na ochranu a pomoc státu při prosazování svých oprávněných zájmů a nároků, předvídatelnost a nestrannost rozhodnutí státních orgánů). V posuzované věci však největší roli hraje aspekt principu právní jistoty spočívající v povinnosti státu zajistit každému možnost seznámit se s textem právní normy. Tato možnost nastává nejdříve okamžikem publikace právní normy. Právo tvorce by tedy měl postupovat zvláště bedlivě a pečlivě nejen při tvorbě právní normy, ale také při její publikaci, resp. v rámci postupu k její publikaci směřujícího. Podstatné je, aby byla každému dána možnost k seznámení se s právní normou. Z povinnosti státu zajistit znalost práva pak vyvěrá zásada *ignorantia iuris neminem excusat*. Tato zásada by bez umožnění seznámení se s právní normou vůbec nemohla platit, neboť pokud by stát neumožnil seznámení se s textem právní normy, adresát právní normy by vůbec nevěděl jaké povinnosti mu právní norma ukládá a jaká práva mu z právní normy vyplývají. Pokud by nebylo každému umožněno se s textem právní normy seznámit, nebyl by naplněn ani požadavek sdělnosti právní normy. Ten totiž obnáší nejenom jasnost, přehlednost a srozumitelnost právní normy, ale také možnost adresátů k seznámení se s

jejím textem. Nejvyšší správní soud dále připomíná vázanost státu právem, tedy že stát je nejen tvůrcem právních norem, ale zároveň je i jejich adresátem. Jinými slovy, také sám stát je vázán ústavou, ústavními zákony, zákony a dalšími právními akty.

Základem právní úpravy procesu vyhlášení zákonů je čl. 52 Ústavy, podle jehož odst. 1 je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen, přičemž podle odst. 2 způsob vyhlášení zákona a mezinárodní smlouvy stanoví zákon. Tímto zákonem je zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

Podle § 1 odst. 1 citovaného zákona se ve Sbírce zákonů vyhláší uveřejněním svého plného znění ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády, právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady a právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností.

Citovaný zákon v § 3 odst. 1 stanoví, že tyto právní předpisy nabývají platnosti dnem svého vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Podle § 3 odst. 2 téhož zákona je dnem vyhlášení právního předpisu den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví.

Podle § 3 odst. 3 pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Podle ustálené legislativní praxe se v každém právním předpise výslovně stanoví den nabytí jeho účinnosti. Ustanovení § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., obsahuje dvě pravidla vztahující se k účinnosti právních předpisů. K aplikaci pravidla zakotveného v § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb., podle kterého pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, dochází s ohledem na současnou legislativní praxi zřídka. Toto ustanovení zákona č. 309/1999 Sb. tedy slouží jako jakási „pojistka“ pro případ možného opomenutí zákonodárce týkajícího se stanovení účinnosti schvalovaného právního předpisu v průběhu legislativního procesu. Věta druhá § 3 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. pak zákonodárci umožňuje ve výjimečných případech z důvodu obecného zájmu stanovit dřívější počátek účinnosti, než činí obecná doba *vacatio legis* (15 dnů), nejdříve však lze účinnost právního předpisu stanovit na den jeho vyhlášení. Je zřejmé, že s ohledem na zásadu „neznalost zákona neomlouvá“ by adresáti právních norem měli mít dostatek času na seznámení se s právní normou, a dřívější počátek účinnosti, než činí obecná doba legisvakance by proto měl být zákonodárcem stanoven pouze v opravdu výjimečných a nezbytných případech.

V posuzovaném případě byl zákon č. 61/2006 Sb. vyhlášen v částce 26 Sbírky zákonů dne 8. 3. 2006, přičemž čl. VI tohoto zákona stanoví jeho účinnost ke dni 1. 1. 2006. Je zjevné, že k datu 1. 1. 2006 tento zákon účinnosti nabýt nemohl, neboť v takovém případě by se jednalo o retroaktivitu, neboli zpětnou účinnost právního předpisu, která je obecně nepřípustná. Retroaktivní norma je v rozporu s principem právní jistoty, neboť platí, že podle současného právního předpisu zásadně není možné posoudit lidské chování, právní skutečnosti či právní vztahy, které se uskutečnily před tím, než právní předpis

nabyl účinnosti. Zákaz retroaktivity souvisí i se samotnou funkcí právních předpisů, které svým adresátům ukládají, jak se mají chovat po dobu jejich účinnosti, a proto zásadně platí jen do budoucna. Zákonodárce by totiž v retroaktivním právním předpisu žádal po jeho adresátech, aby splnili povinnosti, jež v době, kdy je měli splnit, vůbec neexistovaly. V této souvislosti lze poukázat na nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 1995, sp. zn. IV. ÚS 215/94, ve kterém Ústavní soud konstatoval, že ke znakům právního státu neoddělitelně patří princip právní jistoty a ochrany důvěry občana v právo a že tento postup zahrnuje zákaz retroaktivity právních norem, resp. jejich retroaktivního výkladu.

Analýza principu retroaktivity je obsažena také v nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 2. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96 (Sbírka rozhodnutí, svazek 7, nálezu č. 13; vyhlášen pod č. 63/1997 Sb.), ve kterém se Ústavní soud zabýval i otázkou možných výjimek z nepřípustnosti retroaktivity právních norem. Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že z principu ochrany důvěry občanů v právo vyplývá, že princip nepřípustnosti retroaktivity nelze vztáhnout na zpětné působení právních norem, jež nepředstavují zásah do právní jistoty, resp. nabytých práv. Příkladem takového zpětného působení je situace, v níž za předpokladu rozdílných trestněprávních úprav v době spáchání skutku a v době rozhodování o něm, se skutek posuzuje dle právní úpravy, jež je pro pachatele výhodnější (čl. 40 odst. 6 věta druhá Listiny základních práv a svobod). V souvislosti s analýzou principu retroaktivity je dále nutné zabývat se otázkou možných výjimek z nepřípustnosti retroaktivity právních norem. Je přitom nezbytné rozlišovat posuzování nepřípustnosti pravé a nepravé retroaktivity. U retroaktivity pravé platí zásada obecné nepřípustnosti, ze které existují striktně omezené výjimky přípustnosti, u retroaktivity nepravé platí naopak zásada obecné přípustnosti, ze které existují výjimky její nepřípustnosti. Pravou retroaktivitu *„lze ospravedlniti nanejvýše tam, kde právní povinnost pro minulost stanovená již dříve alespoň jako mravní povinnost byla pocítována“*.

Z výše uvedeného vyplývá, že čl. VI zákona č. 61/2006 Sb. vyhlášeném v částce 26 Sbírky zákonů dne 8. 3. 2006, stanovící účinnost tohoto zákona ke dni 1. 1. 2006 není možné v žádném případě aplikovat. Při posouzení účinnosti předmětného zákona tak k tomuto ustanovení není možné přihlížet. To vyplývá z článku 52 odst. 1 Ústavy, podle kterého je k platnosti zákona třeba, aby byl vyhlášen. V posuzovaném případě předcházela účinnost zákona více než o dva měsíce dni jeho platnosti. Zákon tedy nebyl k datu, v němž měl být účinný ani platný; tím spíše tak nemohl být účinný. To, že k čl. VI. zákona č. 61/2006 Sb., nelze přihlížet plyne rovněž výše uvedeného zákazu retroaktivního výkladu norem. Čl. VI zákona č. 61/2006 je tedy absolutně neaplikovatelný, čehož jediným možným důsledkem je pohlížet na něj, jako kdyby vůbec neexistoval, a při stanovení okamžiku nabytí účinnosti tohoto zákona postupovat podle zákona č. 309/1999 Sb. Správnost tohoto postupu potvrzuje také judikatura Ústavního soudu, který ve věci sp. zn. Pl. ÚS 19/98 mimo jiné vyslovil, že v demokratickém právním státě, který je chápán především jako materiální právní stát, nelze připustit užití platného zákonného ustanovení způsobem, který odporuje některé z fundamentálních ústavních zásad. Z mnoha myslitelných výkladů zákona je třeba v každém případě použít pouze takový, který respektuje ústavní principy (je-li takovýto výklad možný), a ke zrušení ustanovení zákona pro neústavnost přistoupit teprve, nelze-li dotčené ustanovení použít, aniž by byla porušena ústavnost (princip minimalizace zásahu). Poukázat lze také na nálezu sp. zn. III. ÚS 303/04 ve kterém Ústavní soud konstatoval, že obecné soudy nejsou ani při interpretaci práva nikterak vyvázány z imperativu plynoucího z čl. 4 Ústavy, neboť ochrana ústavnosti

v demokratickém právním státě není a nemůže být pouze úkolem Ústavního soudu, nýbrž musí být úkolem celé justice. V možnostech ústavního soudnictví je v této souvislosti klást akcenty na nejdůležitější otázky, případně korigovat nejextrémnější excesy. Ústavní soud ve své judikatuře (např. nálezy sp. zn. III. ÚS 4/97, III. ÚS 86/98) také opakovaně zdůrazňuje, že jednou z funkcí Ústavy, zvláště ústavní úpravy základních práv a svobod, je její "prozařování" celým právním řádem. Smysl Ústavy spočívá nejen v úpravě základních práv a svobod, jakož i institucionálního mechanismu a procesu utváření legitimních rozhodnutí státu (resp. orgánů veřejné moci) nejen v přímé závaznosti Ústavy a v jejím postavení bezprostředního pramene práva, nýbrž i v nezbytnosti státních orgánů, resp. orgánů veřejné moci interpretovat a aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod.

To, že stanoví-li právo tvorce nabytí účinnosti právního předpisu dnem předcházejícím jeho publikaci, je třeba s takovým právním předpisem zacházet, jako by ustanovení o nabytí jeho účinnosti absentovalo lze kromě výše uvedeného dovodit také z judikatury Evropského soudního dvora. Je možno poukázat na rozsudek ze dne 25. 1. 1979, sp. zn. 98/78 ve věci A. Racke v Hauptzollamt Mainz týkající se mimo jiné publikace nařízení Evropských společenství, v jehož bodě 15 Evropský soudní dvůr vyslovil, že *základní princip práva společenství vyžaduje, aby opatření přijaté orgánem veřejné moci nebylo aplikovatelné před tím, než ti, jichž se dotýká dostanou příležitost se s tímto nařízením seznámit.*

Nejvyšší správní soud má na rozdíl od stěžovatele za to, že zákon č. 61/2006 Sb. nemohl nabýt účinnosti ani dnem 8. 3. 2006, tedy dnem svého vyhlášení. Stěžovatel v kasační stížnosti dovozuje, že bylo vůli zákonodárce stanovit účinnost zákona č. 61/2006 Sb. na co nejdříve. Podle názoru Nejvyššího správního soudu však nelze pochybení zákonodárce spočívající v tom, že v zákoně č. 61/2006 Sb. vyhlášeném ve Sbírce zákonů dne 8. 3. 2006 stanovil datum účinnosti zákona ke dni 1. 1. 2006, vykládat jako vůli zákonodárce stanovit účinnost tohoto zákona co nejdříve a využít tak možnost, kterou mu poskytuje věta druhá § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb. Výše uvedené pouze svědčí o pravděpodobných těžkostech a průtazích, ke kterým došlo při schvalování zákona č. 61/2006 Sb., nikoli o úmyslu zákonodárce. Pokud by totiž zákonodárce skutečně zamýšlel stanovit účinnost zákona č. 61/2006 Sb. již na den jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů (den platnosti), tedy pokud by se rozhodl využít možnosti dané větou druhou § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb., nepochybně by (i s ohledem na výše uvedenou legislativní praxi) odpovídající datum účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. výslovně uvedl (např. klasickou formulací: „Tento zákon nabývá účinnosti dnem jeho vyhlášení.“). Z věty druhé § 3 odst. 3 zákona č. 309/1999 Sb. rovněž vyplývá, že nabytí účinnosti zákona lze stanovit nejdříve na den jeho vyhlášení. Ostatně ani kdyby nebylo této zákonné úpravy, obdobný požadavek by bylo nepochybně možné dovodit z principu demokratického právního státu postulovaného v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. V posuzovaném případě však byla účinnost zákona č. 61/2006 Sb. stanovena na den předcházející o více než dva měsíce datu jeho vyhlášení ve Sbírce zákonů. Pochybení zákonodárce v průběhu legislativního procesu je tak více než zjevné a nelze z něj vyvozovat úmysl zákonodárce týkající se stanovení účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. na den jeho publikace. Ustanovení § 3 odst. 3 věta první zákona č. 309/1999 Sb. pak výslovně stanoví, že pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. Lze tedy uzavřít, že krajský soud dospěl ke správnému závěru, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl v souladu s § 3

odst. 3 větou první zákona č. 309/1999 Sb. účinnosti až po uplynutí zákonem subsidiárně stanovené patnáctidenní legisvakancní lhůty, tedy dne 23. 3. 2006.

K námitce stěžovatele, že z rozhodnutí krajského soudu není zřejmé, na základě jakých úvah soud dospěl k závěru, že zákon č. 61/2006 Sb. nabyl účinnosti dne 23. 3. 2006, Nejvyšší správní soud konstatuje, že lze připustit, že se krajský soud mohl otázkou účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. zabývat podrobněji, avšak pokud tak neučinil, nelze jeho postup označit za vadu, jež by měla vliv na zákonnost jeho rozhodnutí, neboť krajský soud postupoval přesně v intencích shora podané argumentace a její jádro je v odůvodnění napadeného usnesení obsaženo. Krajský soud tedy uvedl důvody, z nichž lze seznat, jakými úvahami se řídil; stejně tak odůvodnění umožňuje posoudit, zda tyto úvahy jsou v souladu s právem či nikoliv.

Vzhledem k tomu, že žádost stěžovatele o informace ze dne 12. 3. 2006 byla žalovanému doručena dne 14. 3. 2006, bylo v posuzovaném případě potřeba postupovat i ode dne 23. 3. 2006 podle zákona o informacích ve znění účinném do 22. 3. 2006, a to s ohledem na čl. II zákona č. 61/2006 Sb., podle kterého se pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt (zde žalovaný) obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona použijí dosavadní právní předpisy.

Ze zákona o informacích ve znění účinném do 22. 3. 2006 vyplývá, že je-li podána písemná žádost o poskytnutí informace a povinný subjekt žádosti, byť i jen částečně nevyhoví, je podle § 15 odst. 1 zákona povinen o tom vydat rozhodnutí [s výjimkou případů, kdy žádost podle § 14 odst. 2 nebo § 14 odst. 3 písm. b) odloží], a to ve lhůtě, kterou pro vyřízení žádosti zákon stanoví (§ 14 odst. 3, popř. odst. 5 zákona o informacích). Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě pro vyřízení žádosti informace neposkytne a ani nevydá rozhodnutí, jímž zcela nebo zčásti žádosti nevyhověl, zákon pro takový případ v ustanovení § 15 odst. 4 stanoví, že bylo vydáno rozhodnutí, kterým bylo poskytnutí informace odepřeno. Proti takovému rozhodnutí je možno prostřednictvím povinného subjektu podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Odvolací orgán je povinen o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí (stejně tak i proti „skutečnému“ rozhodnutí, kterým bylo odepřeno poskytnutí informace) rozhodnout do 15 dnů od předložení odvolání povinným subjektem; pokud se tak nestane, i pro tento případ zákon konstruuje vydání fiktivního rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení napadeného rozhodnutí. Krajský soud tedy dospěl i v této otázce ke správnému závěru, že žalobce podal žalobu na ochranu před nečinností správního orgánu ačkoli existovalo fiktivní rozhodnutí správního orgánu. Reálné (faktické) rozhodnutí o stěžovatelově žádosti o poskytnutí informací totiž neexistuje – v žádném případě za ně nelze považovat jednovětý přípis žalovaného ze dne 16. 3. 2006, v němž odkazuje na svůj předchozí dopis (viz výše v partiích věnovaných reprodukci obsahu správního spisu). Tento přípis nejenže není rozhodnutím správního orgánu ve formální smyslu, ale nevykazuje ani alespoň materiální znaky správního rozhodnutí.

Z výše uvedeného vyplývá, že zákon o informacích ve znění účinném do 22. 3. 2006 připouští podat proti rozhodnutí o odepření poskytnutí informace (a to i proti rozhodnutí fiktivnímu) řádný opravný prostředek, jímž je odvolání a ve správním soudnictví se tak lze domáhat ochrany žalobou podle části třetí hlavy druhé dílu prvního (§ 65 a násl.

s. ř. s.) až poté, kdy žalobce vyčerpá řádné opravné prostředky. Ze zákona o informacích ve znění účinném do 22. 3. 2006 tedy vyplývá, že je vyloučena možnost nečinnosti správního orgánu, neboť podle § 15 odst. 4 zákona o informacích pokud je správní orgán fakticky nečinný (informace neposkytne, ani nevydá rozhodnutí, jímž zcela nebo zčásti žádosti o informace nevyhověl) má se za to, že vydal fiktivní rozhodnutí, kterým bylo poskytnutí informace odepřeno. V případě, že se jedná o fiktivní rozhodnutí odvolacího správního orgánu, je proti takovému fiktivnímu rozhodnutí přípustná žaloba ve správním soudnictví.

V posuzované věci stěžovatel se domáhal ochrany před nečinností správního orgánu prvního stupně. Ten však – jak bylo právě popsáno – „vydal“ o jeho žádosti negativní fiktivní rozhodnutí. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu je ovšem nečinnostní žaloba pojmově vyloučena tam, kde již bylo ve věci vydáno rozhodnutí, neboli § 79 odst. 1 s. ř. s. chrání před nečinností správního orgánu s důsledkem nerozhodování ve věci samé, nikoliv však před jinými procesními vadami rozhodnutí či správního řízení, nebo před rozhodnutími nezákonnými z hlediska práva hmotného (viz např. rozsudek ze dne 31. 1. 2008, č. j. 9 As 76/2007 – 52, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2004, č. j. 2 Ans 1/2004 – 64, publikovaný pod č. 670/2005 Sb. NSS).

K námitce stěžovatele, že mu nesprávným postupem krajského soudu byla odňata nejen zaručená ochrana proti nečinnosti správního orgánu, ale i možnost soudního přezkumu správních rozhodnutí vydaných v jeho věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovateli již uplynula lhůta k podání řádného opravného prostředku (odvolání) ve správním řízení, nicméně nic mu nebrání, aby opětovně požádal o poskytnutí těch samých informací, jež požadoval v posuzovaném případě, a pokud mu nebudou poskytnuty, pak podniknout příslušné kroky nejprve ve správním a posléze případně v soudním řízení. Uvedený závěr je také důsledkem zásady *ignorantia iuris non excusat* a zásady *vigilantibus et non dormientibus iura subveniunt*. Ostatně o tom, že stěžovateli se jevílo přinejmenším jako možné, že se má postupovat podle starého práva, svědčí i spis, vedený u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 4 As 57/2007, kde stěžovatel je totožný se stěžovatelem ve věci nyní souzené a kde žádost o informace byla podána dne 20. 3. 2006 a kde stěžovatel důsledně vychází z použitelnosti starší právní úpravy zákona o informacích (tj. před novelou č. 61/2006 Sb.).

Se zřetelem k výše uvedenému neshledal Nejvyšší správní soud námitky uvedené v kasační stížnosti důvodnými a proto kasační stížnost podle ust. § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť stěžovatel nebyl v kasační stížnosti úspěšný a žalovanému žádné náklady řízení nevznikly (§ 60 odst. 1 a § 120 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 28. listopadu 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu