



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Karla Šimky a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobkyně: **PhDr. H. P.**, zastoupené Mgr. Dominikou Kovaříkovou, advokátkou se sídlem Olomouc, Riegrova 337/14, proti žalovanému: **Ministerstvo kultury**, se sídlem Praha 1, Maltézské náměstí 1, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti usnesení Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2008, čj. 9 Ca 142/2008 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** právo na náhradu nákladů řízení **nepřiznává**.
- IV. Odměna advokátky Mgr. Dominiky Kovaříkové **se určuje** částkou 2400 Kč. Tato částka bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobkyně požádala dne 13. 12. 2004 o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též „informační zákon“). Adresátem žádosti byl Národní památkový ústav a jejím předmětem byly dotazy na počet osob zaměstnaných u Národního památkového ústavu v pozici „právník“ a na průměrný denní plat a hodinovou odměnu těchto zaměstnanců. Dotázaný subjekt na žádost o poskytnutí informací nereagoval, stěžovatelka proto podala proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 15 odst. 4 informačního zákona odvolání datované k 3. 1. 2005. Jelikož žalobkyně ani poté neobdržela požadované informace ani rozhodnutí o jejich neposkytnutí, podala žalobu k Městskému soudu v Praze

(dále jen „městský soud“), v níž se domáhala zrušení obou fiktivních negativních rozhodnutí.

Městský soud rozsudkem ze dne 26. 2. 2008, čj. 11 Ca 279/2007 - 137, zrušil fiktivní rozhodnutí Ministerstva kultury (dále jen „ministerstvo“) o odvolání žalobkyně ze dne 3. 1. 2005 a věc vrátil ministerstvu k dalšímu řízení.

Žalobkyně poté podala žalobu proti dalšímu fiktivnímu rozhodnutí ministerstva o jejím odvolání ze dne 3. 1. 2005, v níž dovozovala, že na základě uvedeného rozsudku městského soudu ze dne 26. 2. 2008, který byl žalovanému doručen dne 7. 2. 2008, začala znovu běžet lhůta k vydání řádného rozhodnutí o odvolání. Vzhledem k tomu, že tato lhůta marně uplynula, bylo podle žalobkyně vydáno další fiktivní rozhodnutí o jejím odvolání.

Městský soud usnesením ze dne 28. 11. 2008, čj. 9 Ca 142/2008 - 57, odmítl žalobu ze dne 1. 4. 2008 podanou žalobkyní proti fiktivnímu rozhodnutí ministerstva. Městský soud v odůvodnění svého usnesení uvedl, že po vydání rozsudku městského soudu ze dne 26. 2. 2008 nebylo vydáno „další“ fiktivní rozhodnutí ministerstva, neboť již byl v účinnosti informační zákon ve znění zákona č. 61/2006 Sb., který fikci rozhodnutí nepřipouští. Z přechodných ustanovení zákona č. 61/2006 Sb. lze totiž dovodit, že se použijí dosavadní předpisy pouze pro vyřízení žádosti u povinného subjektu. Odvolací řízení se tak řídí informačním zákonem ve znění od 23. 3. 2006 a subsidiárně zákonem č. 500/2004 Sb., správní řád. Městský soud poukázal na to, že ministerstvo vydalo dne 28. 3. 2008 rozhodnutí čj. 3524/2008, kterým zrušilo negativní fiktivní rozhodnutí Národního památkového ústavu ze dne 29. 12. 2004 a vrátilo věc k dalšímu řízení, v němž bude projednána žádost žalobkyně. Žalobou napadené fiktivní rozhodnutí tak podle městského soudu neexistuje, což je neodstranitelným nedostatkem podmínky řízení. Městský soud proto podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. žalobu odmítl. Městský soud zároveň podotkl, že i za účinnosti informačního zákona ve znění do 22. 3. 2006 se mohl uplatnit institut fiktivního rozhodnutí jen jedenkrát, neboť zákon vázal počátek běhu lhůty pro rozhodnutí o odvolání od předložení odvolání povinným subjektem, nikoliv od zrušujícího rozhodnutí soudu.

Proti tomuto usnesení městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost. Podle stěžovatelky nebyly splněny podmínky pro odmítnutí její žaloby. Městský soud nesprávně aplikoval informační zákon ve znění po novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb. Článek II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. stanoví, že „pro vyřízení žádostí, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí dosavadní právní předpisy.“ „Vyřízení žádosti“ podle stěžovatelky znamená konečné uspokojení žadatele o informace, anebo existenci pravomocného rozhodnutí o odepření informací. Je nepřípustné, aby na řízení před povinným subjektem byl aplikován informační zákon ve znění před novelou a na odvolací řízení ve znění po novele. Článek II odst. 1 zákona č. 61/2006 Sb. není možné vykládat tak, že by se týkal pouze prvoinstanční fáze v řízení o zpřístupňování informací, neboť vydané rozhodnutí není pravomocné; jde stále o žádost, která nebyla vyřízena, a na postup při jejím vyřizování je nutno použít dosavadní předpisy. Pokud bylo již pravomocné rozhodnutí zrušeno soudem, jde podle

stěžovatelky opět o řízení o původní žádosti. Stěžovatelka argumentovala tím, že pokud by za účinnosti informačního zákona před novelou podal žadatel odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí zpřístupnit informace a o několik málo dnů po podání tohoto odvolání by vstoupil v účinnost zákon č. 61/2006 Sb., muselo by podle výkladu městského soudu být odvolání zamítnuto. Odvolání by se posuzovalo podle informačního zákona ve znění po novele, ovšem tento zákon již nezná institut odvolání v případě, že informace poskytnuty nebyly. Podle nového znění informačního zákona se v takovýchto situacích použije institutu stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace. Aplikace informačního zákona ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. na celé řízení o poskytnutí informací je proto jediným správným postupem. V posuzovaném případě měl být na celou věc aplikován informační zákon ve znění před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., a to včetně existence fikce negativního rozhodnutí. Jestliže ministerstvo vydalo po uplynutí lhůty k rozhodnutí o odvolání reálné rozhodnutí, šlo o rozhodnutí ve věci již jednou rozhodnuté.

Ministerstvo se ke kasační stížnosti nevyjádřilo.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí městského soudu v mezích důvodů vymezených stížnostními body (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a shledal, že kasační stížnost není důvodná.

Podle přechodných ustanovení zákona č. 61/2006 Sb. platí, že *„pro vyřízení žádosti, které povinný subjekt obdržel přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona, se použijí dosavadní právní předpisy“*.

Z tohoto ustanovení nelze dovodit závěr, že se dosavadní právní předpisy mají aplikovat pouze na řízení před správním orgánem prvního stupně. Uvedený závěr by se opíral o čistě jazykový výklad výrazu „vyřízení žádosti“ obsažený v jeho § 15 odst. 1 informačního zákona ve znění účinném před novelou provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. i ve znění účinném po ní a v odst. 4 téhož paragrafu ve znění účinném před zmíněnou novelou. Takový jazykový výklad by vycházel z toho, že znamená-li „vyřízení žádosti“ podle dikce uvedených ustanovení v podstatě řízení před prvoinstančním povinným subjektem (neboť uvedené výrazy zákon používá právě jen v souvislosti s řízením prvoinstančním, zatímco pro druhoinstanční řízení používá termínu „odvolání“), musí totožný pojem užitý v přechodných ustanoveních zákona č. 61/2006 Sb. mít zásadně shodný význam (srov. bod 21 usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 5. 2010, čj. 4 Ads 77/2007 - 91, www.nssoud.cz).

V daném případě však existují rozumné důvody pro závěr, že v tomto zvláštním případě zákonodárce, který uvedeného pojmu užil v přechodných ustanoveních zákona č. 61/2006 Sb., jím nemínil pouze řízení před povinným subjektem I. stupně, nýbrž také řízení o odvolání. Důvodem, pro který je třeba pojem „vyřízení žádosti“ v přechodných ustanoveních zákona č. 61/2006 Sb. vykládat širě, je zjevný záměr historického zákonodárce opřený o logické a teleologické argumenty a vedený snahou zachovat právní jistotu žadatelů o informaci. V důvodové zprávě k zákonu č. 61/2006 Sb. je k přechodným ustanovením uvedeno, že *„z důvodu právní jistoty žadatele o informaci a s ohledem na rozsah navrhovaných změn se navrhuje dokončovat již započaté procesy v režimu stávajícího zákona“* (důvodová zpráva k návrhu zákona č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb.,

o svobodném přístupu k informacím ze dne 11. 5. 2005, sněmovní tisk 991/0, dostupný v digitálním depozitáři na internetové stránce PS PČR www.psp.cz). Záměrem historického zákonodárce tak bylo dokončení řízení u již podaných žádostí o informace podle dosavadních předpisů v zájmu ochrany právní jistoty a dobré víry žadatelů o informaci, případně v zájmu zajištění kontinuity řízení. Vzhledem k tomu, že zákon č. 61/2006 Sb. přinesl významné změny především procesního charakteru, nedávalo by žádný rozumný smysl, aby správní orgány rozhodovaly o žádosti o informace podle informačního zákona před novelou provedenou zákonem č. 62/2006 Sb., zatímco o odvolání by bylo rozhodováno již podle úpravy nové. Nejvyšší správní soud proto souhlasí s právním názorem stěžovatelky, že městský soud nesprávně aplikoval informační zákon ve znění po novele provedené zákonem č. 61/2006 Sb.

Rozšířený senát usnesením ze dne 28. 7. 2009, čj. 8 Afs 51/2007 – 87, www.nssoud.cz, publ. pod č. 1926/2009 Sb. NSS, na jehož odůvodnění Nejvyšší správní soud pro stručnost odkazuje, rozhodl, že *„soud ve správním soudnictví vždy v posuzované věci zkoumá, zda právní předpis nebo jeho ustanovení, která byla použita, na věc skutečně dopadají.“* Dále uvedl: *„Použití právního předpisu nebo jeho ustanovení, která na věc nedopadají, je důvodem zrušení přezkoumávaného rozhodnutí správního orgánu (rozsudku krajského soudu), mohlo-li mít za následek nesprávné posouzení pro věc rozhodujících skutkových či právních otázek obsažených v námítkách. Soud nezruší takové rozhodnutí, u něhož je možné bez rozsáhlejšího doplňování řízení dospět k závěru, že i přes užití práva, které na věc nedopadá, by výsledek řízení při užití odpovídajícího práva byl týž.“*

V posuzovaném případě dospěl městský soud ke správnému závěru o neexistenci fiktivního rozhodnutí ministerstva, a to i přes nesprávnou aplikaci informačního zákona ve znění od 23. 3. 2006. Městský soud v odůvodnění svého rozhodnutí správně uvedl, že i za účinnosti informačního zákona ve znění do 22. 3. 2006 se z povahy věci mohl uplatnit institut fiktivního rozhodnutí jen jedenkrát, neboť zákon vázal počátek běhu lhůty pro rozhodnutí o odvolání na předložení odvolání povinným subjektem, nikoliv na doručení zrušujícího rozsudku soudu povinnému subjektu.

Podle § 16 odst. 3 informačního zákona ve znění účinném do 22. 3. 2006 platí, že *„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.“*

S tímto ustanovením je spjata dvojí možná interpretace. Podle první se institut fiktivního rozhodnutí uplatní i po zrušení tohoto rozhodnutí soudem, neboť se řízení vrací do stadia před vydáním rozhodnutí o odvolání. Podle druhé interpretace se počátek lhůty, po jejímž marném uplynutí vzniká fikce negativního rozhodnutí, neváže na doručení zrušujícího rozsudku soudu a fikce rozhodnutí se již v této procesní situaci neuplatní. V daném případě lze považovat druhý z výkladů za přesvědčivější, neboť zaručuje reálnou a účinnou soudní ochranu veřejného subjektivního práva na informace. První výklad by totiž vedl k tomu, že by povinný subjekt či odvolací orgán mohly opakovaně neposkytnout informace bez toho, aby sdělily důvody pro jejich odepření, a to jednoduše tak, že by po zrušení předchozího fiktivního rozhodnutí soudem zůstaly opět nečinné. Žadatel o informace by se dostal do bezvýchodné situace, neboť by mohl vždy brojit proti

fiktivním rozhodnutím žalobou u správního soudu, avšak při nečinnosti správního orgánu by se nikdy nedozvěděl důvod odeprání požadovaných informací. Vzhledem k institutu fiktivního rozhodnutí by rovněž nemohl podat žalobu proti nečinnosti správního orgánu ve smyslu § 79 a násl. s. ř. s., neboť by v jeho věci vždy uplynutím času vzniklo negativní rozhodnutí (ač fiktivní, a tudíž nepřezkoumatelné). Institut fiktivního rozhodnutí nelze vykládat tak, že jeho účelem bylo připustit opakovanou nečinnost povinného subjektu či odvolacího orgánu. Jak již vyslovil Krajský soud v Ostravě v rozsudku ze dne 15. 2. 2007, čj. 22 Ca 258/2005 - 52, publ. pod č. 1231/2007 Sb. NSS, první interpretace by vedla k nekonečnému „ping pongu“ mezi soudem a správními orgány, což odporuje nejen smyslu a účelu informačního zákona, ale i článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že v posuzovaném případě nemohlo vzniknout fiktivní rozhodnutí ministerstva, proti kterému byla namířena žaloba stěžovatelky, neboť zákonná fikce o vydání negativního rozhodnutí se neuplatní poté, co bylo předchozí fiktivní rozhodnutí zrušeno správním soudem. Městský soud proto zcela správně žalobu odmítl pro nedostatek podmínek řízení.

Nejvyšší správní soud dodává, že se k první z nastíněných výkladových alternativ přiklonil s ohledem na to, že od 1. 1. 2003 existuje v českém právu institut žaloby na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, kterým lze tento orgán přimět k vydání skutečného rozhodnutí, takže ochranu žadatele o informaci není nezbytné zajišťovat institutem fiktivního rozhodnutí resp. není nezbytné uplatnit v pochybnostech tento institut i tam, kde existují jiné účinné prostředky ochrany před nečinností povinného subjektu. Nejvyšší správní soud proto nevylučuje, že záměrem historického zákonodárce při přijetí zákona bylo uplatnění institutu fiktivního rozhodnutí opakovaně, tedy i po zrušení rozhodnutí odvolacího orgánu soudem. Takový záměr historického zákonodárce by byl v době, kdy byl informační zákon přijímán, zcela pochopitelný a rozumný. Takto uplatněný institut fiktivního negativního rozhodnutí by totiž za neexistence bezprostřední soudní ochrany proti nečinnosti správního orgánu byl poměrně účinnou ochranou proti nečinnosti povinného subjektu. V daném případě však Nejvyšší správní soud záměr historického zákonodárce ani nezkoumal, neboť i kdyby takovým opravdu byl, nemohl by s ohledem na změnu procesního prostředí, k níž došlo od 1. 1. 2003, být dostatečně silným argumentem pro přijetí druhé z výkladových alternativ předestřených shora.

Nejvyšší správní soud na základě výše uvedeného zhodnotil kasační stížnost ve svém celku jako nedůvodnou, jakkoli jádro stížní námitky stěžovatelky bylo, jak již řečeno, důvodné. V řízení před městským soudem tedy byly splněny podmínky pro odmítnutí žaloby. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné jiné vady, k nimž by musel přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.), Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 s. ř. s. Stěžovatelka nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměla úspěch, žalovanému správnímu orgánu, kterému by jinak jakožto úspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů příslušelo, náklady řízení nevznikly.

Stěžovatelce byla pro řízení soudem ustanovena zástupkyní advokátka a podle § 35 odst. 8 s. ř. s. platí v takovém případě odměnu advokátky včetně hotových výdajů stát. Podle § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů,

náleží advokátce odměna za jeden úkon právní služby (písemné podání soudu) 2100 Kč (§ 11 odst. 1 písm. d) citované vyhlášky) a náhrada hotových výdajů v částce 300 Kč (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky), celkem tedy 2400 Kč. Uvedená částka bude zaplacená z účtu Nejvyššího správního soudu do 60 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně 20. července 2010

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu