

Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 16.7.2009 sp. zn. 8 As 36/2008-111 takto:

II. Kasační stížnost se zamítá.

Z odůvodnění:

Žalovaný správním aktem uvedeným v záhlaví rozhodl ve věci stížnosti žalobkyně na postup při vyřizování žádosti o poskytnutí informace podle § 16a odst. 1 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „zákon o informacích“), tak, že potvrdil postup povinného subjektu, tedy Krajského úřadu Olomouckého kraje, odboru kultury a památkové péče. Ten na žádost o poskytnutí informace podle citovaného zákona odpověděl přípisem ze dne 7. 9. 2006, čj. KUOK 93504/2006.

Žalobkyně napadla rozhodnutí žalovaného u Městského soudu v Praze žalobou, který ji rozsudkem ze dne 19. 2. 2008, čj. 9 Ca 151/2006 - 55, jako nedůvodnou zamítl.

Městský soud uvedl, že žalovaný poskytl žalobkyni dostatečnou informaci v souladu se skutečností, že předmětné jednání, jehož se žádost žalobkyně o informaci týkala, se neuskutečnilo v rámci žádného správního řízení, nýbrž na základě oznámení o poškození národní kulturní památky, což žalobkyni již bylo sděleno dopisy ze dne 9. 5. 2006 a 22. 2. 2006. Žalovaný tento postup správně shledal dostatečným a jen upřesnil, že šlo o šetření za účelem zjištění rozsahu škod v důsledku havárie topného systému a to před zahájením řízení o vydání závazného stanoviska. Skutečnost, že povinný subjekt neuvedl ve své odpovědi procesní postavení zúčastněných osob, není odepřením informace, neboť tyto osoby se v žádném procesním postavení při předmětném jednání nenacházely. V tomto případě proto postačovalo žalobkyni sdělit, že došlo k provedení místního šetření jako nezbytného opatření k prověření rozsahu škod. Oprávněným k takovému zjištění je Národní památkový ústav, uvedené šetření tedy bylo úkonem správce národní kulturní památky dle § 9 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, v součinnosti s Krajským úřadem Olomouckého kraje jako orgánem státní památkové péče dle § 25 odst. 1 téhož zákona, směřujícím ke splnění povinnosti péče o národní kulturní památku.

Žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) brojila proti rozsudku městského soudu včasnou kasační stížností, v níž uplatnila námitky odpovídající § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonnost napadeného rozhodnutí stěžovatelka spatřuje v nesprávném posouzení šetření na místě samém a setrvává na stanovisku, že tento úkon je nutno považovat za postup správního orgánu v oblasti veřejné správy, a to z důvodů uvedených již dříve v replice ze dne 30. 11. 2007. V tomto smyslu pak ani nelze označení procesního postavení osob chápat ve smyslu výkladu platné právní normy coby stanovení jejího obsahu a povinnost poskytnout informaci tak nebyla splněna z důvodu absence pravdivosti a úplnosti.

O vlastní kasační stížnosti Nejvyšší správní soud uvažil takto:

V daném případě bylo mezi účastníky řízení sporné, a pro rozhodnutí v této věci zejména podstatné, zda žalobkyni byla poskytnuta informace pouze částečně, aniž bylo o zbytku žádosti rozhodnuto o odmítnutí [§ 16a odst. 1 písm. c) zákona o informacích], a zda tedy stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace byla důvodná.

Podle § 9 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči vlastník kulturní památky je povinen na vlastní náklad pečovat o její zachování, udržovat ji v dobrém stavu a chránit ji před ohrožením, poškozením, znehodnocením nebo odcizením. Kulturní památku je povinen užívat pouze způsobem, který odpovídá jejímu kulturně politickému významu, památkové hodnotě a technickému stavu. Je-li kulturní památka ve státním vlastnictví, je povinností organizace, která kulturní památku spravuje nebo ji užívá nebo ji má ve vlastnictví, a jejího nadřízeného orgánu vytvářet pro plnění uvedených povinností všechny potřebné předpoklady.

Byl-li v daném případě dotýčný úkon proveden mimo správní řízení - před jeho zahájením, toliko k získání základní informace o stavu kulturní památky - o plnění povinností dle cit. ustanovení (zjištění rozsahu škod způsobených v důsledku havárie topného systému), tedy mimo řízení upravené správním řádem či jiným procesním předpisem, který vymezuje postavení právnických či fyzických osob zúčastněných na tomto řízení, nelze pojmově uvažovat o tomto procesním postavení. Uvedení osob, které se zúčastnily tohoto jednání bylo postačující. Není proto možné ani dovodit, že by neposkytnutím informace o procesním postavení došlo k situaci uvedené v § 16a odst. 1 písm. c) zákona o informacích. Na tom nemůže nic měnit odlišný názor stěžovatelky, že se o úkon ve vlastním správním řízení jednalo, resp. mělo jednat. Proto v souladu s § 16a odst. 6 písm. a) zákona o informacích žalovaný postup povinného subjektu potvrdil

a žaloba proti uvedenému rozhodnutí byla právem zamítnuta. Kasační stížnost tedy nebyla shledána důvodnou.

Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 11.6.2009 sp. zn. 9 As 67/2008-68 takto:

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2008, č. j. 8 Ca 119/2006 – 31, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z Odůvodnění:

Napadeným usnesením městský soud žalobu stěžovatelky odmítl, když v odůvodnění uvedl, že v rozhodnutí zdejšího soudu ze dne 13. 9. 2007, č. j. 9 As 29/2007 - 71, ve znění opravného usnesení ze dne 20. 9. 2007, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že *Ministerstvo kultury je nejen nadřízeno Národnímu památkovému ústavu, jak o tomto vztahu hovoří ustanovení § 25 odst. 2 zákona o státní památkové péči, ale je tomu tak i ve smyslu § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., neboť je výslovně (byť a contrario) určeno subjektem nadřízeným a žádný zvláštní zákon nestanoví jinak. Z citovaných právních norem nelze také nijak dovodit nějaká omezení v oblasti subordinačních vztahů.*

Městský soud dále uvedl, že z předloženého spisového materiálu a z vyjádření žalovaných zjistil, že odvolání stěžovatelky nebylo nadřízenému orgánu k rozhodnutí vůbec postoupeno. Uzavřel proto, že vzhledem k této skutečnosti nemohlo ani dojít k vydání fiktivního rozhodnutí a městskému soudu tedy nezbylo, než žalobu jako předčasnou ve smyslu ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), odmítnout.

Stěžovatelka v kasační stížnosti uvedla, že v souladu s platnou právní úpravou podala odvolání, čímž vyčerpala všechny možné prostředky k nápravě, které jí zákon ukládá před podáním správní žaloby, a je bez právního významu, zda povinný subjekt předmětné odvolání předložil či nepředložil k rozhodnutí Ministerstvu kultury. Takové pochybení nemůže jít k tíži účastníka a ustanovení § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. nemůže být aplikováno.

V dané věci je stěžejní spornou otázkou, zda dojde k vydání fiktivního negativního rozhodnutí za předpokladu, že povinný subjekt nepostoupí odvolání odvolacímu orgánu. Jde tedy nejprve o zodpovězení otázky, od kterého okamžiku počíná běžet lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání ve smyslu § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. zda vůbec lhůta pro vyřízení odvolání počne běžet, pokud povinný subjekt nepostoupí odvolání odvolacímu orgánu. Městský soud dovodil, že nečinností povinného subjektu lhůta pro vyřízení odvolání vůbec nepočala běžet, a proto v tomto důsledku nemohlo ani dojít k vydání fiktivního rozhodnutí o neposkytnutí požadovaných informací a žaloba stěžovatelky je z tohoto důvodu předčasná.

Nejvyšší správní soud se s názorem městského soudu neztotožňuje. Městský soud vycházel pouze z doslovného znění ustanovení § 16 zákona o poskytování informací, s tím, že pouze na základě gramatického výkladu odepřel stěžovateli právo přístupu k soudu, čímž porušil jedno ze základních ústavních práv stěžovatelky, a to právo na spravedlivý proces.

Městský soud při svém velmi strohém odůvodnění opomněl, že v souladu s ustanovením § 20 odst. 4 zákona o poskytování informací se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení, nestanoví-li tento zákon jinak.

Z výkladu § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím lze podle zdejšího soudu dovodit, že na řízení o odvolání se vztahoval § 57 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení („starý správní řád“), a po 1. 1. 2006 ustanovení § 88 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád („nový správní řád“). Podle obou citovaných právních předpisů byl správní orgán povinen postoupit odvolání a odvolací spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání. Patnáctidenní lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu dle zákona o svobodném přístupu k informacím proto počíná běžet buď od momentu faktického postoupení odvolání povinným subjektem odvolacímu orgánu, nebo, nedojde-li k postoupení odvolání v zákonem stanovené lhůtě, marným uplynutím lhůty pro postoupení.

Obdobný závěr lze dovodit také z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2003, č. j. 7 A 76/2002 - 47, který dovodil, že jakkoli se podle § 61 odst. 3 správního řádu ustanovení o odvolacím řízení použijí přiměřeně i na řízení o rozkladu, pojmově je v řízení o rozkladu vyloučena aplikace § 57 odst. 2 správního řádu. V tomto řízení je totiž orgán, který o něm rozhoduje, a správní orgán I. stupně, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jedním správním orgánem; rozdílné je pouze to, kdo je v jeho rámci funkčně příslušný rozhodnout. Z tohoto důvodu nemůže běžet třicetidenní lhůta pro předložení rozkladu k rozhodnutí, jak je tomu u odvolacího řízení, a lhůta pro vydání rozhodnutí o rozkladu podle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, počíná běžet ode dne doručení rozkladu podatelně ústředního orgánu státní správy.

Pokud tedy žalobce doručil rozklad dne 30. 5. 2002, vydal žalovaný ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 a 5 zákona o poskytování informací rozhodnutí dne 14. 6. 2002, tzn. nastala právní fikce, že o podaném rozkladu bylo vydáno rozhodnutí, jímž byl žalobcem podaný rozklad zamítnut a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno, a za den doručení tohoto rozhodnutí se považuje den 15. 6. 2002. Vydal-li žalovaný dne 18. 6. 2002 rozhodnutí č.j. 3386/2.0/Koll, jímž rozkladu žalobce vyhověl, jedná se o nulitní rozhodnutí, protože vydání rozhodnutí podle § 57 odst. 1 správního řádu je sice přípustné, ale musí se tak stát ve lhůtě 15-ti dnů od podání rozkladu, což se v daném případě nestalo.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadené usnesení městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 26.3.2009 sp. zn. 9 As 11/2009-109 takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2008, č. j. 9 Ca 20/2006 - 77, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalované Ministerstvo kultury (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“), kterým bylo mimo jiné zrušeno fiktivní rozhodnutí o odvolání podaném žalobkyní dne 12. 12. 2005 proti fiktivnímu rozhodnutí Národního památkového ústavu o neposkytnutí informace na základě žádosti žalobkyně ze dne 23. 11. 2005 podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Stěžovatel napadl rozsudek městského soudu dle ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Namítá, že z napadeného rozsudku není seznatelné, z jakých konkrétních důvodů ke zrušení uvedeného fiktivního rozhodnutí došlo, ani z jakého důvodu má žalovaný hradit částku 138 Kč na nákladech řízení. V kasační stížnosti žalovaný navrhl Nejvyššímu správnímu soudu, aby rozsudek městského soudu zrušil a současně požádal o přiznání odkladného účinku, a to z důvodu pozastavení účinků napadeného rozhodnutí. Dále uvedl, že přiznání odkladného účinku se nedotkne nepřiměřeným způsobem nabytých práv třetích osob a není v rozporu s veřejným zájmem.

Ze soudního spisu Nejvyšší správní soud ověřil, že v souzené věci, blíže specifikované v záhlaví tohoto rozhodnutí, byl dne 30. dubna 2008 městským soudem vydán rozsudek č. j. 9 Ca 20/2006 - 77, který je založen na č. l. 77 soudního spisu s vyznačením právní moci dne 3. 6. 2008. Dále bylo ze spisu ověřeno, že v rámci podané kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně k této kasační stížnosti bylo městským soudem zjištěno, že účastníkům řízení byl zřejmě v důsledku administrativní chyby způsobené výpočetní technikou zaslán rozsudek v nedokončené, rozpracované podobě, a bez podpisu předsedkyně senátu. Z doručenek založených na listu č. 80 soudního spisu vyplývá, že neúplné vyhotovení rozsudku bylo Národnímu památkovému úřadu a Ministerstvu kultury doručeno dne 30. 5. 2008, žalobkyni pak 3. 6. 2008.

Z přípisu městského soudu ze dne 3. 12. 2008 (adresovaného účastníkům a založeného na listu č. 103 soudního spisu) vyplývá, že městský soud po zjištění uvedené administrativní chyby zaslal účastníkům řízení správné, úplné vyhotovení rozsudku, (z doručenek založených na listu č. 102 soudního spisu kasační soud ověřil, že úplné vyhotovení rozsudku bylo žalobkyni doručeno dne 9. 12. 2008, Národnímu památkovému úřadu a Ministerstvu kultury dne 5. 12. 2008), s tím, že takto byl rozsudek vydán, a proto není zapotřebí činit jeho opravu v textu.

Za nepřezkoumatelné lze považovat i takové rozhodnutí, které bylo soudem účastníkům doručeno v různém znění, za předpokladu, že nejde o chyby v psaní či počtech, případně o jiné zřejmé nesprávnosti. Disponuje-li účastník řízení dvěma obsahově různými rozhodnutími, vydanými ve stejné věci, narušuje to jeho právní jistotu. Účastníkům řízení totiž nemůže být ponecháno na výběr, kterým z písemných vyhotovení rozsudků se mají případně řídit či které z obsahově rozdílných rozhodnutí mají napadnout kasační stížností. Teoreticky není možné vyloučit ani situaci, kdy každý z účastníků řízení (s ohledem na jejich zpravidla protichůdný právní zájem na věci) napadne kasační stížností právě to znění písemného vyhotovení rozsudku, které méně odpovídá jeho zájmům. Obdobně nemůže být ponecháno na výběr ani Nejvyššímu správnímu soudu, které z obsahově rozdílných rozhodnutí podrobí kasačnímu přezkumu.

Ze spisového materiálu je nepochybné, že účastníkům byla doručena dvě zcela rozdílná znění písemného vyhotovení rozsudku. Písemné vyhotovení rozsudku ze dne 30. 4. 2008 doručené Národnímu památkovému úřadu a Ministerstvu kultury dne 30. 5. 2008, a žalobkyni 3. 6. 2008, bylo doručeno ve znění zcela postrádajícím odůvodnění výroku tohoto rozsudku. Odůvodnění rozhodnutí přitom plní funkci určité komunikační spojnice jak mezi orgány aplikace práva, tak směrem navenek k adresátům aplikace. Ze samotného výroku rozhodnutí jako koncentrovaného produktu aplikace práva nelze formální ani materiální správnost rozhodnutí objektivně rozpoznat. Z tohoto hlediska tvoří odůvodnění rozhodnutí spolu s výrokem vzájemně provázanou komunikační jednotu. Především jeho prostřednictvím by měl být adresátům aplikace zprostředkován důvod konkrétního způsobu subsumpce, interpretace a aplikace právní normy v kontaktu s konkrétními tvrzeními stran a skutkovými okolnostmi případu. Písemné vyhotovení téhož rozsudku doručené Národnímu památkovému úřadu a Ministerstvu kultury dne 5. 12. 2008 (žalobkyni pak dne 9. 12. 2008) již zákonné obsahové náležitosti rozhodnutí včetně odůvodnění splňuje.

Jednou z reálií, se kterou se právo každodenně střetává, je omylnost lidských bytostí, ať již v roli adresátů práva, jeho tvůrců či orgánů právo aplikujících. Ve všech dílčích oblastech rozhodování může dojít a dochází k chybám. Tak tomu bylo i v souzené věci, kdy účastníkům řízení byla doručena dvě obsahově zcela rozdílná rozhodnutí. Takový postup městského soudu, byť v důsledku neúmyslné administrativní chyby, má za následek nepřezkoumatelnost jím vydaného rozhodnutí pro nesrozumitelnost ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

O návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti vzhledem k rozhodnutí ve věci samé soud pro nadbytečnost nerozhodoval.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti Nejvyšší správní soud napadený rozsudek městského soudu podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V tomto řízení je městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu, který byl vysloven v odůvodnění tohoto rozsudku.

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

Z Odůvodnění:

Včas podanou žalobou proti nečinnosti správního orgánu se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) pokračování v řízení o rozkladu proti usnesení Ministerstva kultury ze dne 28. 3. 2008, č. j. 1984/II/2008. Stěžovatelka současně požádala soud o osvobození od soudních poplatků, neboť nedisponuje dostatečnými finančními prostředky. Shora uvedeným usnesením městský soud žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků zamítl. Proti tomuto usnesení brojí stěžovatelka včas podanou kasační stížností.

Pokud jde o námitky stěžovatelky, dle kterých městský soud při svém rozhodování pominul nemožnost stěžovatelky navýšit členské poplatky členům odborové organizace, kdy někteří z členů stěžovatelky jsou nezaměstnaní, dále pak finanční tíseň stěžovatelky, způsobenou neplněním zákonných povinností zaměstnavatele, u kterého působí, jakož i poukaz na předchozí postup městského soudu, který ji opakovaně přiznával osvobození od soudních poplatků ve sporech vedených proti Národnímu památkovému ústavu, Nejvyšší správní soud nejprve připomíná, že stejným způsobem stěžovatelka argumentovala v ústavní stížnosti podané proti rozhodnutí zdejšího soudu č. j. 6 Ads 102/2008 - 65. Argumentaci stěžovatelky shledal Ústavní soud nedůvodnou, neboť předmětnou ústavní stížnost jako zjevně neopodstatněnou usnesením ze dne 18. 5. 2009, sp. zn. IV. ÚS 354/09, odmítl. Výslovně přitom uvedl, že napadená rozhodnutí obecných soudů (tedy Městského soudu v Praze a Nejvyššího správního soudu) nezasahují do stěžovatelkou citovaných ústavních práv, nevylučují žádné prvky svévole při rozhodování, odůvodnění jsou dostatečná a vyčerpávající.

Nejvyšší správní soud ke namítanému porušení ústavních práv uvádí, že podle čl. 36 odst. 1 Listiny se každý může domáhat stanoveným způsobem svého práva u nezávislého a nestranného soudu. Stanoveným postupem, podle zmíněného ustanovení Listiny, je mimo jiné i povinnost zaplatit příslušný soudní poplatek. Splnění poplatkové povinnosti je tedy jedním ze základních předpokladů pro uplatnění práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Tyto podmínky musí respektovat každý, kdo se dovolává práva na soudní ochranu. Tvzení stěžovatelky o

nemožnosti navýšit členské příspěvky považuje kasační soud za ryze subjektivní, neboť vychází pouze z předpokladu stěžovatelky, bez jakékoliv opory ve skutkovém či právním stavu.

Argumentace stěžovatelky principem legitimního očekávání není namístě. Institut osvobození od soudních poplatků neslouží k tomu, aby v obecné rovině umožnil stěžovatelce či komukoliv jinému bezplatný přístup k soudu. Smyslem zákonné úpravy institutu osvobození od soudních poplatků jistě nebylo zajistit plošné osvobození od soudních poplatků v rozsahu několika let (sama stěžovatelka uvádí, že spory vede od roku 2005), nýbrž garantovat to, že účastník nesmí být jen pro jeho aktuálně nastalou, nepříznivou majetkovou situaci znemožněno uplatňovat nebo bránit své právo u soudu. Ostatně, jak již uvedl městský soud, nemajetnost je třeba vnímat jako situaci „okamžitou“, tj. z povahy věci dynamickou, která se v čase s ohledem na skutkové a právní okolnosti může měnit a rozhodně na ni nelze pohlížet staticky, tedy jako na situaci „plánovanou, předpokládanou, výchozí“. Osvobození od soudního poplatku v určitém řízení tak nemůže být rozhodné pro osvobození v řízení jiném.

V materiálním právním státě nejde pouze o dodržování práva bez dalšího, ale především o dodržování takových pravidel chování, která jsou v souladu s hodnotami, na nichž je právní řád vybudován. Právo nikdy nemůže být interpretováno striktně či mechanicky, neboť takový přístup s sebou nutně nese zcela nepřijatelné důsledky. Právo ve společnosti neplatí proto, aby nepřijatelné důsledky legitimizovalo, ale proto, aby přinášelo racionální uspořádání vztahů mezi jednotlivci. V souladu s tím je nutno zdůraznit, že princip ochrany legitimního očekávání může chránit pouze očekávání, které je legitimní, rozumné. Z tohoto principu proto nelze pro sebe dovozovat spekulativní prospěch, který zákon nezamýšlel poskytnout, tj. jinak řečeno, který neodpovídá účelu zákona.

Nedůvodnou shledal kasační soud i domněnku stěžovatelky týkající se nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, spočívající v úvaze, že městský soud zřejmě zkopíroval část odůvodnění k jinému svému rozhodnutí, neboť stěžovatelka nikde netvrdí, že je zřízena za účelem veřejné kontroly činnosti veřejné správy.

Úvaha městského soudu je zcela srozumitelná a přezkoumatelná, neboť městský soud na žádném místě svého rozhodnutí netvrdil, že stěžovatelka je primárně zřízena za účelem veřejné kontroly činnosti veřejné správy. Městský soud pouze vyjádřil svoji domněnku, že vzhledem k množství a povaze sporů, které stěžovatelka před městským soudem vede na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je rozsah a povaha stěžovatelkou požadovaných informací v rozporu s účelem tohoto zákona.

Zákon č. 106/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů provádí ústavně zaručené politické právo na informace, které je založeno v čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod a jeho primárním účelem je garantovat veřejnosti právo na přístup k informacím o činnosti veřejné správy a povinnost orgánů veřejné správy poskytnout přístup k těmto informacím, neboť toto právo a jemu odpovídající povinnost je klíčovým prvkem vztahu mezi státem a občanem a slouží nejen k informovanosti veřejnosti o činnosti veřejné správy jako takové, ale prostřednictvím těchto informací i ke kontrole její činnosti.

Má-li stěžovatelka zvýšený zájem na výkonu tohoto práva, a cítí se být neustále postupem povinného subjektu neuspokojena, musí si být

současně vědoma zákonné povinnosti, domáhat se svého práva u nezávislého a nestranného soudu, zákonem stanoveným způsobem. Splnění poplatkové povinnosti je jedním ze základních předpokladů pro uplatnění tohoto práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny. Osvobození od soudního poplatku pak představuje určitou výjimkou, nikoli institut umožňující bezbřehý, bezplatný přístup k soudu.

S ohledem na vše výše uvedené lze uzavřít, že městský soud nepochybil, když žádost stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků zamítl. Kasační stížnost proto byla shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl. O návrhu na odkladný účinek kasační stížnosti vzhledem k rozhodnutí ve věci samé soud pro nadbytečnost nerozhodoval.

Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 19.8.2009 sp. zn. 8 As 20/2009-50 takto:

II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19.1.2009, čj. 5 Ca 385/2008 - 18, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z O d ů v o d n ě n í :

I.

Žalovaný rozhodnutím ze dne 24. 11. 2008, čj. 13743/2005, zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Národního památkového ústavu ze dne 25. 10. 2004, čj. 8365/2004, kterým nebylo vyhověno žádosti žalobkyně o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Městský soud v Praze usnesením ze dne 19. 1. 2009, čj. 5 Ca 385/2008 - 18, nepřiznal žalobkyni osvobození od soudních poplatků. Uvedl, že podle ustálené judikatury správních soudů lze požadovat, aby si sdružení, hodlá-li být aktivně činné, zajistilo samo materiální prostředky na svou činnost. Rezignuje-li sdružení na jejich zajištění, není možné převést bez dalšího odpovědnost za nevytvoření těchto prostředků na stát prostřednictvím osvobozování od soudních poplatků (srov. usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 1. 11. 2007, čj. 62 Ca 40/2007 - 41, č. 1482/2008 Sb. NSS). Žalobkyně je občanským sdružením založeným za účelem ochrany práv a zájmů členů zejm. v oblasti pracovněprávní, mzdové, bezpečnosti, sociální apod. Tuto aktivitu může realizovat účastí v řízeních, v nichž jsou projednávány a řešeny spory tohoto typu. Pokud žalobkyně hodlá být aktivně činná nezávisle na konkrétním cíli sdružení, je objektivně ospravedlnitelné po ní požadovat, aby si sama zajistila materiální prostředky pro prosazování svého cíle alespoň v základní a pro samotnou činnost nezbytné míře. Žádost o osvobození od soudních poplatků nemůže být důvodná jen proto, že žalobkyně coby speciálně zaměřené sdružení vyvíjející činnost k dosažení svého cíle nemá pro takovou činnost žádné materiální prostředky. Požadavek, aby stát nesl veškeré náklady žalobkyně, nemůže být legitimní. Přiznání absolutního práva bezplatného přístupu k soudu za všech okolností pro určité skupiny osob (zde sdružení, jakým je žalobkyně) by nijak nesouviselo s ochranou veřejných subjektivních práv jednotlivců a s uplatňováním práva na soudní ochranu, ale naopak by mohlo být ve vztahu k jiným osobám domáhajícím se ochrany základem procesní absurdity a diskriminace. Nedostatek finančních prostředků žalobkyně proto nemůže být v tomto konkrétním případě sám o sobě důvodem pro přiznání osvobození od soudních poplatků. Žalobkyně si může snadno opatřit částku 2000 Kč potřebnou k zaplacení soudního poplatku, a to např. zvýšením členských příspěvků. Ve svých závěrech městský soud odkázal i na judikaturu Nejvyššího správního soudu (zejm. rozsudek ze dne 26. 5. 2008, čj. 4 As 18/2008 - 32, a rozsudek ze dne 20. 11. 2008, čj. 6 Ads 102/2008 - 65).

Nejvyššímu správnímu soudu je i z jeho rozhodovací činnosti známo, že městský soud v obdobných věcech jako je nyní posuzovaná věc standardně přiznával stěžovateli osvobození od soudních poplatků. Pouhé čtyři dny před vydáním nyní napadeného usnesení jiný senát městského soudu v jiné věci přiznal stěžovateli osvobození od soudních poplatků (usnesení ze dne 15. 1. 2008, čj. 9 Ca 365/2007 - 32).

Městský soud tedy rozhodl ve stejné době v podobných věcech téže stěžovatelky na základě obdobných skutečností diametrálně odlišným způsobem. Městský soud přitom nijak neodůvodnil svůj názorový posun. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že rozhodnutí městského soudu porušilo legitimní očekávání stěžovatelky (k náhledu Nejvyššího správního soudu na rozpory v judikatuře krajských soudů srov. např. rozsudky ze dne 12. 8. 2004, čj. 2 Afs 47/2004 - 83, a ze dne 20. 9. 2007, čj. 2 As 94/2006 - 51, www.nssoud.cz).

Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, proto je zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Při novém posouzení žádosti stěžovatelky o osvobození od soudních poplatků přihlédne ke shora nastíněným kritériím a aktuálním skutkovým okolnostem (v této souvislosti bude nutno posuzovat již majetkové a jiné poměry procesní nástupkyně původní stěžovatelky, tj. Odborové organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu). Pokud městský soud učiní stejná nebo obdobná zjištění jako ve věcech, v nichž přiznal stěžovateli

právo na osvobození od soudních poplatků, a bude se chtít od své předchozí judikatury odchýlit, svůj názorový posun přezkoumatelným způsobem odůvodní.

Městský soud rozhodne v novém rozhodnutí rovněž o nákladech řízení o této kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 23.9.2009 sp. zn. 9 As 90/2008-70 takto:

I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.

Z O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností se žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) domáhala zrušení v záhlaví označeného pravomocného usnesení Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“). Tímto rozhodnutím byla odmítnuta žaloba stěžovatelky podaná proti fiktivnímu negativnímu rozhodnutí žalovaného Ministerstva kultury, kterým byl zamítnut rozklad stěžovatelky ze dne 24. 2. 2006, sp. zn. 50/2006, a potvrzeno fiktivní negativní rozhodnutí Ministerstva kultury o zamítnutí její žádosti ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 30/2006, o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu

k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Napadeným usnesením shledal městský soud žalobu jako nepřipustnou podle § 68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), a proto ji v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. odmítl.

Dle městského soudu jsou ve větě první citovaného ustanovení správního řádu stanoveny formy, jakými je možno podání jako úkon směřující vůči správnímu orgánu učinit. Jednou z možných forem je elektronická podoba podání podepsaného zaručeným elektronickým podpisem. Podáním, které lze považovat jako úkon směřující vůči správnímu orgánu (§ 37 odst. 1 správního řádu), může být podání učiněné prostřednictvím veřejné datové sítě bez použití zaručeného elektronického podpisu pouze tehdy, je-li toto podání do 5 dnů potvrzeno, popř. doplněno způsobem uvedeným ve větě první ustanovení § 37 odst. 4 správního řádu. Není-li podání učiněné v elektronické podobě podepsáno zaručeným elektronickým podpisem a není-li ve stanovené lhůtě potvrzeno, popř. doplněno způsobem v zákoně stanoveným, je třeba věc posoudit, jako by toto podání vůbec nebylo učiněno. Lhůta 5 dnů stanovená v § 37 odst. 4 správního řádu pro potvrzení, případně doplnění podání, je procesní lhůta stanovená přímo zákonem, která dává možnost při dodržení podmínek v zákoně stanovených učinit podání i pomocí jiných technických prostředků než v zákoně stanovených. Zaručený elektronický podpis není obsahovou náležitostí podání ve smyslu § 37 odst. 2 správního řádu, kterou pomůže správní orgán podateli odstranit nebo ho vyzve k jejímu odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu podle § 37 odst. 3 správního řádu.

Na základě shora uvedeného dospěl městský soud k závěru, že žalobkyně nevyčerpala řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, neboť nepodala rozklad proti prvostupňovému fiktivnímu negativnímu rozhodnutí žalovaného o zamítnutí její žádosti ze dne 7. 2. 2006, sp. zn. 30/2006, o poskytnutí informace. Proto podanou žalobu jako nepřipustnou odmítl.

+

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, resp. rozklad; při jeho projednání je s ohledem na § 16 v souvislosti s § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, nutno podpůrně vyjít ze správního řádu, jenž pro případ elektronického podání stanoví jasná pravidla jednání, která v projednávané věci nebyla ze strany stěžovatelky dodržena. Komunikace prostřednictvím internetu má totiž svá specifika, jež skýtají na jedné straně nepopíratelné výhody, zejména snadnou dostupnost a rychlost, akcentované stěžovatelkou, na straně druhé také určitá rizika související s možností zneužití tohoto druhu komunikace, nehledě na již zmíněnou potřebu jednoznačné identifikace a autentizace osob v prostředí internetu. Ta by však měla být pro futuro dále podpořena a zajištěna zákonem č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, jenž vedle stávajícího institutu elektronického podpisu zavádí další v zásadě rovnocenný institut garantované elektronické komunikace s orgány veřejné moci, a sice institut datových stránek.

S ohledem na vše výše uvedené byla kasační stížnost shledána nedůvodnou a Nejvyšší správní soud ji proto podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s. zamítl.

Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem ze dne 31.8.2009 sp. zn. 8 As 7/2009-114 takto:

- II. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 3. 7. 2008, čj. 9 Ca 365/2007 - 48, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Z Odůvodnění:

Podáním ze dne 18. 6. 2008 žalobkyně požádala soud o ustanovení zástupce z řad advokátů.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 3. 7. 2008, čj. 9 Ca 365/2007 - 48, zamítl žádost žalobkyně o ustanovení advokáta. Uvedl přitom, že podle § 35 odst. 8 s. ř. s. (pozn. Nejvyššího správního soudu: městský soud zde omylem odkázal na § 35 odst. 7 s. ř. s.) je rozhodné nejen to, zda žalobce splňuje předpoklady pro osvobození od soudních poplatků, ale i to, zda je ustanovení zástupce třeba k ochraně jeho práv. Žalobkyni bylo usnesením Městského soudu v Praze ze dne 15. 1. 2008, čj. 9 Ca 365/2007 - 32, přiznáno osvobození od soudních poplatků. Při posuzování toho, zda je ustanovení zástupce potřeba k ochraně práv žalobkyně, soud přihlédl především ke skutečnosti, že podaná žaloba má všechny zákonem stanovené náležitosti a žalobkyně uvedla i argumenty o nesprávném použití „nového“ správního řádu (zákona č. 500/2004 Sb.) žalovaným na posuzovanou věc. Žalobkyně se tedy obrátila na soud dostatečně kvalifikovaným návrhem a svým vlastním úkonem učinila vše, co mohla podle právních předpisů učinit k ochraně svých práv. Stanoviska účastníků řízení byla vyjádřena dostatečně určitě, čímž byl vymezen rozsah soudního přezkumu napadeného rozhodnutí. Žalobkyně již nemůže rozšířit žalobu o další žalobní body, neboť uplynula zákonem stanovená lhůta, v níž tak mohla učinit. Nadále je úkolem soudu, aby celou věc rozhodl. Městský soud proto zamítl žádost žalobkyně s tím, že ustanovení advokáta není třeba k ochraně jejích práv.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 4. 2008, čj. 6 Azs 27/2004 - 41 (www.nssoud.cz), mj. vyslovil, že: „Podmínku potřeby k ochraně práv navrhovatele však není možné považovat za nesplněnou jen z toho důvodu, že žalobce podal formálně úplnou žalobu. V tomto stádiu řízení soud nemůže dostatečně posoudit, zda žalobce uplatnil všechny důvody, které mohl uplatnit, anebo zda žalobce určité námitky v žalobě neuplatnil jen z toho důvodu, že je pro nedostatek právního vzdělání považoval za irrelevantní. Hmotněprávní charakter projednávané věci ..., tedy důvod žalobní, nemusí být jediným a zcela určujícím faktorem, z něhož lze usoudit, zda je zástupce třeba k ochraně práv anebo nikoliv. Stejný význam je třeba klást i na osobnostní a faktické poměry účastníka řízení, úroveň povědomí o jeho právech v soudním procesu a vůbec o právních poměrech v ČR. Při jinak stejném skutkovém příběhu tak lze dospět i k tomu, že u jedné osoby bude k ochraně práv v řízení před soudem zástupce zapotřebí, u jiné osoby to nutné nebude.“

Formální a obsahová úroveň žaloby je podstatným, nikoliv však jediným kritériem pro úvahu soudu o potřebě ochrany zájmů žalobce. Soud musí hodnotit i ostatní skutečnosti a zejména konkrétní důvody, jimiž žalobce zpochybňuje svou schopnost jednat sám. Přitom je třeba v každém jednotlivém případě vážit i konkrétní okolnosti soudního řízení (např. zda bude soud v souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. rozhodovat ve věci bez jednání, zda je účastník řízení schopen kvalifikovaně a bez nutnosti zastoupení vystupovat v jiných soudních řízeních apod.).

Současně by měla být rozhodovací praxe soudů nerozporná. Rozhodnutí o ustanovení či neustanovení zástupce musí být předvídatelné a nelze přehlížet ani princip legitimního očekávání.

Účastník řízení má právo na předvídatelné rozhodnutí a jednotný náhled soudu na stejný právní problém, tedy vzhledem k více aspektům práva na spravedlivý proces (srov. nález Ústavního soudu ze dne 31. 8. 2004, sp. zn. II. ÚS 284/04, č. 123, v němž předvídatelnost výsledku soudního rozhodování napomáhá právní jistotě a zajišťuje obecnou důvěru v právo. Pokud soud rozhodl ve více rozhodnutích v téže nebo podobné věci na základě totožných nebo obdobných skutkových zjištění diametrálně odlišným způsobem a svůj názorový posun

přezkoumatelně neodůvodnil, je jeho rozhodnutí v rozporu s ústavně chráněným principem právní jistoty a zasáhlo do práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 36 Listiny (srov. nález Ústavního soudu ze dne 26. 11. 2002, sp. zn. II. ÚS 296/01, č. 145).

Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho rozhodovací činnosti známo, že městský soud v obdobných věcech jako je nyní posuzovaná věc standardně vyhovoval žádosti stěžovatelky o ustanovení zástupce z řad advokátů. Městský soud přitom nyní nijak neodůvodnil svůj názorový posun. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že rozhodnutí městského soudu porušilo legitimní očekávání stěžovatelky.

Uplatnila-li stěžovatelka v doplnění kasační stížnosti námitky týkající se postupu městského soudu po podání kasační stížnosti, jedná se o jiné důvody, než které jsou uvedeny v § 103 s. ř. s. Tyto námitky jsou proto podle § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustné. Nejvyšší správní soud se nadto zabýval otázkami podstatnými pro řízení o kasační stížnosti v části V. tohoto rozsudku.

Nejvyšší správní soud uzavřel, že napadené usnesení městského soudu je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, proto je zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V něm městský soud rozhodne vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Při novém posouzení žádosti stěžovatelky o ustanovení zástupce z řad advokátů přihlédne ke shora nastíněným kritériím a aktuálním skutkovým okolnostem (v této souvislosti bude nutno posuzovat již majetkové a jiné poměry procesní nástupkyně původní stěžovatelky, tj. Odborové organizace pracovníků správ památkových objektů při Národním památkovém ústavu). Pokud městský soud učiní stejná nebo obdobná zjištění jako ve věcech, v nichž ustanovil stěžovatelce zástupce z řad advokátů, a bude se chtít od své předchozí judikatury odchýlit, svůj názorový posun přezkoumatelným způsobem odůvodní.

Městský soud v Praze rozhodl rozsudkem ze dne 22.7.2009 sp. zn. 9 Ca 20/2006-124 takto:

I. Žaloba proti Národnímu památkovému ústavu se zamítá.

II Fiktivní rozhodnutí Ministerstva kultury o odvolání žalobkyně ze dne 12.12.2005 proti fiktivnímu rozhodnutí Národního památkového ústavu o neposkytnutí informace na základě žádosti žalobkyně ze dne 23.11.2005 se zrušuje a věc se vrací Ministerstvu kultury k dalšímu řízení.

III. Ministerstvo kultury je povinno zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 138,- Kč do 30dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Z o d ů v o d n ě n í

Žalobkyně se žalobou podanou dne 1.2.2006 k Městskému soudu v Praze domáhala zrušení fiktivního negativního rozhodnutí Ministerstva kultury ČR, kterým bylo zamítnuto

odvolání žalobkyně ze dne 12.12.2005 a potvrzeno fiktivní negativní rozhodnutí Národního památkového ústavu o zamítnutí žádosti žalobkyně ze dne 23.11.2005, vedeného pod zn. 34/205 ve věci poskytnutí informace.

Žádostí ze dne 23.11.2005 žalobkyně požadovala u Národního památkového ústavu jako povinného subjektu podle § 2 zákona č. 106/1999 Sb. poskytnutí informace týkající se zjištění, jakým způsobem povinný subjekt hospodaří s prostředky státního rozpočtu, konkrétně požadovala sdělit výši vyplacených prostředků na náhrady platu z titulu neplatně rozvázaných pracovních poměrů zaměstnanců povinného subjektu v roce 2003, 2004 a 2005 dle zákoníku práce, na jakém účtu povinný subjekt účtuje o těchto vyplacených náhradách. Dále požadovala sdělit, kolik pracovně právních sporů se svými zaměstnanci vede ke dni podání žádosti povinný subjekt, jakou výši finančních prostředků by byl povinný subjekt povinen vyplatit u neplatně skončených pracovních poměrů v případě, že by všechny probíhající neukončené pracovněprávní spory vyhráli žalobci, tj. neprávem propuštění zaměstnanci povinného subjektu, na jakém účtu účtuje povinný subjekt o těchto případných budoucích výdajích, zda vymáhá náhradu škody od svých vedoucích zaměstnanců, kteří způsobili výše uvedené náklady povinného subjektu, případně, jaká část vynaložených prostředků na náhrady platu byla takto vymožena od odpovědných zaměstnanců, kteří škodu povinnému subjektu způsobili (§ 61 a § 130 zákoníku práce). Uvedená žádost žalobkyně byla doručena Národnímu památkovému ústavu dne 24.11.2005.

Soud ještě před tím, než se zabýval důvodností podané žaloby, zabýval se otázkou postavení žalovaných správních orgánů. Žaloba podaná v této věci je žalobou na přezkoumání rozhodnutí správního orgánu podle části třetí, hlavy II., dílu 1 soudního řádu správního. Podle § 69 s.ř.s. je v těchto případech žalovaným ten správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. S přihlédnutím k právnímu názoru, který byl vyjádřen Nejvyšším správním soudem v jiné věci žalobkyně v rozsudku ze dne 18.9.2007 čj: 6 As 28/2007-119 je zřejmé, že za žalovaný správní orgán je nutno považovat Ministerstvo kultury, který je v této věci v postavení odvolacího orgánu. Jak již bylo uvedeno, žalobkyně za žalovaného označila vedle Ministerstva kultury také Národní památkový ústav a

v podané žalobě se domáhala mimo jiné zrušení fiktivního negativního rozhodnutí Národního památkového ústavu nejen jako správního orgánu, který rozhodoval v prvním stupni, ale také jako správního orgánu, který rozhodl v odvolacím řízení, tedy v postavení správního orgánu ve smyslu § 69 s.ř.s. Protože z rozsudku Nejvyššího správního soudu vyplývá, že Národní památkový ústav nemá postavení odvolacího orgánu, resp. toto postavení nemá ani generální ředitel Národního památkového ústavu, je nutno učinit závěr, že žaloba proti Národnímu památkovému ústavu není důvodná, protože Národní památkový ústav, resp. jeho generální ředitel, nebyl o odvolání žalobkyně oprávněn rozhodnout a nelze ve vztahu k němu učinit závěr o tom, že bylo vydáno tímto orgánem fiktivní negativní rozhodnutí, které lze samostatně napadnout žalobou. Z tohoto důvodu byla žaloba proti Národnímu památkovému ústavu podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítnuta.

Soud se dále zabýval důvodností podané žaloby ve vztahu k tvrzenému fiktivnímu negativnímu rozhodnutí vydanému Ministerstvem kultury, jehož zrušení se žalobkyně rovněž domáhala. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu je zřejmé, že to bylo právě Ministerstvo kultury, které mělo o odvolání žalobkyně ze dne 3.1.2005 rozhodnout, a proto Ministerstvo kultury je tím orgánem, které má podle § 69 s.ř.s. postavení žalovaného správního orgánu.

Soud je si vědom toho, že Národní památkový ústav, který má v této věci postavení povinného subjektu a prvostupňového správního orgánu, v důsledku jiného právního názoru o tom, že Ministerstvo kultury není jeho odvolacím orgánem, dosud nepředložil odvolání se spisovým materiálem Ministerstvu kultury. Nicméně soud má za to, že je nutno vycházet z toho, že smyslem a cílem právní úpravy provedené zákonem č. 106/1999 Sb. je to, aby informace byla žadateli poskytnuta ve lhůtě co nejkratší, resp. aby ve lhůtě co nejkratší bylo o žádosti o poskytnutí informace rozhodnuto. Skutečnost, že v daném případě oba žalované správní orgány vycházely z jiného právního názoru o jejich postavení, nemůže jít k tíži žalobkyně. Soud přihlédl i k tomu, že – vzhledem k právnímu názoru Nejvyššího správního soudu – je nutno učinit závěr o tom, že v daném případě došlo prvostupňovým správním orgánem k porušení ustanovení § 57 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb. o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Ani skutečnost, že v rozporu se zákonem nebylo odvolání předloženo odvolacímu orgánu nelze přičítat k tíži žalobkyně. Pro posouzení věci je podstatné, že do dnešního dne nebylo o žádosti žalobkyně ani o jejím odvolání rozhodnuto, ačkoliv vzhledem k právnímu názoru Nejvyššího správního soudu mělo být podle § 57 odst. 2 správního řádu postupováno a odvolání mělo být předloženo Ministerstvu kultury k rozhodnutí. V daném případě je nesporné, že žalobkyně odvolání podala, o tomto odvolání nebylo dosud odvolacím orgánem rozhodnuto a tím došlo k fikci vydání rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení odvoláním napadeného rozhodnutí. Fiktivní rozhodnutí je nutno považovat za rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, když právě proto, že nastala pouhá fikce není zřejmé, jaké důvody vedly k tomu, že odvolání nebylo vyhověno, resp. jaké důvody vedly k tomu, že odvolání bylo zamítnuto a odvolání v napadeném rozhodnutí bylo potvrzeno. V souvislosti s uvedeným Městský soud v Praze odkazuje na publikovaný judikát Nejvyššího správního soudu Ej 180/2008 (rozsudek NSS ze dne 11.3.2008, č.j. 1As 15/2008-61), v němž tento soud vyslovil, že v případě, kdy prvostupňový správní orgán odvolacímu orgánu vůbec nepředloží odvolání žadatele o informace ve lhůtě 30 dnů od podání odvolání, jak stanoví § 57 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., nastane fikce vydání rozhodnutí o odvolání podle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., a to 45. dnem od podání odvolání.

Soud proto fiktivní rozhodnutí Ministerstva kultury, kterým bylo rozhodnuto o odvolání žalobkyně ze dne 3.1.2005 z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 1 a odst.4 s.ř.s.).

Městský soud v Praze rozhodl rozsudkem ze dne 27.8.2009 sp. zn. 9 Ca 188/2008-48 takto:

- I. **Rozhodnutí Ministerstva kultury ze dne 11.4.2008 č.j. 4767/2008 se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Z **o** d ů v o d n ě n í :

Plnění úkolů orgánu státní památkové péče pro národní kulturní památky krajským úřadem je podle § 42a odst. 1 zákona o státní památkové péči výkonem přenesené působnosti, při kterém jsou orgány kraje dle § 92 odst. 1 zákona o krajích podřízeny příslušnému ministerstvu, jímž je podle ust. § 26 odst. 1 zákona o státní památkové péči a § 8 zákona o zřízení ministerstev Ministerstvo kultury. Žalovaný byl proto nadřízeným orgánem věcně příslušným k projednání a rozhodnutí o odvolání směřujícímu proti rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje jakožto povinného subjektu. Původně vznesená námitka možné nicotnosti napadeného rozhodnutí z důvodu věcné nepříslušnosti žalovaného k jeho vydání je tedy nedůvodná.

Pro rozhodnutí soudu ve věci samé je klíčové rozřešení sporné otázky, zda předmětná žádost žalobkyně je v souladu se svým označením žádostí o poskytnutí informací, nebo zda se ve skutečnosti jedná o žádost o pořízení kopie části (částí) správního spisu ve smyslu § 38 správního řádu, podle něhož mohou účastníci, jejich zástupci a za určitých podmínek i jiné osoby nahlížet do spisu, činit výpisy a žádat po správním orgánu, aby jim pořídil kopie spisu či jeho části. Předmětnou žádostí ze dne 19.3.2008, opravenou dne 25.3.2008, se žalobkyně domáhala na povinném subjektu „zaslání rozhodnutí vydaných dle zák. č. 20/1987 Sb. povinným subjektem týkajících se NKP SZ Velké Losiny včetně podkladových vyjádření odborné organizace státní památkové péče,“ žádost přitom výslovně označila jako „žádost o informaci dle zák. č. 106/1999 Sb.“

Soud k dané problematice nejprve obecně uvádí, že zákon o svobodném přístupu k informacím zajišťuje realizaci práva na informace zaručeného v článku 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Toto právo lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Potřebné informace jsou jednak nástrojem kontroly veřejnosti vůči orgánům spravujícím věci veřejné, jednak slouží jako podklad pro volbu postupu každého jednotlivého občana při správě věcí veřejných. Zákon o svobodném přístupu k informacím tak představuje normu obecnou, což nevylučuje, aby určité otázky byly pro vymezený okruh právních vztahů a subjektů řešeny v jiných právních předpisech (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.10.2007 č.j. 8 As 45/2006-47).

Podle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím se tento zákon mj. nevztahuje na poskytování informací *podle zvláštního předpisu*. Zvláštní zákon, aby byl vskutku zvláštním zákonem, musí poskytování informací upravit komplexně. Požadavek komplexnosti úpravy splňuje institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. Ten totiž upravuje jak okruh osob, jímž takové právo svědčí, tak práva spojená s nahlížením do spisu, postup v situacích, kdy je nahlížení do spisu odepřeno, postup ve zvláštních případech (odst. 3, podle něhož se postupuje, požádají-li o „nahlížení“ do spisu osoby nevidomé), i postup

v situacích, kdy část spisu poskytnuta být nesmí (odst. 6). Rozhodnutí, jímž je vysloveno, že se nepovoluje nahlížet do správního spisu (odst. 5), je navíc přezkoumatelné ve správním soudnictví, jak ve vztahu ke starému správnímu řádu judikoval Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 A 12/2002 – 91. Z uvedeného je patrné, že ustanovení § 38 správního řádu zakotvuje natolik komplexní postup při poskytování informací, který je podřaditelný pod ustanovení § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím (shodně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13.8.2008 č.j. 2 As 38/2007 – 78).

Ačkoli (jak je to obvyklé) správní řád má povahu obecného právního předpisu ve vztahu ke zvláštním předpisům upravujícím správní řízení, pokud se týká § 38 správního řádu, je ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím naopak ustanovením zvláštním. Na nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu se tudíž zákon o svobodném přístupu k informacím v souladu s ust. § 2 odst. 3 tohoto zákona vůbec neužije. Ke shodnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28.3.2006 č.j. 8 As 34/2005-76, jakož i v již citovaném rozsudku ze dne 13.8.2008 č.j. 2 As 38/2007 – 78).

Soud nesdílí názor žalovaného, že předmětná žádost žalobkyně je žádostí uplatněnou v režimu nahlížení do spisu, na kterou dopadá ust. § 38 správního řádu a na kterou proto nelze aplikovat zákon o svobodném přístupu k informacím. Ustanovení § 38 správního řádu upravuje maximální možnou šíři práva na informace obsažené ve správním spisu - tj. právo nahlížet do spisu v celém rozsahu s výjimkou protokolu o hlasování, aniž by nahlízející osoba musela jakkoliv specifikovat obsah informací, které hodlá ve spisu nalézt. *Pouze v takto široce koncipovaném oprávnění přístupu ke spisu, ustanovení § 38 správního řádu vylučuje aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím.* Tento závěr ovšem nemůže vyloučit užší přístup (podle zákona o svobodném přístupu k informacím) k informacím obsaženým ve spise o správním řízení, není-li poskytnutí požadované informace zákonem omezeno.

Předmětnou žádost žalobkyně o poskytnutí rozhodnutí vydaných povinným subjektem dle zákona o státní památkové péči, týkajících se označené národní kulturní památky a o poskytnutí podkladových vyjádření odborné organizace státní památkové péče považuje soud za jednoznačnou žádost o informace obsažené v těchto rozhodnutích a vyjádřeních. Úvaha žalovaného, že žádost o kopii určitého rozhodnutí či podkladového stanoviska ze správního spisu není žádostí o informaci o skutečnostech obsažených v těchto listinách, ale žádostí o nahlédnutí do spisu, není důvodná. Žalobkyně nepožadovala nahlédnutí do spisu ani vyhotovení kopie celého správního spisu, ale domáhala se poskytnutí informací obsažených v určitých rozhodnutích a k nim se upínajících vyjádřeních správního orgánu, která ve své žádosti dle svých možností dostatečně určitě specifikovala. Její žádost odpovídá situaci, kdy žadatelka nemůže znát konkrétní obsah, den jejich vydání a dokonce ani přesný počet požadovaných dokumentů. Soud proto předmětnou žádost žalobkyně považuje za jednoznačnou žádost o poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím, která není ustanovením § 38 správního řádu nijak omezena.

Soud podotýká, že závěry, k nimž v projednávané věci dospěl, jsou plně v souladu s dosavadní judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudek ze dne 29.10.2007 č.j. 8 As 45/2006-47, rozsudek ze dne 28.3.2006 č.j. 8 As 34/2005-76 nebo rozsudek ze dne 13.8.2008 č.j. 2 As 38/2007-78).