

Toto rozhodnutí nabylo právní moci
dne 28. 6. 2007

KRAJSKÝ SOUD BRNO

dne 25. 7. 2007



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jana Šanci a soudců Mgr. Petra Kobylky a JUDr. Petra Polácha v právní věci žalobkyně **Dr. Věry Fírbasové**, [redacted], zast. Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem se sídlem v Táboře, Převrátilská 330, proti žalovanému **Magistrátu města Brna**, se sídlem v Brně, Malinovského nám. 3, zast. JUDr. Alexanderem Nettem, advokátem se sídlem v Brně, Gorkého 42, o přezkoumání rozhodnutí správního orgánu,

takto:

- I. Rozhodnutí Magistrátu města Brna, odboru vnitřních věcí, ze dne 25.4.2005, č.j. OVV/814/05, **se zrušuje** pro vady řízení a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 5.225,- Kč do tří dnů od právní moci rozsudku na účet jejího právního zástupce Mgr. Františka Korbela, Ph.D.

Odůvodnění

Shora uvedeným rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobkyně a potvrzeno fiktivní rozhodnutí Úřadu městské části Brno-sever o neposkytnutí informace spočívající v zaslání všech dokumentů týkajících se oznámení žalobkyně, které Policie ČR, obvodní oddělení

Brno-sever kvalifikovala jako přestupek proti občanskému soužití, a které dne 29.9.2004 postoupila k projednání Úřadu městské části Brno-sever. Úřad městské části Brno-sever dne 3.11.2004, č.j. OVV/473/04/Se, podle ust. § 66 odst. 3 písm. a) zákona č. 200/1999 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o přestupcích“), věc odložil z důvodu, že oznámení žalobkyně neodůvodňovalo zahájení řízení o přestupku.

Z odůvodnění rozhodnutí žalovaného vyplývá, že o poskytnutí informace Úřad městské části Brno-sever v souladu s ust. § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění do 31.12.2005, nevydal rozhodnutí, čímž se má za to, že informaci odepřel. Žalovaný uvedl, že považuje postup Úřadu městské části Brno-sever za souladný s platnými právními předpisy, neboť přestože Policie ČR oznámení žalobkyně kvalifikovala jako přestupek proti občanskému soužití podle ust. § 49 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích, Úřad městské části Brno-sever v souladu s ust. § 66 odst. 3 písm. a) citovaného zákona po projednání v komisi k projednávání přestupků městské části Brno-sever, věc odložil z důvodu, že oznámení žalobkyně neodůvodňovalo zahájení řízení o přestupku. Účastníkem řízení by v dané věci byl podle ust. § 72 zákona o přestupcích pouze podezřelý [REDAKCE]. Práva a povinnosti účastníků řízení, stejně tak i jejich postavení, vyplývají z obecné úpravy § 14 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správního řádu), ve znění pozdějších předpisů, přičemž zákon o přestupcích jako speciální právní předpis v řízení o přestupcích okruh účastníků řízení vymezuje taxativně. Ze spisového materiálu podle žalovaného vyplývá, že se nejedná o přestupek proti občanskému soužití, ale o sousedský spor, který lze řešit podle zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, neboť jednáním podezřelého [REDAKCE] nebyla naplněna skutková podstata přestupku proti občanskému soužití.

Vzhledem k uvedeným skutečnostem nelze tomu, kdo není účastníkem řízení, a v případě odložení věci, tomu, kdo by nebyl účastníkem řízení, poskytovat informace o přestupkové věci.

Proti tomuto rozhodnutí byla podána žaloba. Žalobkyně v ní uvedla, že žádostí o poskytnutí informací ze dne 9.2.2005 podle zákona č. 106/1999 Sb., která byla doručena do podatelny Úřadu městské části Brno-sever jako povinnému subjektu ve smyslu ust. § 2 odst. 1 citovaného zákona dne 14.2.2005, se žalobkyně domáhala poskytnutí jednoznačně specifikovaných informací – zaslání kopií všech dokumentů ve věci společné kanalizační přípojky pro domy Soběšická 90 a 92 a zásahu Policií ČR na Soběšické 90, které má povinný subjekt k dispozici, a které vedly k rozhodnutí případ odložit. Povinný subjekt však v zákonné 15-ti denní lhůtě podle ust. § 14 odst. 3 písm. c) citovaného zákona požadované informace neposkytl ani nevydal rozhodnutí, kterým by je podle ust. § 15 odst. 1 citovaného zákona odepřel. Tím nastala podle ust. § 15 odst. 4 citovaného zákona ke dni 1.3.2005 právní fikce rozhodnutí, kterým povinný subjekt podání informací odepřel. Teprve po vzniku fikce rozhodnutí, následně až dne 9.3.2005, zaslal povinný subjekt žalobkyni e-mailem vysvětlující stanovisko datované dnem 7.3.2005, v němž vysvětlil některé související okolnosti s dotazem, ale požadované informace v něm neposkytl, ani nevydal správní rozhodnutí o odepření informací. Vzhledem k předchozímu vzniku fikce rozhodnutí je následné stanovisko povinného subjektu právně irelevantní. Proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření informací podala žalobkyně v zákonné lhůtě dne 11.3.2004 odvolání, o kterém rozhodl žalovaný dne 25.4.2005 tak, že je zamítl a napadené fiktivní rozhodnutí povinného subjektu potvrdil.

Žalobkyně namítá, že postup žalovaného i povinného subjektu v prvním stupni byl nesprávný, neboť oba úřady se dopustily těžkých procesních vad, čímž porušily právo žalobkyně na svobodný přístup k informacím podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a podle ust. § 4 a § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb. Každé rozhodnutí o odepření informací, stejně jako každé rozhodnutí o odvolání má mít formu správního rozhodnutí podle

ust. § 15 odst. 2 citovaného zákona (podpůrně podle ust. § 47 správního řádu) a tedy musí zejména obsahovat výrok s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, odůvodnění každého omezení práva na informace a poučení o místu, době a formě podání opravného prostředku. Pokud žalovaný potvrdil fiktivní rozhodnutí povinného subjektu o odepření informací, pak potvrdil vadný akt, jehož obsah nemohl z podstaty věci vůbec znát, neboť hmotně neexistuje. Tím porušil mimo jiné zásadu, aby jeho rozhodování vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci a bylo přesvědčivé, což mu ukládá ust. § 3 odst. 4 správního řádu. I odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je vágní, popisuje sice různé okolnosti související s předmětem žádosti o informace, ale prakticky vůbec nereaguje na obsah odvolání, jímž se mělo zabývat. K postupu povinného subjektu prvního stupně se žalovaný vyjadřuje v jediné větě tak, že jej považuje za postup, který je v souladu s právními předpisy. Z odůvodnění tohoto rozhodnutí nelze vůbec zjistit, jakým způsobem se žalovaný vypořádal s argumenty uváděnými v odvolání, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl žalovaný veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. Tím žalovaný porušil povinnost danou ust. § 47 odst. 3 správního řádu. Okrajově žalobkyně také zdůraznila, že se nedomáhala nahlédnutí do spisu ve smyslu ust. § 23 správního řádu, nýbrž požadovala poskytnout konkrétně specifikované informace. Pokud by byly správní orgány v průběhu řízení názoru, že některé z požadovaných informací poskytnout nelze (např. s odkazem na ochranu osobních údajů), pak měly postupovat podle zásady minimalizace uvedené v ust. § 12 zákona č. 106/1999 Sb. a čl. 4 odst. 4 Listiny, tedy zákonem vyloučené informace z poskytnutí vyloučit a poskytnout zbývající informace, a dále měly postupovat podle ust. § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., tedy o jakémkoli omezení práva na informace vydat v zákonem stanovené lhůtě odůvodněné a přezkum umožňující správní rozhodnutí, což se nestalo. Fiktivní prvostupňové rozhodnutí není nikde hmotně vyjádřeno, a proto postrádá zákonem stanovenou formu i obsah. V této souvislosti žalobkyně odkázala na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. na rozsudky ze dne 4.7.2003, sp. zn. 6 A 78/2002, ze dne 29.7.2003, sp. zn. 6 A 25/2000, příp. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 4.11.2003, sp. zn. 7 A 76/2002.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že rozhodoval o odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí. Při tomto rozhodování však vycházel ze spolehlivě zjištěného stavu věci, neboť si vyžádal od prvostupňového správního orgánu kompletní spisový materiál včetně průvodní zprávy. Proto neobstojí tvrzení žalobce, že předmětné rozhodnutí je možné považovat za nezákonné a procesně vadné. Rozhodnutí o odvolání obsahuje výrokovou část, odůvodnění i poučení o odvolání a z toho hlediska splňuje požadavky kladené ust. § 15 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Skutečnost, že rozhodnutí prvostupňového správního orgánu, jehož vydání bylo nastoleno právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, neboť chybí jeho řádné odůvodnění, vždy neznamená, že touto vadou je zasaženo i rozhodnutí o odvolání. Pokud odvolací orgán v dané věci měl k dispozici spisový materiál orgánu prvního stupně a rovněž i odvolání žalobce, mohl fiktivní rozhodnutí přezkoumat i za situace, že tu neexistovalo odůvodnění fiktivního rozhodnutí. Tomuto závěru nasvědčuje ust. § 20 odst. 4 cit. zákona sub specie § 59 správního řádu. Odvolacímu orgánu je uložena povinnost přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu, popř. dosavadní řízení doplnit. Takto pojatý revizní princip odvolání umožňuje odvolacímu orgánu rozhodovat o odvolání i za situace, kdy rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo nastoleno právní fikcí při absenci odůvodnění rozhodnutí. Nelze proto přisvědčit názoru, že každé právně fiktivní rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro absenci odůvodnění, neboť jediným důsledkem takové situace by muselo být vždy zrušení napadeného rozhodnutí odvolacím orgánem. Nepřezkoumatelnost je sice vadou rozhodnutí,

nicméně tato vada nemusí být vždy důvodem pro zrušení prvostupňového správního rozhodnutí v rámci odvolacího řízení.

Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného uvedla, že za daných okolností bylo jedinou možností odvolacího orgánu fiktivní rozhodnutí zrušit a věc vrátit prvostupňovému správnímu orgánu k dalšímu řízení. I teorie správního práva naprosto jednoznačně vyvozuje, že „neúplné, nekonkrétní, nepřezkoumatelné a nedostatečné odůvodnění má za následek nezákonnost celého správního rozhodnutí, jehož odůvodnění musí být dle ust. § 3 odst. 4 správního řádu přesvědčivé a způsobilé vést účastníky řízení k jejich dobrovolnému plnění. K této vadě rozhodnutí pak, jak správní úřad rozhodující o opravném prostředku, tak i soud přihlíží z úřední povinnosti“ (Ondruš, R.: Správní řád – komentář k § 47, LINDE Praha, 2005). Nelze proto přisvědčit názoru žalovaného, že jeho postupem byly de facto napraveny nezákonnosti rozhodnutí orgánu prvního stupně. Revizní princip ve správním řízení se týká pouze rozsahu přezkumu rozhodnutí odvolacím orgánem, což znamená, že napadené rozhodnutí může odvolací orgán přezkoumat nad rámec toho, čeho se domáhá odvolatel, nikoli že tento princip umožňuje odvolacímu orgánu rozhodovat o odvolání i za situace, kdy rozhodnutí orgánu prvního stupně bylo nastoleno právní fikcí při absenci odůvodnění, a odvolací orgán obsah a důvody napadeného rozhodnutí de facto vůbec nezná. V takovém případě by neměl odvolací orgán co přezkoumávat, nýbrž by v plném rozsahu nahrazoval výkon pravomocí orgánu prvního stupně a tak by upíral žadateli právo na řádný opravný prostředek. Teorie hovoří v takovém případě o nepřipustném vzetí instance. Žalobkyně zároveň odkázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 331/98.

Žalobkyně také nad rámec vyjádření k žalobě poukázala na skutečnost, že v napadeném rozhodnutí chybí jedna ze základních náležitostí správního rozhodnutí – ve výrokové části není uveden odkaz na relevantní právní předpis, podle kterého bylo rozhodnuto. Podle výroku napadeného rozhodnutí žalovaný rozhodl v souladu s ust. § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Toto ustanovení však upravuje výlučně fiktivní rozhodnutí odvolacího orgánu, o které v daném případě zřejmě nejde. Pokud správní úřad v rozhodnutí odkaz na právní normu, podle níž rozhodoval, neuvede, je rozhodnutí nepřezkoumatelné.

Krajský soud v Brně přezkoumal napadené rozhodnutí, stejně tak i řízení, které předcházelo jeho vydání, a to v rozsahu žalobních bodů (§ 71 odst. 1 a § 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen s.ř.s.) a shledal, že žaloba je důvodná.

Za situace kdy prvostupňový správní orgán vydal právně fiktivní rozhodnutí (což je mezi stranami soudního řízení nespornou skutečností) o zamítnutí informace ve smyslu ust. § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., ve znění do 31.12.2005, bylo povinností žalovaného na základě odvolání žalobce zrušit toto právně fiktivní rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost z důvodu absence odůvodnění tohoto rozhodnutí. Postup žalovaného v dané věci vzal žalobkyni jednu instanci (resp. byl v rozporu s principem dvojinstančnosti správního řízení) a snížil proto možnosti její obrany, tj. vznášet odvolací námítky proti důvodům prvostupňového rozhodnutí týkajícím se „každého omezení práva na informace“ (§ 15 odst. 2 cit. zákona). O neživotnosti celé právní konstrukce týkající se fiktivních rozhodnutí ve smyslu ust. § 15 odst. 4 (resp. § 16 odst. 3) citovaného zákona svědčí i to, že následnou novelou č. 61/2006 Sb., která nabyla účinnosti dnem 23.3.2006, byla celá konstrukce vydávání fiktivních rozhodnutí podle zák. č. 106/1999 Sb. zrušena. Fiktivní rozhodnutí je pro faktickou absenci formy i obsahu zcela nepřezkoumatelné co do důvodů pro jeho vydání a povinností žalovaného bylo takovéto fiktivní rozhodnutí pro vady řízení zrušit. V této souvislosti soud

pokračování

30 Ca 173/2005-41

odkazuje na konstantní judikaturu Nejvyššího správního soudu, např. na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu publikovaný pod č. 358/2004 Sb. NSS.

Vzhledem k tomu, že žalovaný potvrdil nepřezkoumatelné rozhodnutí prvostupňového správního orgánu je jeho odvolací rozhodnutí zatíženo vadou řízení mající vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé, pro kterou je třeba je zrušit (§ 76 odst. 1 písm. c), § 78 odst. 1 s.ř.s.).

Mimo to se žalovaný nezabýval věcnými odvolacími námitkami žalobkyně uvedenými v části III. odvolání, kde mimo jiné namítá, že zákon o přestupcích výslovně neuvádí, že ostatní subjekty jsou zcela vyloučeny z procesu poskytování informací. V tomto směru je proto rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Vzhledem ke shora uvedeným skutečnostem soud rozhodl o zrušení rozhodnutí pro vady řízení, neboť rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 76 odst. 1 písm. a), § 78 odst. 1 a 4 s.ř.s.).

Protože byla žalobkyně zcela úspěšná ve věci, přísluší jí právo na náhradu nákladů řízení ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Soud proto uložil žalovanému, aby nahradil žalobkyni částku ve výši 5.225,- Kč, která představuje úhradu za zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000,- Kč, odměnu za tři úkony právní služby ve výši 1.000,- Kč za jeden úkon (§ 9 odst. 3 písm. f), § 7 vyhl. č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 35 odst. 2 s.ř.s.), tj. převzetí zastoupení, podání žaloby a repliky, a částku k úhradě výdajů za tři úkony právní služby ve výši 75,- Kč za jeden úkon (§ 13 odst. 3 citované vyhlášky).

P o u č e n í: Proti tomuto rozhodnutí, které nabývá právní moci dnem doručení, lze podat opravný prostředek (kasační stížnost podle ust. § 102 a násl. s.ř.s.) do dvou týdnů od jeho doručení k Nejvyššímu správnímu soudu v Brně prostřednictvím Krajského soudu v Brně. Podmínkou řízení o kasační stížnosti je povinné zastoupení stěžovatele advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 a § 106 odst. 2, 4 s.ř.s.).

V Brně dne 31.5.2007

Za správnost vyhotovení:

Eva Drlová




JUDr. Jan Šanca, v.r.
předseda senátu