



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudců JUDr. Josefa Baxy a JUDr. Michala Mazance v právní věci žalobce **J. S.**, zastoupeného JUDr. Janem Bartošem, advokátem, Sámova 876/11, Praha 10, proti žalované **Komisi pro cenné papíry**, se sídlem Washingtonova 7, 111 21 Praha 1, v řízení o žalobě proti rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry o rozkladu žalobce ze dne 13. 11. 2001,

t a k t o :

- I.** Rozhodnutí prezidia Komise pro cenné papíry o rozkladu žalobce ze dne 13. 11. 2001 a rozhodnutí Komise pro cenné papíry o žádosti žalobce o poskytnutí informací ze dne 12. 10. 2001 **se zrušují**. Věc **se vrací** žalované k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobci na nákladech řízení částku 4 650,- Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Jana Bartoše, Sámova 87, Praha 10.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou v zákonné lhůtě u Vrchního soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované, kterým byl zamítnut jeho rozklad ze dne 13. 11. 2001 a bylo potvrzeno rozhodnutí správního orgánu I. stupně o neposkytnutí informace.

Žalobce v podané žalobě uvedl, že dne 11. 10. 2001 požádal Komisi pro cenné papíry (dále jen „Komise“) o poskytnutí v žalobě podrobně konkretizovaných informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o poskytování informací“), v zákonem stanovené lhůtě žalovaná informace neposkytla a žádost ani jiným zákonem předepsaným způsobem nevyřídila;

podle žalobce tak platí zákonná fikce o vydání rozhodnutí o odepření požadovaných informací, proti kterému podal žalobce dne 12. 11. 2001 rozklad prezidia Komise pro cenné papíry (dále též „prezidium“). Protože rozkladový orgán opět v zákonné lhůtě nerozhodl, vznikla tak další právní fikce o vydání rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno předcházející fiktivní rozhodnutí správního orgánu prvního stupně o odepření požadovaných informací. Žalobce se domáhá zrušení fiktivního rozhodnutí o rozkladu; namítá, že jím požadované informace nespádají pod žádný z důvodů v citovaném právním předpisu uvedených, pro který by jejich poskytnutí bylo možné odmítnout, a namítá nepřezkoumatelnost fiktivního rozhodnutí pro nedostatek důvodů.

Žalovaná v písemném vyjádření k žalobě namítala jednak nedostatek své pasivní legitimace, neboť žaloba směřuje proti rozhodnutí prezidia, nikoliv proti rozhodnutí Komise. Dále žalovaná poukázala na to, že požadované informace lze rozdělit do čtyř skupin a pouze v části týkající se údajů o předávání správní agendy mezi Ministerstvem financí a Komisí pochybila, jestliže je žalobci neposkytla a nápravu tohoto pochybení odstranila tím, že tyto žalobcem požadované údaje uvádí ve svém písemném vyjádření k žalobě; pokud jde o ostatní části požadovaných informací podle ní se buď vůbec nejednalo o poskytování informací podle zákona o poskytování informací (informace o údajích, které jsou součástí správních spisů), nebo (v případě údajů o pravidlech, zásadách a mechanismech, podle kterých byl Ministerstvem financí vykonáván státní dozor) bylo odepření poskytnutí informace věcně správné. Žalovaná má dále za to, že fiktivní rozhodnutí nelze zrušit pro nepřezkoumatelnost, neboť zákon výslovně počítá s přezkoumáváním fiktivních rozhodnutí, jde tak o speciální úpravu k úpravě přezkumu ve správním soudnictví a cílem zákonodárce nepochybně bylo umožnit nejen zrušení fiktivního rozhodnutí orgánu veřejné správy, ale i umožnit zamítnutí žaloby v případě, že žadatel na poskytnutí informace neměl nárok. Opačný výklad by podle žalované vedl k absurdnímu důsledku, a to k automatickému rušení všech fiktivních rozhodnutí bez ohledu na jejich případnou zákonnost a věcnou správnost.

Protože Vrchní soud v Praze ve věci do 31. 12. 2002 nerozhodl, převzal dnem 1. 1. 2003, kdy nabytí účinnosti zákon č. 150/2002 Sb. (dále jen s. ř. s.), v souladu s § 132 s. ř. s. neskončenou věc, u níž byla dána věcná příslušnost vrchního soudu, Nejvyšší správní soud, aby v ní dokončil řízení.

Podle § 130 odst. 1 s. ř. s. se řízení podle části páté hlavy druhé o. s. ř. účinného do 31. 12. 2002, v nichž nebylo rozhodnuto do dne nabytí účinnosti tohoto zákona, dokončí podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního tohoto zákona. Účinky procesních úkonů v těchto věcech učiněných zůstávají zachovány a posoudí se přiměřeně podle ustanovení s. ř. s.

Ze správního spisu vyplynulo, že žalobce žádostí ze dne 11. 10. 2001, doručenou žalované 12. 10. 2001, požádal o poskytnutí konkrétně uvedených informací. Na tuto žádost správní orgán I. stupně nijak nereagoval a proto žalobce podal rozklad; na rozkladu je podací razítko žalované s datem 13. 11. 2001 a uvedeno čj. 22182. Ani o něm nebylo správním orgánem rozhodnuto. Jiné písemnosti správní spis neobsahuje.

Podle § 15 odst. 1 zákona o poskytování informací pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá o tom ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí. Zákon o poskytování informací v § 14 odst. 3 písm. c) stanoví pro poskytnutí požadované informace lhůtu 15 dnů od přijetí podání, tato lhůta je však v projednávané věci modifikována

ustanovením § 20 odst. 3, podle něhož se ve dvanácti měsících následujících po prvních dvanácti měsících od účinnosti zákona lhůta pro poskytnutí informace prodlužuje o polovinu. Podle § 15 odst. 4 citovaného zákona jestliže orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle odstavce 1 citovaného ustanovení, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do patnácti dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Podle § 16 odst. 3 zákona o poskytování informací rozhodne odvolací orgán o odvolání do 15-ti 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. Podle § 16 odst. 5 citovaného zákona lze proti rozhodnutí ústředního orgánu státní správy o odmítnutí žádosti podat rozklad, o kterém rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy; ustanovení odstavců 1, 3 a 4 zákona o poskytování informací platí pro rozklad obdobně.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně správního řízení, které jeho vydání předcházelo a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

K námitce žalované se soud nejprve zabýval otázkou pasivní legitimace žalované. Tato námitka není důvodná. Podle ustanovení § 69 s. ř. s. je žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla; kdo je žalovaným tak určuje zákon.

Zákon o poskytování informací označuje v § 1 odst. 1 za povinné subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce hospodařící s veřejnými prostředky. V daném případě žalobce požadoval informace po Komisi. Komise byla zákonem č. 15/1998 Sb., ve znění pozdějších předpisů, zřízena jako správní úřad pro oblast kapitálového trhu a je tak ve smyslu zákona o poskytování informací povinným subjektem k poskytování informací v oblastech, ve kterých zákon č. 15/1998 Sb. popř. jiné zákony založily její věcnou příslušnost; vzhledem k tomu, že je ústředním správním úřadem (v dřívější terminologii se pro takový správní úřad používalo termínu ústřední orgán státní správy), je řádným oprávněným prostředkem proti rozhodnutí Komise vydaném v první stupni rozklad, o němž rozhoduje prezidium, které je orgánem Komise. V případě rozkladového řízení je tak orgán, který rozhoduje o rozkladu, a orgán I. stupně, jehož rozhodnutí je přezkoumáváno, jediným správním orgánem vymezeným zákonným rámcem jeho věcné příslušnosti; je pouze rozdílné, komu z hlediska jeho vnitřního organizačního uspořádání zákon zakládá funkční příslušnost rozhodovat prvním stupni a o oprávněném prostředku. V předmětné věci za žalovaného je tak třeba ve smyslu § 69 s. ř. s. považovat Komisi, byť žaloba musí směřovat proti rozhodnutí prezidia o rozkladu. Žalobce proto ve své žalobě správně za žalovanou označil Komisi.

Při přezkoumávání napadeného rozhodnutí vycházel Nejvyšší správní soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce podal dne 12. 10. 2001 žádost o poskytnutí informací, v zákonem stanovené lhůtě (patnáctidenní, prodloužené o polovinu tj. 22 a ½ dne) nebyla informace poskytnuta a ani nebylo v téže lhůtě vydáno rozhodnutí o nevyhovění žádosti podle § 15 odst. 1 zákona o poskytování informací; nastala tedy právní fikce § 15 odst. 4 citovaného zákona, že bylo vydáno rozhodnutí, kterým byla informace odepřena.

Vzhledem k tomu, že správní řád, jímž se podle § 20 odst. 4 zákona o poskytování informací řídí počítání lhůt, neobsahuje úpravu pro počítání lhůty půldenní, je třeba takovou lhůtu vykládat tak, že povinný subjekt své povinnosti dostojí, jestliže informaci poskytne nebo vydá negativní rozhodnutí o žádosti v průběhu 23. dne od přijetí žádosti. Proto za den přijetí fiktivního negativního rozhodnutí je třeba považovat 23. den od přijetí žádosti, v daném případě tedy pondělí 5. 11. 2001. Proti fiktivnímu rozhodnutí vydanému v prvním stupni podal žalobce včas rozklad, o němž prezidium ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení (tj. od 13. 11. 2001) nerozhodlo; nastala tak ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 a 5 zákona o poskytování informací právní fikce, že o podaném rozkladu bylo vydáno dne 28. 11. 2001 rozhodnutí, jímž byl žalobcem podaný rozklad zamítnut a napadené rozhodnutí bylo potvrzeno.

Rozhodnutí, jehož vydání je konstruováno právní fikcí, je podle názoru Nejvyššího správního soudu nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. V takovém případě je sice zřejmé, že podaný rozklad byl zamítnut, ale nelze již dovodit, jaké důvody vedly žalovaného k odepření informací. Vzhledem k tomu, že existence napadeného rozhodnutí je vázána na zákonnou fikci jeho vydání, nemůže obsahovat odůvodnění, v němž správní orgán v souladu s ustanovením § 47 odst. 3 zákona č. 71/1967 Sb. je povinen uvést, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami byl veden při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodoval. V daném případě by tak musel soud nahrazovat činnost správního orgánu a dovozovat, na základě jakých skutkových a právních závěrů mohly být námitky uplatněné v rozkladu shledány neopodstatněnými, popř. jaké důvody mohly vést k vydání negativního rozhodnutí, což je nepřipustné. Nelze přisvědčit námitce žalované, že zákon č. 106/1999 Sb. tím, že v ustanovení § 16 odst. 6 výslovně uvádí, že rozhodnutí o odmítnutí žádosti je přezkoumatelné soudem ve správním soudnictví, aniž by rozlišoval, zda žádost o poskytnutí informací byla odmítnuta fakticky vydaným nebo fiktivním rozhodnutím, tak obsahuje speciální úpravu přezkumu ve správním soudnictví. Skutečně vydaná ale i fiktivní rozhodnutí by i bez této výslovné úpravy bylo možno ve správním soudnictví napadnout žalobou, a to na základě generální přezkumné klauzule obsažené v ustanovení § 247 občanského soudního řádu, ve znění tehdy účinném, umožňující každému, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu, domáhat se ochrany ve správním soudnictví (obdobná žalobní legitimace je stanovena i nyní, a to v § 65 odst. 1 s. ř. s.). Pokud by ustanovení § 16 odst. 6 zákona o poskytování informací mělo zakládat pro přezkum fiktivních rozhodnutí speciální úpravu umožňující věcný přezkum takových rozhodnutí, musel by zákon stanovit i zvláštní pravidla vztahující se na fiktivní rozhodnutí samé z hlediska jejich náležitostí, tak i pro samotný přezkum takových rozhodnutí ve správním soudnictví; tak tomu však v daném případě není. Konečně v projednávané věci i žalovaná sama tvrdí, že žalobce v žádosti požadoval informace několika skupin, z nichž na některé se zákon o poskytování informací nevztahuje, u další skupiny nebyla povinnost je poskytnout a z části poskytnuty být měly; tyto závěry však, aby takové rozhodnutí bylo přezkoumatelné, by musela žalovaná vyjádřit v odůvodnění rozhodnutí samého, jejich uvedení v písemném vyjádření k žalobě nemůže nedostatek důvodů pro vydání (byť fiktivního) rozhodnutí nahrazovat; fiktivní rozhodnutí je rozhodnutím potvrzujícím rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, kterým bylo zákonem konstruovanou právní fikcí negativně rozhodnuto o žádosti žalobce jako o celku, aniž by mezi jednotlivými požadovanými informacemi bylo diferencováno z hlediska důvodů jejich neposkytnutí.

Z důvodů výše uvedených Nejvyšší správní soud podle § 78 odst. 1 s. ř. s. napadené rozhodnutí pro vady řízení zrušil a podle odstavce 4 citovaného ustanovení vyslovil,

že se věc vrací žalované k dalšímu řízení; protože týmiž vadami trpí i rozhodnutí vydané Komisí v prvním stupni, zrušil Nejvyšší správní soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. i toto rozhodnutí, které vydání žalobou napadeného rozhodnutí předcházelo. V dalším řízení bude na žalované, aby v zákonem stanovené lhůtě, běžící v takovém případě od doručení zrušujícího rozhodnutí žalované, buď žalobci jím požadované informace poskytla nebo vydala rozhodnutí předvídané v ustanovení § 15 odst. 1 zákona o poskytování informací. V souladu s § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. rozhodl Nejvyšší správní soud ve věci bez nařízení jednání.

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s., když žalobci, který měl ve věci úspěch, vznikly s tímto řízením náklady zaplacením soudního poplatku v částce 1000,- Kč a odměny za právní zastoupení v částce 3 650,- Kč (3 500,- Kč podle § 11 vyhl. č. 484/2000 Sb. a 2x 75,- Kč podle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve znění pozdějších předpisů).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** přípustné opravné prostředky.

V Brně dne 15. ledna 2004

JUDr. Marie Žiškova
předsedkyně senátu