



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Milana Kamlacha a JUDr. Marie Součkové v právní věci žalobce **MUDr. P. V.**, zast. JUDr. Bohumilou Holubovou, advokátkou se sídlem Praha 2, Karlovo nám. 18, proti žalované **Zdravotní pojišťovně ministerstva vnitra ČR**, sídlem Praha 10, Na Míčáncích 2, zast. JUDr. J. K., o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Městského soudu v Praze č. j. 12 Cad 41/2004 – 37, ze dne 3. 4. 2006,

t a k t o :

Usnesení Městského soudu v Praze č. j. 12 Cad 41/2004 – 37, ze dne 3. 4. 2006 **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadl žalobce v záhlaví uvedené usnesení Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti dopisu žalované ze dne 19. 10. 2004, zn. ZP-2384/03-04, jakož i jeho žaloba proti fiktivnímu rozhodnutí žalované o zamítnutí odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o odepření poskytnutí informací, vydanému podle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“) a doručenému žalobci dne 13. 10. 2004. Městský soud vycházel z následujícího skutkového stavu:

Žalobce požádal dne 3. 9. 2004 žalovanou podle § 13 zákona č. 106/1999 Sb., ve smyslu článku 17 Listiny základních práv a svobod o poskytnutí informací uvedených v příloze 1 žádosti, a to v elektronické podobě. Na tento požadavek reagovala žalovaná dopisem generálního ředitele Ing. K. Š., Ph.D., MBA ze dne 29. 9. 2004, zn. č. ZP-2251/03-04, adresovaným právnímu zástupci žalobce. V tomto dopisu žalovaná k žalobcově žádosti ve věci poskytnutí informace o produkci a úhradách nemocnic za rok 2003 sdělila, že nepatří ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. mezi povinné subjekty, protože není veřejnou institucí hospodařící s veřejnými prostředky. Z uvedeného důvodu nemůže žalobci požadované informace sdělit.

Jelikož žalovaná neposkytla žalobci informaci ve lhůtě patnácti dnů stanovené v § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., podal žalobce ve smyslu § 15 odst. 4 citovaného zákona proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí odvolání dne 27. 9. 2004. Na toto odvolání reagovala žalovaná opět dopisem svého generálního ředitele ze dne 19. 10. 2004, zn. č. ZP-2384/03-04. Zde žalovaná uvedla, že na žádost žalobce o poskytnutí informace již oficiálně odpověděla dne 30. 9. 2004. Dále se v tomto dopisu uvádí, že žalobcovo odvolání bylo posouzeno a žalovaná opět dospěla k závěru, že požadované informace nemohou být žalobci sděleny. Nad rámec své argumentace v předchozím dopisu žalovaná uvedla, že podle jejího názoru není veřejnou institucí, jejímž zřizovatelem by byl stát. Na rozdíl od Všeobecné zdravotní pojišťovny (VZP), která byla zřízena zákonem, stát pouze stanovil podmínky, za kterých může rezortní, oborová, podniková, případně jiná zdravotní pojišťovna vzniknout, a to zákonem č. 280/1992 Sb., o rezortních, oborových, podnikových a dalších zdravotních pojišťovnách. Takto založené zdravotní pojišťovny nepodléhají zvýšené ochraně garantované například VZP, kdy majetek, se kterým VZP hospodaří, nemůže být předmětem konkurzu ani vyrovnání podle zákona č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání. Stát tedy stanovil pro založení zdravotních pojišťoven (mimo VZP) obecné podmínky, stejně jako to učinil v případě jakékoli jiné firmy zakládané podle obchodního zákoníku (komerční banky, komerční pojišťovny, stavební spořitelny apod.). Rovněž pokud jde o vytváření orgánů žalované se tato nedomnívá, že je naplněn pojmový znak tak, jak se uvádí v žalobcem dovolávaném nálezu Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02. Žalovaná se proto přiklání k názoru, že není veřejnou institucí vytvářenou státem, byť hospodaří s veřejnými prostředky. Na postavení žalované lze dle jejího názoru aplikovat pouze ust. § 2 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Žalovaná je ovšem oprávněna, stejně jako i ostatní zdravotní pojišťovny založené za podmínek stanovených zákonem č. 280/1992 Sb., rozhodovat pouze o věcech vymezených v § 53 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění ve znění pozdějších předpisů (rozhodnutí ve věcech týkajících se přirážek k pojistnému, pokut, nedoplatků pojistného, penále apod.). Rozhodně žalované nepřísluší rozhodovat o nárocích plynoucích ze smluvních vztahů sjednaných se zdravotnickými zařízeními a ohledně těchto skutečností je proto povinna zachovávat mlčenlivost.

Uvedený dopis napadl žalobce žalobou ze dne 31. 10. 2004, doručené soudu dne 2. 11. 2004, v níž za napadené rozhodnutí označil „*rozhodnutí ZP MV ČR o zamítnutí odvolání ve věci žádosti o informace ze dne 19. 10. 2004, č. j. ZP-2384/03-04*“. Právní posouzení žalované považuje za nesprávné. Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. III. ÚS 671/02 rozhodl, že mezi veřejné instituce hospodařící s veřejnými fondy ve smyslu novelizovaného ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. patří též Všeobecná zdravotní pojišťovna ČR. Vzhledem k tomu, že v důsledku právního vývoje ve zdravotnictví se faktický režim fungování tzv. zaměstnaneckých pojišťoven velmi přiblížil režimu VZP, je třeba na všechny zdravotní pojišťovny nahlížet jednotně též při posuzování jejich informační povinnosti vůči občanům – pojištěncům a pacientům. Stanovení rozdílného režimu pro poskytování informací by vedlo k bezdůvodnému zvýhodnění některých skupin občanů. Žalobce proto navrhl, aby Městský soud v Praze napadené rozhodnutí žalované zrušil a uložil jí vyhovět žádosti žalobce v plném rozsahu (žalobce následně petit změnil a posléze uvedený požadavek vzal zpět). V průběhu řízení pak žalobce dne 6. 12. 2005 do protokolu o jednání doplnil svou žalobu tak, že ji rozšířil i proti fiktivnímu rozhodnutí žalované, kterým bylo rozhodnuto o jeho odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí žalované, jímž tato nevyhověla jeho žádosti o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb.

Na základě takto zjištěného skutkového stavu soud dospěl k závěru, že žalovaná odepřela poskytnout požadované informace postupem podle § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. a o odvolání nerozhodla v zákonné lhůtě, takže nastala fikce zamítnutí odvolání podle § 16 odst. 3 citovaného zákona. Důvody nevyhovění žádosti a důvody zamítnutí odvolání uvedla vždy v dopisech následujících po uplynutí lhůty pro rozhodnutí dle zákona

č. 106/1999 Sb. Pokud by byly uvedené dopisy doručeny v zákonných lhůtách, bylo by je možno považovat, s ohledem na jejich obsah, za rozhodnutí. Protože však pouze dodatečně vysvětlovaly zamítavé stanovisko žalované, nebylo lze k nim při přezkoumání rozhodnutí přihlídnout a hodnotit je jako rozhodnutí správního orgánu. Soud tedy vyšel z toho, že v daném případě nastaly fikce vydání rozhodnutí podle § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. (13. 10. 2004). Směřuje-li proto žaloba proti dopisu žalované ze dne 19. 10. 2004, je podle soudu nutno tento návrh považovat podle § 70 písm. a) a § 46 odst. 1 písm. d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) za nepřípustný. Tuto žalobu proto Městský soud v Praze odmítl. Současně odmítl rovněž žalobu proti fiktivnímu rozhodnutí o odvolání podle § 46 odst. 1 písm. b) s. ř. s. pro opožděnost. Fiktivní rozhodnutí žalované o odvolání žalobce proti prvoinstančnímu fiktivnímu rozhodnutí bylo žalobci ve smyslu § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. doručeno dne 13. 10. 2004. Lhůta pro podání žaloby uplynula dva měsíce po tomto datu, tj. 13. 12. 2004 (§ 72 odst. 1 s. ř. s.). Žalobce podal žalobu proti tomuto rozhodnutí dne 6. 12. 2005. Zmeškání lhůty pro podání žaloby nelze podle § 72 odst. 4 s. ř. s. prominout.

Usnesení Městského soudu v Praze napadl žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížností. Jako důvod uvedl ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Podle důvodové zprávy k zákonu č. 106/1999 Sb. jsou ustanovení § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 konstruována jako právní domněnky. Je tak zřejmé, že se jedná o domněnku vyvratitelnou. Vzhledem ke konstrukci celého zákona pak nemůže být podle stěžovatele jeho ustanovení na újmu žadatele o informace. I v případě rozhodnutí, které bylo vydáno po zákonem stanovené lhůtě, se tak podle něj stále jedná o rozhodnutí ve věci samé, a nikoli o pouhý dopis, se kterým by právní řád nespojoval žádné právně relevantní důsledky. Právní domněnka vyjádřená v § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. tak podle stěžovatele pouze rozšiřuje možnost odvolat se vedle skutečného rozhodnutí také proti rozhodnutí fiktivnímu. Stěžovatel proto navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadené usnesení Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaná ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ze dne 21. 6. 2006 mimo jiné projevila nesouhlas s názorem stěžovatele, že v ust. § 15 odst. 4 a § 16 odst. 3 je zakotvena právní domněnka. Dle jejího názoru se jedná o fikci, tj. právní konstrukci, která za zákonem stanovených předpokladů vyvolává právní následky, jako by fingovaná skutečnost existovala. Nelze ji proto vyvrátit důkazem opaku, jako je tomu u právní domněnky. Žalovaná rovněž nesouhlasí s tím, že by zákonná fikce byla na újmu žadatele o informace. I při jejím nastoupení má žadatel stejné právní prostředky obrany jako při vydání zamítavého rozhodnutí. Dopis generálního ředitele žalované ze dne 19. 10. 2004 pak není dle jejího přesvědčení rozhodnutím ve smyslu ust. § 15 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., neboť nesplňuje základní náležitosti správního rozhodnutí ve smyslu citovaného ustanovení. Jedná se pouze o informativní dopis, který byl navíc vyhotoven až po uplynutí lhůty pro vyřízení odvolání. Žalovaná proto navrhla kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud předně zkoumal, zda není v daném případě dán některý z důvodů, pro které by byl povinen zrušit usnesení Městského soudu v Praze z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že napadené usnesení je nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu ust. § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozhodnutí Městského soudu v Praze proto zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

O věci uvažil Nejvyšší správní soud takto:

Městský soud v Praze se v první řadě zcela opomněl vypořádat s otázkou, zda je žalovaná povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. či nikoliv. Jedná se totiž nejen o předmět sporu mezi stranami soudního řízení, nýbrž i o předběžnou

otázku, již je nutno zodpovědět pro to, aby bylo lze učinit závěr o samotné existenci rozhodnutí ve smyslu citovaného zákona, a tudíž i o existenci předmětu soudního přezkumu. Jak již Nejvyšší správní soud dříve judikoval, *stíhá povinnost poskytnout informace jen okruh těch subjektů, jimž ji zákon č. 106/1999 Sb. ukládá, a jen okruh těchto povinných subjektů má tak zároveň i zákonem založenu pravomoc ve správním řízení vydat negativní rozhodnutí, pokud je požadována informace, jejíž poskytnutí zákon vylučuje anebo jejíž poskytnutí lze ze zákonem stanovených důvodů omezit. Jen v případě nečinnosti povinného subjektu nastává fikce vydání rozhodnutí o odepření informace. Pokud je tedy požadováno poskytnutí informace po subjektu, na nějž se zákon č. 106/1999 Sb. nevztahuje, nemá takový subjekt nejen povinnost požadovanou informaci poskytnout, ale nemá též pravomoc k vydání rozhodnutí o odepření informace a nemůže tak ani nastat fikce vydání takového rozhodnutí* (podle rozsudku č. j. 1 As 41/2004 - 58, ze dne 15. 12. 2005, publ. pod č. 811/2006 Sb. NSS). Uvedenou otázkou se však soud vůbec nezabýval a bez jakéhokoli podkladu vycházel z toho, že fikce vydání správního rozhodnutí v daném případě nastala. Takto ovšem, jak vyplývá z výše uvedeného, postupovat nelze.

V dalším řízení proto Městský soud v Praze nejprve posoudí, zda je žalovaná povinným subjektem podle § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. či nikoliv. Dospěje-li k závěru, že tomu tak není, odmítne žalobu podle 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s ust. § 70 písm. a) s. ř. s. jako nepřipustnou, neboť napadený úkon žalované „*není rozhodnutím*“. Tento postup však již nebude možný, dospěje-li k závěru opačnému (jak implicitně učinila v napadeném rozhodnutí). Shledá-li totiž žalovanou povinným subjektem ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., bude nutno považovat dopis generálního ředitele žalované ze dne 19. 10. 2004 za rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť, jak soud správně v napadeném usnesení poznamenává, materiální znaky takového rozhodnutí nepochybně splňuje. Bude pak na Městském soudu v Praze, aby dále posoudil, zda (případně) fiktivní rozhodnutí žalované zakládá překážku věci rozsouzené či nikoli (za situace, kdy institut fiktivního negativního rozhodnutí byl do zákona č. 106/1999 Sb. včleněn v zájmu ochrany před nečinností povinného subjektu v době, kdy tato ochrana ještě nebyla zaručena správním řádem ani soudním řádem správním). Pokud by soud dospěl k závěru, že tomu tak je (tj. že fiktivní rozhodnutí zakládá překážku *rei judicatae*), bylo by na místě posléze vydané rozhodnutí zrušit podle ust. § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s. pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, pokud nikoliv, rozhodnout ve věci meritorně. Postup podle ust. § 70 odst. c) ve spojení s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., který v daném případě zvolil soud, by byl totiž z povahy věci vyloučen.

Výše popsaným názorem Nejvyššího správního soudu je Městský soud v Praze vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). V dalším řízení rozhodne rovněž o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 30. května 2007

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu

