

U S N E S E N Í

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Jakuba Camrdy, JUDr. Miluše Doškové, JUDr. Michala Mazance, JUDr. Karla Šimky, JUDr. Marie Turkové a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobce: **T. H.**, zastoupeného Mgr. Annou Větrovskou, advokátkou se sídlem Štěpánská 630/57, Praha 1, proti žalovanému: **Policie České republiky, Policejní prezídium České republiky**, se sídlem Strojnická 27, Praha 7, o přezkoumání rozhodnutí policejního prezidenta Policie České republiky ze dne 26. 10. 2005, č. j. PPR - 299/K - PK - 2005, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 27. 4. 2007, č. j. 7 Ca 2/2006 - 29,

t a k t o :

- I. Povinný subjekt poskytl včas požadované informace podle ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006 nebo vydal rozhodnutí, kterým žádosti nevyhověl podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona, pokud příslušné písemnosti určené žadateli předal ve stanovené patnáctidenní lhůtě alespoň k doručení.
- II. Byly-li následně požadované informace či rozhodnutí žadateli doručeny až po uplynutí této lhůty, nenastala v důsledku toho právní fikce negativního rozhodnutí podle ustanovení § 15 odst. 4 zákona.
- III. Věc se vrací čtvrtému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Vymezení sporné otázky a dosavadní průběh řízení

- 1) Včas podanou kasační stížností napadl žalobce (dále též stěžovatel) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze (dále jen krajský soud), jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí policejního ředitele Policie České republiky ze dne 26. 10. 2005.
- 2) Uvedeným správním rozhodnutím bylo zamítnuto odvolání žalobce podle § 60 zák. č. 71/1967 Sb., správní řád (dále je starý správní řád), proti fiktivnímu rozhodnutí Policejního prezidia Policie České republiky o neposkytnutí informací podle

zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný dospěl k závěru, že odvolání je nepřipustné, neboť požadované informace byly žalobci poskytnuty dne 5. 10. 2005, a to zprávou preventivně informační skupiny kanceláře policejního prezidenta Policejního prezidia Policie České republiky č. j. PPR - 10 - 102/KPIS 2005 a nenastaly tak skutečnosti uvedené v § 15 odst. 4 zákona, které by jej opravňovaly k podání odvolání.

3) Při rozhodování o žalobě vycházel krajský soud z následujícího skutkového stavu: Žalobce dne 20. 9. 2005 požádal Policejní prezidium Policie ČR podle § 13 odst. 1 zák. č. 106/1999 Sb. o poskytnutí informací o obsahu celé výroční zprávy Policie ČR za rok 2004 o poskytování informací podle zákona, obsahující počet podaných žádostí o informace, počet podaných odvolání proti rozhodnutí, opis podstatných částí každého rozsudku soudu, výsledky řízení o sankcích za nedodržování zákona a další informace vztahující se k uplatňování zákona. Podáním ze dne 3. 10. 2005 mu byla poskytnuta Výroční zpráva za rok 2004, v níž byl uveden počet podaných žádostí o informace, počet podaných odvolání proti rozhodnutím a opisy podstatných částí každého rozsudku soudu. Výsledky řízení o sankcích za nedodržování zákona nebyly s ohledem na jejich neexistenci ve zprávě blíže specifikovány. Zpráva byla žalobci odeslána dne 5. 10. 2005, účinky doručení nastaly dne 10. 10. 2005, fakticky pak žalobce zásilku převzal dne 12. 10. 2005. Dne 14. 10. 2005 podal žalobce odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o neposkytnutí informací, v němž namítl také neúplnost následně doručené zprávy, neboť v ní chybí minimálně rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 7. 2004, č. j. 22 Ca 296/2003 - 38.

4) Krajský soud poté s ohledem na uplatněné žalobní body řešil spornou právní otázku, za jakých okolností dochází k nastolení fikce rozhodnutí o neposkytnutí informací. Správní orgán má totiž za to, že splnil svou povinnost uloženou zákonem, jestliže informace v poslední den patnáctidenní lhůty alespoň předal k poštovní přepravě, zatímco žalobce byl toho názoru, že informace musí být v tento den již jemu doručeny, jinak nastává fikce negativního rozhodnutí.

5) Dle názoru krajského soudu definuje zákon patnáctidenní lhůtu jako časové rozmezí určené správnímu orgánu k tomu, aby žádost posoudil a informaci poskytl nebo vydal rozhodnutí o jejím neposkytnutí (lhůta k vyřízení věci). V této lhůtě je tedy správní orgán povinen zvolit relevantní právní postup směřující k vyřízení žádosti, přitom této povinnosti odpovídá právo žadatele, aby o jeho žádosti bylo v tomto časovém úseku rozhodnuto, tedy aby správní orgán konal. Lhůta samotná je však určena správnímu orgánu a determinuje jeho aktivitu, nikoliv aktivitu žadatele. Žalobcem tvrzená povinnost doručit rozhodnutí nebo informace v uvedené lhůtě žadateli je s ohledem na tuto skutečnost vyloučena. Doručení je totiž vázáno na skutečnosti objektivně časově neurčité a závislé na konání osoby, které je doručováno. Pokud je zákonem určena patnáctidenní lhůta, nelze její konec na takovou neurčitou skutečnost vázat. Správní orgán by tak musel počítat s možností uložení zásilky na poštu, aktivitou či naopak nečinností adresáta, existencí sobot, nedělí a státních svátků v době doručování apod. Lhůta pro vyřízení žádosti by se tak řídila skutečnostmi neurčitými a v době doručení žádosti správnímu orgánu objektivně nezjistitelnými. Právní názor žalobce tedy nenachází oporu v zákoně a ve svém důsledku nemůže obstát.

6) Žalobce podal proti rozsudku kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm.a), b), d) s. ř. s., tedy pro nesprávné posouzení právní otázky soudem

v předcházejícím řízení, pro vady řízení před správním orgánem, pro něž měl krajský soud napadené správní rozhodnutí zrušit, avšak neučinil tak, a pro nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku.

7) Na podporu svého tvrzení o nesprávném posouzení právní otázky poukázal stěžovatel na četné rozsudky krajských soudů, Vrchního soudu v Praze i Nejvyššího správního soudu, z kterých dovodil, že pokud zákon stanoví lhůtu, ve které musí být rozhodnuto, musí být v této lhůtě rozhodnutí účastníku také řádně oznámeno (doručeno). Stěžovatel se dovolával především rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2004, č. j. 5 A 16/2002 - 43, podle něhož „*je rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 věta první zákona o informacích vydáno, jestliže je v uvedené lhůtě **doručeno** žadateli o informaci jeho písemné vyhotovení. Tento výklad je nutný proto, aby se žadatel mohl seznámit s jeho obsahem a také vůbec zjistit, zda jsou splněny podmínky pro fikci rozhodnutí a tím i podmínky pro podání opravného prostředku či správní žaloby proti takovému fiktivnímu rozhodnutí.*“ K tomuto právnímu názoru se přihlásil Nejvyšší správní soud i v další věci, kde byla řešena stejná právní otázka, a to v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 15/2006 - 73, v němž uvedl, že nevidí důvod, proč by se měl od právního názoru výše uvedeného odchýlit.

II.

Důvody předložení věci rozšířenému senátu

8) Čtvrtý senát při posuzování oprávněnosti uplatněných důvodů kasační stížnosti zjistil rozpor v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu k uvedené otázce, neboť dle právního názoru vysloveného výše citovaným rozsudkem prvního senátu byl vznik fikce negativního rozhodnutí skutečně svázán s datem doručení informací či rozhodnutí, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2007, č. j. 4 As 43/2006 - 82 však vycházel z právního názoru odlišného, ve výsledku shodného s právním názorem krajského soudu prezentovaným v napadaném rozsudku. Čtvrtý senát proto podle § 17 s. ř. s. na základě svého usnesení ze dne 2. 6. 2008, č. j. 4 As 55/2008 - 52 postoupil věc k rozhodnutí rozšířenému senátu s tím, že na svém náhledu na uvedenou spornou právní otázku setrvává a že se s argumentací obsaženou v napadeném rozsudku ztotožňuje. K podpoře svého názoru poukázal čtvrtý senát též na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 4. 2005, č. j. 2 Afs 162/2004 - 13 a na současnou právní úpravu pojmu „*vydání rozhodnutí*“ obsaženou v ustanovení § 71 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen nový správní řád).

III.

Příslušnost rozšířeného senátu k posouzení sporné otázky

9) Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nejprve posuzoval, zda jsou splněny podmínky, za nichž může o předložené otázce rozhodnout. Zjistil přitom, že rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 4. 2007, č. j. 4 As 43/2006 - 82 se sice nevyjádřil

výslovně ke sporné otázce vzniku fikce negativního rozhodnutí a nebyl tedy v přímém rozporu s rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2004, č. j. 5 A 16/2002 - 43 a ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 15/2006 - 73, nicméně akceptoval v tomto bodu bez dalšího odlišný právní názor vyslovený tehdy rozsudkem krajského soudu a uvedené rozhodnutí zrušil z jiných důvodů. Kromě toho je zřejmé, že v projednávané věci dospěl čtvrtý senát nezávisle na své předchozí judikatuře při rozhodování k jinému názoru než který byl prezentován v uvedených rozsudcích. Postoupení věci tedy bylo v souladu s ustanovením § 17 s. ř. s., jiné překážky nebyly shledány. Pravomoc rozšířeného senátu rozhodnout o předložené otázce je tak dána.

IV.

Posouzení věci rozšířeným senátem

10) O meritu věci pak uvažil rozšířený senát takto: Ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) a § 15 odst. 1 zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 22. 3. 2006 (dále jen zákon) ukládala povinnému subjektu poskytnout žadateli ve lhůtě 15 dnů od podání žádosti požadované informace, případně ve stejné lhůtě vydat rozhodnutí, pokud žádosti nevyhoví či vyhoví jen částečně. Podle ustanovení § 15 odst. 4 zákona se pak v případě, že orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona, mělo za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Ustanovení § 20 odst. 4 zákona pak uvádělo, že pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na řízení podle § 15 a 16 správní řád s výjimkou ustanovení o obnově řízení a přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

11) V rámci výkladu výše uvedených ustanovení, jež dopadají na projednávanou věc, musel rozšířený senát nejprve zodpovědět otázku, zda lze povinnosti, které má orgán splnit v zákonem stanovené patnáctidenní lhůtě, chápat odlišně v případě aplikace ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona oproti postupu podle ustanovení § 15 odst. 1 zákona, tedy konkrétně, zda lze okamžik, kdy povinný subjekt „poskytl informace“ posuzovat podle jiných pravidel než okamžik, kdy „vydal rozhodnutí“. Dospěl přitom k závěru, že nikoliv.

12) Jakkoli ustanovení § 20 odst. 4 zákona v případě aplikace ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona výslovně neodkazuje na správní řád a není zde tedy přímá vazba na pojem „vydání rozhodnutí“ zde uvedený, lze jazykovým výkladem z ustanovení § 15 odst. 4 zákona dovodit, že zákonodárce neměl v úmyslu stanovit podmínky vzniku fikce negativního rozhodnutí pro obě v úvahu připadající varianty rozdílně.

13) K témuž závěru je možno dojít i teleologickým a historickým výkladem tohoto ustanovení. Zde je nutno připomenout, že v době, kdy se Parlament České republiky usnesl na tomto zákoně, neměl tehdejší procesní předpis pro správní soudnictví (část pátá, o. s. ř.) prostředky k ochraně proti nečinnosti správního orgánu a neznal institut žalob, jimiž by se mohli účastníci domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu vydat rozhodnutí ve věci samé. Proto byla tato ochrana vtělena do samotného zákona v podobě právní fikce vydání negativního rozhodnutí pro případ, že správní orgán (zde širěji povinný subjekt) ve stanovené lhůtě předepsaným způsobem nekonal. Takovéto rozhodnutí pak bylo možno

napadnout žalobou podle hlavy druhé, části páté o. s. ř. a od 1. 1. 2003 pak žalobou dle části třetí, hlavy druhé, s. ř. s. Jestliže tedy účelem ustanovení § 15 odst. 4 zákona bylo ochránit žadatele před nečinností povinného subjektu po podání žádosti o informace, přičemž pro jeho konání byla stanovena pouze jedna lhůta, pak je nutno splnění či porušení jeho zákonných povinností v této lhůtě posuzovat jednotně podle stejných pravidel.

14) Rozšířený senát se v dalším zaměřil na výklad pojmu „vydání rozhodnutí“. V projednávaném případě řízení probíhalo a napadené rozhodnutí žalovaného správního orgánu bylo vydáno ještě za účinnosti starého správního řádu, který tento pojem v žádném ze svých ustanovení nedefinoval.

15) Právní doktrína se k problému vydání rozhodnutí podle starého správního řádu vyjadřovala poněkud neurčitě a zahrnovala celou škálu názorů. Tak například D. Hendrych ve své publikaci Správní právo, obecná část, 6. vydání, C. H. Beck 2006, str. 218 uvádí, že *„v případě správního aktu, který nebyl ústně vyhlášen, může být sporné, zda projev vůle je učiněn navenek již samotným vypravením k doručení nebo až doručením k adresátovi, resp. prvním z více adresátů“*. Naproti tomu byly vysloveny i názory, že *„u rozhodnutí, které správní orgán nevyhláší, dojde k vydání okamžikem podpisu písemného vyhotovení rozhodnutí k tomu oprávněným zaměstnancem nebo členem...správního orgánu; ...platí přitom zřejmě vyvratitelná domněnka, že rozhodnutí bylo vydáno dne, který je v písemném vyhotovení rozhodnutí uveden jako datum vydání“* (autoři Mikule, Kopecký, Staša - Správní řízení ve věcech stavebních, ABF Praha 1997, str. 121).

16) Nejvyšší správní soud pak ve své judikatuře při určení rozhodného okamžiku vydání rozhodnutí eliminoval obě krajnosti (tedy jak okamžik doručení adresátu, tak i okamžik vyhotovení správního aktu, jeho podepsání a založení do spisu) a ve svém rozsudku ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52 stanovil, že *„o vydání rozhodnutí ve správním řízení za právního stavu do konce roku 2005 se jednalo teprve tehdy, pokud stejnopis písemného vyhotovení rozhodnutí byl předán k doručení, popřípadě byl učiněn jiný úkon směřující k jeho doručení za situace, kdy ústní vyhlášení rozhodnutí nemělo účinky oznámení nebo rozhodnutí nebylo v souladu se zákonem vyhlášeno veřejnou vyhláškou.“*

17) Uvedený výklad je konsekventní se současnou právní úpravou obsaženou v ustanovení § 71 odst. 2 písm. a) nového správního řádu, které výslovně uvádí, že *„dnem vydání rozhodnutí se rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení podle § 19, ...přičemž „na písemnosti se tato skutečnost vyznačí slovy: Vypraveno dne:“*.

18) Rozšířený senát má ovšem na rozdíl od posledně citovaného rozsudku za to, že výše uvedené teze dopadaly i na vydání rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona. Jestliže se na průběh řízení i vydání rozhodnutí podle tohoto ustanovení zákona vztahoval podle § 20 odst. 4 tohoto zákona správní řád, pak při respektování principu právní jistoty a předvídatelnosti práva musely být stejné instituty obsažené v obou předpisech vykládány stejně, ledaže by zákon č. 106/1999 Sb. výslovně stanovil jinak. Tak tomu ovšem nebylo. Lze tedy uzavřít, že rozhodnutí, jímž podle § 15 odst. 1 zákona povinný subjekt nevyhověl žádosti o poskytnutí informací, bylo vydáno včas tehdy, bylo-li s určením žadateli nejpozději v poslední den zákonné lhůty alespoň předáno k doručení.

19) S ohledem na teze uvedené pod body 12 a 13 pak bylo nutno podle stejných pravidel posuzovat i okamžik, kdy došlo k poskytnutí požadovaných informací. I v tomto bodu tedy dospěl rozšířený senát k závěru, že informace byly poskytnuty v zákonem stanovené lhůtě, pokud byly nejpozději v poslední den lhůty v písemné podobě alespoň předány k doručení.

20) Jestliže žadatel následně fakticky převzal písemnosti až po uplynutí zákonné lhůty nebo došlo k jejich doručení jinou formou (např. na základě fikce doručení), neměla již tato skutečnost za následek nastolení právní fikce rozhodnutí o odepření informací. Bylo-li totiž účelem ustanovení § 15 odst. 4 zákona ochránit žadatele o informace před nečinností a přimět povinný subjekt, aby ve stanovené lhůtě o žádosti rozhodl, pak úkonem provedeným v zákonné lhůtě k doručení požadovaných informací nebo k doručení rozhodnutí o nevyhovění žádosti byl tento základní požadavek splněn a ochrany žadatele v podobě vzniku fiktivního negativního rozhodnutí již nebylo třeba.

21) V tomto směru lze přisvědčit i argumentaci obsažené v napadeném rozsudku, že po povinném subjektu nebylo lze spravedlivě požadovat, aby kromě odeslání informací tyto v zákonné lhůtě i doručil, neboť samotný akt doručení je již vázán na skutečnosti objektivně časově neurčitelné, počínáním povinného neovlivnitelné a často i závislé na konání osoby, které je doručováno.

22) Vůdčí myšlenku rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 15/2006 - 73, která akcentovala požadavek na rychlé a transparentní jednání povinného subjektu při poskytování informací tak, aby žadatel měl v případě negativního výsledku možnost vždy v reálné lhůtě zvolit adekvátní formu další ochrany svých práv, považuje rozšířený senát zajisté i v současné době za aktuální, nicméně má za to, že podmínky vzniku fikce vydání negativního rozhodnutí nelze jen z tohoto důvodu nadále vykládat extenzivně jako doposud, ale pouze způsobem výše uvedeným.

V.

Další postup ve věci

23) S tímto posouzením sporné otázky rozšířený senát vrací věc čtvrtému senátu k dalšímu projednání a rozhodnutí.

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

V Brně dne 28. dubna 2009

JUDr. Josef Baxa
předseda

rozšířeného senátu