



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a Mgr. Radovana Havelce v právní věci žalobce: **Mgr. M. Š.**, proti žalovanému: **Policie České republiky, Správa hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2/1666, Praha 4, proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného o zamítnutí odvolání a potvrzení fiktivního rozhodnutí vydaného v prvním stupni a proti reálnému rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 1. 2006, č. j. PSP-19/OKS-ČJ-17-2006, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 10. 8. 2007, č. j. 5 Ca 77/2006 - 58,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce (dále také „stěžovatel“) včas podanou kasační stížností napadl shora uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla odmítnuta jeho žaloba proti fiktivnímu rozhodnutí žalovaného a bylo zrušeno shora označené reálné rozhodnutí žalovaného a reálné rozhodnutí Policie České republiky, Obvodního ředitelství Praha II, ze dne 16. 12. 2005, č. j. ORII-1316/SKS-2005, a věc byla vrácena k dalšímu řízení žalovanému. Městský soud žalobu v části směřující proti fiktivnímu rozhodnutí odmítl z toho důvodu, že ve věci vůbec nedošlo ke vzniku fiktivního rozhodnutí v prvním stupni ani ve stupni druhém, neboť správní orgán prvního stupně vydal reálné rozhodnutí včas, ve lhůtě 15 dnů od podání žádosti. Proto odvolání stěžovatele proti fiktivnímu rozhodnutí

bylo posouzeno jako odvolání směřující proti neexistujícímu rozhodnutí, a tedy nemohla nastat ani fikce ve druhém stupni. Zrušující výrok městského soudu pak vycházel z toho, že žalovaný napadeným rozhodnutím zrušil reálně existující rozhodnutí, ačkoliv se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí fiktivního. Zároveň soud zrušil i reálné prvostupňové rozhodnutí, neboť zrušením toliko rozhodnutí druhostupňového by dle soudu byla obnovena existence prvostupňového rozhodnutí – a protože nebylo vydáno rozhodnutí o odvolání proti tomuto reálnému rozhodnutí, které stěžovatel rovněž podal – by bylo třeba dovodit existenci fiktivního potvrzujícího rozhodnutí odvolacího orgánu. Proti tomuto rozhodnutí by ovšem stěžovatel již nemohl podat správní žalobu, neboť by mu uběhla lhůta k tomu určená.

Stěžovatel v kasační stížnosti uplatňuje námitky subsumovatelné pod důvody kasační stížnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“), namítá tedy nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu. Nebrojí totiž proti výroku I. napadeného rozsudku, kterým byla zrušena shora uvedená rozhodnutí, nýbrž napadá jen výrok II. rozsudku (o odmítnutí) a výrok III. rozsudku (akcesorický výrok o nákladech řízení, které byly stěžovateli přiznány z jedné poloviny pro poloviční úspěch ve věci).

Stěžovatel uvádí, že městský soud nesprávně vypočítal lhůtu vzniku fiktivního rozhodnutí. Stěžovatel podal svou žádost o informaci dne 14. 12. 2005. Na rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, jímž se této žádosti zčásti nevyhovuje, je uvedeno datum 16. 12. 2005, avšak toto rozhodnutí bylo uloženo na poště až dne 28. 12. 2005 a stěžovateli doručeno teprve dne 2. 1. 2006. Městský soud pod pojmem vydání rozhodnutí podle § 15 odst. 1, 4 v rozhodné době účinného zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), rozumí den v rozhodnutí uvedený, nikoliv den doručení písemného vyhotovení žadateli.

Stěžovatel namítá, že městský soud nesprávně argumentuje pomocí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále též „nový správní řád“), dle jehož § 23 odst. 4 je úložní doba zasílaných písemností 15 dnů. V řízení započatém v období od 1. 1. 2006 (účinnost nového správního řádu) do 22. 3. 2006 (účinnost zákona č. 61/2006 Sb., který je novelou zákona o svobodném přístupu k informacím rušící institut fikce rozhodnutí) by tak bylo nemožné vydat jakékoliv reálné rozhodnutí, pokud by si žadatel nevyzvedl rozhodnutí na poště dříve. K tomu stěžovatel uvádí, že nový správní řád se na postup při vyřizování jeho žádosti vůbec nepoužije, neboť nebyl v tu dobu ještě účinný. Krom toho je stěžovatel toho názoru, že si městský soud plete úložní dobu s fikcí doručení a opomíjí § 71 odst. 2 písm. a) nového správního řádu, který již zřetelně vydáním rozhodnutí rozumí předání stejnopisu písemného vyhotovení rozhodnutí k doručení. Ve věci je naopak relevantní zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád) (dále jen „starý správní řád“), z jehož § 24 odst. 2 plyne, že nevyzvedne-li si adresát písemnost do tří dnů od uložení, považuje se poslední den této lhůty za den doručení, i když se adresát o uložení nedověděl.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně datované 16. 12. 2005 (pátek) bylo uloženo na poště dne 28. 12. 2005 (středa), což nesvědčí o tom, že by správní orgán přikročil k odeslání rozhodnutí neprodleně po jeho vyhotovení, když jenom mezi dnem uvedeným v rozhodnutí a dnem jeho uložení na poště uplynulo 12 dnů. Bez ohledu na dny

pracovního klidu spojené s vánočními svátky (připadající toho roku na sobotu, neděli a pondělí) je zde prodlení v doručení přičitatelné jen správnímu orgánu. Poslední den třídní lhůty bylo pondělí dne 2. 1. 2006, kdy stěžovatel rozhodnutí i fakticky převzal. Lhůta 15 dnů pro vydání rozhodnutí mezitím uplynula.

Starý správní řád pojem „vydání rozhodnutí“ nevymezoval, a tak tento termín upřesnila výkladem až soudní judikatura. Tuto judikaturu ovšem městský soud v napadeném rozsudku dle stěžovatele nerespektoval (stěžovatel uvádí rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 5. 1995, č. j. 6 A 180/93 - 38, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2004, č. j. 5 A 16/2002 - 43, ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 15/2006 - 73). Ze soudních rozhodnutí plyne, že rozhodnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím je vydáno, jestliže je v uvedené lhůtě doručeno žadateli jeho písemné vyhotovení. Dále stěžovatel poukazuje na judikaturu Ústavního soudu, která vychází z toho, že ve stejných případech má být rozhodováno stejně, a akcentuje předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci (sp. zn. III. ÚS 268/98, I. ÚS 98/04, II. ÚS 566/05, IV. ÚS 690/01).

Stěžovatel uzavírá, že pokud uplynutím lhůty 15 dnů pro vydání rozhodnutí nastala fikce negativního rozhodnutí podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (konkrétně dne 29. 12. 2005), pak odvolání podané proti tomuto fiktivnímu rozhodnutí dne 30. 12. 2005 bylo podáno oprávněně. Tím, že o odvolání nebylo rozhodnuto do 15 dnů od předložení odvolání povinným subjektem, nastala podle § 16 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím fikce rozhodnutí o zamítnutí odvolání a potvrzení prvostupňového rozhodnutí.

Pro výše uvedené důvody navrhuje stěžovatel napadený rozsudek městského soudu zrušit ve výrocích II. a III. a vrátit věc tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že navrhuje její odmítnutí pro opožděnost [ve vyjádření je výslovně uvedeno slovo „zamítnout“, nicméně opožděná kasační stížnost se nezamítá, ale odmítá – § 46 odst. 1 písm. b), § 120 s. ř. s.]. Žalovaný uvádí, že dle vlastního stěžovatelova tvrzení mu byl napadený rozsudek doručen dne 28. 8. 2007, kasační stížnost byla podána dne 11. 9. 2006, avšak odůvodnění kasační stížnosti bylo podáno až dne 22. 1. 2008, a tedy opožděně.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a stěžovatel sám má právnické vzdělání na vysoké škole. Pokud jde o včasnost kasační stížnosti, zdejší soud se neztotožňuje s názorem žalovaného, že kasační stížnost je opožděně podaná. Rozsudek městského soudu obdržel stěžovatel dne 28. 8. 2007 a kasační stížnost podal osobně dne 11. 9. 2007, tedy ještě v poslední den dvoutýdenní lhůty podle § 106 odst. 2 s. ř. s. Lhůta pro podání kasační stížnosti přitom není současně lhůtou pro vymezení rozsahu, v jakém může Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí krajského (městského) soudu přezkoumat a v níž jedině může (s výjimkou stanovenou v § 106 odst. 3 s. ř. s.) stěžovatel kasační stížnost doplnit. Na rozdíl od řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, kdy ustanovení § 71 odst. 2 s. ř. s. výslovně uvádí, že rozšířit žalobu na dosud nenapadené výroky rozhodnutí nebo ji rozšířit o další žalobní body lze jen ve lhůtě pro podání žaloby,

v řízení o kasační stížnosti soudní řád správní takovou koncentrací řízení nezakotvuje. Pokud Nejvyšší správní soud vůči stěžovateli neučiní výzvu podle § 106 odst. 3 s. ř. s., nelze stěžovatelovu možnost doplnění kasační stížnosti omezit lhůtou uvedenou v druhé větě tohoto ustanovení. Tímto postupem by došlo k porušení práva stěžovatele na spravedlivý proces zakotveného v čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Takové závěry plynou z nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2006, sp. zn. I. ÚS 390/05, publ. ve Sb. n. u. ÚS, Svazek č. 40, nález č. 27, str. 219. Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2007, č. j. 5 Ca 77/2006 - 75, jímž bylo stěžovateli uloženo, aby ve lhůtě jednoho měsíce od doručení doplnil konkrétní právní a skutkové důvody, pro které podává kasační stížnost, bylo stěžovateli doručeno dne 27. 12. 2007. Doplnění kasační stížnosti stěžovatel podal dne 22. 1. 2008 faxem a téhož dne i osobně. Kasační stížnost je tedy podána včas. Důvodnost kasační stížnosti pak zdejší soud posoudil v mezích vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2, 3 s. ř. s.

Z obsahu podané kasační stížnosti je zřejmé, že stěžovatel brojí především proti výpočtu lhůty k vydání rozhodnutí (či poskytnutí informace) podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovateli lze přisvědčit v tom, že popsany problém byl již judikaturou (nejen) zdejšího soudu řešen. V rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 15/2006 - 73, dostupný na www.nssoud.cz, je uvedeno, že rozhodnutí ve smyslu § 15 odst. 4 věta první zákona o svobodném přístupu k informacím je vydáno, jestliže je v uvedené lhůtě doručeno žadateli o informaci jeho písemné vyhotovení. Stejný závěr obsahuje i rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2004, č. j. 5 A 16/2002 - 43, www.nssoud.cz. Z uvedeného je patrné, že městský soud nerespektoval řečená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, který je sjednotitelem judikatury na poli správního soudnictví (§ 12 s. ř. s.). Neučinil tak z důvodu, že citovaná rozhodnutí opomenul, nýbrž předložil vlastní argumentaci, kterou se pokusil tato rozhodnutí překonat. V daném případě tak nejde o jurisdikční libovůli městského soudu.

Podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím platí, že v případech, kdy orgán ve lhůtě pro vyřízení žádosti neposkytl informace či nevydal rozhodnutí podle § 15 odst. 1 (rozhodnutí se vydává v situaci, kdy se žádosti byť jen zčásti nevyhovuje), má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým informace odepřel. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání do 15 dnů ode dne, kdy uplynula lhůta pro vyřízení žádosti. Městský soud za den vydání rozhodnutí označil den, odkdy je správní orgán svým rozhodnutím vázán. Od tohoto okamžiku do doby jeho doručení žadateli není rozhodnutí pro žadatele závazné, avšak nikoliv nevydané. Podle městského soudu totiž nelze správnímu orgánu přičítat k tíži to, co nemůže ovlivnit – tedy rychlost doručení rozhodnutí poštou.

Judikatura zdejšího soudu byla, jak je shora uvedeno, opačná a stěžovatel z ní vycházel. Jak ovšem uvedl zdejší soud ve svém rozhodnutí ze dne 8. 1. 2009, č. j. 1 Afs 140/2008 - 77, www.nssoud.cz, judikatura jako taková (a tedy ani judikatura správních soudů) není neměnná či nezměnitelná, přestože je relativní stabilita judikatury nezbytnou podmínkou právní jistoty jako jednoho ze základních atributů právního státu. Judikaturu lze změnit tehdy, pokud potřeba takovéto změny převáží nad zájmy osob jednajících v dobré víře v trvalou existenci judikatury. Tak se tomu stalo i v případě stanovení okamžiku, kdy je vydáno rozhodnutí podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Změna judikatury proběhla postupem, který předpovídá § 17 s. ř. s. Rozšířený senát dospěl

ve svém usnesení ze dne 28. 4. 2009, č. j. 4 As 55/2007 - 84, www.nssoud.cz, k závěru, že povinný subjekt poskytl včas požadované informace podle ustanovení § 14 odst. 3 písm. c) zákona 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. 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.

Rozšířený senát vyšel z toho, že „vydání rozhodnutí“ podle starého správního řádu definovalo rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2008, č. j. 1 Ans 2/2008 - 52, publ. pod č. 1626/2008 Sb. NSS. Podle tohoto rozsudku *„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.“* 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.*

Rozšířený senát měl ovšem, na rozdíl od posledně citovaného rozsudku za to, že výše uvedené teze dopadaly i na vydání rozhodnutí podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. 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 o svobodném přístupu k informacím 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.

Rozšířený senát v citovaném usnesení dále uvedl: *„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. V tomto směru lze přisvědčit i argumentaci (...), 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. 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 právě projednávané věci je nesporné, že žádost o poskytnutí informace byla povinnému subjektu doručena dne 14. 12. 2005, lhůta pro rozhodnutí o žádosti žalobce o (ne)poskytnutí informace uplynula dne 29. 12. 2005. Dne 28. 12. 2005 bylo rozhodnutí vydané dne 16. 12. 2005 uloženo na poště, a tedy je zřejmé, že bylo vydáno v rámci otevřené lhůty. Není tak pro výpočet lhůty rozhodující až den převzetí zásilky (2. 1. 2006), což je ostatně i den, kdy by bývalo došlo k fikci převzetí podle § 24 odst. 2 starého správního řádu. Nenastala-li fikce rozhodnutí v prvním stupni, nemohla nastat ani fikce rozhodnutí o odvolání proti prvostupňovému fiktivnímu rozhodnutí. Podmínky řízení (existence rozhodnutí napadeného žalobou) tak nebyly naplněny a městský soud nepochybil, když žalobu v této části odmítl.

V daném případě tedy nebyly naplněny namítané kasační důvody a zdejší soud neshledal ani důvody, pro které by měl rozhodnutí zrušit pro pochybení, k nimž by měl přihlížet mimo uplatněné námitky podle § 109 odst. 3 s. ř. s. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a úspěšnému žalovanému náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalovanému právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. června 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu