



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.**, bytem Šárovo kolo 2/981, Praha 5, proti žalovanému: **Policie České republiky, Správa hlavního města Prahy**, se sídlem Kongresová 2/1666, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2005, č. j. PSP-756/OKS-čj-318-2005, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2008, č. j. 7 Ca 268/2005 - 43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost směřující proti výrokům II. a III. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2008, č. j. 7 Ca 268/2005 - 43, **se z a m í t á .**
- II. Kasační stížnost směřující proti výroku I. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2008, č. j. 7 Ca 268/2005 - 43, **se o d m í t á .**
- III. Žalovanému **se 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 Policie České republiky, Obvodního ředitelství Praha 2, o odepření informací. Zároveň bylo uvedeným rozsudkem zrušeno shora označené rozhodnutí žalovaného a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. 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, neboť správní orgán prvního stupně vydal reálné rozhodnutí včas, ve lhůtě 15 dnů. Zrušující výrok městského soudu pak vycházel z toho,

že uvedené materializované rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Stěžovatel v kasační stížnosti výslovně uplatňuje námitky subsumovatelné pod důvody kasační stížnosti uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a), d), e) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále též „s. ř. s.“). Ve vztahu k výroku I. napadeného rozsudku (zrušujícího) poukazuje na nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a také na nepřezkoumatelnost soudního rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Ve vztahu k výroku II. žaloby (o odmítnutí) namítá stěžovatel nezákonnost rozhodnutí o odmítnutí návrhu.

Stěžovatel uvádí, že dne 31. 8. 2005 podal u Obvodního ředitelství Policie ČR Praha II podle § 13 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žádost o poskytnutí obsahu celého spisu skupiny kontroly a stížností bývalého Obvodního ředitelství Policie ČR Praha 5 sp. zn. OR 5-91/SKS-St-2000 a OR 5-5/SKS-St-2001. Patnáctidenní lhůta pro vyřízení této žádosti podle stěžovatele uplynula dne 15. 9. 2005, a proto nastala fikce, že bylo vydáno negativní rozhodnutí podle § 15 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Následně dne 19. 9. 2005 bylo stěžovateli doručeno rozhodnutí Policie ČR, Obvodního ředitelství Praha II ze dne 12. 9. 2005, č. j. ORII-1003/K-2005, jímž bylo jeho žádosti částečně nevyhověno, aniž by to však bylo řádně zdůvodněno. Dne 20. 9. 2005 podal proti fiktivnímu i proti reálnému rozhodnutí odvolání. Rozhodnutí žalovaného, které stěžovatel napadl žalobou, zamítlo odvolání vůči reálnému rozhodnutí a toto rozhodnutí potvrdilo, ovšem k fiktivnímu rozhodnutí neobsahovalo žádný výrok (pouze v odůvodnění uvádí, že bylo reálné rozhodnutí vydáno včas, a tedy nenastala fikce).

Podle stěžovatele městský soud nesprávně vypočítal lhůtu vzniku fiktivního rozhodnutí. V rozhodné době účinný zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (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 zejm. 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. Tak tomu má být proto, aby lhůty byly výhodnější pro účastníka než pro správní orgán. 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). Zároveň stěžovatel dodává, že by neměl být poškozen na svých právech, pokud spoléhal na zavedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu jakožto vrcholné instance správního soudnictví, kterýžto sám ji může změnit toliko postupem dle § 17 s. ř. s.

Vydání reálného rozhodnutí ve věci pak bránila překážka věci rozhodnuté. Z tohoto důvodu je nesprávné i odůvodnění zrušujícího výroku městského soudu. To má navíc další závažný deficit v tom, že se nevypořádalo se všemi námitkami uplatněnými v žalobě (s tím, že reálné prvostupňové rozhodnutí není podepsáno oprávněnou osobou).

Navíc výrok o odmítnutí žaloby by neměl být učiněn ani tehdy, pokud by byl správný závěr soudu ohledně výpočtu lhůty pro vydání fiktivního rozhodnutí. Odmítnutí žaloby směřující proti prvostupňovému fiktivnímu rozhodnutí navozuje dojem, že prvostupňový orgán byl účastníkem řízení před městským soudem. Podle § 78 odst. 3 s. ř. s. platí, že zrušuje-li soud rozhodnutí, podle okolností může zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo. Nicméně, jak vyplývá z tohoto ustanovení (slovo „může“), jakož i z usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, není procesním právem žalobce, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout. Z toho vyplývá, že městský soud postupoval nesprávně, pokud výrokem II. odmítl žalobu proti fiktivnímu prvostupňovému rozhodnutí, byť tak učinil se závěrem, že takové rozhodnutí neexistuje. K odmítnutí žaloby nebyl soud vůbec oprávněn. Navíc tato skutečnost má i praktické dopady, jelikož právě z důvodu odmítnutí části žaloby rozhodl městský soud o tom, že přizná stěžovateli jen polovinu nákladů za řízení o žalobě.

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

Žalovaný nevyužil své možnosti podat ke kasační stížnosti vyjádření.

Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána včas a stěžovatel sám má vysokoškolské právnické vzdělání. Dále se soud zabýval otázkou, zda jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Podle § 104 odst. 2 s. ř. s. kasační stížnost, která směřuje jen proti důvodům rozhodnutí soudu, je nepřipustná. Kasační stížnost byla podána i proti výroku, který pro stěžovatele znamenal procesní úspěch. Z dikce citovaného ustanovení plyne, že výluka z přezkumu rozhodnutí krajských soudů bude dána tehdy, kdy stěžovatel netvrdí, že výrok napadeného rozhodnutí měl být jiný (viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2003, č. j. 2 Ads 57/2003 - 48, dostupný na www.nssoud.cz). Jasná je v tomto směru i judikatura Ústavního soudu. V usnesení ze dne 16. 8. 2005, sp. zn. II. ÚS 483/03 (nalus.usoud.cz), v souvislosti s kasační stížností podanou jen proti důvodům rozhodnutí krajského soudu, Ústavní soud konstatoval: „*V situaci, kdy obecný soud zcela vyhověl žalobnímu petitu stěžovatelky, nemohl tento svým rozhodnutím zasáhnout do jejích základních práv a svobod, neboť jí přiznal jen to, čeho se sama před obecným soudem domáhala.*“ Stejný závěr je také v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2007, č. j. 1 Afs 57/2006 - 70, www.nssoud.cz, kdy byla k věcnému projednání přijata kasační stížnost v žalobním řízení procesně úspěšného stěžovatele, který ovšem v kasační stížnosti namítal, že rozhodnutí žalovaného v dané věci nemělo být zrušeno, ale měla být vyslovena jeho nicotnost. V takovém případě ovšem směřovala kasační stížnost v žalobním řízení úspěšného stěžovatele i proti výroku rozhodnutí, a tedy nemohla být odmítnuta podle § 104 odst. 2 s. ř. s. V nyní posuzované věci ovšem stěžovatel se zrušujícím výrokem souhlasí (zrušení tohoto rozhodnutí požadoval a bylo mu vyhověno). Jeho kasační stížnost směřuje v tomto směru pouze proti odůvodnění rozsudku městského soudu. Proto je kasační stížnost proti výroku I. městského soudu nepřipustná ve smyslu § 104 odst. 2 s. ř. s. Nejvyšší správní soud tak, v souladu s ustanovením § 46 odst. 1 písm. d), § 120 s. ř. s.,

kasační stížnost odmítl. Nad tento rámec zdejší soud uvádí, že stěžovatel sice namítá rovněž to, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, avšak skutečnost, že se městský soud nevypořádal se všemi žalobními body stěžovatele, vyplývala pouze z toho, že rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost. Je-li správní rozhodnutí nepřezkoumatelné, nelze pak plně vážít všechny žalobní body.

Ve vztahu k výroku II. a k akcesorickému výroku III. (o nákladech) zdejší soud shledal kasační stížnost přípustnou.

Z obsahu podané kasační stížnosti proti výroku II. městského soudu 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, 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 by citovaná rozhodnutí zcela opomenul (viz strana 4 napadeného rozsudku), nýbrž je shledal překonanými a na věc již nedopadajícími. 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 buď 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, kdy bylo předáno držiteli poštovní licence k doručení stěžovateli. Podle městského soudu totiž nelze správnímu orgánu přičítat k tíži to, co nemůže ovlivnit – tedy rychlost doručení rozhodnutí poštou.

Rozhodování zdejšího soudu bylo, jak je shora uvedeno, opačné. Stěžovatel z této opačné judikatury 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 její relativní stabilita je 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 správního řádu z roku 1967 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) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, 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 31. 8. 2005, lhůta pro rozhodnutí o žádosti žalobce

o (ne)poskytnutí informace uplynula dnem 15. 9. 2005. Tentýž den však bylo rozhodnutí již uloženo na poště, a tedy je zřejmé, že rozhodnutí bylo vydáno včas. Není tak pro výpočet lhůty rozhodující až den převzetí zásilky (19. 9. 2005). Ve věci tak žádné fiktivní rozhodnutí vydáno nebylo. Stěžovatel se ovšem i tak domnívá, že výrok o odmítnutí neměl být učiněn vůbec a poukazuje při tom na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106, publ. pod č. 1456/2008 Sb. NSS. Ani v tom však nelze stěžovateli přisvědčit. Podle tohoto rozhodnutí: *„Domáhat se zrušení rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které předcházelo napadenému správnímu rozhodnutí, není procesním právem žalobce, jemuž by odpovídala povinnost soudu o takovém návrhu výrokem rozhodnout. Kasační stížnost spočívající pouze v tvrzení, že krajský soud rozhodující o žalobě měl kromě rozhodnutí správního orgánu druhého stupně zrušit i rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které mu předcházelo, je nepřípustná.“* Z pohledu nyní posuzované věci je klíčové sousloví „rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně, které **předcházelo** napadenému správnímu rozhodnutí“. Stěžovatel požadoval žalobou zrušit reálné rozhodnutí žalovaného a zároveň fiktivní i reálné rozhodnutí orgánu prvního stupně. V daném případě reálnému druhostupňovému rozhodnutí žalovaného, které bylo žalobou napadeno, předcházelo reálné (včas vydané, jak popsáno shora) rozhodnutí správního orgánu nižšího stupně. O tomto rozhodnutí městský soud samostatně ve výroku svého rozsudku nepojednal a ani k tomu nebyl povinen. Na tento případ plně dopadá zmíněné usnesení rozšířeného senátu ze dne 28. 8. 2007, č. j. 1 As 60/2006 - 106. Žalobu výrokem II. rozsudku odmítl pouze ve vztahu k namítanému fiktivnímu rozhodnutí. Toto rozhodnutí totiž reálnému rozhodnutí žalovaného nepředcházelo (a předcházet ani nemohlo, neboť nikdy neexistovalo). Proto Městský soud v Praze nepochybil, když žalobu v části směřující proti fiktivnímu rozhodnutí odmítl podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Kasační stížnost výslovně směřovala i proti výroku III. rozsudku městského soudu, tedy proti výroku o náhradě nákladů řízení. Samostatně takový výrok kasační stížností nelze napadnout (§ 104 odst. 2 s. ř. s.). Stěžovatel však stížnost proti tomuto výroku spojil s nezákonností výroku II. o odmítnutí žaloby v části směřující proti fiktivnímu rozhodnutí. Pokud by byla kasační stížnost v této části úspěšná, vedlo by to i ke zrušení výroku o náhradě nákladů řízení, jakožto výroku akcesorického. Jak bylo ovšem výše uvedeno, kasační stížnost nebyla v této části shledána důvodnou; proto nemohla být důvodnou ani v části směřující proti výroku o náhradě nákladů řízení, v nichž odmítnutí žaloby mělo svůj adekvátní odraz.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost, v části ve které ji připustil k meritornímu projednání, za nedůvodnou, nezbylo mu, než za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s., ji rozsudkem zamítnout.

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 23. července 2009

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu