



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobkyně Ing. M. J., zastoupené Mgr. Janou Hamplovou, advokátkou v Mohelnici, U Brány 16, proti žalované Policii České republiky, Správě Severomoravského kraje, ul. 30. dubna 24, Ostrava, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 11. 4. 2002, čj. PSM-279/OV-2002, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. 5. 2004 čj. 22 Ca 281/2003-38

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 28. května 2004, čj. 22 Ca 281/2003-38, se zrušuje a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 11. 4. 2002, čj. PSM-279/OV-2002, žalovaná zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí Policie České republiky, Okresní ředitelství Šumperk, čj. ORSU-121/KŘ-2002, ze dne 26. 2. 2002, o nevyhovění žádosti žalobkyně o poskytnutí informací formou poskytnutí kopií kompletního vyšetřovacího spisu ČVS: OVSU-634/2001, a toto rozhodnutí potvrdila. Žalovaná se ztotožnila s odůvodněním povinného subjektu, že požadované informace nelze poskytnout s ohledem na to, že poskytování informací ve věcech trestního řízení se řídí zásadně trestním řádem, a zákon č. 106/1999 Sb. na tento případ nedopadá.

Žalobkyně proti tomuto rozhodnutí podala dne 12. 6. 2002 žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud v Praze usnesením ze dne 28. 6. 2002, čj. 33 Ca 32/2002-6, vyslovil svoji věcnou nepříslušnost a postoupil věc Vrchnímu soudu v Praze, který následně spis předal s odkazem na § 132 s. ř. s. Nejvyššímu správnímu soudu. Usnesením ze dne 22. 5. 2003, čj. 7 A 92/2002-16, postoupil Nejvyšší správní soud věc Krajskému soudu v Ostravě.

Žalobkyně v žalobě namítla především chybný formální postup obou policejních orgánů: v zákonné lhůtě pro poskytnutí informací nebylo vydáno žádné rozhodnutí, pouze sdělením policejního rady ze dne 9. 1. 2002 jí bylo oznámeno, že žalobkyně není osobou oprávněnou k požadování kopií spisového materiálu. Toto oznámení však dle názoru žalobkyně nelze považovat za rozhodnutí obecně, a tím spíše za rozhodnutí dle § 15 zákona č. 106/1999 Sb. Protože žalovaná nevydala rozhodnutí ve lhůtě stanovené v § 15 zákona č. 106/1999 Sb., nastala zákonná fikce zamítavého rozhodnutí.

Proti tomuto rozhodnutí nastalému zákonnou fikcí se žalobkyně odvolala podáním ze dne 4. 2. 2002; k tomu uvedla, že jí není známo, zda vůbec bylo odvolání předáno odvolacímu orgánu ve lhůtě dle § 57 odst. 2 správního řádu, tj. do 30 dnů ode dne, kdy odvolání došlo Policii České republiky, Okresní ředitelství Šumperk. Protože o odvolání nebylo v zákonné lhůtě rozhodnuto, má žalobkyně za to, že i zde došlo k naplnění podmínek pro § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Platí tedy znovu fikce, že odvolací orgán vydal rozhodnutí, jímž odvolání zamítl a napadené rozhodnutí potvrdil. Fyzicky vydané rozhodnutí ze dne 26. 2. 2002 žalobkyně obdržela dne 16. 3. 2002. Žalobkyně přesto, že se domnívala, že jde o pochybení ve lhůtách ze strany povinného subjektu a že se vzhledem k dikci zákona dle jejího posouzení pravděpodobně jednalo o věc již rozhodnutou, se proti tomuto rozhodnutí také odvolala. Uvedla, že podává odvolání vzhledem k poučení v rozhodnutí, ačkoliv má za to, že se jedná již o věc (fiktivně) rozhodnutou. O odvolání rozhodla dne 11. 4. 2002 žalovaná jak výše uvedeno.

O žalobě rozhodl Krajský soud v Ostravě rozsudkem ze dne 28. 5. 2004, čj. 22 Ca 281/2003-38. Rozhodnutí žalované zrušil a věc jí vrátil k dalšímu řízení a uložil jí zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení. Soud nejprve posoudil, zda se v dané věci nejedná o překážku věci rozhodnuté; shledal, že nikoliv, neboť tím, že žalované nebylo předáno odvolání žalobkyně ze dne 4. 2. 2002 ve lhůtě dle § 57 odst. 2 spr. ř., nezačala běžet lhůta pro rozhodnutí o odvolání a nemohla tedy ani nastat zákonná fikce rozhodnutí o odvolání ve smyslu § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. Soud proto věcně přezkoumal rozhodnutí žalované ze dne 11. 4. 2002, a rozhodnutí ze dne 26. 2. 2002. Krajský soud se dále podrobně zabýval odůvodněním svého závěru, že trestní řád není zvláštním právním předpisem k zákonu o poskytování informací ve smyslu § 2 odst. 3 tohoto zákona.

Žalovaná jako stěžovatelka podala dne 12. 7. 2004 proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost, kterou doplnila podrobným odůvodněním dne 2. 9. 2004. Důvodem k podání kasační stížnosti je nezákonnost napadeného rozsudku, spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, neboť soud dovedl nesprávný závěr, že trestní řád není zvláštním právním předpisem dle § 2 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ke kasační stížnosti podala žalobkyně vyjádření, ve kterém v podrobnostech odkázala na správní žalobu a navrhla kasační stížnost zamítnout. Za stěžejní považuje nekomplexnost úpravy poskytování informací v trestním řádu, z čehož plyne, že tento právní předpis nemá postavení *legis specialis* k zákonu č. 106/1999 Sb.

Nejvyšší správní soud (dále též „soud“) v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s. nejprve posuzoval, zda řízení před soudem I. stupně nebylo zmatečné [§ 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.], nebylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, není nepřezkoumatelné [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.] či nicotné. Dospěl

přítom k závěru, že rozhodnutí stěžovatelky i správního orgánu v I. stupni (povinný subjekt dle zákona č. 106/1999 Sb.) jsou nicotná.

Ze spisů vyplynulo, že žalobkyně podala dne 4. 1. 2002 u Policie České republiky, Okresní ředitelství Šumperk, žádost o poskytnutí informací formou poskytnutí kopií kompletního vyšetřovacího spisu ČVS: OVSU-634/2001. V reakci na tuto žádost jí bylo dopisem ze dne 9. 1. 2002 sděleno, že se žádosti nevyhovuje. Podáním ze dne 4. 2. 2002 podala žalobkyně - vycházejíc z toho, že tu nastala fikce zamítavého rozhodnutí - odvolání proti mlčky vydanému rozhodnutí povinného subjektu dle § 15 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Dne 26. 2. 2002 vydala Policie České republiky, Okresní ředitelství Šumperk usnesení o tom, že se žádosti žalobkyně ze dne 4. 1. 2002 nevyhovuje. Podáním ze dne 18. 3. 2002 se proti tomuto usnesení žalobkyně odvolala. O odvolání rozhodla stěžovatelka dne 11. 4. 2002.

Dle § 76 odst. 2 s. ř. s. zjistí-li soud, že rozhodnutí trpí takovými vadami, které vyvolávají jeho nicotnost, vysloví soud rozsudkem nicotnost i bez návrhu. Otázku, zda napadené rozhodnutí není nicotné, byl krajský soud povinen přezkoumat, zvláště pak v případě, kdy na ni sama žalobkyně upozornila. Jak výše uvedeno, krajský soud pouze konstatoval, že zákonná fikce rozhodnutí odvolacího orgánu ve smyslu § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. nenastala. Tento závěr odůvodnil tím, že povinný subjekt nepředložil odvolání žalobkyně stěžovatelce, ačkoliv k tomu byl dle § 57 odst. 2 spr. ř. povinen. Krajský soud z této skutečnosti dovodil, že nebyla splněna podmínka pro začátek běhu lhůty k rozhodnutí o odvolání dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., a nemohla tedy nastat fikce negativního rozhodnutí odvolacího orgánu.

Tento závěr není správný.

Především krajský soud nesprávně vyložil citovaná zákonná ustanovení. Povinný subjekt, u kterého bylo podáno odvolání a který tomuto odvolání sám v plném rozsahu nevyhověl, byl dle § 57 odst. 2 spr. ř. povinen předložit je do 30 dnů ode dne, kdy mu odvolání došlo, odvolacímu orgánu. Pochybení správního orgánu tím, že výše uvedený postup nedodržel a odvolání příslušnému orgánu nepředal, nemůže mít za následek zkrácení práv účastníka řízení a být mu přičteno k tíži. V době, o níž se jedná, tj. před účinností soudního řádu správního, který v § 79 a násl. upravuje tzv. ochranu proti nečinnosti správního orgánu, platná úprava správního soudnictví (tehdejší část pátá občanského soudního řádu) upravovala toliko proces rozhodování o žalobách proti rozhodnutím správních orgánů, jejichž podmínkou bylo dle § 247 odst. 2 o. s. ř. vyčerpání přípustných řádných opravných prostředků a nabytí právní moci rozhodnutí. Podle výkladu krajského soudu by v případě, že správní orgán I. stupně nepředložil odvolání odvolacímu orgánu, nevznikla právní fikce rozhodnutí o odvolání. Tím by však byla odvolateli odňata možnost domáhat se ochrany práv u soudu.

Absenci zákonné úpravy, kterou by mohli účastníci správního řízení využít v případě nečinnosti správních orgánů, nahrazoval v době před 1. 1. 2003 právě institut zákonné fikce. Názor krajského soudu nejenže nemá oporu ve znění zákona, ale je v přímém rozporu se smyslem a účelem zákonné úpravy. Při pochybení správního orgánu je tedy třeba nahradit jeho nečinnost počítáním lhůt tak, jako by postupoval v souladu se zákonem. Lhůta pro rozhodnutí odvolacího orgánu tak začne běžet dnem následujícím po uplynutí třicetidenní lhůty, ve které mělo být odvolání předloženo odvolacímu orgánu, i když se tak v důsledku nezákonného postupu správního orgánu nestalo.

V posuzovaném případě žalobkyně tvrdí, že včas podala odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí o neposkytnutí informací, avšak z obsahu spisu toto tvrzení o včasnosti neplyne. Odvolání je datováno dne 4. 2. 2002, což je poslední den lhůty pro odvolání, jelikož fikce rozhodnutí v I. stupni nastala (při podání žádosti o informace 4. 1. 2002) dne 19. 1. 2002. Pokud by žalobkyně podala u povinného subjektu odvolání proti tomuto rozhodnutí téhož dne, kdy je datovala, fikce rozhodnutí o odvolání by nastala dne 21. 3. 2002. Ode dne následujícího po dni, v němž marně uplynula lhůta k rozhodnutí o odvolání, počíná běžet lhůta k podání žaloby proti tomuto rozhodnutí.

Krajský soud v důsledku mylného náhledu na věc pochybil také v tom, že se nezabýval otázkou nicotnosti napadeného rozhodnutí z důvodu možné překážky věci rozhodnuté, a to nejen z hlediska předcházejícího rozhodnutí o odvolání (nastalého fikcí), ale i z hlediska toho, zda již i rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 26. 2. 2002 nebránila překážka *rei indicatae*.

Nejvyšší správní soud již několikrát judikoval, že po právní moci fiktivního rozhodnutí dle zákona č. 106/1999 Sb. brání vydání reálného rozhodnutí překážka věci rozhodnuté (např. č. 207/2004 Sb. NSS). To platí pro rozhodnutí vydávaná orgánem I. i II. stupně. Žalobkyně tvrdila a dle obsahu spisu je zřejmé, že i prokázala, že její žádost o poskytnutí informací byla povinnému subjektu doručena dne 4. 1. 2002. Ten však vydal formální rozhodnutí o této žádosti teprve dne 26. 2. 2002. Žalobkyni je proto nutno přisvědčit, že již před vydáním napadeného (fyzického) rozhodnutí povinného subjektu došlo již k fikci dle § 15 odst. 4, a nutno mít za to, že dne 19. 1. 2002 rozhodl povinný subjekt o žádosti žalobkyně tak, že se jí nevyhovuje.

To, zda odvolání žalobkyně datované dne 4. 2. 2002 bylo včasné nebo ne, nemá na nicotnost rozhodnutí ze dne 26. 2. 2002 vliv. Kdyby žalobkyně odvolání proti fiktivnímu rozhodnutí nepodala včas, nabylo by toto rozhodnutí dne 4. 2. 2002 právní moci a vydání následného rozhodnutí správního orgánu I. stupně bránila překážka věci již pravomocně skončené (*res indicata*), mající za následek nicotnost takového aktu. Ovšem i v případě, že odvolání žalobkyně podala včas, je rozhodnutí ze dne 26. 2. 2002 nulitní, neboť jeho vydání chybí právní podklad, protože v téže věci již tentýž správní orgán rozhodl a nová žádost o rozhodnutí podána nebyla.

Vydal-li tedy povinný subjekt dne 26. 2. 2002 rozhodnutí o tom, že se žádosti o poskytnutí informací nevyhovuje, jde tak či onak o nulitní rozhodnutí ve věci již rozhodnuté. Nemůže tu jít ani o rozhodnutí dle § 57 odst. 1 spr. řádu, které by sice bylo vydáno v zákonné třicetidenní lhůtě, avšak správní orgán zjevně neměl v úmyslu rozhodnout dle tohoto ustanovení, naopak výslovně uvedl, že jím reaguje na žádost žalobkyně ze dne 4. 1. 2002. Protože rozhodnutí ze dne 26. 2. 2002 je paaktem, je nulitou v důsledku toho nutně stíženo i rozhodnutí stěžovatelky z 11. 4. 2002. Nelze totiž vydat existující rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí neexistujícímu.

Pro úplnost je třeba dodat, že se krajský soud nezabýval posouzením právní relevance dopisu Okresního ředitelství Šumperk ze dne 9. 1. 2002 jako případné překážky pro vydání jak formálního rozhodnutí ze dne 26. 2. 2002, tak i pro to, aby nastala fikce rozhodnutí povinného subjektu. Bylo totiž vhodné vyjádřit se i k tomu, zda tento dopis (sdělení úřadu straně) není po materiální stránce rozhodnutím (formální znaky rozhodnutí jak uvedeno chybějí). Nejvyšší správní soud se v této otázce rovněž ztotožnil s názorem žalobkyně: pro nedostatek základních formálních náležitostí nelze po žalobkyni žádat, aby

takový akt za rozhodnutí považovala. Ostatně z toho vycházel i povinný subjekt, když následně vydal rozhodnutí, byť, jak výše dovozeno, nicotné.

Závěrem lze shrnout: žalobkyně správně usoudila, že dne 19. 1. 2002 došlo k fikci vydání rozhodnutí o nevyhovění její žádosti o poskytnutí informací a proti tomuto rozhodnutí se odvolala. Správně usoudila i na to, že i odvolací rozhodnutí je jen zákonnou fikcí. Bylo pak na ní, aby také podala včas proti tomuto fiktivnímu odvolacímu rozhodnutí i správní žalobu dle tehdejšího § 247 a násl. o. s. ř.

Na druhé straně, i přes správný názor, který zastávala, procesně postupovala jinak. Omezila se pouze na předestření tohoto postoje, ale v rozporu s ním žalobu podala proti rozhodnutí jinému. Uvádí-li, že ačkoliv má za to, že došlo k rozhodnutí ve věci fikcí, řídí se poučením správního orgánu v rozhodnutí, je nutno připomenout, že chybné poučení o opravném prostředku nemůže založit právo opravný prostředek podat. Tehdy účinný správní řád sice v § 54 odst. 3 upravoval zvýhodněné postavení účastníka správního řízení v případě, kdy účastník byl poučen nesprávně; to se však týkalo jen lhůty k opravnému prostředku jinak po právu přípustném. Takové podání bylo sice důvodem pro to, aby odvolací orgán využil svých dozorcích oprávnění (např. § 65 spr. řádu); stěžovatelka však věc posoudila jinak a tuto možnost nevyužila.

Žalobkyně tedy měla na věc správný právní názor, svá práva ale hájila v rozporu s ním.

Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud není vázán dle § 109 odst. 3 s. ř. s. důvody kasační stížnosti mimo jiné také v případech, kdy je rozhodnutí správního orgánu nicotné, a vzhledem k tomu, že obě vydaná rozhodnutí jsou nicotná, zrušil rozsudek Krajského soudu v Ostravě a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nebyl přitom důvod, aby se kasační soud zabýval věcnou argumentací z rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě a námitkami stěžovatelky v kasační stížnosti.

Krajský soud - vázán právním názorem zde vysloveným - v dalším řízení v souladu s § 76 odst. 2 s. ř. s. vysloví nicotnost napadeného rozhodnutí žalovaného a zároveň i nicotnost jemu předcházejícího rozhodnutí správního orgánu prvního stupně ze dne 26. 2. 2002.

Krajský soud dále v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 17. března 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu