

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Valentové a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Václava Novotného v právní věci žalobce **Greenpeace ČR**, se sídlem Českomalinská 27, Praha 6, zastoupeného Mgr. Václavem Vlkem, advokátem se sídlem v Řevnicích, nám. Krále Jiřího z Poděbrad 24, proti žalovanému **Státnímu úřadu pro jadernou bezpečnost**, Senovážné nám. 9, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, vydaným postupem dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., kterým byl zamítnut rozklad žalobce ze dne 25. 4. 2002 a potvrzeno rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 10. 4. 2002 č. j. 6047/TO/2002,

t a k t o:

- I. Rozhodnutí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a potvrzeno rozhodnutí Státního úřadu pro jadernou bezpečnost ze dne 10. 4. 2002 č. j. 6047/TO/2002, vydané postupem dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. se **z r u š u j e** a věc se jí **v r a c í** k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **p o v i n e n** uhradit žalobci na nákladech řízení částku 4 650 Kč k rukám právního zástupce žalobce ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobou podanou u Vrchního soudu v Praze dne 11. 6. 2002 se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí předsedkyně Státního úřadu pro jadernou bezpečnost (dále jen SÚJB), kterým byl zamítnut rozklad podaný žalobcem proti rozhodnutí žalovaného v prvním stupni

ze dne 10. 4. 2002 č. j. 6047/TO/2002 a současně zrušení tohoto prvostupňového rozhodnutí žalovaného.

O rozkladu žalobce rozhodla předsedkyně SÚJB ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném ke dni vydání onoho rozhodnutí, tzn. že ve věci nerozhodla samostatným rozhodnutím ve lhůtě 15-ti dnů, ale s použitím právní fikce rozklad zamítla a napadené rozhodnutí potvrdila.

Prvostupňovým rozhodnutím ze dne 10. 4. 2002 byla posouzena žádost žalobce ze dne 29. 3. 2002 o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., kdy se žalobce domáhal sdělení evidenčního nebo jiného identifikačního čísla protokolu inspekce iniciované žalobcem a zahájené dne 12. 12. 2000 ve věci opravy hlavního cirkulačního potrubí I. bloku JETE u Modřanské potrubní a. s. a poskytnutí fotokopie úplného či dílčího protokolu, pořízených záznamů zkoušek či jiných evidencí, a to i v jiné než písemné formě, tak, že požadovaná informace ohledně sdělení evidenčního nebo jiného identifikačního čísla protokolu z inspekce nebyla poskytnuta. Své rozhodnutí odůvodnil SÚJB tím, že požadovanou informaci nelze poskytnout, neboť inspekce „kontrola systému jakosti dodavatele Modřanská potrubní a. s.“ nebyla ve smyslu zákona o kontrole uzavřena.

Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který žalovaný obdržel dne 25. 4. 2002. O rozkladu žalobce bylo rozhodnuto předsedkyní SÚJB ve smyslu ustanovení § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. s použitím právní fikce tak, že rozklad byl zamítnut a napadené rozhodnutí potvrzeno.

V žalobě podané proti výše uvedenému rozhodnutí žalovaného žalobce namítá, že skutkový stav zjištěný žalobcem ohledně existence žádaných informací se liší od skutkového stavu, tvrzeného žalovaným, o který tento opřel svá rozhodnutí. Následkem toho je pak žalobcem tvrzená nesprávnost výroku prvostupňového rozhodnutí a nezákonnost rozhodnutí o rozkladu. Dále žalobce namítl, že žalovaný o podaném rozkladu (rozhodnutí ze dne 4. 6. 2002) nerozhodl ve lhůtě stanovené zákonem 106/1999 Sb.

Žalovaný ve svém vyjádření uvedl důvod, pro který se žalobci v již dříve ukončeném řízení, které není předmětem této žaloby, dostalo zavádějících informací o existenci protokolu z inspekce. Současně uvedl, že informace, jejichž sdělení požadoval žalobce, nemá v současné době k dispozici, neboť dosud nedošlo k formálnímu ukončení inspekce ve smyslu zák. č. 552/1991 Sb., o státní kontrole. Žalovaný odmítl tvrzení žalobce, že o rozkladu nebylo rozhodnuto v zákonem stanovené lhůtě, když poukázal na ustanovení § 20 odst. 4 zák. č. 106/1999 Sb. S odkazem na ustanovení § 57 odst. 2 a 61 odst. 3 správního řádu pak dovedl, že vedoucí ústředního orgánu státní správy musí o rozkladu rozhodnout ve lhůtě 45 dnů ode dne, kdy rozklad došel povinnému subjektu. Poukázal dále na zmatečnost žaloby, kterou spatřuje v chybném datu vydání napadeného rozhodnutí o rozkladu a v označení žalovaného.

Protože věc nebyla Vrchním soudem v Praze skončena do 31. 12. 2002, byla podle ustanovení § 132 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.) postoupena Nejvyššímu správnímu soudu k dokončení v řízení podle ustanovení části třetí hlavy druhé dílu prvního soudního řádu správního.

Nejvyšší správní soud přezkoumal rozhodnutí žalovaného, jakož i řízení, které mu předcházelo a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Podmínky práva svobodného přístupu k informacím upravuje zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

Je-li podána písemná žádost o poskytnutí informace a povinný subjekt žádosti, byť i jen částečně nevyhoví, je podle § 15 odst. 1 povinen o tom vydat rozhodnutí, a to v zákonem stanovené lhůtě (§ 14 odst. 3, odst. 5). Jestliže povinný subjekt ve stanovené lhůtě pro vyřízení žádosti informace neposkytne či nevydá rozhodnutí, jímž zcela nebo zčásti žádosti nevyhoví, zákon pro takový případ v § 15 odst. 4 stanoví, že vydal rozhodnutí, kterým informaci odepřel.

Je-li povinným subjektem k poskytnutí informace ústřední orgán státní správy, lze dle ustanovení § 16 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb. podat proti jeho rozhodnutí o odmítnutí žádosti rozklad, o kterém rozhoduje vedoucí ústředního orgánu státní správy, přičemž ustanovení odstavců 1, 3 a 4 § 16 platí pro rozklad obdobně.

Při obdobném použití § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. vedoucí ústředního orgánu státní správy rozhodne o rozkladu do 15 dnů od předložení rozkladu povinným subjektem. Jestliže v uvedené lhůtě o rozkladu nerozhodl, má se za to, že vydal rozhodnutí, kterým rozklad odmítl a napadené rozhodnutí potvrdil; za den doručení tohoto rozhodnutí se považuje den následující po uplynutí lhůty pro vyřízení rozkladu.

Proti rozhodnutí žalovaného SÚJB ze dne 10. 4. 2002 podal žalobce rozklad, který byl doručen žalovanému dne 25. 4. 2002.

Zákon o svobodném přístupu k informacím stanoví speciální lhůtu k vyřízení opravného prostředku, jakož i zvláštní důsledky spojené s nedodržením této lhůty – a to fikci negativního rozhodnutí. Nelze proto akceptovat konstrukci žalovaného, který v daném případě odkazuje na nutnou aplikaci ust. § 57 odst. 2 a § 61 odst. 3 správního řádu a to v návaznosti na ustanovení § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., a který dospěl k závěru, že SÚJB, jakožto správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal a který je v souladu s ust. § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. povinným subjektem, je vázán lhůtou 30 dnů od doručení rozkladu k tomu, aby předal napadené rozhodnutí včetně výsledků dosavadního řízení a spisový materiál odvolacímu orgánu – tj. vedoucímu ústředního orgánu státní správy. Lhůta 15 dnů stanovená ve smyslu ust. § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. pro rozhodnutí o rozkladu předsedkyně SÚJB tedy začíná běžet až ode dne, kdy jí byl rozklad povinným subjektem předložen.

Uvedenou konstrukcí žalovaný zcela popírá smysl lhůty stanovené zákonem č. 106/1999 Sb. a připouští de facto až 45-ti denní lhůtu pro vydání rozhodnutí o rozkladu. Takový výklad a aplikace zákona je zcela contra rationem legis. Citovaný zákon je založen na principu, podle něhož informace mají být poskytnuty v přiměřené lhůtě (za niž je třeba považovat tu lhůtu, kterou tento zákon stanoví).

Ustanovení § 57 odst. 2 správního řádu je v daném případě neaplikovatelné i z toho důvodu, že v tomto případě povinný subjekt Státní úřad pro jadernou bezpečnost není

oprávněn sám ve věci o rozkladu rozhodnout, přičemž citované ustanovení právě vychází ze skutečnosti, kdy orgán, který rozhodnutí vydal, nerozhodne o odvolání v rámci autoremedury sám a pro takový případ stanoví 30-ti denní lhůtu k postoupení věci.

Rozklad, který ve správním řízení plní stejnou funkci a účel jako odvolání se od odvolání liší zejména tím, že pro faktickou neexistenci vyššího instančně nadřízeného orgánu státní správy nemůže být projednáván dvouinstančně a rozhodování o něm přísluší opět ústřednímu orgánu aniž by se přitom jednalo o autoremeduru.

Ustanovení správního řádu se vztahuje na počítání lhůt, jakož i na řízení podle § 15 a § 16 zákona č. 106/1999 Sb. pouze v případě, že citovaný zákon nestanoví jinak (§ 20 odst. 4).

Úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb. je *lex specialis* ve vztahu k zákonu č. 71/1967 Sb., neboť správní řád žádné lhůty pro vyřízení rozkladu nestanoví. I když se pro řízení o rozkladu předpokládá přiměřené využití ustanovení správního řádu o odvolacím řízení, není možné v případě řízení o rozkladu počítat s aplikovatelností všech ustanovení správního řádu platných pro odvolací řízení.

Na základě výše uvedeného nelze dospět k jinému závěru, než k tomu, že nečinností předsedkyně SÚJB ve věci podaného rozkladu bylo vydáno ve smyslu ust. § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno neposkytnutí informace dne 11. 5. 2002. Vydání rozhodnutí o rozkladu s datem 4.6.2002 je pro posouzení věci zcela irelevantní.

Rozhodnutí, jehož vydání je nastoleno právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jednou z nezbytných náležitostí správního rozhodnutí je jeho řádné odůvodnění (§ 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.). Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o rozkladu bylo vydáno na základě právní fikce, ač ve skutečnosti vydáno nebylo, logicky postrádá náležité odůvodnění. Nejedná se tedy o případ, kdy by rozhodnutí bylo zrušováno pro jeho nezákonnost, nýbrž pro vady řízení, jež spočívají v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Tento základní požadavek stanovený procesním předpisem nelze pominout ani tam, kde zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci negativního rozhodnutí. Zákonem předvídaný postup vydání správního rozhodnutí negativní povahy řeší otázku nečinnosti správního orgánu, proti níž nebylo do nabytí účinnosti soudního řádu správního možno se samostatně bránit. Zákon o svobodném přístupu k informacím v tomto případě takovýto nedostatek ochrany účastníka řízení řeší tím způsobem, že stanoví fikci vydaného rozhodnutí, jakož i datum, kdy bylo vydáno. Výrokem takového rozhodnutí je zamítnutí rozkladu a potvrzení napadeného rozhodnutí prvního stupně o odmítnutí informace. Logicky z toho vyplývá, že výrokem fiktivního rozhodnutí byl potvrzen výrok orgánu prvního stupně v tom rozsahu, v jakém bylo poskytnutí požadovaných informací odepřeno. Na druhou stranu však nelze z této situace dovodit, že k odepření informací vedly předsedkyně SÚJB finací totožné důvody, jaké jsou uvedeny v prvostupňovém rozhodnutí. Žádným způsobem pak nelze dovodit na základě jakých skutkových a právních závěrů byly námitky uplatněné v rozkladu shledány neopodstatněnými. Soud nepovažuje za možné bez dalšího, zejména bez výslovného ustanovení zákona dovodit, že rozhodnutí o rozkladu vychází z totožných skutkových a právních závěrů, jako rozhodnutí prvního stupně a je jím implicitně vyjádřena neúspěšnost námitek uplatněných rozkladem. Soud nemůže sám konstruovat

oprávněn sám ve věci o rozkladu rozhodnout, přičemž citované ustanovení právě vychází ze skutečnosti, kdy orgán, který rozhodnutí vydal, nerozhodne o odvolání v rámci autoremedury sám a pro takový případ stanoví 30-ti denní lhůtu k postoupení věci.

Rozklad, který ve správním řízení plní stejnou funkci a účel jako odvolání se od odvolání liší zejména tím, že pro faktickou neexistenci vyššího instančně nadřízeného orgánu státní správy nemůže být projednáván dvouinstančně a rozhodování o něm přísluší opět ústřednímu orgánu aniž by se přitom jednalo o autoremeduru.

Ustanovení správního řádu se vztahuje na počítání lhůt, jakož i na řízení podle § 15 a § 16 zákona č. 106/1999 Sb. pouze v případě, že citovaný zákon nestanoví jinak (§ 20 odst. 4).

Úprava obsažená v zákoně č. 106/1999 Sb. je *lex specialis* ve vztahu k zákonu č. 71/1967 Sb., neboť správní řád žádné lhůty pro vyřízení rozkladu nestanoví. I když se pro řízení o rozkladu předpokládá přiměřené využití ustanovení správního řádu o odvolacím řízení, není možné v případě řízení o rozkladu počítat s aplikovatelností všech ustanovení správního řádu platných pro odvolací řízení.

Na základě výše uvedeného nelze dospět k jinému závěru, než k tomu, že nečinností předsedkyně SÚJB ve věci podaného rozkladu bylo vydáno ve smyslu ust. § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. rozhodnutí, kterým bylo potvrzeno neposkytnutí informace dne 11. 5. 2002. Vydání rozhodnutí o rozkladu s datem 4.6.2002 je pro posouzení věci zcela irelevantní.

Rozhodnutí, jehož vydání je nastoleno právní fikcí, je nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Jednou z nezbytných náležitostí správního rozhodnutí je jeho řádné odůvodnění (§ 47 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb.). Vzhledem k tomu, že rozhodnutí o rozkladu bylo vydáno na základě právní fikce, ač ve skutečnosti vydáno nebylo, logicky postrádá náležité odůvodnění. Nejedná se tedy o případ, kdy by rozhodnutí bylo zrušováno pro jeho nezákonnost, nýbrž pro vady řízení, jež spočívají v nepřezkoumatelnosti pro nedostatek důvodů rozhodnutí. Tento základní požadavek stanovený procesním předpisem nelze pominout ani tam, kde zákon spojuje s nečinností správního orgánu fikci negativního rozhodnutí. Zákonem předvídaný postup vydání správního rozhodnutí negativní povahy řeší otázku nečinnosti správního orgánu, proti níž nebylo do nabytí účinnosti soudního řádu správního možno se samostatně bránit. Zákon o svobodném přístupu k informacím v tomto případě takovýto nedostatek ochrany účastníka řízení řeší tím způsobem, že stanoví fikci vydaného rozhodnutí, jakož i datum, kdy bylo vydáno. Výrokem takového rozhodnutí je zamítnutí rozkladu a potvrzení napadeného rozhodnutí prvního stupně o odmítnutí informace. Logicky z toho vyplývá, že výrokem fiktivního rozhodnutí byl potvrzen výrok orgánu prvního stupně v tom rozsahu, v jakém bylo poskytnutí požadovaných informací odepřeno. Na druhou stranu však nelze z této situace dovodit, že k odepření informací vedly předsedkyně SÚJB finací totožné důvody, jaké jsou uvedeny v prvostupňovém rozhodnutí. Žádným způsobem pak nelze dovodit na základě jakých skutkových a právních závěrů byly námitky uplatněné v rozkladu shledány neopodstatněnými. Soud nepovažuje za možné bez dalšího, zejména bez výslovného ustanovení zákona dovodit, že rozhodnutí o rozkladu vychází z totožných skutkových a právních závěrů, jako rozhodnutí prvního stupně a je jím implicitně vyjádřena neúspěšnost námitek uplatněných rozkladem. Soud nemůže sám konstruovat

důvody, které vedly příslušný správní orgán k odepření informace. Mimo jiné by tak zcela nepřípustně zasahoval do zákonné pravomoci veřejné správy a jejích orgánů.

Vzhledem k výše uvedenému soud podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení.

Nejvyšší správní soud rovněž shledal oprávněnou žalobní námitku, týkající se prvostupňového rozhodnutí. Žádostí o poskytnutí informace se žalobce domáhal poskytnutí dvou informací a to sdělení evidenčního nebo jiného identifikačního čísla protokolu inspekce iniciované žalobcem věci opravy hlavního cirkulačního potrubí I. bloku JETE u Modřanské potrubní a. s. a poskytnutí fotokopie úplného či dílčího protokolu, pořízených záznamů zkoušek či jiných evidencí, a to i v jiné než písemné formě. Výrokem prvostupňového rozhodnutí nebyl postižen celý předmět řízení, neboť bylo odmítnuto poskytnutí pouze první žádané informace, ve věci druhé žádané informace nebylo orgánem I. stupně rozhodnuto.

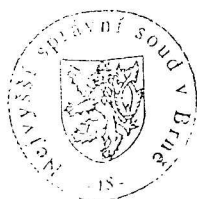
Za této situace, kdy soud akceptuje možnost domáhat se soudní ochrany svých práv proti rozhodnutí vydanému v důsledku fikce stanovené zákonem, není důvod rušit i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Žalovaný vytýkané procesní pochybení napraví v rozhodnutí o rozkladu, jež vydá. Přitom postoj žalovaného bude respektovat právní i skutkový stav ke dni vydání nového rozhodnutí.

Vzhledem k výše uvedenému soud podle ust. § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. bez nařízení jednání napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ust. § 60 odst. 1 s. ř. s. Řízení ve věci bylo zahájeno 11. 6. 2002. Podle § 133 s. ř. s. odměna za zastupování advokátem nebo notářem v řízeních, která byla zahájena přede dnem účinnosti tohoto zákona (1. 1. 2003), se stanoví podle dosavadních předpisů. V daném případě je třeba postupovat podle vyhlášky č. 484/2000 Sb. účinné od 1. 1. 2001, kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem. Ve věcech žalob a opravných prostředků proti rozhodnutím orgánů veřejné správy a správních orgánů činí sazba odměny 3 500 Kč (§ 11 citované vyhlášky). K tomu přísluší paušální částka jako náhrada výdajů podle § 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. ve výši 75 Kč za jeden úkon, v daném případě 2 x 75 Kč tj. 150 Kč. Žalobci dále přísluší náhrada za zaplacený soudní poplatek 1 000 Kč. Celkem jeho náklady činí 4 650 Kč.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 18. 12. 2003



JUDr. Ludmila Valentová, v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Zuzana Halášková