



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše v právní věci

žalobkyně: **Mgr. S. W.**
bytem P. 2533, Ž.
zastoupena advokátem JUDr. Janem Walterem
sídlem Volyňských Čechů 837, 438 01 Žatec

proti

žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého náměstí 375/4, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného č. j. 59098/2017-NH-30.1.4.-8.12.17 ze dne 12. 12. 2017

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví č. j. 59098/2017-NH-30.1.4.-8.12.17 ze dne 12. 12. 2017 a rozhodnutí Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem č. j. ZUUL 13910/2017 ze dne 23. 11. 2017 **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je **povinen** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 13 200 Kč, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce, advokáta JUDr. Jana Waltera.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně požádala 18. 11. 2017 Zdravotní ústav se sídlem v Ústí nad Labem (dále jen „povinný subjekt“) podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), o poskytnutí dat z paměti jednotlivých měřicích zařízení použitých při měření hluku a prašnosti pro zákazníka, společnost Daben Kovářská, s.r.o., dne 23. 7. 2009 (měření hluku v pracovním prostředí, protokol č. 6755/2013), dne 24. 6. 2013 (měření hluku v mimopracovním prostředí, protokol č. 6756/2013), dne 3. 7. 2013 (měření prašnosti, protokol č. 6471/2013), dne 15. 11. 2014 (měření hluku v mimopracovním prostředí, protokol č. 124455/2014) a dne 31. 5. 2017 (měření hluku v mimopracovním prostředí, protokol č. 58306/2017). Vedle těchto dat žádala žalobkyně o tyto údaje umožňující data interpretovat: z kterého konkrétního přístroje data pochází, které konkrétní typy dat (na př. fyzikální veličiny, místa měření apod.) jsou na konkrétních místech datové struktury (na př. ve sloupcích) zaznamenány, a v jakých jednotkách jsou vyjádřeny fyzikální veličiny (na př. dB, vteřiny apod.).
2. Povinný subjekt rozhodnutím č. j. ZUUL 13910/2017 ze dne 23. 11. 2017 žalobkyninu žádost odložil podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ s odůvodněním, že se požadované informace nevztahují k jeho působnosti vymezené v § 86 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZOVZ“). Svou působnost přitom vyložil jako svou hlavní, jádrovou činnost, kterou je zejména vyšetřování a měření pro účely výkonu státního zdravotnického dozoru. Kromě ní však může povinný subjekt vyvíjet jinou činnost spočívající v poskytování placených služeb soukromým osobám, kterou si opatřuje prostředky pro svou hlavní činnost. Žalobkyní požadované informace nevznikly podle názoru povinného subjektu v souvislosti s měřeními prováděnými v rámci výkonu státního zdravotního dozoru, tedy hlavní činností, s jejímž výkonem byl ústav zřízen. Povinný subjekt dále žadatelku poučil, že proti jeho rozhodnutí není přípustný žádný řádný opravný prostředek.
3. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně stížnost ve smyslu § 16a odst. 5 InfZ, o níž žalovaný rozhodl žalobou napadeným rozhodnutím podle § 16a odst. 6 písm. a) InfZ tak, že postup povinného subjektu potvrdil.

II. Napadené rozhodnutí

4. Žalovaný v napadeném rozhodnutí předně uvedl, že náležitostí sdělení o odložení věci není poučení o opravném prostředku, to poskytnuté povinným subjektem však bylo nesprávné, neboť proti odložení žádosti je přípustná stížnost dle § 16a InfZ.
5. Pokud jde o věc samu, žalovaný se ztotožnil s právním názorem povinného subjektu. Ustanovení § 86 odst. 1 ZOVZ vymezuje ve smyslu § 53 odst. 1 věty poslední zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (dále jen „ZRP“), hlavní činnost povinného subjektu jakožto zdravotnického zařízení (příspěvkové organizace), pro jejíž výkon byl zákonem o rozpočtových pravidlech zřízen a na kterou je mu prostřednictvím rozpočtové kapitoly Ministerstva zdravotnictví poskytován příspěvek ze státního rozpočtu, t. j. tato činnost je hrazena z veřejných prostředků. Dále však zdravotní ústavy ve smyslu § 53 ZRP vykonávají za úhradu od objednatelů jinou činnost, k níž jsou odborně způsobilé; předmět a rozsah jiné činnosti je uveden ve statutu. Smyslem práva na informace je podle názoru žalovaného participace občanské společnosti na správě věci veřejných a související kontrolní funkce. Zdravotní ústavy tak poskytují veškeré informace o činnosti konané v rámci výkonu veřejné správy

(své kontrolní činnosti). Pokud však zdravotní ústav provede měření na objednávku nestátního subjektu a za úhradu, nejedná se o výkon veřejné správy a působnost zdravotního ústavu, na jejíž výkon a výsledky má dohlížet občanská společnost. Na seznámení veřejnosti s takovými informacemi pak není dán legitimní veřejný zájem ve smyslu judikatury Ústavního soudu (na př. nález sp. zn. I. ÚS 260/06). Jestliže by povinný subjekt výsledky takového měření poskytl na žádost komukoli, přišel by na trhu o konkurenceschopnost, jelikož by se zájemci pochopitelně obraceli na jiné odborně způsobilé subjekty, a přišel by tak rovněž o zdroj financování své hlavní činnosti předvídaný zákonem. Závěry usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 - 62 ze dne 22. 10. 2014, na něž žalatelka odkazuje, pak byly podle názoru žalovaného revidovány nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017, podle něž je třeba v každém jednotlivém případě provést test proporcionality, v němž budou zváženy význam a intenzitu dotčených práv.

III. Žaloba

6. Žalobkyně v žalobě podané u Městského soudu v Praze namítla, že žalovaný mylně vykládá § 2 odst. 1 InfZ zákona tak, že informační povinnost se týká pouze informací vztahujících se k jeho „hlavní“ nebo „jádrové“ činnosti. Z judikatury správních soudů však naopak vyplývá, že povinný subjekt musí poskytnout v zásadě veškeré informace, jimiž disponuje (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 - 62 ze dne 22. 10. 2014). Požadované informace se přitom k činnosti povinného subjektu nepochybně vztahují, neboť byly pořízeny jeho pracovníky v rámci měření hluku a prašnosti a spadají do jeho působnosti ve smyslu § 86 odst. 1 ZOVZ, ať už jako příprava podkladů pro hodnocení a řízení zdravotních rizik nebo poskytování dalších služeb na úseku ochrany veřejného zdraví. Výstupy z měření navíc mají dopad na veřejný zájem (ochranu veřejného zdraví a životního prostředí), jelikož je objednatel uplatnil u Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje s cílem získat povolení k provozu pilařského závodu „Pila Kovářská“. Pokud jde o měření hluku, povinný subjekt je akreditovanou osobou, která může provádět podle § 32a ZOVZ měření hluku v životním prostředí člověka a podle § 38 ZOVZ měření hluku a prašnosti v pracovním prostředí. Výstupy z těchto měření (v podobě protokolů) jsou pak pro orgán ochrany veřejného zdraví zásadním podkladem při vydání závazného stanoviska podle § 77 ZOVZ a při vydání rozhodnutí podle § 37 odst. 1, 2 ZOVZ. Žalobkyně dodala, že účelem její žádosti je právě kontrola pravdivosti a správnosti protokolů zdravotního ústavu, jakož i jeho odborná způsobilost, a to vzhledem k jeho opakovaným pochybením, na př. právě při měření dne 31. 5. 2017 pro zákazníka Daben Kovářská, s.r.o.: zatímco podle protokolu z měření měl být měřen hluk při krácení smrkové kulatiny o průměru 60 cm motorovou pilou, důkazy dostupné žalobkyni prokazují, že řezány byly jen tenké špičky klád.
7. Žalobkyně dále nesouhlasí s úvahou žalovaného, podle níž se povinnost poskytovat informace týká jen činností hrazených z veřejných prostředků a nikoli činností hrazených plně na objednatelovy náklady. Takový závěr nemá v zákoně oporu, kromě toho se jedná o spekulaci, jelikož při využití stejných personálních a technických zdrojů nelze striktně oddělit náklady vynaložené na měření na objednávku soukromých osob a orgánů ochrany veřejného zdraví. Stejně tak nemá v zákoně oporu neposkytnutí informací z toho důvodu, že by jinak došlo ke snížení konkurenceschopnosti zdravotního ústavu na trhu. Za nepřezkoumatelný pak označila žalobkyně argument žalovaného, že žalobkyní vyžádaná

data nebyla pořízena při měření v rámci výkonu státního zdravotního dozoru, jelikož žalovaný nijak nevymezil pojem „státní zdravotnický dozor“ a nevysvětlil, proč do něj dané měření nespadá.

8. Vzhledem k uvedenému žalobkyně navrhl, aby městský soud napadené rozhodnutí zrušil, věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení a přiznal žalobkyni náhradu nákladů řízení.

IV. Vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

9. Žalovaný ve vyjádření k žalobě předně uvedl, že protokol č. 6755/2013, jež žalobkyně také požaduje, byl pořízen 24. 6. 2013, a nikoli 23. 7. 2009 (jak je zřejmé i z části jeho názvu za lomítkem); stejně tak žalobkyně v žalobě hovoří o poskytnutí fotografií, ačkoli v nyní posuzované věci o ně nežádala; žalobkyně patrně zaměňuje obsah nynější žádosti s jiným, skutkové obdobným sporem vedeným u městského soudu. Pokud jde o vztah požadovaných informací k působnosti povinného subjektu, žalovaný zopakoval argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí. Je podle něj třeba rozlišovat mezi hlavní činností, financovanou z příspěvků zřizovatele, a jinou činností, financovanou úhradami soukromých subjektů, která veřejné kontrole nepodléhá, jelikož se jedná o obchodní vztah mezi povinným subjektem a objednatelem. Výjimkou by byla situace, kdy by byl objednatel povinen předat výsledky měření správnímu orgánu, v takovém případě by však byl subjektem povinným ve smyslu InfZ právě takový správní orgán. Žalobkyně požaduje informace, jež se netýkají vrchnostenského výkonu pravomocí povinného subjektu a na něž nespádají závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012, jelikož se netýkají ani hlavní činnosti, ani jiné činnosti, která by měla povahu doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s hlavní činností souvisejících činností. Pojem „další služby“, jenž se nachází v § 86 odst. 1 ZOVV a za nějž žalobkyně považuje předmětné měření, nespadá podle žalovaného do hlavní činnosti povinného subjektu, nýbrž právě do činnosti jiné, na kterou se povinnost poskytovat informace nevztahuje. Odlišný přístup by vedl k absurdním situacím, kdy by povinný subjekt musel poskytovat zdarma informace, za něj jejich objednatel zaplatil úhradu v řádů deseti tisíců Kč. Kromě toho je-li povinný subjekt ke své činnosti autorizován nebo akreditován, jako je tomu v tomto případě, dohled nad kvalitou jeho činností nemá vykonávat veřejnost, nýbrž příslušný autorizační či akreditující orgán. Závěrem žalovaný citoval z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017, podle nějž *„[ú]čelem informační povinnosti tedy není naplnění práva na poskytnutí informací jako takových, nýbrž právě umožnění kontroly nad veřejnými prostředky (ochrana takového veřejného zájmu),“* a dále *„[b]ylo zjevně excesivní vykládat čl. 17 odst. 2 Listiny tak, že dává právo požadovat jakékoliv myslitelné informace. Takovému závěru neodpovídá ani obvyklá zákonná konstrukce, která by musela stanovit, jakých informací se domáhat nelze (ať již ve vztahu k jiným fyzickým či právnickým osobám, nebo ve vztahu k orgánům veřejné moci) s tím, že všechny ostatní informace by bylo možno požadovat. Naopak, koncepce je taková, že právní úprava stanoví, jaké informace požadovat lze. Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny je pak limitováno na informační povinnosti o činnosti orgánů států a orgánů územní samosprávy.“* Žalovaný proto navrhl, aby městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.
10. Žalobkyně v replice k vyjádření žalovaného připustila, že v žádosti uvedla nesprávné datum měření a že v žalobě hovoří o fotografiích, které předmětem žádosti nebyly, tato formální pochybení však nemají podle jejího názoru na věc samu žádný vliv. Žalobkyně zdůraznila, že povinnost poskytnout informace není absolutní a neomezená; pokud by na

příklad mělo jít o konkurenčně významnou informaci, která v daných kruzích není obecně známa a má svou ekonomickou hodnotu (což mimochodem není případ nyní vyžádaných dat), pak má povinný subjekt možnost informaci odeprít podle § 9 odst. 1 InfZ. Žalobkyně dále zpochybnila žalovaným tvrzené oddělení hlavní a jiné činnosti, jež jsou podle žalobkyně spojeny tím, že povinný subjekt v obou využívá stejné personální a technické zdroje. Výstupy z měření hluku/prášnosti v rámci činnosti chápáné žalovaným jako „jiná činnost“ představuje navíc nezbytný podklad pro vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví před povolením nějakého provozu. Žalobkyně proto též vyjádřila nesouhlas s tím, aby byla kontrola odborné úrovně akreditovaných subjektů mimo dosah veřejnosti. Vzhledem k uvedenému žalobkyně v plném rozsahu setrvala na podané žalobě.

V. Podmínky řízení

11. Před přistoupením k meritornímu posouzení žaloby se musel městský soud zabývat tím, zda jsou splněny podmínky řízení, a to zejména s ohledem na usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 18/2017 - 40 ze dne 20. 11. 2018, v němž jmenovaný soud konstatoval: „*Potvrzení postupu povinného subjektu dle § 16a odst. 6 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, vydané na základě stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) téhož zákona není rozhodnutím o žádosti o poskytnutí informace; žadatel o informaci se může bránit vůči povinnému subjektu nečinností žalobou podle § 79 odst. 1 s. ř. s.*“ Městskému soudu je z jeho rozhodovací činnosti známo, že jeho třetí senát v totožné věci, jako je ta nyní projednávaná (shodní byli účastníci řízení i procesní situace, lišil se toliko obsah požadovaných informací), právě s poukazem na shora citovaný závěr jinou žalobkyninu žalobu odmítl řka, že „*žalobkyně napadla žalobou úkon správního úřadu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s.*“ (usnesení zdejšího soudu č. j. 3 A 2/2018 - 99 ze dne 16. 4. 2019). Tento postup však nepovažuje desátý senát za správný, a to z následujících důvodů.
12. Rozšířený senát se ve shora uvedeném usnesení zabýval situací, kdy žalovaný k žadatelově stížnosti potvrdil postup povinného subjektu, jenž ve stanovené lhůtě neposkytl žadateli požadované informace (poskytl je neúplně), aniž vydal o zbytku žádosti rozhodnutí o odmítnutí; žadatel se tedy svou stížností bránil nečinnosti povinného subjektu. Stížnost v tomto případě slouží jako opatření proti nečinnosti, jímž se žadatel domáhá vyřízení celého obsahu žádosti a jehož bezvýsledným vyčerpáním (potvrzením postupu povinného subjektu nadřízeným orgánem) jsou splněny podmínky pro podání žaloby proti nečinnosti podle § 79 s. ř. s. (bod 57 usnesení rozšířeného senátu). Potvrzení postupu povinného subjektu v tomto případě není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož žadatelova právní sféra není potvrzením nečinnosti povinného subjektu dotčena (body 49 a 50 usnesení rozšířeného senátu).
13. Situace v nyní projednávané věci je však odlišná, neboť povinný subjekt žalobkyninu žádost postupem podle § 14 odst. 5 písm. c) odložil. Odložení věci však podle názoru rozšířeného senátu nezakládá nečinnost povinného subjektu, naopak představuje jeden ze způsobů rozhodnutí ve věci samé, jímž je celý obsah žádosti vyřízen (bod 57 věta druhá jeho usnesení). Stejně tak v rozsudku č. j. 5 As 18/2017 - 55 ze dne 31. 1. 2019, navazujícím na usnesení rozšířeného senátu, Nejvyšší správní soud konstatoval: „*Při posuzování nečinnosti jsou v této souvislosti možné tři alternativy: (1) povinný subjekt poskytne všechny informace, čímž žádost vyřídí a není nečinný; (2) povinný subjekt vydá rozhodnutí o odmítnutí či částečném odmítnutí poskytnutí informací [§ 14 odst. 5 písm. b), popř. § 15 informačního*

zákona], anebo žádost odloží [§ 14 odst. 5 písm. a) a c), popř. § 17 odst. 5 informačního zákona], což také vylučuje nezákonnou nečinnost; anebo (3) povinný subjekt v zákonem předepsané lhůtě neposkytne veškeré informace ani o žádosti zákonem předepsaným způsobem nerozhodne, a stane se tak nečinným“ (bod 15; potvrzeno městským soudem). V bodě 49 svého usnesení pak rozšířený senát uvedl: „Na okraj lze poznamenat, že odložení žádosti, kterou jde také žádost vyřídit, lze napadat, jakožto nezákonné pravomocné rozhodnutí, přímo žalobou dle § 65 s. ř. s.“

14. Ze shora uvedeného jednoznačně vyplývá, že odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ nepředstavuje nečinnost, nýbrž úplné vyřízení žádosti. Tento závěr ostatně koresponduje s dřívější rozhodovací praxí správních soudů, podle níž „sdělení o odložení žádosti o informace z důvodu, že informace nespadá do působnosti povinného podle § 14 odst. 5 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, je způsobilé zasáhnout do veřejných subjektivních práv žadatele o informaci“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 Ans 7/2011 - 94 ze dne 22. 9. 2011). Proti odložení žádosti z důvodu, že požadované informace se nevztahují k působnosti povinného subjektu, je tedy třeba brojit žalobou podle § 65 s. ř. s., neboť se jedná o rozhodnutí v materiálním smyslu. Zbývá však odpovědět na otázku, zdali je proti tomuto rozhodnutí přípustná stížnost podle § 16a InfZ.
15. Podle § 16a odst. 1 InfZ stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace „*může podat žadatel, a) který nesouhlasí s vyřízením žádosti způsobem uvedeným v § 6, b) kterému po uplynutí lhůty podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7 nebyla poskytnuta informace nebo předložena konečná licenční nabídka a nebylo vydáno rozhodnutí o odmítnutí žádosti, c) kterému byla informace poskytnuta částečně, aniž bylo o zbytku žádosti vydáno rozhodnutí o odmítnutí, nebo d) který nesouhlasí s výší úhrady sdělené podle § 17 odst. 3 nebo s výší odměny podle § 14a odst. 2, požadovanými v souvislosti s poskytováním informací.*“ Podle odst. 3 téhož ustanovení se stížnost „*podává u povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne a) doručení sdělení podle § 6, § 14 odst. 5 písm. c) nebo § 17 odst. 3, b) uplynutí lhůty pro poskytnutí informace podle § 14 odst. 5 písm. d) nebo § 14 odst. 7.*“ (potvrzeno městským soudem).
16. V již citovaném bodě 49 svého usnesení sp. zn. 5 As 18/2017 rozšířený senát bez bližších podrobností „na okraj“ uvedl, že proti odložení žádosti lze podat přímo správní žalobu podle § 65 s. ř. s. Tento závěr nepochybně platí v případě odložení žádosti o informace podle § 17 odst. 5 InfZ z důvodu nezaplacení požadované úhrady (na př. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 192/2018 - 32 ze dne 27. 8. 2018), proti němuž stížnost nelze podat; tento závěr odůvodnil Nejvyšší správní soud tak, že „*při volbě opačného výkladu by totiž mohlo dojít k situaci, kdy povinný subjekt musí informaci poskytnout ještě před tím, než mu jsou náklady uhrazeny. Jelikož lhůta nemůže běžet, nemůže ani uplynout - není tak naplněn předpoklad důvodu podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona*“ (rozsudek č. j. 1 Ans 3/2013 - 57 ze dne 30. 4. 2013). Zároveň rozšířený senát v usnesení sp. zn. 5 As 18/2017 citoval důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl institut stížnosti do InfZ zaveden: „*Institut stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace však nepokrývá pouze výše naznačené případy nečinnosti, ale je možno stížnost použít i v případech, v nichž byl sice povinný subjekt činný, ale neposkytl informace ani nevydal rozhodnutí o odmítnutí, ale odkázal na jiná ustanovení tohoto zákona, např. žádost odložil nebo postupoval dle § 6. Žadatel, který se domnívá, že povinný subjekt nepostupoval v souladu s tímto zákonem [např. odložil žádost dle § 14 odst. 5 písm. b), ač je žádost srozumitelná, je z ní jasné, jaké informace žadatel požaduje anebo sice podání vady má, ale povinný subjekt nesplnil svou povinnost a nevyzval žadatele k upřesnění žádosti nebo odkázal žadatele na zveřejněnou*

informaci dle § 6, ač je takový postup nedostatečný atd.], má právo obrátit se prostřednictvím povinného subjektu na nadřízený orgán se stížností za podmínek daných § 16a.“ (podtrženo rozšířeným senátem). V návaznosti na to rozšířený senát seznal, že stížnosti dle § 16a odst. 1 písm. b) a c) jsou koncipovány jako prostředek ochrany proti nečinnosti, konstatuje v bodě 47 zároveň, že „[k]e zbývajícím důvodům pro podání stížnosti dle § 16a odst. 1 informačního zákona [tedy i důvodem posuzovaným v nynější věci – poznámka městského soudu] se zákonodárce v důvodové zprávě takto výslovně nevyjádřil; jejich povahu a volbu správného žalobního typu však rozšířený senát v nyní projednávané věci nemůže posoudit (tyto otázky přesahují předmět řízení)“. Městský soud má tudíž za to, že závěry rozšířeného senátu obsažené v citovaném usnesení se na přípustnost a případně povah stížnosti v případě odložení žádosti dle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ nevztahují.

17. Ustanovení § 16a odst. 3 písm. a) InfZ jednoznačně předpokládá, že stížnost proti takovému postupu povinného subjektu přípustná je, neboť uvádí, že „se podává povinného subjektu, a to do 30 dnů ode dne doručení sdělení podle [...] § 14 odst. 5 písm. c)“. Ačkoli InfZ tuto stížnost nepodřazuje pod konkrétní písmeno odst. 1 téhož ustanovení, je zřejmé, že taková stížnost neslouží jako opatření proti nečinnosti povinného subjektu, neboť odložení žádosti podle rozšířeného senátu vylučuje nečinnost. Shodný závěr ohledně přípustnosti stížnosti v tomto případě dlouhodobě sdílí také Nejvyšší správní soud, jenž v rozsudku č. j. 6 Ans 7/2011 - 94 ze dne 22. 9. 2011 konstatoval: „*Jak už bylo uvedeno, z ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím vyplývá, že stížnost je možné podat i v případě odložení žádosti z důvodu, že požadované informace se nevztahují k působnosti správního orgánu.*“ (shodně též rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 44/2008 - 72 ze dne 26. 6. 2009). Tento právní názor zastává taktéž komentářová literatura: „*Možnost podání stížnosti v případě odložení žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu dokonce vyplývá i ze znění § 16a odst. 3 písm. a), který výslovně odkazuje na § 14 odst. 5 písm. c), z důvodové zprávy k novele č. 61/2006 Sb. [...] a z judikatury NSS*“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016). Anebo: „*Prostředkem procesní ochrany žadatele proti odložení žádosti pro nedostatek působnosti povinného subjektu je stížnost podle § 16a*“ (Jelínková, J. – Tuháček, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer. Dostupný v systému ASPI, k právnímu stavu ke dne 1. 9. 2019, tedy po usnesení rozšířeného senátu sp. zn. 5 As 18/2017).
18. Na základě shora uvedeného městský soud naznal, že odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ je rozhodnutím v materiálním smyslu o vyřízení žádosti, a že proti tomuto rozhodnutí lze podat stížnost. Vydání rozhodnutí o tomto oprávněm prostředku je pak nutně rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož povaha vyřízení stížnosti je odlišná v případech, kdy přezkoumávaný postup spočívá v nečinnosti a kdy spočívá ve věcném vyřízení žádosti.
19. Městský soud shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně městský soud vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal na základě podané žaloby napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), včetně řízení předcházejícího jeho vydání, přičemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlédnout z úřední povinnosti.
20. Městský soud rozhodl podle § 51 s. ř. s. bez nařízení ústního jednání, neboť ani jeden z účastníků s tímto postupem po poučení soudem nevyjádřil nesouhlas.

VI. Posouzení věci samé městským soudem

21. Úvodem právního hodnocení městský soud předesílá, že je při soudním přezkumu omezen povahou napadeného rozhodnutí, jímž byla žalobkynina žádost odložena z důvodu, že se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu. Věcnou stránkou požadovaných informací se tak může zabývat v rozsahu toho, zda se tyto informace vztahují k působnosti povinného subjektu, nemůže však posoudit, zda tyto informace měly nebo neměly být poskytnuty (k tomu srov. argumentaci níže).
22. Z tohoto hlediska jsou rozhodujícími ustanoveními InfZ § 2 odst. 1, podle něž „[p]ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce,“ a dále § 14 odst. 5 písm. c), podle něž „[p]ovinný subjekt posoudí žádost a v případě, že požadované informace se nevztahují k jeho působnosti, žádost odloží a tuto odůvodněnou skutečnost sdělí do 7 dnů ode dne doručení žádosti žadateli.“
23. V souvislosti s pojmem „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ správní soudy opakovaně zdůrazňují ústavněprávní dimenzi posuzované problematiky. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku č. j. 1 As 29/2009 - 59 ze dne 7. 5. 2009: „Mezi základní atributy liberálně-demokratického státu patří důsledná implementace nástrojů limitujících různými způsoby nositele veřejné moci, daná vědomím o její možné zneužitelnosti. Jeden z těchto nástrojů představuje rovněž kontrola výkonu veřejné moci ze strany občanů, z čehož plyne imperativ otevřenosti a transparentnosti veřejné správy, bez něž by tato kontrola nemohla být efektivně realizována. Prostředkem, který k naplnění uvedeného imperativu poskytuje právní řád, je mimo jiné právo na informace. Jeho význam zdůraznil již ústavadárce tím, že jej zakotvil v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen ‚Listina‘), přičemž konkretizaci daného ústavněprávního ustanovení lze nalézt v zákoně o informacích.“
24. Nejvyšší správní soud tak opakovaně konstatoval, že „[k] působnosti povinného subjektu se tedy vztahují zpravidla všechny informace, které má objektivně k dispozici. Tento závěr logicky plyne ze zásady zákonnosti výkonu veřejné moci. Povinný subjekt je povinen vykonávat svou činnost pouze v mezích a způsoby stanovenými zákonem a pokud v rámci své činnosti fyzicky disponuje některými informacemi, mělo by to být pouze v důsledku výkonu jeho zákonné působnosti. Žadatel o informaci tak má právo na sdělení všech údajů, s nimiž povinný subjekt pracuje a jejichž poskytnutí není vyloučeno či omezeno podle § 7 - § 11 zákona o svobodném přístupu k informacím (viz také Korbel, František a kol. 2004. Právo na informace. Komentář. Praha: Linde, s. 108-110; Kužilek, Oldřich – Žantovský, Michael. 2002. Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky. Praha: Linde).“ (Rozsudek sp. zn. 1 As 29/2009, bod 11). Toto pojetí koresponduje s úmyslem zákonodárce, jenž při přijímání InfZ „vyšel z principu otevřenosti veřejné správy (v protikladu k principu důvěrnosti) a rozsah informací, které mají příslušné subjekty povinnost poskytovat, koncipoval velice široce. Jak uvádí důvodová zpráva k citovanému zákonu, povinné subjekty jsou zavázány „především k tomu, aby zveřejňovaly základní a standardní informace o své činnosti automaticky tak, aby byly všeobecně přístupné (...) Ostatní informace, které mají k dispozici, vydají povinné subjekty na požádání žadatele, tj. každé fyzické nebo právnické osoby. Výjimkou z tohoto pravidla budou informace, jejichž poskytnutí návrh zákona výslovně vylučuje nebo v nutné míře omezuje. Jde zejména o informace, které jsou na základě zákona prohlášeny za utajované, nebo informace, které by porušily ochranu osobnosti a soukromí osob.““ (tamtéž, bod 9). Nejvyšší správní soud připustil, že mohou existovat informace v nejširším slova smyslu, jimiž povinný subjekt disponuje, aniž by měly vztah k jeho činnosti. Jedná se však o excesivní případy toho typu,

kdyby na příklad „žadatel po Státním úřadu pro jadernou bezpečnost či po Českém báňském úřadu žádal poskytnutí informací obsažených v knize *Krakatit* od Karla Čapka, pak by samozřejmě bylo na místě takovou žádost odložit podle § 14 odst. 5 písm. c) citovaného zákona, byť by se tato kniha fyzicky nacházela v knihovnách uvedených správních orgánů.“ (tentýž rozsudek, bod 12). Tyto závěry pak Nejvyšší správní soud v nedávné době plně potvrdil rozsudkem č. j. 9 As 448/2017 - 35 ze dne 25. 1. 2018.

25. Působnost povinného subjektu je vymezena v § 86 odst. 1 ZOVZ, podle nějž „[k] vyšetřování a měření složek životních a pracovních podmínek, výrobků, k vyšetřování biologického materiálu a k provádění biologických expozičních testů pro účely výkonu státního zdravotního dozoru a dále ke sledování ukazatelů zdravotního stavu obyvatelstva, monitorování vztahů zdravotního stavu obyvatelstva a faktorů životního prostředí a životních a pracovních podmínek, přípravě podkladů pro hodnocení a řízení zdravotních rizik a pro činnost orgánu ochrany veřejného zdraví jako složky integrovaného záchranného systému, k podílení se na provádění místních programů ochrany a podpory zdraví, jakož i k výchově k podpoře a ochraně veřejného zdraví a k poskytování poradenských služeb a dalších služeb na úseku ochrany veřejného zdraví se zřizují zdravotní ústavy se sídlem v Ústí nad Labem a v Ostravě. Zdravotní ústavy jsou příspěvkovými organizacemi; funkcí jejich zřizovatele plní Ministerstvo zdravotnictví. Zdravotní ústavy mohou v hlavní činnosti dále poskytovat pracovnílékařské služby, specializovanou diagnostickou a ambulantní péči v oblastech mikrobiologie, imunologie, alergologie a parazitologie, provádět genotoxikologická a cytogenetická laboratorní vyšetření, vyšetření anti-HIV protilátek, referenční činnost, klinické hodnocení účinků léčiv, očkovacích látek a zdravotnických prostředků a ohniskovou dezinfekci, dezinfekci a deratizaci“ (podtrženo městským soudem).
26. Povinný subjekt, jakožto příspěvková organizace, byl tedy zřízen zákonem m. j. k tomu, aby monitoroval faktory životního prostředí a životních a pracovních podmínek, připravoval podklady pro hodnocení a řízení zdravotních rizik a poskytoval další služby na úseku ochrany veřejného zdraví. Jestliže se žalobkyně domáhá poskytnutí informací týkajících se měření hluku a prašnosti v pracovním i mimopracovním prostředí provedených na základě objednávky společnosti Daben Kovářská, s.r.o., jež měly sloužit jako podklad pro vyhodnocení vlivů na veřejné zdraví před povolením provozu pilařského závodu „Pila Kovářská“ (toto žalobkynino tvrzení žalovaný nepochybně), pak se tyto informace k působnosti povinného subjektu nepochybně vztahují. Žalovanému lze přisvědčit potud, že ZOVZ, stejně jako ZRP, rozlišuje u povinného subjektu „hlavní činnost“ a „jinou činnost“. Zároveň však platí, že toto rozlišení nemá žádný význam z hlediska vztahu informací týkajících se těchto činností k působnosti povinného subjektu ve smyslu InfZ, stejně jako to, zda se tyto informace týkají k výkonu jeho pravomocí na úseku veřejné správy nebo nikoli. Jak konstatoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v bodu 103 rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62 ze dne 22. 10. 2014: „*působnost povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod., přičemž vyloučeny z poskytování jsou z takto široce vymezeného rozsahu jen takové informace, na něž se vztahují omezení plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k*

informacím či jiných zákonů jsoucích v tomto ohledu ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím v poměru speciality.“

27. Z hlediska zájmu na transparentnosti činnosti orgánů veřejné správy a možnosti jejich kontroly, jež jsou InfZ také chráněny, lze ostatně hlavní a jinou činnost povinného subjektu těžko rozlišit, neboť – jak správně podotýká žalobkyně – k výkonu obou činností využívá povinný subjekt týchž lidských a technických zdrojů. Tento předpoklad není vyvrácen ani § 63 ZRP, podle nějž „[j]iná činnost musí být sledována odděleně od hlavní činnosti“ (podle důvodové zprávy k tomuto ustanovení je tato jiná činnost naopak provozována s využitím majetku určeného pro hlavní činnost), ani argumentací žalovaného, jenž v napadeném rozhodnutí pouze obecně konstatoval, že předmětné měření bylo provedeno plně na objednatelovy náklady. Z pohledu InfZ je totiž rozhodující to, že se požadované informace vztahují k činnosti, k jejímuž výkonu byl povinný subjekt zřízen. Žádný význam z tohoto hlediska nemá ani to, zda se jednalo o autorizovanou činnost ve smyslu § 83a odst. 1 ZOVV nebo akreditovanou činnost podle zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů. Informace vztahující se k takovým činnostem InfZ ze své působnosti nevyjímá, ačkoli „veřejná kontrola“ prostřednictvím InfZ samozřejmě nenahrazuje kontrolu podmínek autorizující osoby dle § 83c ZOVZ nebo akreditační osoby dle zákona č. 22/1997 Sb., jak ve svém vyjádření naznačuje žalovaný.
28. Na právě vyslovených závěrech nezměnil ničeho ani nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017, jež se žalovaný opakovaně dovolává. K argumentaci žalovaného obsažené ve vyjádření k žalobě městský soud předně zdůrazňuje, že jím citované pasáže pocházejí z části nálezu „Vyjádření prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc.“ a nikterak neodrážejí stanovisko samotného Ústavního soudu. Ten se v uvedeném nálezu navíc vůbec nezabýval pojmem „působnosti“ povinného subjektu ve shora popsaném smyslu, nýbrž střetem dvou základních práv podle Listiny základních práv a svobod, které stojí na stejné úrovni, konkrétně práva na informace a práva na ochranu soukromého života v případě žádosti o informace o platu a odměnách zaměstnance povinného subjektu. Právě v této konkrétní situaci pak Ústavní soud shledal, že právo na informace „*není absolutní*“, nýbrž „*je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu*“ (bod 26 nálezu).
29. Žalobkyně však nepožadovala informace o platu nebo odměnách zaměstnanců povinného subjektu a povinný subjekt neuvedl, že by se její ústavně zaručené právo na informace střetlo s jiným ústavně zaručeným právem na stejné úrovni. O právu na soukromí objednatele Daben Kovářská, s.r.o., zde nemůže být řeč, neboť se jedná o právnickou osobu, jež si měření objednala v rámci své podnikatelské činnosti (k tomu shodně rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 9 As 448/2017, bod 30). V posuzované věci tak nemá význam ani to, pro jaký účel žalobkyně informace žádala, nebo zda tím sledovala veřejný či soukromý zájem; tyto okolnosti totiž nepředstavují zákonný důvod, pro nějž by povinný subjekt mohl poskytnutí informace odepřít (tamtéž). Ochranu objednatele před hypotetickými důsledky poskytnutí konkrétních citlivých informací týkajících se měření poskytují jiná ustanovení InfZ, zejména jeho §§ 7 – 11. Vzhledem k odůvodnění napadeného rozhodnutí a na ně navazující polemice účastníků tohoto řízení v jeho průběhu považuje městský soud za vhodné v zájmu hospodárnosti dalšího řízení podotknout, že zákonným důvodem pro odmítnutí žádosti o informace není to, že by se

v důsledku jejich poskytnutí zhoršilo postavení povinného subjektu na trhu s jím poskytovanými měřicími službami.

30. Městský soud proto shledal, že žalobkyní požadované informace se vztahují k působnosti povinného subjektu, a podmínky pro odložení žádosti podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ nebyly splněny.
31. Dále se městský soud zabýval tím, zda může v této situaci vydat tzv. informační příkaz ve smyslu § 16 odst. 5 (dříve odst. 4) InfZ („*Při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.*“), a dospěl k závěru, že tak učinit nemůže. Městský soud v tuto chvíli není oprávněn posoudit, zda existují jiné důvody pro odmítnutí poskytnutí požadované informace, neboť přezkoumávaným rozhodnutím byla žádost odložena a splněním zákonných důvodů pro odmítnutí žádosti se správní orgány dosud nezabývaly. Ostatně podle citovaného ustanovení je tak soud oprávněn učinit „*při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání*“, nikoli při soudním přezkumu rozhodnutí o stížnosti. K témuž závěru opakovaně dospěl rovněž Nejvyšší správní soud (např. rozsudek č. j. 4 As 116/2013 - 63 ze dne 27. 11. 2013 nebo rozsudek č. j. 6 As 113/2014 - 35 ze dne 28. 1. 2015), jenž na podporu tohoto závěru mimo jiné s odkazem na textaci tehdejšího § 16 odst. 4 InfZ konstatoval, že tuto výjimku z kasačního principu ovládajícího správní soudnictví je třeba vykládat restriktivně. Využití tohoto postupu by však nebylo vyloučeno v případě obstrukčního postupu povinného subjektu při vyřizování žádosti, na příklad pokud by povinný subjekt žádost opětovně odložil podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ.

VII. Závěr a náklady řízení

32. Na základě uvedeného městský soud shrnuje, že povinný subjekt žalobkyninu žádost odložil podle § 14 odst. 5 písm. c) InfZ v rozporu se zákonem a žalovaný jeho postup v rozporu se zákonem potvrdil. Městský soud proto napadené rozhodnutí zrušil podle § 78 odst. 1 s. ř. s. pro nezákonnost a věc vrátil podle § 78 odst. 4 žalovanému k dalšímu řízení. Jelikož důvody pro odložení žádosti z důvodu, že se požadované informace nevztahují k působnosti povinného subjektu, nejsou splněny, zrušil městský soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zároveň rozhodnutí povinného subjektu. V dalším řízení povinný subjekt posoudí, není-li poskytnutí informací vyloučeno nebo omezeno některým z důvodů uvedených v §§ 7 – 11 InfZ, a na základě toho bude postupovat zákonem předvídaným způsobem, jsa přitom vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
33. O náhradě nákladů řízení rozhodl městský soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši městský soud určil v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, tak, že jsou tvořeny odměnou za tři úkony právní služby po 3 100 Kč – převzetí a přípravu zastoupení, sepsí žaloby, sepsí repliky (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d)) a paušální náhradou hotových výdajů 300 Kč za každý z těchto úkonů (§ 13 odst. 3); žalobkynin zástupce není registrován jako plátce daně z přidané hodnoty. Žalobkyniny náklady zastoupení advokátem tak činily 10 200 Kč a náklady řízení celkem 13 200 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 30. dubna 2020

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v. r.
předsedkyně senátu