



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Taubera, soudkyně Aleny Pavlíčkové a soudce Vadima Hlavatého ve věci

žalobce: **Iuridicum Remedium, z.s.**, IČO: 26534487
sídlem Přístavní 1236/35, Praha 7
zastoupený advokátem Mgr. et Mgr. Janem Vobořilem
sídlem U Smaltovny 1115/32, Praha 7

proti
žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**
sídlem Palackého nám. 4, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2016, čj. MZDR 28668/2016-2/PRO

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 6. 6. 2016, čj. MZDR 28668/2016-2/PRO, je nicotné.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9 800 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku do rukou zástupce žalobce Mgr. et Mgr. Jana Vobořila, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 6. 2016, čj. MZDR 28668/2016-2/PRO (dále jen jako „napadené

Shodu s prvopisem potvrzuje: J. H.

- rozhodnutí“), které mu bylo zasláno dne 8. 6. 2016 a kterým žalovaný zastavil dle § 66 odst. 1 písm. g) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen jako „správní řád“), ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu řízení o odvolání žalobce proti rozhodnutí Ústavu zdravotnických informací a statistiky (dále jen jako „ÚZIS“) ze dne 22. 4. 2016, sp. zn. 017/KŘ/2016 (dále jen jako „prvostupňové rozhodnutí“), jímž byla odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informací.
2. Z předloženého správního spisu soud zjistil následující, pro věc podstatné skutečnosti.
 3. Dne 11. 4. 2016 podal žalobce u ÚZIS žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 5. 10. 2016 (dále jen jako „zákon č. 106/1999 Sb.“), v níž žádal o poskytnutí informací k šesti svým otázkám/požadavkům.
 4. ÚZIS prvostupňovým rozhodnutím odmítl informace poskytnout s výjimkou doprovodné informace, jelikož se jedná o výlučně vnitřní pokyny povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.
 5. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce dne 11. 5. 2016 odvolání, v němž namítal mj. jeho nepřezkoumatelnost a to, že informace nelze odeprít s poukazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Dne 12. 5. 2016 předal ÚZIS odvolání žalovanému..
 6. Přípisem ze dne 23. 5. 2016 ÚZIS informoval žalovaného, že své rozhodnutí přehodnotil. Rozhodnutím ze dne 23. 5. 2016, čj. 025/KŘ/2016, prvostupňové rozhodnutí ze dne 22. 4. 2016 zrušil a poskytl žalobci informace k otázkám č. 1 – 5, zatímco rozhodnutím ze dne 23. 5. 2016, čj. 026/KŘ/2016, odmítl žádost v rozsahu otázky č. 6, jelikož se jedná o výlučně vnitřní pokyny povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.
 7. Na to žalovaný napadeným rozhodnutím dle § 66 odst. 1 písm. g) správního řádu ve spojení s § 93 odst. 1 správního řádu řízení o odvolání zastavil, jelikož mu bylo dne 23. 5. 2016 zasláno vyrozumění o provedené autoremeduře, kterou bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno, odvolání proti tomuto rozhodnutí se tak stalo bezpředmětným.

II. Argumentace účastníků

8. Žalobce namítl, že toto usnesení žalovaného je nesprávné a nezákonné, neboť nebyly naplněny podmínky pro zastavení řízení. ÚZIS fakticky žádnou autoremeduru neprovedl, jelikož nedošlo k plnému vyhovění žádosti o informace ani podanému odvolání, v němž bylo žádáno, aby žalovaný původní rozhodnutí zrušil a uložil ÚZIS informace poskytnout. Poskytnuta byla pouze část informace, zatímco zbývající část byla odmítnuta, nedošlo tedy k plnému vyhovění žalobci a správní orgán pro takové rozhodnutí nemá žádnou oporu v zákoně. Žalobce dále uvedl, že není jeho povinností podávat na taková „opravná“ vyřízení žádosti odvolání, když už je jednou podal a má nárok na jeho projednání odvolacím orgánem i v případě, že část informace byla v mezidobí poskytnuta.
9. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout, přičemž plně odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí.

III. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

10. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházeje přitom ze skutkového a právního

stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu (§ 75 odst. 1, 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů – dále jen jako „s. ř. s.“), a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

11. Soud o žalobě rozhodl v souladu s § 51 s. ř. s., neboť oběma účastníkům byla doručena výzva k vyjádření, zda souhlasí s rozhodnutím bez jednání, spolu s poučením, že nevyjádří-li se do dvou týdnů od doručení této výzvy, má se za to, že souhlas byl udělen, přičemž žalobce s rozhodnutím bez jednání souhlasil a žalovaný se k výzvě nevyjádřil.
12. Dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti (dále jen "rozhodnutí o odmítnutí žádosti"), s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.
13. Dle § 16 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze podat odvolání. Dle § 16 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání. Dle § 16 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. nadřízený orgán rozhodne o odvolání do 15 dnů ode dne předložení odvolání povinným subjektem. Lhůta pro rozhodnutí o rozkladu je 15 pracovních dnů ode dne doručení rozkladu povinnému subjektu. Lhůtu nelze prodloužit.
14. Dle § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona č. 106/1999 Sb., pokud tento zákon nestanoví jinak, použijí se při postupu podle tohoto zákona pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení ustanovení správního řádu.
15. Dle § 87 správního řádu správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, je může zrušit nebo změnit, pokud tím plně vyhoví odvolání a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas. Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání.
16. Dle § 88 odst. 1 věta první správního řádu, neshledá-li správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, podmínky pro postup podle § 87, předá spis se svým stanoviskem odvolacímu správnímu orgánu do 30 dnů ode dne doručení odvolání.
17. Dříve, než se soud zabýval námitkami žalobce vůči napadenému rozhodnutí, musel *ex officio* posoudit, zda rozhodnutí správních orgánů netrpí vadami, pro něž by je mohl zrušit i bez návrhu, resp. vyslovit jejich nicotnost ve smyslu § 76 odst. 1 a 2 s. ř. s.
18. Povahou vady spočívající v nicotnosti rozhodnutí se již zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 13. 5. 2008, č. j. 8 Afs 78/2006 - 74, publikovaném pod č. 1629/2008 Sb. NSS., v němž konstatoval, že „*nicotnost (někdy též označována jako nulita, paakt, absolutní zmatečnost, pseudorozhodnutí, non negotium, zdánlivý akt, pa-akt, právní nullum, neexistence, naprostá (absolutní) neplatnost, či dokonce procesní potrat) představuje specifickou kategorii vad správních rozhodnutí. Tyto vady jsou však vzhledem ke své povaze vadami nejzávažnějšími, nejtěžšími a rovněž i nezhojitelnými. Rozhodnutí, které jimi trpí je rozhodnutím nicotným. Nicotné rozhodnutí však není „běžným“ rozhodnutím nezákonným, nýbrž „rozhodnutím“, které pro jeho vady vůbec nelze za veřejněmocenské rozhodnutí správního orgánu považovat, a které není s to vyvolat veřejnoprávní účinky. Zatímco v případě „běžných“ vad správních rozhodnutí se na tato, s ohledem na uplatnění zásady presumpce platnosti a správnosti správních aktů,*

hledí jako na rozhodnutí existující a způsobila vyvolávat příslušné právní důsledky a působit tak na sféru práv a povinností jejich adresátů, v případě nicotných správních rozhodnutí se ani tato zásada neuplatní. Z povahy vad způsobujících nicotnost pak plynou i příslušné právní následky. S nejtěžšími vadami jsou tak nutně spojeny i ty nejtěžší následky. Proto není nikdo povinen nicotné správní rozhodnutí respektovat a řídit se jím.“ Před přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, byly důvody nicotnosti dovozovány judikaturou a byly následně shrnuty v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 7. 2005, č. j. 6 A 76/2001-96, publikovaném pod č. 793/2006 Sb. NSS, který mezi vady způsobující nicotnost přijatého rozhodnutí zařadil „*např. absolutní nedostatek pravomoci, absolutní nepříslušnost rozhodujícího správního orgánu, zásadní nedostatky projevu vůle vykonavatele veřejné správy (absolutní nedostatek formy, neurčitost, nesmyslnost), požadavek plnění, které je trestné nebo absolutně nemožné, uložení povinnosti nebo založení práva něčemu, co v právním smyslu vůbec neexistuje, či nedostatek právního podkladu k vydání rozhodnutí.*“ Obdobně se k nicotnosti vyjádřil též Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1463/09, v němž konstatoval, že: „*...právní věda považuje za nicotný správní akt, který trpí vadami takové intenzity, že již vůbec nelze o správním aktu hovořit. Typicky jsou takovými vadami neexistence právního podkladu pro rozhodnutí, nedostatek pravomoci, nejtěžší vady příslušnosti, absolutní nedostatek formy, absolutní omyl v osobě adresáta, neexistence skutkového základu způsobující bezobsažnost, požadavek trestného nebo jinak nemožného plnění, požadavek plnění fakticky nemožného, neurčitost, nesmyslnost či vnitřní rozpornost a neexistence vůle (srov. HENDRYCH, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 7. vydání. C. H. Beck, Praha, 2009, str. 226 an.).*“ Předestřené důvody nicotnosti byly následně v podobě demonstrativního výčtu přejaty i do právní úpravy obsažené v § 77 správního řádu.

19. V této věci bylo vydáno ÚZIS prvostupňové rozhodnutí, jímž byla žádost žalobce o poskytnutí informací dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. odmítnuta. Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, které ÚZIS i se spisem předal žalovanému k rozhodnutí. Poté však ÚZIS vyrozuměl žalovaného, že své rozhodnutí přehodnotil, své prvostupňové rozhodnutí zrušil, většinu požadovaných informací žalobci poskytl a ve zbytku jeho žádost opětovně odmítl. Žalovaný následně odvolací řízení z důvodu provedené autoremedury pro bezpředmětnost zastavil.
20. Soud na základě výše uvedeného má za to, že napadené rozhodnutí nebylo právně možné vydat, tento závěr však předně vychází z posouzení nového rozhodnutí ÚZIS ze dne 23. 5. 2016, čj. 025/KŘ/2016. Z napadeného rozhodnutí totiž plyne, že ÚZIS postupoval při zrušení původního rozhodnutí a jeho nahrazení novými dvěma rozhodnutími v rámci tzv. autoremedury ve smyslu § 87 správního řádu.
21. Soud v daném případě beze zbytku souhlasí s žalobcem, že správní orgán I. stupně, tj. ÚZIS, ale provedl autoremeduru v rozporu se zákonem. Jelikož žalobci poskytl požadované informace pouze z části, nenaplnil tím podmínky § 87 správního řádu, neboť odvolání plně nevyhověl. Nová rozhodnutí ze dne 23. 5. 2016, čj. 025/KŘ/2016 a 026/KŘ/2016, jsou tak v tomto smyslu zatížena nezákonností.
22. Vedle toho soud podotýká, že ÚZIS rovněž nebyl oprávněn o autoremeduře rozhodnout, neboť již předložil správní spis odvolacímu správnímu orgánu. V souladu s § 88 odst. 1 správního řádu je správní orgán I. stupně oprávněn rozhodnout o zrušení nebo změně svého rozhodnutí jen do doby, než je spis předán odvolacímu správnímu

orgánu, od tohoto okamžiku funkční příslušnost přechází právě na tento orgán, který je oprávněn ve věci činit příslušná rozhodnutí. I z tohoto hlediska jsou tedy rozhodnutí ze dne 23. 5. 2016, čj. 025/KŘ/2016 a 026/KŘ/2016, nezákonná. Na rozdíl od nedostatku věcné příslušnosti však takový nedostatek funkční příslušnosti na straně prvostupňového správního orgánu nezpůsobuje nicotnost rozhodnutí. K tomu obdobně Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 29. 7. 2015, č. j. 1 As 22/2015 - 143, uvedl, že „*funkční nepříslušnost, nemůže být důvodem nicotnosti podle § 77 odst. 1 správního řádu. Tu může způsobit jen nedostatek příslušnosti věcné. S případným nedostatkem funkční příslušnosti je pak spojována „pouze“ nezákonnost rozhodnutí, nikoli nulita, k níž je soud povinen přihlížet ex offio (srov. VEDRAL, Josef. Správní řád: komentář. 2. vyd. Praha: Ivana Hexnerová - Bova Polygon, 2012, s. 666).*“.

23. Jelikož se tedy jedná u nových rozhodnutí ze dne 23. 5. 2016, čj. 025/KŘ/2016 a 026/KŘ/2016, o „běžnou“ nezákonnost, svědčí jim presumpce správnosti správního aktu. O tom, že ÚZIS postupoval v rámci autoremedury, se žalobce dozvěděl až z napadeného rozhodnutí, v nových rozhodnutích ÚZIS ale byl správně poučen o možnosti podat opravné prostředky, zejména odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace v rozsahu otázky 6), čj. 026/KŘ/2016. Jak však sám žalobce uvedl, odvolání proti tomuto rozhodnutí nepodal, ačkoliv tak mohl učinit (viz § 87 poslední věta správního řádu), rozhodnutí tudíž nabylo právní moci. V takovém případě vyvolává toto rozhodnutí i nadále v něm předpokládané účinky a žalobce se sám připravil o možnost obrany proti výše uvedeným zřejmým nezákonnostem tohoto rozhodnutí.
24. Vzhledem k výše uvedenému tedy soudu nezbylo než konstatovat, že o podaném odvolání bylo již rozhodnuto, a to novým rozhodnutím ÚZIS ze dne 23. 5. 2016, čj. 025/KŘ/2016, kterým bylo prvostupňové rozhodnutí zrušeno a část informací poskytnuta, a novým rozhodnutím ze dne 23. 5. 2016, čj. 026/KŘ/2016, jímž byla žádost ve zbývajících částech opět odmítnuta.
25. Právní mocí rozhodnutí ÚZIS ze dne 23. 5. 2016, čj. 025/KŘ/2016, tj. ode dne 8. 6. 2016, tak již neexistovalo řízení, v němž by žalovaný mohl vydat rozhodnutí o odvolání, a to jak meritorní, tak procesní, jak se stalo v předmětné věci. Odvolání totiž bylo vypořádáno výše uvedenými rozhodnutími ÚZIS, čj. 025/KŘ/2016 a 026/KŘ/2016, která rozhodla v celém předmětu odvolacího řízení, čímž byl zcela vyčerpán, a tím ukončeno řízení o něm. Bylo-li ukončeno, nemohl v něm žalovaný rozhodovat. Napadené rozhodnutí je tak právně neuskutečnitelné, neboť nebylo co zastavovat a rozhodnutí žalovaného nemohlo vyvolat žádné právní účinky. Soud tedy uzavírá, že pokud žalovaný vydal dne 8. 6. 2016 napadené rozhodnutí v řízení, které již bylo ukončeno, je takové rozhodnutí nicotné.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

26. Jelikož soud dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí žalovaného je nicotné, a to z důvodu právní neuskutečnitelnosti rozhodnutí, nezabýval se již dalšími námitkami uplatněnými v žalobě a rozhodl dle § 76 odst. 2 s. ř. s. tak, že vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí.
27. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.

Jelikož žalobce byl ve věci zcela úspěšný, uložil soud žalovanému zaplatit mu náhradu nákladů. Náklady žalobce představují zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 3 písm. f) vyhlášky č. 177/1996 Sb. ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení a písemné podání nebo návrh ve věci samé – žaloba ze dne 13. 7. 2016). Celkem tak náklady řízení činí 9 800 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. 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 27. února 2020

Mgr. Milan Tauber v. r.
předseda senátu