



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců JUDr. Jana Ryby a Mgr. Ivety Postulkové v právní věci žalobce: **J. K.**, advokát se sídlem Bělohorská 238/85, Praha 6, zast. JUDr. Ivou Kunz Duchoňovou, advokátkou se sídlem Bělohorská 238/85, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 4, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 15. 4. 2015, č. j. MZDR 12292/2015-3/PRO,

t a k t o :

I. Rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 15. 4. 2015, č. j. MZDR 12292/2015-3/PRO, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce JUDr. Ivy Kunz Duchoňové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal žalobou zrušení rozhodnutí ministra zdravotnictví (dále jen „ministr“ nebo „rozkladový orgán“) blíže označeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví (dále též „ministerstvo“ nebo „žalovaný“), jímž byla odmítnuta žádost o poskytnutí informací.

V podané žalobě žalobce nejprve konstatoval, že dne 30. 4. 2014 se obrátil na žalovaného s žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“) o poskytnutí informace, zda přiložené dokumenty jsou autentickými dokumenty povinného subjektu. Konkrétně se jednalo o následující dokumenty:

a) dopis ministra zdravotnictví ze dne 21. 11. 1996 řediteli BIS,

- b) dopis náměstka ministra zdravotnictví ze dne 21. 11. 1996 policejnímu prezidentovi,
- c) dopis ředitele BIS ministru zdravotnictví ze dne 25. 2. 1997,
- d) dopis ředitele BIS ministru zdravotnictví ze dne 30. 10. 2000,
- e) dopis předsedkyně vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny kanceláři sněmovny ze dne 23. 6. 2004,
- f) zápis o poradě Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2009.

Podle žalobce je žalovaný původcem dokumentů a), b) a f). U dokumentů c) a d) je jejich příjemcem. Povinný subjekt odmítl informaci poskytnout rozhodnutím ze dne 27. 5. 2014, č. j. MZDR 28840/2014 z důvodu, že žalobce nedoložil plnou moc a že jde o dokumenty, které se vztahují výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 informačního zákona. Neuvedl však žádný skutkový důvod, pro který by dané informace měly být podřazeny pod toto ustanovení. Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, který vyústil ve zrušení prvoinstančního rozhodnutí (rozhodnutí ministra ze dne 1. 9. 2014). Následně byla žádost odmítnuta rozhodnutím žalovaného ze dne 7. 1. 2015, č. j. MZDR 28840/2015. Povinný subjekt ve zdůvodnění uvedl, že jednu písemnost nemá k dispozici, u dalších se brání ústavní ochranou svých domnělých práv a u ostatních dokumentů uvádí, že vykazovaly vlastnosti utajovaných informací. Proti rozhodnutí podal žalobce rozklad, který vyústil opět ve zrušení rozhodnutí (rozhodnutí ministra ze dne 10. 2. 2015).

Poté byla žádost odmítnuta prvoinstančním rozhodnutím žalovaného ze dne 2. 3. 2015 č. j. MZDR 28840/2014. Důvody odmítnutí byly obdobné jako u druhého rozhodnutí. I proti tomuto rozhodnutí podal žalobce rozklad, který byl napadeným rozhodnutím ministra ze dne 15. dubna 2015, č.j. MZDR 12292/2015-3/PRO zamítnut.

Žalobce uvádí, že důvody odmítnutí byly u jednotlivých dokumentů rozdílné. Informace týkající se zápisu o poradě Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2009 byla původně odmítnuta proto, že se vztahuje „výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu (ust. § 11 odst. 1 zákona)“. Následně povinný subjekt uvedl, že dokument nemá. Informace k dopisům ministra a jeho náměstka ze dne 21. 11. 1996 a předsedkyně vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny ze dne 23. 6. 2004 byly odmítnuty z důvodů, jež informační zákon nezná. V odůvodnění se povinný subjekt dovolává lidského práva na spravedlivý proces. Informace k dopisům ředitele BIS ministru zdravotnictví ze dne 25. 2. 1997 a ze dne 30. 10. 2000 a dopisu ředitele ÚZSI ze dne 5. 8. 2004 byla odmítnuta proto, že dokumenty „vykazovaly vlastnosti utajovaných informací“.

Žalobce se následně vyjadřuje k povaze jednotlivých dokumentů a uvádí, že zápis o poradě Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2009 je dokladem o separátních stycích povinného subjektu s rozhodci v běžící arbitráži. Původně povinný subjekt uváděl, že jde o informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům, poté uvedl, že dokumentem v rámci své spisové služby nedisponuje. Podle názoru žalobce jsou důvody odepření informace nepřezkoumatelné. Žalobce trvá na tom, že jde o zápis z porady povinného subjektu, jíž se účastnilo nejméně šest osob, a že povinný subjekt je původcem dokumentu podle § 2 odst. 2 písm. d) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě (dále také jen „ZaaSS“ nebo „zákon o archivnictví“). Jako původce má povinnost vést spisovou službu v elektronické podobě pod jednoznačným identifikátorem. Dokument není označen jako utajovaný a nemá zjevně zvláštní povahu podle výše uvedeného ustanovení. Poskytnutí informace je

veřejnoprávní povinností žalovaného, jehož povinností bylo získat informace o existenci dokumentu. Povinný subjekt nejprve zapřel existenci dokumentu a poté uvedl, že dokument není evidován podle zákona. Takové vysvětlení shledává žalobce nedostatečné a nevěrohodné. Nejprve musí povinný dle informačního zákona zjistit, zda dokument má, a teprve potom má posuzovat, zda obsah dokumentu podléhá výjimce z informační povinnosti.

K dopisům ministra a jeho náměstka ze dne 21. 11. 1996 žalobce uvádí, že jde o dokumenty prokazující dvojí nezákonný postup, přičemž nezákonným byl postup a rozhodnutí povinného subjektu ohledně žádosti o informaci, ale i vyhovění žádosti ze strany zpravodajských složek státu. Žalobce zdůraznil, že policie ani zpravodajské služby nejsou oprávněny k procesní podpoře stranám v případě civilního sporu. Nelze zaměnit ochranu ekonomických zájmů státu s nezákonnou podporou stranám v civilním řízení. Dle žalobce povinný subjekt jednající jménem státu porušil zásadu rovnosti zbraní. Na podporu uvedeného poukázal žalobce na nález Ústavního soudu sp. zn. II 789/06 v obdobném případě, kde byl stát rovněž v postavení žalované strany a vypomohl si policejními a zpravodajskými postupy.

K dopisu předsedkyně vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny kancléři Poslanecké sněmovny žalobce uvádí, že o informaci o tomto dokumentu požádal s předpokladem, že povinný subjekt je příjemcem písemnosti. Povinný subjekt nepopřel, že tuto informaci má, ale hájil své ústavní právo na spravedlivý proces.

K dopisům ředitele BIS ministru zdravotnictví (ze dne 25. 2. 1997 a ze dne 30. 10. 2000) žalobce uvádí, že formulace, podle níž „*dokumenty vykazovaly vlastnosti utajovaných informací*“, je záměrně matoucí. Neplatí z ní, zda tento stav trval ke dni rozhodnutí o žádosti žalobce. Stanovisko je nedostatečné a nevěrohodné. Dokument nebyl v době vydání napadeného rozhodnutí utajen, případně byl nově utajen poté, co byl takového statutu dříve zbaven. Blíže žalobce uvádí, že dle sdělení povinného byl u písemnosti ze dne 30. 10. 2000 zrušen stupeň utajení. Za předpokladu, že ke dni odmítnutí žádosti o informaci došlo dne 30. 4. 2014, muselo by ke znovuutajení dojít ze zákonných důvodů - § 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“). Takové důvody však podle žalobce nenastaly.

Ke všem dokumentům žalobce uvádí, že dokládají zneužití pravomoci státních orgánů výhradně k podpoře státu v jeho soukromoprávním postavení. Žalobce rovněž upozornil na nález Ústavního soudu, sp. zn. I. ÚS 517/10, podle něhož se odpírá interní povaha každé informace, která je byť i minimálně součástí veřejné sféry a týká se fungování veřejné moci.

Žalovaný v písemném vyjádření k obsahu žaloby navrhl zamítnutí žaloby a k jednotlivým bodům uvedl následující:

K zápisu o poradě Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2009, že žalovaný nerozporuje, že v tzv. zápise o poradě Ministerstva zdravotnictví ze dne 23. 9. 2009 jsou uváděny skutečnosti naznačující, že se jedná o poradu tohoto úřadu a že jsou v tomto nikým nepodepsaném dokumentu zmíněny osoby, které se měly uvedené porady zúčastnit. Podle žalovaného je však z hlediska aplikace režimu informačního zákona rozhodné, zda je ministerstvo původcem tohoto dokumentu a zda je podepsán zúčastněnými osobami nebo alespoň osobou odpovědnou za písemné vyhotovení údajného zápisu z porady. Nic takového však prokázáno nebylo, jak vyplývá z rozhodnutí povinného subjektu ze dne 2. 3. 2015, č.j.

MZDR 28840/2014. Ministerstvo se na str. 4 napadeného rozhodnutí dostatečně vypořádalo s důvodem odmítnutí této informace, tedy potvrzením autenticity žalobcem zasláného dokumentu (jakéhosi konceptu), neboť požadovaným dokumentem nedisponuje, což lze považovat za faktický důvod odmítnutí požadované informace.

Žalovaný dále uvedl, že ačkoliv po obsahové stránce dokument zasláný žalobcem (označený jako zápis o poradě) jeví známky dokumentu vyhotoveného ministerstvem, nelze bez dohledání případného originálu potvrdit ani vyvrátit autenticitu dokumentu, jak požaduje žalobce. Stejně tak nelze potvrdit, že původcem je ministerstvo a že se vůbec taková porada uskutečnila, v jakém složení, kdy a za jakým účelem. Závěry, které žalobce činí v žalobě, jsou tak pouhou nepodloženou spekulací, kterou se snaží žalobce dospět k závěru, že dokument je úmyslně zatajován. Další tvrzení žalobce o významu dokumentu a o jeho obsahu nejsou pro účely žaloby relevantní. Požadavek, že se povinný měl pokusit zjistit autentičnost zápisu dotazem u účastníků porady, považuje žalovaný za neopodstatněný, protože s odstupem času by jakákoliv reakce dotčených osob byla irelevantní, neboť ani žalobce netvrdí, že by tyto třetí osoby byly původcem předloženého konceptu a jakékoliv závěry o případné poradě či jiné schůzce na ministerstvu by byly nutně poznamenány plynutím času. Žalovaný má nadto za to, že smyslem informačního zákona je poskytování informací veřejnosti o své činnosti, a to informací, kterými objektivně disponuje.

K dopisům ministra a jeho náměstka ze dne 21. 11. 1996 žalovaný uvádí, že žalovaný autenticitu těchto dokumentů nikterak nepotvrdil, a naopak z důvodu střetu s ústavním právem státu na spravedlivý proces odmítl požadovanou informaci žalobci sdělit (viz str. 5 rozhodnutí povinného subjektu ze dne 2. 3. 2015, č.j. MZDR 28840/2014).

K dopisu předsedkyně vyšetřovací komise Poslanecké sněmovny žalovaný uvádí, že nesdílí názor žalobce, že by se stát nemohl dovolávat práva na spravedlivý proces dle čl. 36 Listiny, neboť pokud stát nevystupuje ve vrchnostenské pozici, ale jako právnická osoba, měl by mít i stát jako jakýkoliv jiný účastník soudního řízení rovné postavení s jiným účastníkem řízení. K tomu například Ústavní soud ČR v nálezu ze dne I. ÚS 3143/13 v bodě 22 poznamenal: „Ačkoli je stěžovatelka jako organizační složka státu orgánem veřejné moci, ve vlastnických vztazích je podle okolností oprávněna jednat obdobně jako subjekt soukromoprávní povahy, a stává se proto nositelem základního práva. V souzené věci je tedy stěžovatelka aktivně legitimována k podání ústavní stížnosti, protože nevystupuje v pozici vrchnostenské, nýbrž v rovném procesním postavení (čl. 37 odst. 3 Listiny).“ Nelze tedy a priori odmítat možnost, aby se i stát úspěšně dovolával práva na spravedlivý proces. Zároveň žalovaný připomněl i judikaturou Ústavního soudu zmiňovaný test proporcionality, který je třeba vždy aplikovat, jde-li o střet dvou ústavně chráněných práv. Takový test žalovaný v prvoinstančním řízení provedl a své závěry odůvodnil.

K dopisům ředitele BIS a ředitele ÚZSI žalovaný uvádí, že obdobné námitky vznesl žalobce již v řízení o rozkladu, přičemž v napadeném rozhodnutí bylo odůvodněno, že vlastní posouzení charakteru informací obsažených v zaslaných dokumentech - dopis ředitele BIS ministru zdravotnictví, dopis ředitele BIS ministru zdravotnictví a dopis ředitele ÚZSI ministryni zdravotnictví - provedla k tomu kompetentní autorita tj. Národní bezpečnostní úřad. Omezení práva na informace z důvodu ochrany utajovaných informací je přitom jednou ze zákonem předvídaných výluk z práva na informace, jak uvedl žalovaný i ve svém rozhodnutí o rozkladu. Nadto, jak také plyne z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, povinný subjekt (žalovaný) už předmětným dokumentem nedisponuje - a to právě vzhledem k jeho povaze, kterou posoudili pracovníci NBÚ. Žalovaný jako příjemce takového dokumentu

je vázán charakterem dokumentu a případným stupněm utajení a není oprávněn měnit stupeň utajení.

Městský soud v Praze rozhodl ve věci samé bez nařízení ústního jednání, ač na jeho nařízení žalovaný trval. Postupoval totiž podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s., poněvadž napadené rozhodnutí shledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů.

Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s.ř.s.) a přihlédl též k vadám, jež je povinen zkoumat z úřední povinnosti (§ 76 odst. 2 s.ř.s.). Při přezkoumání vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s.ř.s.). Při posouzení jednotlivých žalobních námitek dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

V předmětné věci není sporné, že žalovaný je ve smyslu informačního zákona povinným subjektem. Spornou je otázka, zda platí pro poskytnutí předmětné informace zákonná výluka a zda je závěr o existenci zákonné výlučky v žalobou napadeném rozhodnutí řádně odůvodněn.

Z povahy věci se soud nejprve musel zabývat tím, zda je napadené rozhodnutí žalovaného zatíženo vadou, k níž by musel přihlídnout z úřední povinnosti. Podle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu z 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006 - 73, (publ. pod č. 1546/2008 Sb. NSS; všechna zde citovaná rozhodnutí NSS jsou dostupná na www.nssoud.cz) je mezi takové vady třeba řadit i nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů. Soud je tedy povinen přihlížet k nepřezkoumatelnosti rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost nebo pro nedostatek důvodů z moci úřední, tedy aniž by žalobce nepřezkoumatelnost ve své žalobě konkrétně namítal.

Rozhodnutí je nepřezkoumatelné pro nedostatek, jestliže z jeho odůvodnění není zřejmé, proč správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti tvrzené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené. Soudu musí být umožněno přezkoumat, zda úvaha správního orgánu odpovídá zákonu, zda k ní byly opatřeny postačující skutkové podklady a zda skutkové a právní hodnocení odpovídá logickým pravidlům. Ke shodným závěrům dospěl Nejvyšší správní soud například v rozhodnutích ze dne 30. 11. 2007, č. j. 4 As 12/2007-85; ze dne 30. 1. 2008, č. j. 6 As 24/2007-89; ze dne 21. 7. 2009, č. j. 8 Afs 85/2007-54; a ze dne 24. 10. 2013, č. j. 5 Afs 6/2012-30 (všechna rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na: www.nssoud.cz).

Pro posouzení daného případu soud připomíná rozhodná ustanovení informačního zákona a správního řádu.

Podle § 15 odst. 1 informačního zákona pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.

Podle § 68 odst. 3 správního řádu v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Důvody odmítnutí žádosti o poskytnutí informací jsou uvedeny v ust. § 7 až v § 11 informačního zákona. Ust. § 12 tohoto zákona všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá. K tomu soud dodává, že omezení práva na informace je třeba vykládat striktně.

Soud shledal napadené rozhodnutí nepřezkoumatelným z následujících důvodů:

Z napadeného prvostupňového rozhodnutí ze dne 2. 3. 2015 č. j. MZDR 28840/2014 vyplývá, že *k zápisu ministerstva o poradě ze dne 23. 9. 2009* ministerstvo uvedlo, že předmětný dokument nemá ve své dispozici. Zasláný dokument není podepsán, patrně se nejedná o výstup činnosti povinného subjektu. Dokument nikdy nebyl evidován identifikátorem do spisové služby a ministerstvo jej nemá ani ve fyzické podobě. Dokument není uveden ani v žádném jiném zdroji, např. jmenném rejstříku. Z tohoto důvodu ministerstvo nemůže potvrdit autenticitu dokumentu, jak požaduje žalobce. Důvodem odmítnutí informace je skutečnost, že povinný subjekt informaci nemá fakticky k dispozici. Ministerstvo proto opírá své odůvodnění o obecné ustanovení § 15 odst. 1 informačního zákona.

Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že důvod pro neposkytnutí informace může být i faktické povahy. Typickým faktickým důvodem je situace, kdy povinný subjekt požadovanou informaci nemá (viz rozsudek NSS ze dne 2. 4. 2008, č. j. 2 As 71/2007-56). Nicméně i když po povinném subjektu nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací, lze po něm oprávněně požadovat přesné a přezkoumatelné zdůvodnění toho, jaké faktické skutečnosti jej vedly k závěru, že požadované informace skutečně nemá (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014-41). Povinný subjekt nemůže odmítnout poskytnutí informace s odkazem na to, že je fakticky nemá k dispozici, aniž by bylo dáno najisto, že je skutečně a aktivně vyhledával a že neexistuje žádná pochybnost o tom, že požadovaný dokument skutečně v dispozici povinného subjektu není.

V daném případě ministerstvo uvedlo, že dokument nebyl evidován v rámci spisové služby, nebyl nalezen fyzicky a není o něm zmínka ani v žádném rejstříku.

Nicméně i když povinný subjekt danou informaci nemá, je povinen ji nově vytvořit v případech, kdy je povinen danou informací disponovat (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014-41). Pokud by povinný subjekt měl zákonem stanovenou povinnost danými údaji disponovat (například podle zákona o archivnictví a spisové službě nebo podle správního řádu) a po šetření by zjistil, že požadované informace skutečně nemá, jelikož byly vymazány nebo odstraněny, pak by měl povinnost je znovu vytvořit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014-41).

Otázkou tedy zůstává, zda mělo ministerstvo povinnost dotčený dokument evidovat podle pravidel spisové služby plynoucích ze zákona o archivnictví, nebo podle správního řádu.

Ministerstvo je veřejnoprávním původcem, který má povinnost uchovávat dokumenty ve smyslu § 3 odst. 1 ZAsSS. Veřejnoprávní původce jakožto určený původce provádí spisovou službu ve smyslu § 63 odst. 1 ZAsSS. Skutečnost, které dokumenty vytvořené původcem budou vedeny v rámci spisové služby, určuje spisový řád ve smyslu § 66 ZAaSS. Přitom veřejnoprávní původce má povinnost takový spisový řád vést. Ve spisovém řádu je uvedeno, které dokumenty vytvořené původcem mají být evidovány a které naopak evidenci nepodléhají a nemají úřední charakter, jak dlouho se dokumenty evidují a kdy a jak se vyřazují.

Z napadeného rozhodnutí ani ze správního spisu není zřejmé, podle jakých pravidel žalovaný určuje, které dokumenty (ve vztahu k posuzované otázce) jsou evidovány v rámci spisové služby a které nikoli. Z rozhodnutí nevyplývá, že by žalovaný neměl povinnost daný dokument mít k dispozici, v kladném případě, které skutečnosti žalobcem tvrzenou skutečnost vylučují (např. chronologické pořadí jednotlivých položek ve spisové evidenci). Za této situace soud nemůže posoudit, zda bylo odepření informace zákonné. Z tohoto důvodu má soud za to, že v části, která se týká zápisu o poradě, je napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

K dopisu ministra zdravotnictví ze dne 21. 11. 1996, dopisu náměstka ministra zdravotnictví policejnímu prezidentovi ze dne 21. 11. 1996 a dopisu předsedkyně vyšetřovací komise kanceláři Poslanecké sněmovny ze dne 23. 6. 2004 lze konstatovat, že ministerstvo odmítlo poskytnout požadované informace s odvoláním na princip proporcionality. V prvostupňovém rozhodnutí ze dne 2. 3. 2015 č. j. MZDR 28840/2014 ministerstvo uvedlo, že Česká republika je v právním sporu se společností, kterou zastupuje žalobce. Informace, které žalobce požaduje, mohou být použity v různých řízeních. Ministerstvo proto dovodilo, že v daném případě dochází ke střetu práva na informace s veřejným zájmem. K tomu uvádí, že právní spor je veden před zahraničními soudy. Nelze proto připustit, aby právní obrana České republiky byla principiálně narušena tím, že by stát poskytl protistraně v paralelním soudním řízení dokumenty, které mohou ovlivnit procesní pozici státu. Bylo by tím narušeno právo státu na spravedlivý proces. Ministerstvo v rozhodnutí provedlo test proporcionality, na základě něhož došlo k závěru, že je třeba upřednostnit právo státu jako účastníka soudních sporů vedených s klientem žalobce, pro něhož tyto informace požaduje. V napadeném rozhodnutí nejsou důvody odmítnutí blíže rozvedeny.

Takové odůvodnění odepření informací je dle soudu nepřezkoumatelné, neboť neobsahuje zákonný důvod pro odepření informace podle informačního zákona. Jak již bylo výše uvedeno, z ust. § 12 informačního zákona vyplývá, že všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Tvrzená ochrana procesních práv státu v jiném soudním řízení vedeném mezi státem a klientem žalobce nespadá pod žádný zákonem uvedený důvod pro odepření informace. Na podporu uvedeného soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, dle něhož „*správní orgán, který má obecnou povinnost poskytovat informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže jejich poskytnutí omezit nad rámec zákonných výjimek.*“

Odmítnutí žádosti o informace musí vždy obsahovat náležité a dostatečně konkrétní odůvodnění, přičemž odmítnutí se musí výslovně opírat o důvod vymezený v zákoně. Jinými

slovy v rozhodnutí musí být uveden odkaz na konkrétní zákonné ustanovení, podle kterého k odmítnutí poskytnutí informace došlo.

V daném případě v odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí chybí konkrétní zákonný důvod, pro který by bylo nutno poskytnutí informace odepřít. Ve výroku napadeného rozhodnutí se žádost žalobce v rozsahu bodu 19 odmítá s odkazem na § 15 odst. 1 ve spojení s § 7 informačního zákona. Není však vůbec zřejmé, pod který ze zákonných důvodů zamýšlel žalovaný podřadit důvod spočívající v procesní ochraně státu v řízení vedeném mezi státem a klientem žalobce. Z tohoto důvodu považuje soud rozhodnutí v části týkající se shora specifikovaných dopisů za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

K dopisům ředitele BIS ministru zdravotnictví ze dne 25. 2. 1997 a 30. 10. 2000, dopisu ředitele ÚZSI ministryni zdravotnictví ze dne 5. 8. 2004 ministerstvo v prvostupňovém rozhodnutí ze dne 2. 3. 2015 č. j. MZDR 28840/2014 uvedlo, že tyto dokumenty „vykazovaly vlastnosti utajovaných informací ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací“. Poté, co dokumenty žalobce zaslal ministerstvu datovou zprávou, bylo nahlášeno podezření z možného neoprávněného nakládání s utajovanou informací Národnímu bezpečnostnímu úřadu (dále jen „NBÚ“), dokumenty nebyly ze systému elektronické spisové služby ministerstva vytištěny a elektronické obrazy dokumentů byly ze systému odstraněny. Ministerstvo bylo sice příjemcem uvedených dopisů, avšak nadále obsah dopisů podléhá režimu zákona o ochraně utajovaných informací. Pouze původce dokumentů je oprávněn měnit stupeň utajení. V napadeném rozhodnutí ministr doplnil, že nelze komentovat důvodnost utajení dokumentů, neboť to nemůže posuzovat. Ministerstvo nebylo původcem dopisů a nepřísluší mu měnit stupeň utajení či dokumenty zcela odtajnit. Ochrana utajovaných informací podle § 7 informačního zákona je jednou z výluk práva na informace, neboť tím zákonodárce upřednostňuje jiný legitimní veřejný zájem.

Je třeba uvést, že ochrana utajovaných informací je zákonným důvodem pro odepření informací. Podle § 7 informačního zákona je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne.

Utajovanou informací je podle § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139).

Podle § 139 zákona o ochraně utajovaných informací Úřad zpracovává návrh seznamu utajovaných informací. Seznam utajovaných informací vydá vláda svým nařízením a seznam utajovaných informací klasifikuje jednotlivou utajovanou informaci do jednoho či více stupňů utajení podle § 4.

Utajovaná informace se klasifikuje několika stupni utajení. Stupněm „Přísně tajné“, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit mimořádně vážnou újmu zájmům České republiky, stupněm „Tajné“, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit vážnou újmu zájmům České republiky, stupněm „Důvěrné“, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může způsobit prostou újmu zájmům České republiky, a stupněm „Vyhrazené“, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo

zneužití může být nevýhodné pro zájmy České republiky (§ 4 zákona o ochraně utajovaných informací).

V daném případě napadené prvostupňové rozhodnutí uvádí pouze zcela vágně, že tyto dokumenty „*vykazovaly vlastnosti utajovaných informací ve smyslu zákona o ochraně utajovaných informací*“, přičemž ministr k tomu dodává, že z odůvodnění napadeného rozhodnutí je zřejmé, že právě z toho důvodu, že kopie dokumentů zaslaných žadatelem prostřednictvím datové schránky vykazovaly v době přijetí známky utajovaných informací, muselo a bylo s nimi naloženo podle zákona o ochraně utajovaných informací a byly-li dokumenty takto shledány jako utajované NBÚ, lze dovodit, že i nadále dokumenty utajované jsou.

Soud konstatuje, že v odůvodnění prvostupňového i napadeného rozhodnutí není specifikováno, kdy přesně byly dotčené dokumenty zařazeny mezi utajované skutečnosti, popř. v jakém stupni utajení a jaká újma by ve smyslu § 3 zákona o ochraně utajovaných informací hrozila vyzrazením informace. V případě odepření poskytnutí informace podle § 7 informačního zákona je soud oprávněn v úplnosti přezkoumat obsah požadované informace. Aby soud mohl konstatovat, že odepření informace bylo zákonné, musí mít možnost přezkoumat, zda se skutečně jedná o utajovanou informaci.

Soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73: „*Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je možnost soudu seznámit se s dokumenty, na nichž je rozhodnutí založeno, v tomto případě dokumentu obsahující údajně utajovanou informaci, naprosto zásadní. (...) Napadené rozhodnutí nemá oporu ve spisu, který žalovaný v rámci soudního řízení doložil.*“

Městský soud v Praze proto ve shodě s předchozí judikaturou musí konstatovat, že odůvodnění napadeného rozhodnutí je i v části týkající se dopisů ředitelů BIS a ředitele ÚZSI ministroví, resp. ministryni zdravotnictví nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Dále se soud zabýval otázkou, zda jsou splněny podmínky pro postup podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Soud vyšel z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003-73, kde se uvádí:

„Klíčovým se v tomto kontextu jeví především ustanovení § 16 odst. 4 citovaného zákona v současném znění, podle kterého při přezkumu rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informace 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.

Citované ustanovení připouští dvě interpretace. Při použití obou z nich je ovšem třeba respektovat zásady soudního přezkumu správních rozhodnutí. Soud bude při přezkumu správního rozhodnutí a posuzování otázky, zda v něm uvedená argumentace obsahuje relevantní důvody, pro které mohl správní orgán negativně rozhodnout o žádosti o informaci, vždy vycházet pouze z rámce napadeného rozhodnutí (a správního rozhodnutí I. stupně). Soud nemůže zásadně stíhat povinnost aktivně vyhledávat možné důvody relevantní pro odepření informace. Takovým postupem by porušil nestrannou roli v řízení, a stejně jako je při svém

přezkumu vázán žalobními námitkami, je obdobně vázán rozsahem a argumentací správního rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.).

První výklad § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se odvíjí od přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Jinými slovy, soud věcně zhodnotí důvody pro odepření informace uváděné správním orgánem a zváží, zda ospravedlňují neposkytnutí požadované informace. Dojde-li k negativnímu závěru, zruší rozhodnutí a nařídí správnímu orgánu, aby informaci poskytl. Tento postup může ovšem zvolit pouze tehdy, lze-li správní rozhodnutí a jeho důvody přezkoumat. V opačném případě soud napadené rozhodnutí pouze zruší, a vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Druhá možná interpretace vztahuje ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím i na případy, kdy je správní rozhodnutí rušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Vychází totiž z presumpce, že v takovém případě správní rozhodnutí neobsahuje žádné důvody, tedy ani důvody pro odmítnutí žádosti. Správní orgán proto musí informaci poskytnout.

Nejvyšší správní soud se přiklonil k prvnímu možnému výkladu. Existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou lex specialis namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekonceptčnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona ustanovení § 16 odst. 4. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě. V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nynější ustanovení § 16 odst. 4 neobsahoval. Bylo do návrhu zařazeno teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.

Nové právní prostředí právě popsané nejspíše může - pokud by praxe správních orgánů vedla k odpírání informací prostřednictvím popsaného mechanismu účelového zneužití institutu nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí - k dalšímu vývoji judikatury směrem spíše ke druhému shora nastíněnému výkladu, jinak řečeno, i v takovém případě soud může poskytnutí informace nařídít.“

V projednávaném případě soud dospěl k závěru, že nyní nemohl nařídít povinnému poskytnout předmětnou informaci, neboť napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné. Nejprve je třeba, aby žalovaný správní orgán v souladu s výše uvedeným právním názorem soudu znovu posoudil a rozhodl, zda pro poskytnutí předmětné informace existuje zákonná výlučka či nikoliv a závěr o případné existenci zákonné výlučky řádně odůvodnil.

Z důvodů shora uvedených soud postupoval podle § 78 odst. 1 s.ř.s. a žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení, a to pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů (§ 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s.) a podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení advokátem za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, podání žaloby – § 11 odst. 1 písm. a) a d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Vzhledem k tomu, zástupce žalobce je plátcem daně z přidané hodnoty, odměna za zastoupení se zvyšuje o 21% z 6 800 Kč, tedy o 1 428 Kč. Žalobci tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným celková částka 11 228 Kč.

P o u č e n í : 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 nejblíže 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.

V Praze dne 11. dubna 2017

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Hrůzová, DiS.