



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobkyně: **Z. C.**, zastoupená Mgr. Robertem Cholenským, advokátem se sídlem Bolzanova 5, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého nám. 375/4, Praha 2, o přezkoumání rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 1. 12. 2010, č. j. 58804/2010-7/PRO, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2014, č. j. 11 A 6/2011 – 30,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2014, č. j. 11 A 6/2011 – 30, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Včas podanou kasační stížností napadla žalobkyně (dále též „stěžovatelka“) v záhlaví uvedený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta její žaloba proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 1. 12. 2010, č. j. 58804/2010-7/PRO. Městský soud v Praze při svém rozhodování vycházel z následujícího skutkového stavu:

Dne 5. 10. 2010 podala stěžovatelka na Ministerstvo zdravotnictví žádost o poskytnutí informací - kompletní právní analýzy, kterou si Ministerstvo zdravotnictví nechalo zpracovat ohledně možné právní odpovědnosti rodičů za újmu způsobenou dítěti v souvislosti s plánovaným porodem doma. Ze správního spisu vyplývá, že požadovaná právní analýza byla vypracována advokátní kanceláří Němec, Bláha & Navrátilová, s. r. o., a byla uhrazena peněžními prostředky z veřejných zdrojů z rozpočtu povinného subjektu.

Rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví ze dne 13. 10. 2010, č. j. 58804/2010-3/PRO, byla žádost stěžovatelky odmítnuta podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb.

V odůvodnění správní orgán odkázal na § 10 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ze kterého vyplývá kompetence Ministerstva zdravotnictví. Namítl, že žadatel může požadovat jen takové informace, které se vztahují k působnosti povinného subjektu. Podle § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. navíc není povinný subjekt povinen vytvářet nové informace či vyjadřovat názory k určité problematice. Požadovaná analýza však obsahuje pouze výklad právních předpisů, byla zpracována výhradně pro vnitřní potřebu ministerstva. Tento výklad neobsahuje žádné informace, které by se vztahovaly k působnosti Ministerstva zdravotnictví jako povinného subjektu. Navíc nelze vyloučit, že je analýza autorským dílem, k němuž majetková práva vykonává příslušná advokátní kancelář.

Proti uvedenému rozhodnutí podala stěžovatelka rozklad, který ministr zdravotnictví rozhodnutím ze dne 1. 12. 2010, č. j. 58804/2010-7/PRO, zamítl.

Městský soud v Praze s odkazem na důvodovou zprávu k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž bylo ustanovení § 2 odst. 4 vloženo do zákona č. 106/1999 Sb., přisvědčil stěžovateli v tom, že po žalovaném nepožadovala, aby vytvořil novou informaci či vyjádřil názor k určité problematice. Zdůraznil však, že povinný subjekt je povinen poskytovat jen takové informace, které se vztahují k jeho působnosti, k jeho samotné činnosti či informace o výsledcích jeho činnosti. Stěžovatelkou požadovaná právní analýza výsledkem činnosti žalovaného není, nebylo ani prokázáno, že by byla podkladem pro jeho konkrétní činnost. Z obsahu spisového materiálu nevyplývá, že by na základě této právní analýzy žalovaný v rámci své kompetence činil jakékoliv úkony. Městský soud v Praze tak nepřisvědčil námitce stěžovatelky, že lze v projednávané věci vycházet ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2010, č. j. 1 As 28/2010 - 86, v němž byla posuzována povinnost povinného subjektu k poskytnutí textu zprávy o posouzení a hodnocení nabídek vypracované v souvislosti se zadáváním veřejné zakázky. V uvedené věci byl totiž závěr hodnotící komise podkladem pro rozhodování povinného subjektu o uchazečích o veřejné zakázce. Městský soud v Praze dále uvedl, že právní analýzu, která byla pro povinný subjekt zpracována jiným subjektem, nelze považovat za informaci podle zákona č. 106/1999 Sb.

Městský soud v Praze nepřisvědčil ani argumentaci stěžovatelky, že osoby, kterých se právní analýza dotýká, by měly mít právo se dozvědět, jaké právní následky mohou být spojeny s jejich jednáním. Podle soudu nejsou důvody žádosti o poskytnutí informace relevantní při posuzování otázky, zda jsou splněny podmínky pro poskytnutí informace či nikoliv. Současně zdůraznil, že se jedná o právní analýzu advokátní kanceláře, která je zcela nezávazná. V případě, že by byla posuzována trestní odpovědnost určité osoby, není vyloučeno, že by příslušné orgány činné v trestním řízení měly právní názor odlišný.

Námitka stěžovatelky, že požadovaná právní analýza byla hrazena peněžními prostředky z veřejných zdrojů a že veřejnost má legitimní zájem na kontrole nakládání s těmito prostředky, podle Městského soudu v Praze s projednávanou věcí bezprostředně nesouvisí. Skutečnost, že na zpracování předmětné analýzy byly použity peněžní prostředky z veřejných zdrojů, bez dalšího neznamená, že jde o materiál, který podléhá zákonu č. 106/1999 Sb. Zájem veřejnosti na kontrole nakládání s prostředky z veřejných

pokračování

zdrojů je zájmem odlišným od předmětu tohoto řízení. Z výše uvedených důvodů Městský soud v Praze žalobu jako nedůvodnou zamítl podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“).

Podanou kasační stížností napadla stěžovatelka rozsudek Městského soudu v Praze z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s. Setrvala na své argumentaci uplatněné v řízení před správními orgány a před Městským soudem v Praze. S odkazem na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 4. 2012, sp. zn. 4 As 37/2011, a rozsudku ze dne 17. 6. 2010, sp. zn. 1 As 28/2010, namítla, že se § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. nevztahuje na poskytování dokumentu, který již nesporně existuje a povinný orgán jím disponuje.

Stěžovatelka dále nesouhlasí s příliš restriktivním výkladem okruhu činnosti Ministerstva zdravotnictví, který Městský soud v Praze učinil v návaznosti na text důvodové zprávy k zákonu č. 61/2006 Sb., jímž byl zákon č. 106/1999 Sb. novelizován. Ministerstvo zdravotnictví funguje nejen jako ústřední orgán státní správy pro zákonem vymezené oblasti, ale také jako orgán podílející se např. na přípravě legislativních návrhů posléze předkládaných vládou či osvětové činnosti. Právní analýza vyhotovená takovýmto subjektem nebo zpracovaná pro jeho potřebu proto spadá do oblasti jeho působnosti, v níž může být využita jako podklad pro další činnost nebo jako dokument přímo šířený mezi lidi s cílem zvýšit jejich informovanost o dané problematice. Podle stěžovatelky není podstatné, zda předmětná analýza skutečně byla pro tyto účely využita či nikoli. Rovněž není relevantní, kdo fakticky vytvořil předmětný dokument, ale pro koho byl vytvořen, resp. kdo byl zadavatelem veřejné zakázky a následně plátcem. Stěžovatelka podotkla, že pokud předmětná analýza vůbec nespádala do okruhu působnosti a činnosti Ministerstva zdravotnictví, je otázkou, proč zadávalo její vypracování, resp. jak mohlo použít peněžní prostředky z veřejných zdrojů na vyhotovení dokumentu, který byl pro jeho činnost v praxi nepoužitelný. Stěžovatelka navrhla, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Městského soudu v Praze a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti namítl, že zákon č. 106/1999 Sb. se podle § 2 odst. 4 nevztahuje na poskytování informací o výkladu právních předpisů, poskytování právních výkladů nespádá ani do působnosti ministerstva. V projednávané věci se nejednalo o informace o činnosti správního orgánu, ale pouze o právní názor advokátní kanceláře. Žalovaný nicméně souhlasí s tím, že pokud by se taková analýza promítla v jeho činnosti, byl by povinen ji žadateli poskytnout. Skutečnost, zda bude tato analýza použita či nikoliv, nebyla v době jejího zadání známa. K jejímu pořízení nedošlo z důvodu jejího využití v činnosti ministerstva (např. legislativní), nýbrž pro účely zjištění jeho případné oznamovací povinnosti podle trestního řádu. Žalovaný dále uvedl, že samotný fakt, že pořízení právní analýzy bylo hrazeno z veřejných prostředků, automaticky neprolamuje výluky z režimu informačního zákona.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze z hlediska uplatněných stížních bodů, jakož i ve smyslu § 109 odst. 3 s. ř. s., a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Nejvyšší správní soud předně přisvědčil závěru Městského soudu v Praze o tom, že žádost o předmětnou právní analýzu nepředstavovala dotaz na názor správního orgánu, který by byl z povinnosti poskytovat informace vyloučen na základě § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 10. 2011, č. j. 1 As 107/2011 – 70, www.nssoud.cz, ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. upravuje tři samostatné okruhy situací. Jejich jednotícím prvkem je to, že se týkají žádosti o informace, které dosud neexistují, a povinný subjekt by je musel teprve vytvořit, aby mohl žádosti vyhovět (shodně viz Furek, A. – Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 57). Ustanovení § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. je třeba vykládat dle jeho účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé v režimu uvedeného zákona obraceli s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže specifikované věci, provedení právního výkladu, vytvoření či obstarání nové informace, již povinný subjekt nedisponuje a není povinen jí disponovat apod. Podle názoru Nejvyššího správního soudu vyjádřeného v citovaném rozsudku nelze § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. vykládat tak, že dopadá na objektivně existující informace, které jsou v dispozici povinného subjektu a jejichž obsahem je vyjádření názoru povinného subjektu na určitou věc. Výluka z práva na informace obsažená v citovaném ustanovení se tak týká pouze těch názorů povinného subjektu, které dosud nebyly formálně zaujaty. Nejvyšší správní soud zde současně zdůraznil, že je nerozhodné, do jaké míry je požadovaná informace závazná, a to ať již pro služebně podřízené osoby či instančně podřízené správní orgány, nebo pro adresáty veřejné správy. Stejně tak není rozhodné, zda se jedná o názor oficiální, vyjádřený (resp. schválený) představenými osobami povinného subjektu, či o názor zaujatý úředními osobami, které se dané problematice věnují, aniž by měl „punc“ názoru oficiálního.

V nyní projednávané věci je ze správního spisu zřejmé, že právní analýza týkající se právní odpovědnosti rodičů za újmu způsobenou dítěti v souvislosti s plánovaným porodem doma již v době podání žádosti stěžovatelky objektivně existovala, resp. byla v té době již advokátní kanceláří pro žalovaného zpracována. Tato skutečnost ostatně nebyla mezi účastníky řízení sporná. Stěžovatelka tedy nežádala o provedení či obstarání nového právního výkladu, nýbrž o zpřístupnění již existující, písemně zachycené informace. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že na tuto právní analýzu výluka z práva na informace obsažená v § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. nedopadala.

Nejvyšší správní soud se dále zabýval otázkou, zda se požadovaná právní analýza vztahovala k působnosti povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Výkladem pojmu „působnosti“ se podrobně zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, www.nssoud.cz. Poukázal přitom na to, že zmíněná „působnost“ se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů, které typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami. Nevrchnostenskými formami činnosti přitom veřejnou správu vykonávají v řadě případů i státní orgány a územní samosprávné celky a jejich orgány.

Na základě uvedeného rozšířený senát uzavřel, že „působnost“ povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů

pokračování

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. ...“

Jak uvedl žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, právní analýza týkající se právní odpovědnosti rodičů za újmu způsobenou dítěti v souvislosti s plánovaným porodem doma byla pořízena za účelem plnění oznamovací povinnosti, která je v § 8 odst. 1 zákona č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), uložena veškerým státním orgánům. Měla tedy být podkladem pro úvahu žalovaného o tom, zda jsou v konkrétním případě domácího porodu dány skutečnosti nasvědčující tomu, že byl spáchán trestný čin. Vzhledem k širokému výkladu působnosti povinného subjektu, který provedl ve výše citovaném rozsudku rozšířený senát Nejvyššího správního soudu, lze uzavřít, že se tato právní analýza vztahovala k činnosti žalovaného, resp. k jeho působnosti ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. Není přitom relevantní, že požadovaná informace nebyla v činnosti žalovaného využita, podstatné je pouze to, že ji měl žalovaný za účelem plnění své oznamovací povinnosti objektivně k dispozici.

Nejvyšší správní soud se konečně neztotožnil se závěrem Městského soudu v Praze o tom, že za situace, kdy nebyla informace zpracována žalovaným, nýbrž jiným (soukromoprávním) subjektem, byl bez dalšího opodstatněn závěr, že se nejednalo o informaci podle zákona č. 106/1999 Sb. Jestliže žalovaný objednal zpracování informace v souvislosti s výkonem své působnosti, ta mu byla advokátní kanceláří skutečně poskytnuta a žalovaný byl oprávněn takovouto informací při své činnosti využívat, je nutno uzavřít, že požadovaná právní analýza spadala do věcného rozsahu informací poskytovaných podle zákona č. 106/1999 Sb.

Fakt, že informaci zpracoval odlišný subjekt od subjektu povinného, však vede k omezení práva na informace a tedy k odmítnutí žádosti za situace, kdy by poskytnutím informace byla porušena ochrana práv třetích osob k předmětu práva autorského [§ 11 odst. 2 písm. c) zákona č. 106/1999 Sb.].

Žalovaný sice ve svém prvoinstančním rozhodnutí na autorská práva advokátní kanceláře ke zpracované právní analýze poukázal, s možností jejich porušení se však náležitě nevypořádal. Vzhledem k tomu, že jiné důvody pro odepření informace uváděné správními orgány neobstály, je nutno zabývat se dále právě tím, zda by poskytnutím požadované právní analýzy nebyla porušena autorská práva advokátní kanceláře. Nejvyšší správní soud zde poukazuje na ustanovení § 61 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), které stanoví, že je-li dílo autorem vytvořené na základě smlouvy o dílo (dílo vytvořené na objednávku), platí, že autor poskytl licenci k účelu vyplývajícimu ze smlouvy, není-li sjednáno jinak. K užití díla nad rámec takového účelu je objednatel oprávněn pouze na základě licenční smlouvy, nevyplyvá-li z tohoto zákona jinak. V projednávané věci je tedy třeba na základě smlouvy o dílo, příp. licenční smlouvy, uzavřené mezi žalovaným a advokátní kanceláří ověřit, zda byl žalovaný oprávněn požadovanou právní analýzu stěžovatelce poskytnout, aniž by porušil autorská práva

jejího zpracovatele. Nejvyšší správní soud zjistil, že tato smlouva není součástí správního spisu, v tomto směru je tudíž třeba doplnit dokazování.

Nejvyšší správní soud tedy uzavřel, že napadený rozsudek Městského soudu v Praze trpí vadou podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. spočívající v nesprávném posouzení právní otázky, zda se požadovaná právní analýza vztahovala k působnosti povinného subjektu ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., a dále vadou podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. spočívající v nedostatečném zjištění skutkového stavu. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek Městského soudu v Praze podle § 110 odst. 1 věty první před středníkem s. ř. s. zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm je soud dle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán výše uvedeným právním názorem mj. o tom, že za účelem zodpovězení otázky, zda je žalovaný povinen poskytnout stěžovateli požadovanou informaci, je nutno provést dokazování smlouvou o dílo, příp. licenční smlouvou, uzavřenou mezi žalovaným a advokátní kanceláří, a na základě toho posoudit, zda by poskytnutím informace nebyla porušena ochrana práv advokátní kanceláře k předmětu práva autorského.

V novém rozhodnutí rozhodne Městský soud v Praze i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 11. prosince 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu