



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Tomáše Foltase a soudců Mgr. Davida Hipšra a Mgr. Lenky Krupičkové v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. W.**, zastoupena JUDr. Janem Walterem, advokátem se sídlem Volyňských Čechů 837, Žatec, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 3. 2019, č. j. 8 A 124/2018 - 36,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

[1] Shora označeným rozsudkem Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) zamítl žalobu, kterou se žalobkyně domáhala zrušení rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 27. 7. 2018, č. j. MZDR 29233/2018-3/PRO, jímž byl zamítnut rozklad žalobkyně proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví (dále též jako „povinný subjekt“) ze dne 11. 7. 2018, č. j. MZDR 26556/2018-2/MIN/KAN, kterým byla odmítnuta její žádost o poskytnutí informací podle § 15 odst. 1 v návaznosti na § 2 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též „informační zákon“). Městský soud se ztotožnil se správními orgány, že žádost žalobkyně bylo možno odmítnout podle § 2 odst. 4 informačního zákona, neboť žalobkyně se domáhala dovysvětlení, resp. doodůvodnění názoru vyjádřeného v dřívějším rozhodnutí (ze dne 27. 6. 2018, č. j. MZDR 25716/2018-3/PRO), což právní úprava neumožňuje (§ 2 odst. 4 informačního zákona a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 117/2014 - 64). Městský soud dodal, že pokud žalobkyně s dřívějším rozhodnutím žalovaného (ze dne 27. 6. 2018) nesouhlasila, měla k dispozici jiné právní nástroje, jak se proti němu bránit (např. správní žalobu).

II.

[2] Rozsudek městského soudu napadla žalobkyně (stěžovatelka) včasnou kasační stížností z důvodů obsahově podřaditelných pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“). Podle stěžovatelky je rozsudek městského soudu nepřezkoumatelný. Městský soud se nadto dopustil i nesprávného výkladu § 2 odst. 4 informačního zákona. Uvedené ustanovení nelze aplikovat na daný případ. Podpůrně poukázala na komentářovou literaturu k § 2 odst. 4 informačního zákona. Městský soud dále nesprávně dovozuje, že stěžovatelka nyní posuzovanou žádostí brojí proti dřívějšímu rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2018, č. j. MZDR 25716/2018-3/PRO. Z uvedených důvodů stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

III.

[3] Žalovaný podal ke kasační stížnosti vyjádření, ve kterém odkázal na odůvodnění rozsudku městského soudu a své vyjádření k žalobě. Ztotožňuje se i se závěrem městského soudu, že stěžovatelka nyní posuzovanou žádostí brojí proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2018, č. j. MZDR 25716/2018-3/PRO. Navrhl kasační stížnost zamítnout.

IV.

[4] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[5] Kasační stížnost není důvodná.

[6] Stěžovatelka v kasační stížnosti primárně poukazovala na nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[7] Podle tohoto ustanovení lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Nejvyšší správní soud neshledal, že by v řízení před městským soudem k takovým vadám došlo.

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování přezkoumatelnosti rozhodnutí vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nálezy ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, č. 34/1996 Sb. ÚS, a ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, č. 85/1997 Sb. ÚS), podle níž jedním z principů, které představují součást práva na řádný a spravedlivý proces (čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, čl. 1 Ústavy), jež vylučuje libovůli při rozhodování, je povinnost soudů své rozsudky řádně odůvodnit (ve správním soudnictví podle § 54 odst. 2 s. ř. s.). To potvrzuje i navazující judikatura Ústavního soudu, např. nález ze dne 11. 4. 2007, sp. zn. I. ÚS 741/06, č. 64/2007 Sb. ÚS, v němž Ústavní soud vyslovil, že „*odůvodnění rozhodnutí soudu jednajícího a rozhodujícího ve správním soudnictví, z něhož nelze zjistit, jakým způsobem postupoval při posuzování rozhodné skutečnosti, nevyhovuje zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění a v konečném důsledku takové rozhodnutí zasahuje do základních práv účastníka řízení, který má nárok na to, aby jeho věc byla spravedlivě posouzena*“. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, vyslovil, že pokud „*z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu*

pokračování

není zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“. Nepřezkoumatelností z důvodu nesrozumitelnosti se Nejvyšší správní soud zabýval např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, podle něhož lze „za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost obecně považovat takové rozhodnutí soudu, z jehož výroku nelze zjistit, jak vlastně soud ve věci rozhodl, tj. zda žalobu zamítl, odmítl nebo jí vyhověl, případně jehož výrok je vnitřně rozporný. Pod tento pojem spadají i případy, kdy nelze rozeznat, co je výrok a co odůvodnění, kdo jsou účastníci řízení a kdo byl rozhodnutím zavázán. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatcích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody.“

[9] Současně je ovšem nutné zdůraznit, že nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů musí být vykládána ve svém skutečném smyslu, tj. jako nemožnost přezkoumat určité rozhodnutí pro nemožnost zjistit v něm jeho obsah nebo důvody, pro které bylo vydáno (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2008, č. j. 7 Afs 212/2006 - 76, publikované pod č. 1566/2008 Sb. NSS). Není přípustné institut nepřezkoumatelnosti libovolně rozšiřovat a vztáhnout jej i na případy, kdy se soud podstatou námitky účastníka řízení řádně zabývá a vysvětlí, proč nepovažuje argumentaci účastníka za správnou, byť výslovně v odůvodnění rozhodnutí nereaguje na všechny myslitelné aspekty vznesené námitky a dopustí se dílčího nedostatku odůvodnění. Zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost je vyhrazeno těm nejzávažnějším vadám rozhodnutí, kdy pro absenci důvodů či pro nesrozumitelnost skutečně nelze rozhodnutí meritorně přezkoumat (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 1. 2013, č. j. 1 Afs 92/2012 - 45, či ze dne 29. 6. 2017, č. j. 2 As 337/2016 - 64).

[10] Kasační soud posoudil rozsudek městského soudu optikou výše uvedených judikатурních závěrů a dospěl k závěru, že rozsudek není nepřezkoumatelný. Z jeho odůvodnění je zřejmé, z jakého skutkového stavu městský soud vyšel, jak vyhodnotil pro věc rozhodné skutkové okolnosti a jak je následně právně posoudil. Rozsudek je řádně odůvodněn a je plně srozumitelný. Městský soud řádně vypořádal jádro žalobní argumentace. Postup městského soudu odpovídá konstantní judikatuře, podle níž není povinností správního soudu reagovat na každý dílčí argument uplatněný v podání a ten obsáhle vyvrátit; úkolem soudu je uchopit obsah a smysl argumentace a vypořádat se s ní (podpůrně srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 201/04, I. ÚS 729/2000, I. ÚS 116/05, IV. ÚS 787/06, III. ÚS 989/08, III. ÚS 961/09, IV. ÚS 919/14). Např. v nálezu ze dne 12. 2. 2009 vydaném pod sp. zn. III. ÚS 989/08 Ústavní soud uvedl, že „[n]ení porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, č. j. 9 As 221/2014 - 43).

[11] Nejvyšší správní soud se dále zabýval námitkami mířícími do nesprávného právního posouzení. Podle stěžovatelky nebylo možno odmítnout její žádost o informace

s poukazem na § 2 odst. 4 informačního zákona. Nejvyšší správní soud stěžovatelce nepřisvědčil. Plně se ztotožnil se závěry správních orgánů a městského soudu.

[12] Podle § 2 odst. 4 informačního zákona povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.

[13] Jak vyplývá z judikatury k § 2 odst. 4 informačního zákona, „*právo na přístup k informacím neslouží jako specifická forma opravného prostředku proti rozhodnutím či postupům správních orgánů. V režimu zákona o svobodném přístupu k informacím se nemůže účastník řízení domáhat „dovysvětlení“ toho, proč správní orgán rozhodl, jak rozhodl, respektive zpochybňovat, proč určité důležité skutečnosti v rozhodnutí nejsou uvedeny.*“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 117/2014 - 64).

[14] Přesně takového dovysvětlení se však stěžovatelka domáhala. Ze spisu vyplývá, že stěžovatelka se předmětnou žádostí domáhala dovysvětlení závěru žalovaného vyplývajícího z dřívější odpovědi na její žádost o informace. K tomu viz argumentaci ve správních rozhodnutích, ve kterých se uvádí, že žádost stěžovatelky je reakcí na dřívější rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 6. 2018, neboť právě v něm se uvádí, že „*snahou žadatelky je spíše vyřizovat si účty se správními orgány, ať už jsou jimi krajské hygienické stanice nebo ministerstvo.*“ V nové žádosti, která je předmětem soudního přezkumu, pak stěžovatelka požadovala informace týkající se uvedeného závěru správních orgánů. Jak však vyplývá z uvedené judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudek ze dne 14. 1. 2015, č. j. 10 As 117/2014 - 64), jakož i z odborné literatury (viz níže), povinnost k poskytnutí informací se nevztahuje na podávání dodatečných vysvětlení, stanovisek či následné vysvětlování a objasňování zaujatých názorů povinných subjektů v konkrétních věcech. „*Účelem § 2 odst. 4 je bránit povinné subjekty před tím, aby byly na základě žádostí podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinny zaujímat stanoviska v blíže specifikované věci, dále vysvětlovat výstupy ze své činnosti (např. úkony ve správním řízení), provádět právní výklady, vytvářet či obstarávat nové informace (právní či věcné expertizy, analýzy dat shromážděných při své rozhodovací činnosti apod.), jimiž nedisponují a nejsou povinny disponovat.*“ (Jelínková, J., Tuháček, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Wolters Kluwer, 2017, komentář k § 2 odst. 4). Obdobně viz další odbornou literaturu, na kterou poukazovala i stěžovatelka (Furek, A., Rothanzl, L., Jírovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. C.H.Beck, 2016) podle které lze pod § 2 odst. 4 informačního zákona podřadit „*žádosti požadující „(do)vysvětlení“ postupů či stanovisek povinných subjektů. Takové žádosti jsou často podávány jako vyjádření nespokojenosti s jinou aktivitou povinného subjektu, typicky žádost o sdělení, z jakého důvodu povinný subjekt vydal konkrétní rozhodnutí, proč se v rámci určitého materiálu nezabýval též určitým v žádosti uvedeným problémem, z jakého důvodu nebyl určitým způsobem činný apod.* [srov. rozsudky NSS č. j. 6 As 18/2009-63, č. j. 2 As 4/2011-102, č. j. 10 As 117/2014-64; č. j. 6 As 18/2009-63 (1957/2009 Sb.NSS)].“

[15] Z důvodu, že již správní orgány ve svých rozhodnutích vycházely z toho, že žádost stěžovatelky je reakcí na dřívější rozhodnutí ze dne 27. 6. 2018, neboť právě v něm se uvádí, že „*snahou žadatelky je spíše vyřizovat si účty se správními orgány*“, nelze městskému soudu vytýkat, že z tohoto závěru vyšel i v rozsudku. To platí tím spíše, když stěžovatelka v rozkladu a ani v žalobě explicitně nenamítala, že by takový závěr měl vyplývat z jiného rozhodnutí žalovaného než z rozhodnutí ze dne 27. 6. 2018, č. j. MZDR 25716/2018-

pokračování

3/PRO. Stejně tak stěžovatelka relevantně nezpochybnila, že by v rozhodnutí ze dne 27. 6. 2018 taková argumentace uvedena nebyla.

[16] Nejvyšší správní soud neshledal v rozhodnutích správních orgánů a městského soudu ani žádné další vady či nezákonnosti, pro které by bylo nutno jejich rozhodnutí zrušit. Nejvyšší správní soud se s rozhodnutími správních orgánů i soudu ztotožnil. Z tohoto důvodu nemohl shledat případnou ani polemiku stěžovatelky s jejich argumentací.

[17] S poukazem na shora uvedené důvody Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[18] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelka nebyla v řízení o kasační stížnosti úspěšná, nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti nevznikly žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 13. června 2019

JUDr. Tomáš Foltas
předseda senátu