



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **Mgr. L. H.**, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 375/4, Praha 2, proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 25. 8. 2021, č. j. MZDR 30444/2021-3/PRO, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 6. 9. 2022, č. j. 11 A 203/2021-44,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal žalovaného, který je povinným subjektem podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, o poskytnutí informací v podobě

- a) všech informací o Národní strategii molekulárně-biologické surveillance SARS COV2 (COVID 19), tj. všech písemných dokumentů v této věci a dále informací o průběhu této činnosti od 1. 1. 2020 do 25. 5. 2021;
- b) všech informací, jak byly využity vzorky onemocnění SARS COV2 (COVID 19), a to ke genotypizační klasifikaci, tj. všech písemných dokumentů v této věci a dále informací průběhu této činnosti od 1. 1. 2020 do 25. 5. 2021;
- c) všech informací o důvodech genotypizační klasifikace vzorků SARS COV2 (COVID 19), tj. všech písemných dokumentů v této věci a dále informací o průběhu této činnosti od 1. 1. 2020 do 25. 5. 2021;

- d) všech informací, jak bylo osobám podstupujícím PCR test sděleno to, že jejich vzorek bude využit ke genotypizačnímu zkoumání jejich genomu a DNA, tj. všech písemných dokumentů v této věci a dále informací o průběhu této činnosti od 1. 1. 2020 do 25. 5. 2021;
- e) všech informací o tom, kolik osob podstupujících PCR test podepsalo informovaný souhlas s využitím jejich genetického materiálu ke zkoumání jejich genomu a dále DNA, tj. všech písemných dokumentů v této věci a dále informací o průběhu této činnosti od 1. 1. 2020 do 25. 5. 2021.

[2] Žalovaný žalobci přípisem ze dne 9. 6. 2021 poskytl kopii dokumentu *Národní strategie molekulárně-biologické surveillance* (dále jen „národní strategie“). V reakci na žalobcovu stížnost žalovaný částečně odmítl žádost o informace s odůvodněním, že zbývající požadované informace nemá a ani není povinen je mít. Žalobcův rozklad zamítl ministr zdravotnictví rozhodnutím označeným v záhlaví.

[3] Žalobce se proti rozhodnutí ministra zdravotnictví bránil u Městského soudu v Praze, který žalobu zamítl. Městský soud se neztotožnil s tvrzením, že žalovaný žalobci bez odůvodnění neposkytl národní strategii, neboť poskytnutý dokument tohoto názvu neobsahuje náležitosti dokumentu zpracovaného postupem podle zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě (dále jen „zákon o archivnictví“), a spisového řádu žalovaného. Soud uvedl, že v řízení jde o přezkum rozhodnutí o částečném odmítnutí poskytnutí informací, nikoli o způsob, jakým žalovaný poskytl část informací. Nadto by dostačovalo, pokud by žalovaný požadovanou informaci poskytl odkazem na své internetové stránky, kde je zveřejněná. Městský soud dále uvedl, že má-li povinný subjekt za to, že požadované informace nemá, netíží jej důkazní břemeno tuto skutečnost prokázat. Musí však vyvinout jistou míru úsilí, aby informace našel, případně si ověřil, že je opravdu nemá. Takovou snahu žalovaný prokázal. Žalobce nepředložil relevantní argumenty ve prospěch tvrzení, že žalovaný požadovanými informacemi skutečně disponuje.

II. Kasační stížnost, vyjádření žalovaného a replika žalobce

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Nezákonnost rozsudku spatřuje v chybném výkladu zásad činnosti správních orgánů podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Výklad městského soudu odporuje čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který správním orgánům ukládá povinnost přiměřeně informovat o své činnosti. Postup žalovaného zavdává pochybnosti o pravdivosti a úplnosti zveřejněné informace. Podle stěžovatele nelze poskytnutí „*evidentně nepravdivé informace*“ považovat za souladné s § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel též poukázal na chybějící právní úpravu požadavku pravdivosti poskytovaných informací v zákoně o svobodném přístupu k informacím a v § 154 správního řádu. Pouhý jazykový výklad zákona bez užití analogie není ústavně konformní a porušil stěžovatelova práva a svobody zaručené Listinou; k tomu citoval usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 92/06.

pokračování

[5] Stěžovatel spatřuje pochybení žalovaného také v tom, že poskytnutá národní strategie postrádá identifikátor podle zákona o archivnictví. Odkázal na dokument Státního zdravotního ústavu ze dne 26. 11. 2021, podle něhož žalovaný schválil národní strategii k 1. 5. 2021. Dokument poskytnutý stěžovateli neobsahuje údaj o datu schválení.

[6] Stěžovatel má za to, že městský soud neúplně zjistil skutkový stav, neboť neposoudil úplnost a pravdivost poskytnuté informace. Soud měl přezkoumat, zda žalovaný úmyslně nezatajil, že požadovanými informacemi disponuje, případně že má povinnost je mít. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem soudu, že je jeho povinností odkázat na právní předpisy, na jejichž základě by měl žalovaný disponovat požadovanými informacemi. Městský soud se měl v této souvislosti zabývat rovněž řádným výkonem spisové služby u žalovaného.

[7] Kasační stížnost obsahuje také procesní námitky, které soud shrnuje následovně. Podle stěžovatele mělo dojít k otočení důkazního břemene tak, aby byl žalovaný povinen prokázat pravdivost informace i to, že další informace nemá a ani nemá povinnost je mít. Dále namítá, že městský soud řádně neodůvodnil, proč neprovedl některé (blíže neurčené) důkazy. Řízení před městským soudem bylo podle stěžovatele také zmatečné, neboť jako předseda senátu rozhodoval vyloučený soudce Mgr. Marek Bedřich. Důvod pro jeho vyloučení spatřuje v tom, že předseda senátu při vyhlášení rozsudku uvedl, že stěžovatel namítl neposkytnutí informací podle bodu a) žádosti o informace opožděně, o čemž není v odůvodnění napadeného rozsudku zmínka.

[8] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění svých rozhodnutí a na rozsudek městského soudu. Stěžovatel nepředložil pro svá tvrzení důkazy. Pouze předstřel své představy o tom, které informace jsou potřeba k boji s epidemií onemocnění covid-19. Po obdržení žádosti se žalovaný obrátil na své věcně příslušné útvary, aby ověřil, zda jsou požadované informace k dispozici.

[9] V replice stěžovatel uvedl, že pokud má žalovaný útvary pro zpracování a vyhodnocení dat k provádění protiepidemických opatření, má rovněž k dispozici výstupy z jejich činnosti. Pro ilustraci toho, že žalovaný „kryje“ protiprávní jednání Ústavu zdravotnických informací a statistiky České republiky (UZIS), přiložil stěžovatel vyjádření žalovaného i UZIS k žalobě na ochranu proti nečinnosti správního orgánu ze dne 20. 10. 2022 v řízení vedeném u městského soudu pod sp. zn. 18 A 68/2022.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[10] Kasační stížnost je přípustná a projednatelná, není však důvodná.

[11] Nejvyšší správní soud (NSS) se nejprve zabýval námitkou zmatečnosti, která měla spočívat v rozhodování vyloučeným soudcem – předsedou senátu Mgr. Markem Bedřichem. Ze spisu městského soudu neplyne, že stěžovatel namítl podjatost předsedy senátu, tím méně, že tento soudce byl z rozhodování vyloučen. Ostatně v přípisu ze dne 8. 11. 2021 adresovaném městskému soudu stěžovatel nevzněl „námitku podjatosti jakéhokoli soudce rozhodujícího či zástupčího v této věci“. Nebyly tedy vůbec dány formální předpoklady pro vyloučení soudce. NSS pro úplnost připomíná, že okolnosti spočívající

v postupu soudce v řízení o projednávané věci nebo v jeho rozhodování v jiných věcech nejsou důvodem k jeho vyloučení (§ 8 odst. 1 věta poslední s. ř. s.). Námitka zmatečnosti proto není důvodná.

[12] NSS se nicméně námitkou zabýval také z hlediska materiálního, tedy bez ohledu na to, jak ji stěžovatel označil. Je pravda, že předseda senátu při vyhlášení rozsudku uvedl, že stěžovatel až v replice a při jednání před soudem (tedy po uplynutí lhůty pro podání žaloby) namítl, že mu žalovaný v části žádosti o poskytnutí informací pod bodem a) nedodal informaci, kterou stěžovatel požadoval. Jak vyplývá z repliky, stěžovatel měl podle všeho na mysli rozhodnutí, jímž žalovaný schválil národní strategii. Odkaz na toto rozhodnutí nicméně stěžovatel učinil v souvislosti s námitkou chybějících náležitostí požadovaného dokumentu – národní strategie. Tuto námitku městský soud vypořádal, byť přesahuje rámec řízení o žalobě proti rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o informace (blíže viz bod 19 tohoto rozsudku).

[13] Stěžovatel především považuje poskytnutou informaci za „*evidentně nepravdivou*“. S ohledem na chybějící právní úpravu náležitostí poskytovaných informací v zákoně o svobodném přístupu k informacím i ve správním řádu dovozuje povinnost soudu tuto mezeru vyplnit analogií. Neuvádí však žádné konkrétní skutečnosti, na jejichž základě dospěl k závěru o evidentní nepravdivosti informace nebo alespoň k důvodným pochybnostem o její pravdivosti.

[14] NSS zde zdůrazňuje, že stěžovatel napadá rozhodnutí o částečném *odmítnutí* žádosti o informace. Jeho argumentace nicméně směřuje spíše ke zpochybňování náležitostí a kvality informace, kterou mu žalovaný *poskytl*. Stěžovatel přitom v žalobě zpochybňoval autenticitu poskytnuté informace kvůli údajně chybějícím náležitostem dokumentu (k související kasační námitce viz bod 19 tohoto rozsudku). Až v kasační stížnosti přestřel výslovné tvrzení o nepravdivosti poskytnuté informace spolu s odkazem na chybějící způsob ochrany proti nepravdivé informaci v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Jelikož tak ale mohl učinit již v žalobě, jde o nepřipustnou kasační námitku (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[15] NSS nicméně *obiter dictum* považuje za vhodné upozornit na to, že rozšířený senát dovodil možnost bránit se proti úkonu spočívajícímu v poskytnutí informace žalobou na ochranu před nezákonným zásahem (rozsudek ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS). Na jeho závěry navázal rozsudek NSS ze dne 15. 9. 2021, č. j. 4 As 253/2021-20, v němž soud uvažoval mj. o možnosti obrany proti poskytnutí nepravdivé informace cestou zásahové žaloby.

[16] Kasační soud se ztotožňuje s názorem stěžovatele, že by orgány veřejné správy měly poskytovat pravdivé a správné informace. Úvaha, že by absence výslovné úpravy v zákoně o svobodném přístupu k informacím nebo ve správním řádu (upravující povinnost poskytovat pravdivé informace) vedla ke zkrácení stěžovatelových práv, ale není namístě, neboť pro tyto situace se nabízí možnost ochrany v řízení o zásahové žalobě. Pro řízení o ní však v posuzované věci nebyly splněny podmínky.

pokračování

[17] Jak městský soud správně podotkl, řízení před správními soudy ovládá dispoziční zásada. Žalobce je povinen uvést konkrétní důvody, pro které považuje napadené rozhodnutí (případně jinou formu činnosti veřejné správy) za nezákonné nebo trpící jinými vadami. Stěžovatel však v kasační stížnosti pouze opakuje, že informace je nepravdivá, ale nenabízí žádnou relevantní argumentaci, proč by tomu tak mělo být (s výjimkou již zmíněných formálních náležitostí poskytnutého dokumentu, jimiž se kasační soud zabývá níže). Jinak řečeno, stěžovatel neuvádí žádné myslitelné tvrzení svědčící o tom, že mu žalovaný poskytl nepravdivou informaci, tím méně o tom, že (a jak) taková informace zasáhla do jeho veřejných subjektivních práv. Proto v této věci nepřichází v úvahu ani možnost ochrany cestou zásahové žaloby (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 21. 11. 2017, č. j. 7 As 155/2015-160, č. 3687/2018 Sb. NSS; tento rozsudek sice zrušil Ústavní soud nálezem ze dne 15. 5. 2018, sp. zn. II. ÚS 635/2018, avšak jako protiústavní shledal výklad lhůt pro uplatnění zásahové žaloby v případě trvajících zásahů, nikoli citovaný závěr; je tudíž možné z něj nadále vycházet; dále lze odkázat na navazující linii judikatury, např. na rozsudek NSS ze dne 28. 11. 2018, č. j. 2 Ads 249/2018-41).

[18] NSS pro úplnost dodává, že pokud by stěžovatel myslitelně tvrdil, že poskytnuté informace jsou nepravdivé, byl by městský soud povinen jej poučit o tom, že k obraně proti nepravdivé informaci slouží zásahová žaloba, a poskytnout mu prostor k případné úpravě žalobního tvrzení a návrhu. Nastíněním možného postupu při změně žalobního typu se již judikatura kasačního soudu zabývala opakovaně, a proto na ni lze v podrobnostech odkázat (rozsudek ze dne 19. 5. 2016, č. j. 6 As 69/2016-39, č. 3412/2016 Sb. NSS, nebo ze dne 19. 11. 2020, č. j. 8 As 34/2020-100).

[19] Rovněž nad rámec předmětu řízení (jímž je přezkum rozhodnutí o částečném odmítnutí informace) NSS uvádí, že ke splnění povinnosti poskytnout informaci podle § 6 zákona o svobodném přístupu k informacím postačovalo žalovanému odkázat stěžovatele na internetovou stránku, kde se již zveřejněná informace nachází. V tomto případě tedy zákon klade jen minimální požadavky na formu poskytnuté informace. Žalovaný stěžovateli poslal nad rámec svých povinností celý dokument, což mu nemůže jít k tíži. Jak uvedl již městský soud, s jehož názorem se NSS ztotožňuje, námitka týkající se chybějících náležitostí poskytnutého dokumentu není důvodná. Navíc není zřejmé, jak by se absence některých formálních náležitostí dokumentu (jako je např. chybějící identifikátor nebo datum schválení) mohla dotknout stěžovatelových veřejných subjektivních práv. Chybějící náležitosti nemohly mít za následek nepravdivě poskytnutou informaci ani odůvodnit pochybnosti o její pravdivosti a úplnosti.

[20] S ohledem na shora uvedené NSS nepřisvědčil ani kasační námitce, podle níž městský soud „*byl povinen provést otočení důkazního břemene ze stěžovatele na žalovaného, a to v důsledku poskytnutí nepravdivé informace žalovaným stěžovateli*“ v souvislosti s poskytnutím národní strategie.

[21] Stěžovatel dále namítá, že napadený rozsudek vychází z neúplně zjištěného skutkového stavu. Městský soud totiž nepřezkoumal, zda žalovaný informace, které odmítl poskytnout, nezatajil, případně zda skutečně nemá povinnost s nimi disponovat. NSS se vyjádřil ke standardu prokázání tvrzení, že povinný subjekt informací nedisponuje, např.

v rozsudku ze dne 8. 10. 2015, č. j. 5 As 24/2015-36. Zde uvedl, že „*po povinném subjektu tedy nelze požadovat poskytnutí neexistujících informací, v tomto směru mu z povahy věci nemůže ani svědčit břemeno důkazní k prokázání skutečnosti, že určité informace nemá, neboť nelze prokazovat negativní skutečnost. Po povinném subjektu je ovšem nutné požadovat zdůvodnění toho, jaké konkrétní skutečnosti jej vedly k závěru o tom, že požadované informace nemá. Zcela nedostatečným by tedy bylo sdělení povinného subjektu, kterým by bez bližšího zdůvodnění pouze oznámil, že požadované informace nemá. Povinný subjekt musí zejména řádně odůvodnit, z jakých důvodů požadovanými informacemi nedisponuje, resp. disponovat ani nemůže, a na základě jakých skutečností dospěl ke zjištění, že požadované informace nemá (např. zda je vyhledával ve svém informačním systému, v archivu apod.)*“. Podle kasačního soudu ze správního spisu plyne, že žalovaný prokázal dostatečnou snahu nalézt požadované informace dotázáním svého věcně příslušného útvaru (odboru ochrany veřejného zdraví). Ke kontrole výkonu spisové služby u žalovaného NSS neshledává důvod, ostatně k jejímu nařízení nemají správní soudy pravomoc. Žalovaný naplnil v procesu poskytování informace požadavky plynoucí ze zákona i judikatury. NSS ve shodě s městským soudem neshledává v jeho postupu nedostatky.

[22] Podle stěžovatele městský soud rovněž řádně neodůvodnil, proč neprovedl důkazy, které stěžovatel navrhl. NSS k tomu uvádí, že městský soud důkazním návrhům nevyhověl pro nadbytečnost, neboť měly zpochybnit postup žalovaného při vytváření národní strategie. Tato námitka však podle městského soudu není pro projednávanou věc případná, neboť se týká způsobu, jakým stěžovateli požadovaná informace *byla* poskytnuta, nikoli částečného odmítnutí žádosti o informaci, proti němuž žaloba směřovala. Tomuto posouzení nemá kasační soud co vytknout, neboť vyhovuje požadavkům judikatury na neakceptování důkazního návrhu (nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 2004, sp. zn. I. ÚS 733/01).

[23] Odkaz stěžovatele na vyjádření žalovaného, resp. UZIS v jiném řízení vedeném městským soudem ve věci nečinnostní žaloby nemá souvislost s nyní posuzovanou věcí. Ostatně stěžovatel uvedl, že tato vyjádření přikládá pouze pro ilustraci; proto se jimi NSS blíže nezabýval.

IV. Závěr a náklady řízení

[24] NSS tedy kasační stížnost v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[25] Neúspěšný stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalovanému nevznikly náklady nad rámec jeho běžné činnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 11. května 2023

pokračování

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu