

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Příhody a soudců JUDr. Vojtěcha Šimíčka a JUDr. Zdeňka Pivoňky, v právní věci žalobce **S. z., o. s.,** zastoupeného JUDr. Alešem Janů, advokátem, se sídlem v Táboře, Husovo náměstí 531, proti žalovanému **Ministerstvu zdravotnictví,** se sídlem v Praze 2, Palackého náměstí 4, v řízení o žalobě proti rozhodnutí ze dne 8. 11. 2001, č. j. 28154/2001 o neposkytnutí informace,

takto:

I. Rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. 11. 2001, č. j. 28145/2001 a rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 9. 2001, zn. 24630/2001 **se zrušují** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

II. Žalovaný **je povinen** uhradit žalobci na nákladech řízení částku 4650 Kč, k rukám jeho zástupce JUDr. Aleše Janů, advokáta, ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

Žalobou ze dne 31. 12. 2001, která byla podána v zákonné lhůtě a adresována Vrchnímu soudu v Praze, se žalobce domáhal přezkoumání rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. 11. 2001, č. j. 28145/2001, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 9. 2001, zn. 24630/2001, jímž bylo žalobci odepřeno poskytnutí požadovaných informací o projektech pokusů na zvířatech v létech 1998 – srpen 2001, kromě seznamu členů komise pro ochranu zvířat, který žalobce obdržel.

Žalobce namítal, že odůvodnění napadeného rozhodnutí nesplňuje základní požadavky přesvědčivosti, srozumitelnosti a přezkoumatelnosti podle správního řádu či občanského soudního řádu, neboť je v něm pouze uvedeno, že poskytnutí požadovaných projektů není možné podle § 11 odst. 2 písm. a/ zákona o svobodném přístupu k informacím, protože tyto projekty nelze předávat třetím osobám. Z odůvodnění rozhodnutí ale není vůbec zřejmé,

z jakého skutkového stavu žalovaný vycházel, čím ho měl podložený, jakými právními a logickými úvahami se řídil, a jaké další předpisy k rozhodnutí použil nebo nepoužil.

Žalobce provedl rozbor ustanovení § 11 odst. 2 písm. a/ zákona o svobodném přístupu k informacím, jež se dle jeho názoru vztahuje jen k povinnému subjektu (žalovanému) a nikoli k třetím osobám. Pro použití citovaného ustanovení je pak rozhodné, zda povinný subjekt disponuje požadovanými informacemi na základě výkonu své pravomoci (tzn., zda mu je třetí osoby byly povinny předat podle zvláštního zákona), anebo jimi disponuje jen proto, že mu je třetí osoby sdělily z vlastní vůle dobrovolně a přitom si nepřály jejich šíření. V dané věci se dle žalobce jedná o první případ. Třetími osobami byly například S. z. ú., o. a k. h. s. a některé státní nemocnice. Pokud tyto osoby usilovaly o provedení pokusů na zvířatech, musely k tomu získat podle zákona č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání povolení, které jim žalovaný udělil na základě předloženého projektu pokusů a po vyjádření odborné komise. Je tedy zřejmé, že třetí osoby byly povinny poskytnout žalovanému projekty svých pokusů. Z těchto důvodů bylo použití § 11 odst. 2 písm. a/ zákona o svobodném šíření informací ze strany žalovaného mylné.

Pokud pak žalovaný odůvodnění rozhodnutí dále doplnil o tvrzení, že požadované informace nelze poskytnout ani podle § 11 odst. 2 písm. c/ zákona o svobodném přístupu k informacím, protože by došlo k porušení obchodního tajemství, žalobce rovněž vytýkal nepřezkoumatelnost rozhodnutí, neboť žalovaný neuvedl pro své tvrzení žádné právní argumenty. Nesdělil, čím jsou v dané věci naplněny skutkové náležitosti obchodního tajemství, a z jakých důvodů a důkazů má uvedenou skutkovou náplň za prokázanou. Žalobce zastával názor, že požadované informace ve skutečnosti neobsahují obchodní tajemství vůbec nebo jen fragmentární, a to výjimečně v některých specifických částech, a ještě za podmínek splnění všech pojmových náležitostí obchodního tajemství podle § 17 obchodního zákoníku. Kdyby snad přesto zbýval důvod k odepření informací s ohledem na obchodní tajemství, měl žalovaný obchodní tajemství z poskytnutých informací vyloučit a ve smyslu § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím žalobci poskytnout alespoň zbylé informace. To ale žalovaný neučinil.

Ze všech těchto důvodů, které byly v žalobě ještě podrobněji rozvedeny, žalobce navrhoval zrušení rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. 11. 2001, č. j. 28145/2001 a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Zároveň požadoval přiznání náhrady nákladů řízení v celkové výši 4650 Kč.

Žalovaný ve vyjádření ze dne 31. 5. 2002 uváděl, že žalobcově žádosti o poskytnutí informací bylo zčásti vyhověno.Pokud jde o projekty pokusů, jedná se o materiály, které byly žalovanému poskytnuty subjekty, jímž zákon neukládá povinnost poskytovat tyto informace veřejnosti, a proto žalovaný není povinným subjektem k poskytování uvedených informací.

Žalovaný vydává povolení k použití pokusných zvířat pro projekty základního výzkumu, vyhledávacího výzkumu, testací, bezpečnostních záruk a výuky podle ustanovení § 23 odst. 1 písm. a/ zákona na ochranu zvířat proti týrání. U převážné většiny projektů pokusů se konkrétní údaje týkají oblasti vývoje a výzkumu v medicíně, na které jsou často přiděleny účelové finanční prostředky, a tak jde jednoznačně o duševní vlastnictví předkladatelů, jež je nutno chránit. Všichni posuzovatelé jsou vázáni mlčenlivostí a předkladatelé nedali svolení ke zveřejňování poskytnutých informací. Informace, o něž má zájem žalobce, poskytují žalovanému subjekty soukromého práva v rámci řízení o udělení povolení.

Nahlížení do spisů týkajících se správního řízení je upraveno a určitým způsobem omezeno v ustanovení § 23 správního řádu. Naproti tomu ustanovení § 23 zákona na ochranu zvířat proti týrání je možno považovat za speciální právní úpravu v oboru povolení. S ohledem na znění ustanovení § 28 odst. 4 téhož zákona se lze na správní řád odvolávat pouze při projednávání přestupků z úseku zákona ochranu zvířat proti týrání.

Případné porušení obchodního tajemství může konstatovat jen soud. Porušení může mít pro povinný subjekt rozsáhlé důsledky, a tak ho nelze vinit z toho, že v případě, kdy by se plná informovanost mohla výrazným způsobem dotknout právě třetích stran, vyhovuje žádosti o poskytnutí informace pouze částečně. Žadatel má vždy možnost využít ustanovení § 16 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím a nechat věc přezkoumat soudem podle ustanovení § 247 a následujících občanského soudního řádu. Při aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím je povinný subjekt odpovědný nejen za to, že odmítne informace poskytnout, ale i tehdy, když je poskytne v širším rozsahu, než umožňují jiné související právní předpisy.

Z uvedených důvodů žalovaný navrhoval zamítnutí žaloby. K vyjádření přiložil správní spis.

Při řešení dané věci je dle názoru Nejvyššího správního soudu namístě nejdříve připomenout, že dne 1. 1. 2003 vstoupila v České republice v účinnost nová právní úprava správního soudnictví uskutečněná zákonem č.150/2002 Sb. soudní řád správní (dále jen „s. ř. s“), kterou byl kromě jiného zřízen Nejvyšší správní soud (do dne 31. 12. 2002 bylo správní soudnictví upraveno v páté části o. s. ř.).

Dále je nutno uvést, že vzhledem k tomu, že Vrchní soud v Praze, jenž byl dle původní právní úpravy správního soudnictví k vyřízení této žaloby věcně i místně příslušným soudem, do dne 31. 12. 2002 o žalobě nerozhodl, převzal tuto neuzavřenou věc k dokončení řízení a k vydání rozhodnutí Nejvyšší správní soud (§ 132, § 130 odst. 1 s. ř. s.), který v řízení postupoval podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního s. ř. s., jenž upravuje řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu (§ 65 a následující citovaného normativního aktu).

Nejvyšší správní soud považuje rovněž za nezbytné úvodem připomenout, že předmětem napadeného rozhodnutí ministra zdravotnictví (ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví) byla problematika svobodného přístupu k informacím, tedy (části) jednoho z politických práv zakotvených v ustanovení čl. 17 odst. 1, 5 Listiny základní práv a svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky. Konkrétně se jednalo o poskytování informací v průběhu roku 2001 povinným subjektem - státním orgánem (Ministerstvem zdravotnictví) na základě žádosti žadatele (žalobce), které bylo z hlediska procesního práva upraveno jednak v zákoně č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (dále pouze „zákon o svobodném přístupu k informacím„), a jednak v zákoně č. 71/1967 Sb. o správním řízení (dále jen „správní řád“), a jež bylo z pohledu hmotného práva upraveno v zákoně o svobodném přístupu k informacím.

Dále považuje Nejvyšší správní soud za potřebné uvést, že ještě předtím, než mohl přistoupit k posouzení vlastní důvodnosti žaloby, musel ze své úřední povinnosti nejdříve zkoumat, zda napadené rozhodnutí ministra zdravotnictví (ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví) je vůbec přezkoumatelné, tzn., zda je srozumitelné a odůvodněné.

Nejvyšší správní soud ovšem pro úplnost dodává, že nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí rovněž namítal žalobce.

Rozhodnutí je nepřezkoumatelné buď pro nesrozumitelnost (nelze seznat určitý a jednoznačný výrok, jde o výrok s obsahem rozporuplným, nevykonatelným a podobně,) nebo pro nedostatek důvodů (odůvodnění je rozporu s výrokem, nebo uvádí jiné důvody než ty, v nichž má mít dle zákona oporu, odůvodnění postrádá rozhodný důvod pro výrok, bez něhož nelze dospět k učiněnému závěru, či neobsahuje-li žádné hodnocení provedených důkazů a závěr z nich učiněný, popřípadě závěr učiněný z nich neplyne).

Žalobou napadené rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. 11. 2001, č. j. 28145/2001 je dle názoru Nejvyššího správního soudu nutno hodnotit ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 9. 2001, č. j. 24630/2001, protože oba tyto jednostranné konkrétní správní úkony tvořily jeden celek, neboť ministr zdravotnictví svým rozhodnutím ze dne 8. 11. 2001, č. j. 28145/2001 žalobcův rozklad ze dne 11. 10. 2001 směřující proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 9. 2001, č. j. 24630/2001 zamítl a zpochybněné rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví potvrdil.

Nejdříve proto byla zjišťována přezkoumatelnost rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví. Po jeho posouzení dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tento správní úkon je jednak nesrozumitelný, a jednak, že trpí i nedostatkem důvodů.

Z úvodní části (ze záhlaví) rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví vyplývá, že se zabývalo žádostí žalobce ze dne 7. 9. 2001(zároveň se ale poukazuje na žalobcovu žádost ze dne 30. 8. 2001) o informace dle zákona poskytování informací. Ve správním spisu je přitom založena pouze žádost žalobce ze dne 4. 9. 2001, jež byla doručena Ministerstvu zdravotnictví dne 7. 9. 2001, a tak je nepochybné, že údaj Ministerstva zdravotnictví o žádosti žalobce ze dne 30. 8. 2001 nemá oporu v předloženém správním spisu.

Předmětnou žádostí (ze dne 4. 9. 2001) se žalobce domáhal poskytnutí jak seznamu členů rezortní komise pro ochranu zvířat při Ministerstvu zdravotnictví, tak i projektů pokusů na zvířatech za roky 1998, 1999, 2000 a části projektů za rok 2001 (do měsíce srpna).

Z posuzovaného rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví je patrné, že tento správní orgán žalobcově žádosti zčásti nevyhověl, a tak je zřejmé, že se jednalo o rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, v němž je kromě jiného uvedeno, že pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá o tom ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí.

V ustanovení § 15 odst. 2 téhož zákona je stanoveno, že rozhodnutí musí obsahovat označení povinného subjektu, číslo jednací a datum vydání rozhodnutí, označení příjemce rozhodnutí, výrok s uvedením právních předpisů, podle nichž bylo rozhodováno, odůvodnění každého omezení práva na informace, poučení o místu, době a formě podání opravného prostředku, vlastnoruční podpis pověřeného pracovníka povinného subjektu s uvedením jména, příjmení a funkce.

Současně nelze přehlédnout obsah ustanovení § 20 odst. 4 stejného zákona, v němž bylo zakotveno, že pokud tento zákon nestanoví jinak, vztahuje se na počítání lhůt a na řízení podle § 15 a § 16 správní řád, s výjimkou ustanovení o obnově řízení a o přezkoumávání rozhodnutí mimo odvolací řízení.

Pokud jde o vlastní výrok rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, které bylo adresováno žalobci, je v něm uvedeno: „O Vaší žádosti ze dne 30. 8. 2001 bylo rozhodnuto takto: Žádosti se vyhovuje jen zčásti. Zasíláme Vám informace, které lze poskytnout“.

V odůvodnění tohoto rozhodnutí bylo uvedeno, že požadované informaci – poskytnutí projektu za roky 1998, 1999, 2000 a 2001 nelze vyhovět, neboť tyto materiály byly Ministerstvu zdravotnictví poskytnuty osobami, kterým zákon neukládá povinnost poskytovat tyto informace.

Pouze se okraj na vhodné ještě dodat, že za odůvodněním rozhodnutí je připojeno poučení o možnosti jeho přezkoumání prostřednictvím rozkladu. Pod naznačeným poučením je připojeno sdělení, jehož obsah má být vyhověním části žalobcovy žádosti o poskytnutí jmenného seznamu členů rezortní komise pro ochranu zvířat při Ministerstvu zdravotnictví.

Z toho, co bylo nyní uvedeno je dle názoru Nejvyššího správního soudu zřejmé, že popsané rozhodnutí je především nesrozumitelné, protože jeho výrok je rozporuplný. Z úvodní částí rozhodnutí totiž vyplývá, že jím bylo rozhodováno o celé žádosti žalobce o poskytnutí informací, avšak v rozporu s tím obsahuje vlastní výrok rozhodnutí pouze obecné tvrzení o vyhovění části žádosti žalobce, a to ještě žádosti ze dne 30. 8. 2001, jež nebyla ve správním spisu nalezena, jak bylo v tomto rozsudku již řečeno. Naproti tomu výrok vůbec neobsahuje rozhodnutí o nevyhovění další konkrétní části žalobcovy žádosti s uvedením právních předpisů, na jejichž základě bylo takto rozhodnuto, a to přesto, že odůvodnění rozhodnutí se zabývá právě jen otázkou neposkytnutí části požadované informace.

Z nyní uvedeného důvodu je rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost.

V této souvislosti považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné ještě připomenout, že zákon o svobodném přístupu k informacím je koncipován tak, že povinný subjekt vydá rozhodnutí (tzn. má pravomoc vydat takový správní úkon) pouze při nevyhovění (úplném nebo i částečném) žádosti žadatele o poskytnutí informace a nikoli i při vyhovění žádosti (§ 15 odst. 1 tohoto normativního aktu).

Rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví je ovšem současně nepřezkoumatelné i pro nedostatek důvodů.

Jak bylo v tomto rozsudku již výše řečeno obsahuje odůvodnění rozhodnutí tvrzení o tom, proč žalobci nebyly poskytnuty projekty pokusů za léta 1998, 1999, 2000 a 2001 se stručným důvodem. Uvedený závěr však nemá žádnou oporu ve výroku rozhodnutí, které se zabývá výlučně částečným vyhověním žalobcovy žádosti.

Navíc je třeba dodat, že Ministerstvo zdravotnictví v odůvodnění rozhodnutí neuvedlo, které skutečnosti byly podkladem rozhodnutí, jakými úvahami bylo vedeno při hodnocení důkazů a při použití právních předpisů, na základě kterých rozhodovalo (§ 47 odst. 3 správního řádu). Důkazy přitom mělo hodnotit podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti (§ 34 odst. 5 správního řádu).

Jak bylo v předchozí části tohoto rozsudku již opakovaně řečeno, vydal ministr zdravotnictví na základě rozkladu žalobce rozhodnutí, kterým rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví potvrdil. Ministr zdravotnictví tedy naznačená pochybení Ministerstva zdravotnictví sám nenapravil, i když mu to zákonná úprava dovolovala. Rozkladem napadené rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví totiž mohl svým rozhodnutím změnil anebo rozhodnutí zrušit a věc vrátit Ministerstvu zdravotnictví k dalšímu řízení (§ 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, § 61, § 59 odst. 2, 3 správního řádu), Ministr zdravotnictví však takto nepostupoval, a proto je zřejmé, že i jeho rozhodnutí trpí stejnými vadami, jako rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví, což ve svém důsledku znamená, že je rovněž je nepřezkoumatelné.

I když to nemělo vliv na přezkoumatelnost rozhodnutí, je zároveň potřebné dodat, že v rozporu se zákonnou úpravou neobsahovalo rozhodnutí ministra zdravotnictví poučení o tom, zda je konečné anebo, zda se lze proti němu odvolat (§ 47 odst. 5 správního řádu). Proti rozhodnutí ministra zdravotnictví o rozkladu žalobce sice nebylo možno se odvolat, to však neznamená, že rozhodnutí o rozkladu nemělo v uvedeném směru obsahovat poučení (§ 47 odst. 4 správního řádu).

Nepřezkoumatelnost posuzovaného rozhodnutí ministra zdravotnictví (ve spojení s rozhodnutím Ministerstva zdravotnictví) je vážnou vadou správního řízení. V jejím důsledku vydal Nejvyšší správní soud rozsudek, kterým zrušil rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 8. 11. 2001, č. j. 28145/2001. S ohledem na to, že stejnou právní vadou trpělo i rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví ze dne 26. 9. 2001, zn. 24630/ 2001, přistoupil Nejvyšší správní soud i ke zrušení tohoto rozhodnutí a zároveň věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení (§ 76 odst. 1 písm. a/, § 78 odst. 1, 3, 4 s. ř. s. – výrok č. I rozsudku). Jen pro úplnost je vhodné dodat, že stejným způsobem by musela být obě rozhodnutí posouzena i dle právní úpravy správního soudnictví, jež byla účinná do dne 31. 12. 2002 (§ 250f odst. 1 písm. a/, § 250j odst. 2 o. s. ř.).

V dalším řízení bude žalovaný vázán názorem Nejvyššího správního soudu o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Z důvodu nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí nebylo možno zkoumat opodstatněnost jednotlivých žalobních bodů (věcných námitek), které žalobce zařadil do žaloby.

I tak ale žalobce dosáhl v řízení plného procesního úspěchu (dle jeho žaloby bylo zrušeno celé napadené rozhodnutí žalovaného), a proto Nejvyšší správní soud žalovanému (jenž naproti tomu neměl v řízení procesní úspěch) uložil, aby žalobci zaplatil na nákladech řízení celkovou částku 4650 Kč, jež spočívá v zaplaceném soudním poplatku 1000 Kč, paušální odměně advokáta ve výši 3500 Kč a dvou jeho paušálních náhradách po 75 Kč (§ 60 odst. 1 s. ř. s, § 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., kterou se stanoví paušální sazby výše odměny za zastupování účastníka advokátem nebo notářem při rozhodování o náhradě nákladů řízení v občanském soudním řízení, a kterou se mění vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách za poskytování právních služeb /advokátní tarif/,ve znění pozdějších předpisů, § 13 odst. 3 advokátního tarifu – výrok č. II).

Žalovaný je povinen uhradit žalobci náklady řízení v celkové částce 4650 Kč ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jeho zástupce JUDr. Aleše Janů,

advokáta se sídlem v Táboře, Husově náměstí 531 (§ 64 s. ř. s. k § 149 odst. 1 o. s. ř. ve znění účinném ode dne 1. 1. 2003).

Vzhledem k tomu, že rozhodnutí žalovaného bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, nebylo nutno k vydání rozsudku nařizovat jednání, neboť zákon takový procesní postup výslovně připouštěl (§ 76 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.).

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 19. 2. 2004

JUDr. Petr Příhoda
předseda senátu