

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **Ing. J. H.**, zastoupeného Mgr. Janou Gavlasovou, advokátkou se sídlem Chýně, Západní 449, proti žalovanému **Ministerstvu zdravotnictví**, se sídlem Praha 2, Palackého náměstí 375/4, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 9. 9. 2014, č. j. 5 A 199/2013 - 33,

takto:

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:

Žalobce se žalobou podanou u Městského soudu v Praze (dále též jen „městský soud“) domáhal ochrany proti nečinnosti ze strany Ministerstva zdravotnictví (dále jen „žalovaný“) a usiloval o to, aby městský soud žalovanému uložil povinnost vydat rozhodnutí o žádosti žalobce o poskytnutí informace [v režimu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“)] ze dne 15. 11. 2012, a to do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Městský soud tuto žalobu rozsudkem ze dne 9. 9. 2014, č. j. 5 A 199/2013 - 33, zamítl.

Městský soud v napadeném rozsudku nejprve zrekapituloval všechny žádosti o poskytnutí informací, které žalovaný od žalobce v období od prosince roku 2011 do listopadu roku 2012 obdržel. Předmětem žaloby je žádost o informaci ze dne 15. 11. 2012,

(již čtvrtá v pořadí) která se upíná ke způsobu vyřízení (již čtvrtá v pořadí) žádosti o informaci podané dne 27. 12. 2011; tato první žádost podle názoru žalobce nebyla dosud řádně vyřízena. V žádosti ze dne 15. 11. 2012 tak žalobce pokládá žalovanému celkem čtyři dotazy, a to: 1) kdy bylo na jeho žádost ze dne 27. 12. 2011 reagováno a kdy byla tato žádost plnohodnotně vyřízena, 2) kdy došlo ke zveřejnění informací poskytnutých dle této žádosti, 3) kdy byly vyřízeny stížnosti odeslané žalobcem dne 13. 1. 2012, 5. 2. 2012 a 3. 5. 2012, 4) kdy byla vyřízena žalobcem podaná žádost o opatření proti nečinnosti ze dne 24. 9. 2012 [podle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád")]. Protože žalovaný na žádost ze dne 15. 11. 2012 nereagoval, podal žalobce dne 20. 12. 2012 stížnost, na niž žalovaný odpověděl přípisem ze dne 27. 12. 2012, č. j. MZDR 41474/2012-2/PRO. V něm shrnul, že žádost o informace ze dne 15. 11. 2012 již byla vyřízena, o jejím vyřízení byl žalobce vyrozuměn, a proto není důvod se zabývat obsahově shodnými podáními. Na tomto podkladě proto městský soud vyhodnotil, že žalobce žádal informace o tom, jak byla žalovaným vyřízena jiná jeho žádost a s odkazem na § 2 odst. 3 informačního zákona a na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007-78 (všechny rozsudky tohoto soudu jsou dostupné z http://www.nssoud.cz) dospěl k závěru, že takový postup informačnímu zákonu neodpovídá. K získání informací o řízení, jehož je žadatel sám účastníkem, totiž slouží institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. Prostřednictvím této procedury se lze se stavem správního řízení seznámit z titulu účastenství v řízení, nikoli zprostředkovaně, skrze informační zákon. S ohledem na dikci § 2 odst. 4 informačního zákona se navíc povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí či vytváření nových informací, a proto nemá smysl se dotazovat, jak byla či bude vyřízena určitá věc, proč správní orgán zvolil určitý postup v řízení, proč vyřízení stížnosti trvalo delší dobu či zda správní orgán vzal v úvahu stanovisko Veřejného ochránce práv; k tomu slouží jiná procesní oprávnění účastníka řízení. Městský soud dále s odkazem na § 37 odst. 1 správního řádu poukázal na povinnost správního orgánu posuzovat podání podle jejich skutečného obsahu, která v daném konkrétním případě ústí v povinnost žalovaného vyzvat žalobce k součinnosti a dohodnout s ním termín, způsob a další podrobnosti nahlédnutí do spisu.

V další části odůvodnění napadeného rozsudku se městský soud podrobně vyjádřil k počtu a povaze žádostí o informace, které k žalovanému od žalobce směřovaly. Konstatoval, že z obsahu správního spisu je patrné, že žalobce subjektivně není spokojen s prací Hygienické stanice hlavního města Prahy a že vůči této instituci podává stížnosti; základním problémem přitom je patrně hlučnost jisté provozovny v Praze 6. V tomto kontextu městský soud podotkl, že ač je právo na informace zaručeno Ústavou a realizováno pomocí informačního zákona, nejedná se o vhodný a legitimní nástroj řešení výše popsaných problémů. Pokud je totiž smyslem a účelem žádostí o informace vytváření nátlaku na žalovaného, lze hovořit o šikanózním výkonu práva. Městský soud dále shledal jako nedůvodný požadavek žalobce, aby ve věci *„odmítl provést důkaz celým správním spisem"*. Uvedl, že jednotlivé žádosti spolu úzce souvisejí, a proto také byl ve věci veden jeden spis, který byl následně jako celek předložen soudu. Za pravdu nedal ani žalobnímu bodu, jímž žalobce namítal, že za žalovaného v řízení před soudem patrně jedná k tomu nezpůsobilá osoba. Uvedl, že vyjádření žalovaného k žalobě je pouhým procesním institutem, který může soudu posloužit k objasnění věci, ale nejde o zásadní činitel úspěšnosti žaloby. Bez ohledu na to však předmětné vyjádření podepsal Mgr. J. B., který

byl (podle „*Organizačního řádu Ministerstva zdravotnictví*“) v té době zástupcem ředitele právního odboru.

Proti tomuto rozsudku nyní brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž odkazuje na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti především nesouhlasí s názorem, že podání ze dne 15. 11. 2012, nazvané jako „žádost o informaci“, bylo ve skutečnosti žádostí o nahlížení do spisu. I kdyby tomu tak bylo, pak i v tomto případě by žalovaný zůstal nečinný, protože stěžovateli nesdělil, jak na jeho žádost o informaci nahlíží, a nevyzval ho k nahlédnutí do spisu. Stěžovatel dále rekapituluje, že dne 20. 12. 2012 doručil žalovanému stížnost proti nečinnosti podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona, která nebyla vyřízena v zákonem stanovené lhůtě, a proto měla být předána nadřízenému orgánu žalovaného (tj. ministru zdravotnictví). Ani ten se však ke stížnosti nevyjádřil. Argumentace městského soudu, že stěžovatelovo podání ze dne 15. 11. 2012 nepředstavuje žádost o poskytnutí informací, je v rozporu se závěrem rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 1 Ans 4/2013 - 27, v němž tento soud připustil, že aplikaci informačního zákona nebrání, pokud se stěžovatel domáhá informace o vyřízení svých vlastních předchozích podání. Naproti tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 - 78, o nějž se opírá městský soud, je vzhledem ke skutkovým a právním souvislostem nyní projednávané věci nepřiléhavý, neboť v tehdy řešené věci žadatel výslovně žádal o seznámení s obsahem spisu, o což ale stěžovatel ve věci nyní souzené neusiloval. Jeho záměrem bylo získat informace o způsobu vyřízení jeho podnětu, nikoli se seznámit s obsahem celého spisu či mít jeho kopii k dispozici.

Stěžovatel dále, ve shodě se žalobou, trvá na tom, že z předloženého správního spisu jsou relevantní toliko listiny pod pořadovými čísly 44 (nazvaná jako „*Stížnost na postup při vyřizování žádosti dle zákona 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím*“) a 46 (označená jako „*Vyřízení dvou podání ze dne 15. 11. 23012 nazvaných ‚Urgence vydání usnesení‘ a ‚Žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb...*“), respektive listina číslo 37 (*„Žádost o informace dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*“), která však již byla předložena stěžovatelem. Nesouhlasí proto s postupem městského soudu, který provedl veškeré listinné důkazy s tím, že spolu vzájemně souvisejí, a je naopak přesvědčen, že se zabývá podáními, které s projednávanou věcí nemají co do činění. Stěžovatel v této souvislosti upozorňuje, že listina č. 46 obsahuje sdělení o tom, že opatření proti nečinnosti byla řádně vyřízena sdělením ze dne 12. 10. 2012 pod č. j. MZDR 36414/2012-2/PRO, avšak nepředstavuje vyřízení žádosti o poskytnutí informací ze dne 15. 11. 2012, natož stížnosti ze dne 20. 12. 2012 (listiny č. 44), ale pouze reakci na stěžovatelovo podání ze dne 15. 12. 2012, nazvané jako „*Urgence vydání usnesení*“. Ačkoli z nadpisu listiny č. 46 se může zdát, že se tato listina má vztahovat i k podání nazvanému jako „*Žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb.*“ (rovněž z data 15. 12. 2012), ze samotného jejího textu nic takového patrné není. Stěžovatel pak městskému soudu vytýká, že se výše uvedenými žalobními námitkami vůbec nezabýval. Dodal, že pokud se žalovaný domníval, že žádost ze dne 15. 11. 2012 je obsahově shodná s předchozími podáními (což stěžovatel popírá), měl stěžovateli bezodkladně sdělit, že požadované informace již obdržel.

Stejně tak, obdrží-li žalovaný stížnost, nesmí ji vyřizovat sám, ale musí ji předložit nadřízenému orgánu.

Stěžovatel znovu vysvětluje, že listina č. 46 představuje jedinou reakci na jeho žádost o poskytnutí informace ze dne 15. 11. 2012. Uvádí se v ní, že je shodná s předchozími žádostmi a že se stěžovateli na jeho otázky již dostalo odpovědi, a to v přípisu ze dne 12. 10. 2012; ten však žádnou odpověď na stěžovatelovy dotazy neobsahuje. Stěžovatel dodává, že dodnes nebylo reagováno ani na jeho stížnost ze dne 20. 12. 2012 na nesprávný úřední postup žalovaného.

Rovněž se stěžovatel ohrazuje proti spekulacím, že jeho podání jsou motivována šikanózními úmysly. Je přesvědčen, že pokud je postup žalovaného a dalších správních orgánů liknavý a nekvalitní, logickým vyústěním je série listin, které by nebylo nutné sepisovat a zasílat, kdyby byl prvotní podnět vyřízen řádně a včas.

Trvá také na tom, že vyjádření žalovaného není podáno k tomu oprávněnou osobou. Na rozdíl od soudu nemá možnost zjistit, kdo touto oprávněnou osobou byl, a proto spoléhá, že tyto údaje zjistí soud. Ze všech výše uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k novému projednání a rozhodnutí.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že při posuzování podání ze dne 15. 11. 2012 vycházel z projevu stěžovatelovy vůle, tedy z úmyslu získat určité informace, aniž by bylo nutné se seznámit fyzicky s obsahem celého správního spisu. Žalovaný se nebrání diskuzi nad povahou výše uvedeného podání, avšak důrazně odmítá, že by žádost stěžovatele nevyřídil, o čemž svědčí obsáhlá dokumentace. Je přesvědčen, že položené otázky zodpověděl, žádosti vyřídil a také o ostatních podáních rozhodl. I proto trvá na tom, že relevantní je v souzené věci dokumentace celá, neboť to byl žalobce, kdo se rozhodl vršit žádosti a stížnosti, přičemž jednou byla povinným subjektem krajská hygienická stanice a Ministerstvo zdravotnictví orgánem nadřízeným, jindy bylo povinným subjektem Ministerstvo zdravotnictví a nadřízeným orgánem ministr zdravotnictví. Žalovaný připustil, že četnost podání ztěžuje orientaci v nich a může způsobovat prodlení ve lhůtách pro jejich vyřízení, ale to patrně stěžovatel zamýšlel. Stěžovatel nadto nikdy nebyl s žádným vyřízením spokojen, a proto podával další žádosti, stížnosti, opatření proti nečinnosti či jejich kombinace. K námitce, že si žalovaný přisvojoval kompetence nadřízeného orgánu (tj. ministra zdravotnictví), žalovaný uvádí, že za určitých okolností může stížnost vyřizovat sám povinný subjekt (viz § 16a odst. 5 informačního zákona); podstatná je přitom materiální stránka způsobu vyřízení, tj. zda byla či nebyla stížnost důvodná. K namítanému nedostatku kompetence, nad rámec toho, co již k tomuto žalobnímu bodu uvedl městský soud, odkazuje žalovaný na *Organizační řád Ministerstva zdravotnictví*, z něhož vyplývá, že do působnosti právního odboru spadá zastupování Ministerstva zdravotnictví v soudních sporech; Mgr. B. byl toho času zástupcem ředitele právního odboru a jeho jmenování do této funkce bylo soudu rovněž doloženo. Konečně stran odkazu stěžovatele na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 7. 2013, č. j. 1 Ans 4/2013 - 27, se žalovaný domnívá, že závěry v něm uvedené nejsou zcela přiléhavé pro nyní projednávanou věc, neboť k vyřízení stěžovatelových žádostí nakonec došlo. Ztratil-li stěžovatel orientaci ve svých mnohačetných podáních

a reakcích žalovaného na ně, nelze to klást žalovanému k tíži. Ze všech uvedených důvodů proto žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítnul.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost není důvodná.

Stěžovatel v kasační stížnosti mj. namítá, že se městský soud vůbec nezabýval žalobní námitkou, podle níž žalovaný v listině čl. 46 ze dne 27. 12. 2012, označené jako *„Vyřízení dvou podání ze dne 15. 11. 23012 nazvaných ‚Urgence vydání usnesení' a ‚Žádost o informace dle zákona č. 106/1999 Sb...*" reagoval nikoli na žádost stěžovatele o poskytnutí informace ze dne 15. 11. 2012, ale na stěžovatelovo podání z téhož dne, nazvané jako *„Urgence vydání usnesení*" (pozn.: naposledy zmíněné podání se vztahuje k žádosti o informace, která není předmětem tohoto řízení). K této námitce Nejvyšší správní soud předně uvádí, že soudní praxe často kolísá v tom, jak na deficity odůvodnění, spočívající v nevypořádání některého z žalobních bodů, nahlížet (jsou-li zjištěny). Přestože je nepřezkoumatelnost rozhodnutí pro nedostatek důvodů pojmově spjata s nedostatečností skutkových důvodů, o něž se takové rozhodnutí opírá, v praxi jsou za nepřezkoumatelnost často označovány i situace, kdy správní soud určitou žalobní námitku zcela opomene. Lze nicméně konstatovat, že nevypořádání některé z žalobních námitek je jednou z forem procesních pochybení soudu ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., mezi které patří mj. i nepřezkoumatelnost. Zdejší soud rovněž konstantně judikuje, že zpravidla teprve poté, dospěje-li k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné a zároveň nevykazuje ani jiné procesní vady ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz například rozsudek ze dne 8. 3. 2005, č. j. 3 As 6/2004 - 105, publikovaný pod č. 617/2005 Sb. NSS).

Pokud jde o zmiňované tvrzení stěžovatele, zde především nelze přehlédnout, že v řízení před městským soudem stěžovatel uvedenou námitku v žalobě neuplatil. Poprvé tak učinil až v replice ze dne 4. 2. 2014, v níž reagoval na vyjádření žalovaného k žalobě. Podle § 71 odst. 1 písm. d) s. ř. s., v návaznosti na § 75 odst. 2 větu první s. ř. s., přitom platí, že rozšíření žalobní argumentace po uplynutí lhůty k podání žaloby je nepřípustné (k ústavní konformitě tohoto ustanovení viz například nález Ústavního soudu ze dne 6. 2. 2007, sp. zn. I. ÚS 531/05). Uvedená procesní restrikce nicméně nedopadá na případy, kdy žalobce po lhůtě pro podání žaloby pouze rozvede či upřesnění stávající (rozuměj včas uplatněnou) žalobní argumentaci, a to zejména v reakci na procesní stanovisko protistrany, jako tomu bylo i v souzeném případě.

Stěžovateli lze dát za pravdu, že městský soud skutečně na tuto námitku v hodnotící části odůvodnění napadeného rozsudku výslovně nereagoval. Pouze v rekapitulační části, v níž pro lepší srozumitelnost shrnul obsah napadeného rozhodnutí, žaloby a podaných vyjádření, konstatoval, že *„na obě podání* [tj. jak na podání ze dne 15. 11. 2012, nazvané jako *„Urgence vydání usnesení*", tak na podání z téhož dne, nazvané jako *„Žádost o informace dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*"] *bylo reagováno*

přípisem ministerstva ze dne 27. 12. 2012". Obsah stěžovatelovy repliky ze dne 4. 2. 2014, v níž stěžovatel upřesnil, že z přípisu ze dne 27. 12. 2012 nevyplývá, že se vztahuje i k jiné listině než k „*Urgenci vydání usnesení*", nicméně městský soud do rekapitulační části odůvodnění nepromítl, a proto nelze s jistotou říci, zda stěžovatelovo dodatečné upozornění vůbec vzal v potaz. Nejvyšší správní soud je přesto přesvědčen, že k naplnění kasačního důvodu podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nemůže dojít jen tím, že soud uvede nepřesné nebo neúplné informace v rekapitulační části napadeného rozsudku. Co se týče hodnotící části rozsudku, z té zcela jasně vyplývá, že veškeré úvahy městského soudu vycházejí z premisy, že podání žalobce ze dne 15. 11. 2012, nazvané jako „*Žádost o informace dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*", je nutno posoudit podle jeho skutečného smyslu a obsahu, bez ohledu na jeho formální označení (§ 37 odst. 1 správního řádu), a to jako žádost o nahlížení do spisu, nikoli jako žádost o informaci podle informačního zákona. Městský soud na straně čtvrté v odstavci šestém výslovně uvedl, že toto podání „*neodpovídá zákonu o svobodném přístupu k informacím*", a tím určil směr, kterým se bude jeho další argumentace ubírat; fakticky tedy odsunul jako bezpředmětné všechny dílčí námitky, které se týkaly způsobu, jak mělo být s tímto podáním naloženo, podléhalo-li by režimu informačního zákona.

Přestože tedy předmětný argument stěžovatele nebyl v odůvodnění napadeného rozsudku městským soudem výslovně vypořádán, neznamená to, že by se jednalo o deficit, který by měl bez dalšího za následek jeho nezákonnost. K minimálním požadavkům na odůvodnění soudního rozhodnutí se zdejší soud vyjádřil například v rozsudku ze dne 28. 5. 2009, č. j. 9 Afs 70/2008 – 130, kde konstatoval, že „*[p]řestože je třeba na povinnosti dostatečného odůvodnění rozhodnutí z hlediska ústavních principů důsledně trvat, nemůže být chápána zcela dogmaticky. Rozsah této povinnosti se totiž může měnit podle povahy rozhodnutí a musí být posuzován ve světle okolností každého jednotlivého případu. Zároveň tento závazek nemůže být chápán tak, že vyžaduje za všech okolností podrobnou odpověď na každý jednotlivý argument účastníka.*" Obdobně se z rozsudku ze dne 25. 3. 2010, č. j. 5 Afs 25/2009 – 98, publikovaném pod č. 2070/2010 Sb. NSS, podává, že „*[s]oud, který se vypořádává s (...) argumentací, ji nemůže jen pro nesprávnost odmítnout, ale musí také uvést, v čem konkrétně její nesprávnost spočívá (...). Na druhou stranu podle ustálené judikatury nelze povinnost soudu řádně odůvodnit rozhodnutí chápat tak, že musí být na každý argument strany podrobně reagováno.*" Za situace, kdy je zřejmé, že městský soud vůbec nepřijal argumentaci stěžovatele, vycházející z předpokladu, že jeho žádost měla být vyřízena v režimu informačního zákona, nelze mu vytýkat, že se výslovně nevyjádřil k dílčí žalobní námitce, která vycházela ze zcela odlišných premis.

Přejde-li nyní Nejvyšší správní soud k námitkám podřaditelným pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy k tvrzenému nesprávnému posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, na prvním místě je třeba zhodnotit správnost úvahy městského soudu, že podání ze dne 15. 11. 2012, nazvané jako „*Žádost o informace dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*", nebylo po obsahové stránce žádostí o informaci ve smyslu § 13 informačního zákona, ale žádostí o nahlédnutí do spisu podle § 38 správního řádu.

Nejvyšší správní soud se plně ztotožňuje s městským soudem v tom, že na výše uvedenou žádost se informační zákon vůbec nepoužije. Ačkoli je toto podání formálně

označeno jako „*Žádost o informace podle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*“, z jeho obsahu je evidentní, že se stěžovatel nedomáhá poskytnutí údajů týkajících se působnosti žalovaného či orgánů jemu podřízených tak, jak předpokládá § 2 informačního zákona, ale podrobného sdělení, jakým způsobem mu byly či nebyly poskytnuty údaje v minulosti požadované na podkladě jiné žádosti. Obsah podání ze dne 15. 11. 2012 tedy nasvědčuje tomu, že stěžovatel neusiloval o získání pro něj nových informací, ale naopak o získání informací, které mu již z logiky věci musely být známy. Takové pojetí informační povinnosti je neudržitelné, neboť by z práva na informace činilo nástroj k šikaně povinných subjektů, což jistě nebylo cílem zákonodárce. Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že na podání ze dne 15. 11. 2012 městský soud správně nahlížel nikoli z hlediska jeho formálního označení, ale z hlediska jeho skutečného obsahu a smyslu.

Konsekventně platí, že nepodléhalo-li výše uvedené podání režimu informačního zákona, neměl žalovaný ani povinnost na toto podání reagovat způsobem, který informační zákon předvídá, a z téhož důvodu jsou tak irelevantní veškeré námitky, jimiž stěžovatel brojí proti formě a obsahu reakcí, kterých se mu od žalovaného dostalo. V řízení na ochranu proti nečinnosti správního orgánu podle § 79 odst. 1 s. ř. s. je esenciální podmínkou, jejíž naplnění musí být zkoumáno a prokázáno, právě existence povinnosti správního orgánu zahájit řízení, neboť jedině v něm lze vydat meritorní rozhodnutí. Je-li návrh důvodný, soud uloží rozsudkem správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí nebo osvědčení a stanoví mu k tomu přiměřenou lhůtu (§ 81 odst. 2 s. ř. s.). Za situace, kdy správní orgán (v řešené věci *povinná* osoba) takovou povinnost nemá (což je případ dané věci), je pojmově vyloučeno vyhovět žalobě na ochranu před nečinností správního orgánu. Dikci § 79 odst. 1 s. ř. s. je dále nutno vykládat v kontextu rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, a ze dne 19. 8. 2009, č. j. 8 Ans 6/2009 - 83, z nichž plyne, že nečinnostní žalobou se nelze domáhat ani vydání procesního rozhodnutí nebo provedení jiného (neformalizovaného) procesního kroku. Zdejší soud rovněž dlouhodobě judikuje, že žaloba na ochranu proti nečinnosti nemůže sloužit jako prostředek k vydání rozhodnutí konkrétního obsahu či rozhodnutí směřujícího k určitému výsledku, neboť soud při rozhodování o tomto typu žalob v žádném případě nemá suplovat činnost správního orgánu a předjímat, jak má být v dané věci postupováno, potažmo rozhodnuto (srov. například rozsudek ze dne 2. 12. 2010, č. j. 5 Ans 11/2010 – 104).

Je třeba nicméně korigovat dílčí úvahu městského soudu, že předmětné podání je žádostí o nahlédnutí do příslušného správního spisu. Jakkoli není sporu o tom, že podání ze dne 15. 11. 2012 nelze podřadit pod režim informačního zákona, zdejší soud se nedomnívá, že zcela jasně indikuje, že stěžovatel opravdu zamýšlel nahlížet do správního spisu. Z tohoto důvodu není ani přiléhavá pasáž odůvodnění napadeného rozsudku, v níž městský soud hovoří o povinnosti žalovaného vyzvat žalobce k součinnosti a dohodnout s ním termín, způsob a další podrobnosti nahlédnutí do spisu. Nadto je třeba vycházet z premisy, že právo nahlížet do spisu z titulu účastenství v řízení je právem, jehož může účastník využít kdykoli a v zásadě bez omezení a bez návaznosti na předchozí impulz ze strany správního orgánu (výjimku představuje situace, kdy by bylo předem neohlášené nahlížení do spisu mimo technické možnosti správního orgánu, například musí-li mu předcházet vyloučení části spisu z nahlížení z důvodů předvídaných ustanovením § 38 odst. 6 správního řádu). Výzva ze strany správního orgánu s uvedením data a času nahlížení tedy

zpravidla vůbec nebude nutná a její absence by rozhodně nebyla schopná založit nečinnost žalovaného ve smyslu § 79 odst. 1 s. ř. s. (viz výše citované rozsudky zdejšího soudu ze dne 15. 12. 2004, č. j. 2 Ans 4/2004 - 116, a ze dne 19. 8. 2009, č. j. 8 Ans 6/2009 - 83), nebo jiný nesprávný úřední postup. Domníval-li se nicméně městský soud, že by se stěžovatel mohl požadovaných údajů domoci prostřednictvím jiného právního institutu, který je svou konstrukcí ke sledovanému účelu (tj. ke zjištění způsobu vyřízení jiné stěžovatelovy žádosti o informace) podstatně vhodněji a smysluplněji konstruován, nelze mu vytýkat, že ve svém rozsudku na využití těchto procesních nástrojů odkázal.

Zdejší soud pro úplnost dodává, že se k problematice poskytování informací o probíhajícím nebo skončeném správním řízení konstantně staví tak, že institut nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu, respektive podle § 23 dříve účinného zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „správní řád z roku 1967“), je třeba chápat jako speciální vůči poskytování informací podle informačního zákona. Proto opakovaně vyslovil, že v případech, na něž dopadají naposledy citovaná ustanovení, nelze postupovat podle informačního zákona (viz rozsudky ze dne 27. 1. 2004, č. j. 5 A 158/2001 - 100, a ze dne 13. 8. 2008, č. j. 2 As 38/2007 - 78). Z těchto rozsudků vyplývá, že právo na informace ze správního spisu náleží v plném a neomezeném rozsahu vždy účastníkům správního řízení a jejich zástupcům (a nově též podpůrci podle § 45 an. zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku); jiným osobám jen tehdy, prokážou-li právní zájem nebo jiný vážný důvod a nebude-li tím porušeno právo některého z účastníků, popřípadě dalších dotčených osob. Nespadá-li daná osoba pod definici upravenou v § 38 odst. 1 a 2 správního řádu (respektive § 23 odst. 1 a 2 správního řádu z roku 1967), může sice žádat o informaci, která je součástí správního spisu, podle informačního zákona, avšak tímto způsobem jí bude poskytnuta jen taková informace, o kterou sama požádá; široce vymezené právo na přístup k celému správnímu spisu se zde neuplatní (více viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009 - 106). Rozhodovací praxe zdejšího soudu sice zaznamenala v průběhu času jistý vývoj, který úzce souvisí se změnami, kterými informační zákon prošel (jmenovitě jeho § 14; viz například stěžovatelem odkazovaný rozsudek dne 11. 8. 2009, č. j. 1 As 51/2009 - 106), pokud se však zdejší soud v některých případech od výše popsaného ustáleného názoru na vztah informačního zákona a § 38 správního řádu částečně odklonil, jednalo se o případy zcela výjimečné, ojedinělé a především opřené o specifické skutkové pozadí takové věci.

Rovněž námitka stěžovatele, že v souzené věci neměl městský soud provádět důkaz celým správním spisem, ale toliko jeho konkrétními částmi (listinami), je taktéž nedůvodná a zcela přiléhavě se k ní vyjádřil již městský soud. Jak uvedl, ve věci je veden jeden spis, který tvoří jeden celek a jeho části jsou vzájemně provázány. Právě vzájemná spojitost jednotlivých žádostí, odpovědí na ně či stížností na postup žalovaného, vylučuje, aby se správní soudy při přezkumu soustředily pouze na ty listiny, které stěžovatel pokládá za věcně relevantní, ale naopak si žádá, aby všechny listiny byly posuzovány ve vzájemném kontextu.

Konečně i námitka, že za žalovaného vystupovala před městským soudem osoba, která k tomu nebyla oprávněna, byla městským soudem náležitě a zevrubně vypořádána; lze se zcela ztotožnit jak s názorem, že vyjádření žalovaného správního orgánu má pro

posouzení důvodnosti žaloby spíše jen okrajový význam, tak i s odkazem městského soudu na *Organizační řád Ministerstva zdravotnictví*, z něhož lze bez pochybností dovodit oprávnění Mgr. J. B., zástupce ředitele právního odboru, za žalovaného jednat. Formulace uvedené námitky se nadto v kasační stížnosti nachází na samé hranici věcné projednatelnosti, neboť stěžovatel v podrobnostech neuvádí žádné argumenty, jimiž by se závěry městského soudu relevantně polemizoval. Jelikož je řízení o kasační stížnosti ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), pak kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky tohoto soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Pro výsledek kasačního řízení je tedy rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky. Pokud je vznáší toliko v obecné rovině, může na ně zdejší soud reagovat pouze srovnatelnou mírou konkrétnosti; o takový případ jde i v nyní projednávané věci.

Vzhledem tedy k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost za nedůvodnou, nezbylo mu, než ji za podmínek vyplývajících z ustanovení § 110 odst. 1, věty druhé s. ř. s., rozsudkem zamítnout.

O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu ustanovení § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu právo na náhradu nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 18. ledna 2017

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu