



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Davida Hipšra a soudců JUDr. Pavla Molka a JUDr. Tomáše Foltase v právní věci žalobce: **F. P.**, zastoupeného Mgr. Evou Krahulíkovou, advokátkou se sídlem Ke skalkám 58, Praha 10, proti žalovanému: **Ministerstvo zdravotnictví**, se sídlem Palackého náměstí 4, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2016, č. j. 22 A 113/2014 - 55,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 1. 11. 2016, č. j. 22 A 113/2014 - 55, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Žalobce požádal dne 27. 2. 2014 Zdravotní ústav se sídlem v Ostravě (dále jen „zdravotní ústav“) o poskytnutí následujících informací: 1. informace o hodnotách hluku u každého jednotlivého výstřelu naměřeného při měření hluku ze Střelnice Ludvíkovice dne 25. 8. 2012 na měřicím místě č. 2; 2. informace o přesných časových údajích těchto výstřelů z měřicího místa č. 2 dne 25. 8. 2012; 3. informace o přesných časových údajích těchto výstřelů a soustřelů z měřicího místa č. 1 dne 25. 8. 2012; 4. fotodokumentace všech měřicích míst při měření hluku ze Střelnice Ludvíkovice dne 8. 9. 2013; 5. data z paměti všech měřicích přístrojů použitých při měření dne 8. 9. 2013, a to ve formátu těchto měřicích přístrojů.

[2] Přípisem ze dne 6. 3. 2014, č. j. ZU/05795/2014, sdělil zdravotní ústav žalobci, že za vyhledání a načtení dat z archivu, zpracování načtených dat dle bodů 1 až 5 a jejich rozčlenění požaduje podle § 17 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, úhradu ve výši 750 Kč. Poté, co žalobce tuto úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací zaplatil, poskytl mu zdravotní ústav rozhodnutím ze dne 7. 4. 2014, č. j. ZU/10325/2014, informace k dotazům 1, 2 a 3. K dotazu 4 poslal fotodokumentaci pouze z měřicího místa č. 1, neboť jiná v protokolu z měření hluku nebyla obsažena. Odpověď na část dotazu 5 týkající se měřicího místa č. 1 poslal jako přílohu na CD.

[3] Stěžovatel podal proti tomuto rozhodnutí stížnost podle § 16a odst. 1 písm. c) zákona o svobodném přístupu k informacím, kterou brojil proti tomu, že nebylo rozhodnuto o odmítnutí jeho žádosti ohledně zčásti neposkytnutých informací pod body 4 a 5. V souladu s pokynem žalovaného poté zdravotní ústav rozhodnutím ze dne 17. 6. 2014, č. j. ZU/17819/2013, rozhodl podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím o odmítnutí části žádosti o informace. Zdravotní ústav k informacím požadovaným pod body 4 a 5 uvedl, že měření sice bylo prováděno nejen na místě č. 1, ale také na místě č. 2, ovšem data získaná z měřicího místa č. 1 byla vyhodnocena jako dostačující, takže data z měřicího místa č. 2 nebyla k vyhodnocení potřeba, a nebyla proto dále zpracovávána ani uchovávána, takže je nebylo možné poskytnout.

[4] Stěžovatel napadl toto rozhodnutí odvoláním, o němž rozhodl žalovaný rozhodnutím ze dne 25. 7. 2014, č. j. 38414/2014-NH-30.1.-22.7.14, jímž změnil výrok napadeného rozhodnutí zdravotního ústavu tak, že se odmítá část žádosti o informace v bodech 4 a 5, kromě informací, které již byly žalobci poskytnuty, tedy fotodokumentace měřicího místa č. 1 a primárních dat měřicího přístroje z měřicího místa č. 1. Napravil tím pochybení zdravotního ústavu, který odmítl část žalobcovy žádosti o informace, aniž by přesně specifikoval, kterou část odmítl, neboť to vyplynulo až z odůvodnění rozhodnutí zdravotního ústavu. V samotném neposkytnutí části informací k bodům 4 a 5 se žalovaný se zdravotním ústavem ztotožnil, neboť povinný subjekt nemá podle zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout informace, které objektivně nemá k dispozici. Žalovaný připomněl žalobci, že ze zaplacení úhrady nákladů za poskytnutí informace ještě neplatí nárok žadatele na poskytnutí informace v požadovaném rozsahu. K samotným neposkytnutým informacím žalovaný uvedl, že místa měření byla vybrána zaměstnancem Krajské hygienické stanice Ústí nad Labem, a pokud bylo následně vyhodnoceno, že dostačují data z hodnoceného měřicího místa č. 1, stalo se vyhodnocení z měřicího místa č. 2 bezvýznamným, takže jeho výsledky nebyly následně zahrnuty do protokolu a samostatně vyhodnoceny.

II.

[5] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce žalobu ke Krajskému soudu v Ostravě, opřenu o tvrzení, že kdyby žalobce věděl, že mu některé informace nebudou poskytnuty, nikdy by zdravotnímu ústavu nezaplátil požadovanou úhradu, neboť největší hodnotu pro něj měly právě ty informace, které mu nakonec nebyly poskytnuty. Žalobce upozornil také na měnící se důvody neposkytnutí části požadovaných informací.

[6] Krajský soud žalobě vyhověl, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud nejprve označil za logické, aby povinný subjekt nejprve rozhodl o částečném odmítnutí žádosti a následně žadatele vyzval k zaplacení úhrady dle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím, nicméně pokud požadovaná informace neexistuje a povinný subjekt ani nemá povinnost takovou informaci mít, nemůže být žadateli poskytnuta, i když byla úhrada ve smyslu § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím předem zaplacená.

[7] Zároveň ale krajský soud při ústním jednání provedl jako důkaz žalobcem předložený metodický návod žalovaného ze dne 11. 12. 2001 č. j. HEM-300-11.12.01-34065, a rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2014, č. j. 47878/2014-NH-30.1.-19.9.14/I., z nichž zjistil, že žalovaný zhruba v době, kdy vydal napadené rozhodnutí, zrušil rozhodnutí Zdravotního ústavu Ústí nad Labem o odmítnutí poskytnutí informací, které bylo založené na stejné argumentaci. V tomto druhém rozhodnutí žalovaný zdůraznil, že při měření bylo postupováno podle jeho metodického návodu ze dne 11. 12. 2001, ze kterého je zřejmé, že výpočet nejistot vychází z hodnot získaných měřeními, a proto je povinný subjekt musí mít k dispozici. Pokud by protokol o měření hluku byl

pokračování

zdravotním ústavem vypracován v souladu s metodickým návodem, byly by v něm tyto skutečnosti uvedeny. Krajský soud poukázal na § 2 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, a na judikaturu Nejvyššího správního soudu, z nichž plyne zákaz bezdůvodně rozhodovat odlišně o obdobných případech. Krajský soud měl za prokázané, že žalovaný prakticky v téže době rozhodl v obdobných případech odlišně, aniž by rozdílnost v tomto postupu odůvodnil. Tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, a proto ho krajský soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

III.

[8] Žalovaný (dále „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[9] Stěžovatel nejprve připomněl, že měření hluku ze střelnice v Ludvíkovicích prováděl dne 8. 9. 2013 zaměstnanec Centra hygienických laboratoří Národní referenční laboratoře pro komunální hluk a vibrace zdravotního ústavu, a to na základě objednávky Krajské hygienické stanice Ústeckého kraje, která šetřila podnět M. R., uživatele rodinného domu č. p. X v L. Předmětem měření tak byl v souladu s objednávkou chráněný venkovní prostor tohoto rodinného domu coby měřicí místo č. 1. Měřicí místo č. 2 před domem č. p. X si při měření určil zaměstnanec zdravotního ústavu sám jako místo referenční pro případ, že by na měřicím místě č. 1 nebylo možno stanovit přesný počet a časy jednotlivých výstřelů a soustřelů ze střelnice. Jakmile pracovník zjistil, že měřicí místo č. 1 poskytlo dostatečné údaje, takže data z referenčního měřicího místa č. 2 nebyla potřebná, údaje z měřicího místa č. 2 smazal jako nadbytečná a zatěžující paměť přístrojů. Tyto informace tedy neměl a ani neměl podle § 86 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, povinnost mít. Žalobce mohl ve věci sám učinit podnět, jako to učinil pan R., nebo si sám mohl objednat měření hluku u některého ze zdravotních ústavů, to však neudělal.

[10] Stěžovatel nesouhlasil s označením svého rozhodnutí za nepřezkoumatelné. Krajský soud překvapivě postavil svůj závěr o nepřezkoumatelnosti jeho rozhodnutí na metodickém návodu žalovaného ze dne 11. 12. 2001, č. j. HEM-300-11.12.01-34065, a na rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 9. 2014, č. j. 47878/2014-NH-30.1-19.9.14/I., jež žalobce předložil při ústním jednání. Stěžovatel ovšem připomněl, že obě jeho rozhodnutí se týkala odlišných otázek. V rozhodnutí ze dne 30. 9. 2014 šlo o žádost o sdělení, jak byly určeny hodnoty hluku, tedy o informace o způsobu měření, konkrétně o nejistotě měření a použitých výpočtových hodnotách, které byly zahrnuty do příslušného protokolu. V nyní rozhodované věci však jde naopak o primární data z měřicích přístrojů pro měřicí místo nešetřené kontrolou, a tudíž nezahrnuté do protokolu o měření. Šlo tedy o evidentně jinou věc. K tvrzení krajského soudu, že zdravotní ústav měl povinnost mít, uchovávat a na žádost poskytnout primární data, stěžovatel připomněl, co jsou primární data a jak jsou odlišná od pojmu „nejistota měření“, který je standardním pojmem souvisejícím s hodnocením měření hluku ve vztahu k plnění hygienického limitu. Nejistota měření je odhad intervalu hodnot přiřazený výsledku měření, o němž se tvrdí, že uvnitř něho leží správná hodnota. Požadavky krajského soudu na poskytnutí údajů o nejistotě měření tak lze vztáhnout jedinečně k měřicímu místu č. 1, jehož se však žaloba netýkala. Navíc zdravotní ústav jen provádí měření na objednávku krajské hygienické stanice, která určuje měřicí místa, takže je nesmyslné jej činit odpovědným za to, že vlastní měření nebylo provedeno v měřicím místě č. 2. Za situace, kdy zde vlastní měření nebylo provedeno, je také nerealistické po zdravotním ústavu chtít, aby tato data poskytl, neboť v roce 2016 či 2017 nemůže znovu vytvořit primární data měření hluku, které se uskutečnilo dne 8. 9. 2013.

[11] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Zároveň navrhl přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

IV.

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti polemizoval s názorem krajského soudu ohledně výkladu povinnosti povinného subjektu poskytnout celou požadovanou informaci poté, co žadatel zaplatí částku požadovanou podle § 17 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále vytýkal krajskému soudu, že neprovedl některé jím navržené důkazy a že nenařídil zdravotnímu ústavu podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, aby poskytl požadované informace. Žalobce také polemizoval s výkladem pojmu „primární data“. Z těchto důvodů navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 7. 2014 a rozhodnutí zdravotního ústavu ze dne 17. 6. 2014 a aby nařídil zdravotnímu ústavu podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytnutí dosud neposkytnutých informací podle bodů 4 a 5 jeho žádosti.

V.

[13] 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[14] Kasační stížnost je důvodná.

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti polemizoval s názorem krajského soudu, že v žalobcově věci rozhodl dne 25. 7. 2014 bez patřičného důvodu jinak než ve svém rozhodnutí ze dne 30. 9. 2014 týkajícím se obdobného případu.

[16] S krajským soudem se lze ztotožnit v obecném východisku o nepřipustnosti toho, aby správní orgány rozhodovaly bez patřičného vysvětlení rozdílně o obdobných případech. Krajský soud zde správně upozornil, že takový postup by byl v rozporu s principem vyjádřeným v § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož „[s]právní orgán dbá (...), aby při rozhodování skutkové shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.“ Krajský soud také správně poukázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu k této otázce, zejména na jeho rozsudek ze dne 22. 7. 2016, č. j. 5 As 21/2016 - 56: „*Ne každé rozdílné posuzování obdobných situací musí být nutně libovůlí a neodůvodněně nerovným zacházením (§ 2 odst. 4 správního řádu). Odchýlit se od určité správní praxe, jež se případně vytvořila, totiž správní orgán může, avšak zásadně pouze do budoucna, z racionálních důvodů a pro všechny případy, kterých se praxí zavedený postup správního orgánu dotýká.*“

[17] Ani stěžovatel ostatně nevyjadřuje nesouhlas s těmito východisky, pouze s jejich aplikací v nyní posuzovaném případě, neboť nevidí onu krajským soudem kritizovanou odlišnost svého postupu v obdobných případech. Nejvyšší správní soud se s ním v tomto ohledu ztotožňuje, neboť tato podobnost obou případů není skutečně patrná.

[18] V žalobcově případě stěžovatel vysvětlil ve svém rozhodnutí ze dne 25. 7. 2014, že krajská hygienická stanice požadovala po zdravotním ústavu provedení měření hluku u rodinného domu M. R., L. č. p. X. Zde bylo při měření dne 8. 9. 2013 měřicí místo č. 1. Měření bylo sice prováděno i na pomocném měřicím místě č. 2 u domu č. p. X, ovšem zde získaná data zdravotní ústav nezpracovával a neuchovával, protože se stala nadbytečnými poté, co data z měřicího místa č. 1, k němuž směřovala objednávka, poskytla dostatečně relevantní údaje.

pokračování

[19] Oproti tomu v žalobcem předloženém stěžovatelově rozhodnutí ze dne 30. 9. 2014, č. j. 47878/2014-NH-30.1-19.9.14/I., zrušil stěžovatel rozhodnutí Zdravotního ústavu se sídlem v Ústí nad Labem, kterým tento zdravotní ústav odmítl žadatelce poskytnout informace, které požadovala pod body 5 až 8 své žádosti, totiž hodnoty hluku pro výstřely zahrnuté do výsledků měření pro různá měřicí místa a sdělení, jak byly tyto hodnoty určeny (medián nebo jinak). Odmítnutí bylo odůvodněno tím, že údajně nešlo o informaci ani o doprovodnou informaci ve smyslu § 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel vyšel ve svém zrušujícím rozhodnutí ze svého metodického návodu pro měření a hodnocení hluku v mimopracovním prostředí ze dne 11. 12. 2001, podle něž musí protokol o měření mimo jiné obsahovat použité měřicí a výpočtové metody, výsledky všech akustických měření nebo výpočtů hluku, včetně nejistoty, a odkaz na postup stanovení nejistoty měření. Stěžovatel tedy shledal, že pokud nebyly tyto údaje v rozporu s metodickým návodem uvedeny přímo v protokolu o měření hluku, mají být sděleny na žádost o informace, a pokud jsou měření provedená v roce 2009 stále aktuální, je namístě tento protokol také opravit.

[20] Krajský soud postavil svůj rozsudek na názoru, že obě rozhodnutí se týkala obdobného problému, ale dospěla k opačným výrokům. Nejvyšší správní soud se ovšem shoduje se stěžovatelem v tom, že není zjevné, v čem má tato podobnost spočívat. Rozhodnutí ze dne 30. 9. 2014 se týkalo údajů o hodnotách hluku a způsobu měření, tedy informací, které měly být podle stěžovatele zahrnuty přímo do protokolů o měření a původně nebyly žadatelce poskytnuty proto, že povinný subjekt necítil povinnost je poskytnout. Naopak rozhodnutí v žalobcově věci ze dne 25. 7. 2014 se týkalo dat, která v době kontrolního měření patrně skutečně byla v měřicím přístroji, ovšem stěžovatel přesvědčivě vysvětlil, proč nebyla dále uchováována a zpracovávána, a tedy proč je v době podání žalobcovy žádosti o informace zdravotní ústav vůbec neměl k dispozici a proč neměl povinnost je mít.

[21] Není tedy zřejmé, v čem spatřoval krajský soud podobnost mezi oběma situacemi, které se zdají být spíše odlišné. V rozsudku k tomu na straně 5 a 6 uvedl kromě shrnutí obecných principů pouze následující: „U jednání bylo dokazování doplněno metodickým návodem žalovaného ze dne 11.12.2001 č.j. HEM-300-11.12.01-34065 a především rozhodnutím žalovaného ze dne 30.9.2014 č.j. 47878/2014-NH-30.1-19.9.14/I., z nichž soud zjistil, že žalovaný v době blízké okamžiku vydání žalobou napadenému rozhodnutí zrušil rozhodnutí Zdravotního ústavu Ústí nad Labem, o odmítnutí poskytnutí informací, vystavené na stejné argumentaci. Zdůraznil v něm, že při měření bylo postupováno podle metodického návodu žalovaného ze dne 11.12.2001 č.j. HEM-300-11.12.01-34065, ze kterého je zřejmé, že výpočet nejistot vychází z hodnot získaných měřením, a proto je povinný subjekt k dispozici mít musí. Pokud by protokol o měření hluku byl zdravotním ústavem vypracován v souladu s uvedeným metodickým návodem, byly by v něm uvedené skutečnosti uvedeny. (...) V nyní posuzované věci je zřejmé, že žalovaný prakticky v téže době rozhodl v obdobných případech odlišně, aniž by rozdílnost v tomto postupu odůvodnil. Tím zatížil své rozhodnutí nepřezkoumatelností, a proto ho krajský soud podle § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. zrušil a věc podle § 78 odst. 4 s.ř.s. vrátil žalovanému k dalšímu řízení.“ Za situace, kdy z tohoto odůvodnění nevyplývá, v čem krajský soud spatřoval podobnost obou případů, na níž založil své klíčové tvrzení, že se stěžovatel v žalobcově případě neodůvodněně odchýlil od své vlastní správní praxe, nezbyvá než jeho rozsudek zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nesrozumitelnosti rozsudku.

[22] Nejvyšší správní soud z výše uvedených důvodů rozsudek krajského soudu s odkazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, ve kterém je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[23] Nejvyšší správní soud samostatně nerozhodoval o stěžovatelově návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku bylo rozhodnuto bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí.

[24] Co se týče žalobcova vyjádření ke kasační stížnosti, Nejvyšší správní soud se nemohl zabývat těmi námitkami, které se zcela míjely s kasační stížností žalovaného a směřovaly ke zrušení rozsudku krajského soudu, rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí zdravotního ústavu. Nejvyšší správní soud nemůže jeho vyjádření ke kasační stížnosti žalovaného pojmout jako samostatnou kasační stížnost založenou na zcela jiných důvodech.

[25] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 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.

V Brně dne 26. ledna 2017

Mgr. David Hipšr
předseda senátu