



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Filipa Dienstbiera v právní věci žalobce: **Mgr. Bc. J. M.**, zastoupen Mgr. Filipem Hajným, advokátem se sídlem Moskevská 532/60, Praha 10, proti žalované: **Vysoká škola technická a ekonomická v Českých Budějovicích**, se sídlem Okružní 517/10, České Budějovice, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 14. 2. 2013, č. j. VŠTE003054/2013, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 3. 2015, č. j. 10A 37/2013 – 46,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 6. 3. 2015, č. j. 10A 37/2013 – 46, **se z r u š u j e** a věc **se v r a c í** tomuto soudu k dalšímu řízení.
- II. Žalované **se v r a c í** zaplacený soudní poplatek za podání návrhu na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti ve výši 1.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

### **O d ů v o d n ě n í :**

#### **I. Vymezení věci**

[1] Žalobce podal dne 21. 11. 2012 u Vysoké školy technické a ekonomické v Českých Budějovicích (dále jen „vysoká škola“) žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Vysoká škola rozhodnutím ze dne 31. 12. 2012, č. j. VŠTE006693, tuto žádost částečně odmítla, a to ve vztahu k bodu 5. žádosti, v němž žalobce požadoval poskytnutí základních osobních údajů podle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím o platech, odměnách a jiných

obdobných finančních plnění z veřejných prostředků v roce 2011 poskytnutých vedoucím představitelům vysoké školy (rektor, prorektori, kvestor, kanclér, vedoucí pracovníci rektorátu).

[2] Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podal žalobce odvolání, o kterém rozhodl rektor vysoké školy v záhlaví specifikovaným rozhodnutím, jímž rozhodnutí správního orgánu I. stupně potvrdil. Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u krajského soudu, ve které namítal jednak nezákonnost rozhodnutí správních orgánů a dále nicotnost napadeného rozhodnutí z důvodu, že bylo vydáno věcně nepřislušným správním orgánem.

[3] Krajský soud shledal žalobu důvodnou a vyslovil nicotnost napadeného rozhodnutí rektora vysoké školy. Uvedl, že podle § 16 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím měl o odvolání rozhodnout nadřízený orgán ve smyslu § 178 správního řádu, kterým je s ohledem na § 87 písm. l) zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy (dále jen „ministerstvo“). Není tedy možné za použití § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím stanovit nadřízeným správním orgánem povinného subjektu rektora vysoké školy.

## II. Důvody kasační stížnosti a vyjádření žalobce

[4] Proti rozsudku krajského soudu brojila žalovaná (stěžovatelka) kasační stížností a navrhla, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost odmítl, anebo napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelka zároveň podala návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[5] Důvod pro odmítnutí kasační stížnosti spatřuje stěžovatelka v její předčasnosti dle § 46 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), zapříčiněné tím, že rozsudek krajského soudu doposud nenabyl právní moci. Stěžovatelka totiž byla v řízení před krajským soudem na základě plné moci ze dne 5. 1. 2015 zastoupena obecným zmocněncem Mgr. M. B., kterému však rozsudek dosud nebyl doručen. Krajský soud vyzval stěžovatelku již usnesením ze dne 1. 12. 2014, aby předložila plnou moc, která bude řádně podepsána, jinak bude soud v řízení pokračovat bez zřetele na zástupce. Stěžovatelka pak krajskému soudu sdělila, že podání učiněné prostřednictvím datové schránky má stejné účinky jako písemné podání podepsané a doručené do podatelny orgánu veřejné moci. Procesní plná moc pro obecného zmocněnce tedy splňovala všechny formální i materiální náležitosti. Pokud krajský soud nerespektoval zastoupení stěžovatelky, ačkoliv neměl mít pochybnosti o procesní plné moci co do správnosti datového podání, zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci samé. Z tohoto důvodu je namíste napadený rozsudek zrušit.

[6] Stěžejní kasační námitka směřuje proti závěru krajského soudu, že odvolacím orgánem vůči veřejné vysoké škole v záležitostech zákona o svobodném přístupu k informacím je ministerstvo. Soud dle stěžovatelky nesprávně interpretoval rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007 – 75. Podle § 87 písm. k) zákona o vysokých školách ministerstvo řídí vysoké školy při výkonu státní správy, podle

písm. l) tohoto ustanovení plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení. Vzhledem k systematickému zařazení § 87 do části deváté zákona o vysokých školách s rubrikou Státní správa je třeba dovodit působnost ministerstva pouze ve správních řízeních, v nichž vysoké školy v prvním stupni realizují výkon státní správy a nikoliv výkon samosprávné působnosti. Žádný zákon neupravuje působnost ministerstva ve správních řízeních týkajících se § 6 odst. 1 písm. g) a k) zákona o vysokých školách; případný postup ministerstva by tak byl v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy. Jelikož jde o samosprávnou působnost vysoké školy, neuplatní se zde subsidiární vymezení pojmu nadřízený správní orgán v § 178 správního řádu. Tento závěr odpovídá také interpretaci zákona o vysokých školách použité v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 – 119.

[7] Rozsudek je dle stěžovatelky nezákonný též proto, že krajský soud dospěl k závěru, že v dané věci bude nutné aplikovat rozhodnutí jiného probíhajícího řízení, aniž by na tento svůj dřívější závěr v rozsudku jakkoliv navázal. Stěžovatelka je navíc přesvědčena, že nebyly dány důvody pro vyhovění žádosti návrhu žalobce, neboť se v jeho případě jedná o svévolné a účelové uplatňování práva. Žalobce svá práva uplatňuje převážně zjevně šikanózním způsobem a nesoudí se veden snahou o meritorní řešení sporu, nýbrž pro samé vedení sporu.

[8] Kasační stížnost směřuje také proti výroku o náhradě nákladů řízení. Podle stěžovatelky nebyly náklady, jejichž náhradu krajský soud žalobci přiznal, důvodně vynaložené.

[9] Žalobce se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[10] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[11] Návrhem na přiznání odkladného účinku se Nejvyšší správní soud nezabýval, protože rozhodl bez odkladu o samotné kasační stížnosti, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Nejprve se Nejvyšší správní soud věnoval otázce, zda byl napadený rozsudek řádně doručen. Podle § 42 odst. 2 s. ř. s. *„má-li účastník nebo osoba zúčastněná na řízení zástupce, doručuje se pouze zástupci. Má-li však účastník nebo osoba zúčastněná na řízení něco osobně vykonat, doručí se i jim.“* Pro posouzení správnosti doručení napadeného rozsudku je proto nezbytné posoudit, zda byla stěžovatelka v řízení před krajským soudem zastoupena zástupcem či nikoliv. V této souvislosti je podstatné, že stěžovatelka v reakci na výzvu krajského soudu k předložení řádně podepsané plné moci pro obecného zmocněnce Mgr. M. B. tuto plnou moc dne 2. 12. 2014 odvolala s tím, že pověřuje opět Mrg. M. B., tentokrát ovšem jako svého zaměstnance k jednání v této věci. Pak tedy bylo namístež doručovat písemnosti přímo stěžovateli do její datové schránky a nikoliv na adresu jejího

zaměstnanec, který danou věc vyřizuje. Až následně (po uplynutí krajským soudem stanovené lhůty a po odvolání procesní plné moci) stěžovatelka zaslala soudu kopii procesní plné moci, kterou zmocnila Mgr. M. B. k zastupování vysoké školy v řízení o žalobě. V důsledku tohoto nepřehledného postupu stěžovatelky tak vznikla matoucí situace, kdy Mgr. B. byl na jednu stranu pověřen k jednání za stěžovatelku jako její zaměstnanec a následně byl zmocněn k jednání za stěžovatelku na základě plné moci. Za těchto okolností lze souhlasit s krajským soudem, který si tuto situaci vyložil tak, že Mgr. B. je pověřen k jednání ve věci jako její zaměstnanec, a proto doručoval rozsudek přímo do datové schránky vysoké školy. Nutno dodat, že Mgr. B. sám v řízení nijak nevystupoval; veškeré písemnosti a právní úkony byly činěny a zasílány přímo stěžovatelkou. Je také naprosto zřejmé, že rozsudek se dostal do sféry stěžovatelky, která měla možnost se s ním seznámit a také proti němu včas podala kasační stížnost. Nedošlo tak k žádnému zkrácení jejich procesních práv a rozsudek je proto třeba považovat za řádně doručený a pravomocný (k tomu srov. rozsudek NSS ze dne 6. 3. 2009, č. j. 1 Afs 148/2008 – 73). Nejvyšší správní soud tedy neshledal důvod pro odmítnutí kasační stížnosti pro předčasnost.

[14] Stěžejní kasační námitka směřuje proti závěru krajského soudu, že věcně příslušným k rozhodování o odvolání žalobce proti rozhodnutí vysoké školy o odmítnutí poskytnutí informace o platech, odměnách a jiných obdobných finančních plnění z veřejných prostředků, je ministerstvo. Nejvyšší správní soud považuje tuto námitku za důvodnou, neboť krajský soud v napadeném rozsudku zcela opomněl zohlednit, že posouzení této otázky odvisí od toho, zda veřejná vysoká škola rozhoduje v oblasti své samosprávné působnosti, anebo rozhoduje v rámci přenesené státní správy.

[15] Veřejné vysoké školy jsou ze zákona nadány značnou mírou samosprávy. Oblasti samosprávy příkladmo vyjmenovává § 6 odst. 1 zákona o vysokých školách. Odstavec 3 tohoto ustanovení zase stanoví, že státní orgány mohou zasahovat do činnosti veřejné vysoké školy jen na základě a v mezích zákona a způsobem zákonem stanoveným. Samosprávný subjekt ve věcech samosprávy není vůči státním orgánům v podřízené pozici. Naopak, je nadán jistou mírou autonomie, a to právě za účelem spravování sebe sama, svých vlastních záležitostí, bez zásahu státních orgánů.

[16] Do kontradikce k samosprávě veřejných vysokých škol je nutno stavět státní správu, jejíž výkon může stát na veřejnou vysokou školu zákonem přenést. Vykonává-li veřejná vysoká škola úkoly z oblasti této přenesené působnosti, jedná jako přímá součást státní správy. Takto přeneseným úkolem je například vydávání osvědčení o uznání zahraničního studia dle § 89 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách.

[17] Vnímání tohoto podstatného rozdílu mezi samosprávou a státní správou je nutné mít na paměti i v otázkách pravomoci a působnosti jednotlivých orgánů veřejné moci rozhodovat ve správním řízení. Při výkonu státní správy rozhoduje veřejná vysoká škola jako orgán instancně podřízený státním orgánům, a je tedy namístě, aby rozhodnutí školy mohlo být během správního řízení revidováno státními orgány stojícími mimo její strukturu. Oproti tomu při rozhodování ve věcech samosprávy tato instancní podřízenost neplatí a rozhodování musí ve všech stupních správního řízení zůstat v oblasti veřejné vysoké školy.

[18] Tomuto odpovídá i systematika zákona o vysokých školách. Tento zákon v části IX nazvané *Státní správa* obsahuje § 87 písm. l), dle kterého ministerstvo plní úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení. Již z názvu této části je zřejmé, že toto ustanovení se vztahuje pouze na oblast výkonu státní správy, jakožto opaku výkonu samosprávy. Tomu odpovídá i § 87 písm. k) zákona o vysokých školách, dle kterého ministerstvo v souladu s tímto zákonem řídí vysoké školy při výkonu státní správy.

[19] Naopak ve věcech samosprávy je právě s ohledem na nutnost zachování samosprávy veřejné vysoké školy nezbytné, aby celé správní řízení provedla sama vysoká škola bez ingerence státní moci. Připuštění pravomoci státních orgánů rozhodovat o odvolání proti rozhodnutí veřejné vysoké školy ve věcech samosprávy by popíralo jak výše uvedenou systematiku zákona o vysokých školách, tak i samotný samosprávný charakter veřejných vysokých škol.

[20] K totožným závěrům ohledně nutnosti zachování samosprávného charakteru veřejné vysoké školy došel tento soud již v rozsudku ze dne 24. 11. 2011, č. j. 7 As 66/2010 - 119, publ. Pod č. 2597/2012 Sb. NSS. V této věci soud posuzoval rozhodnutí rektora vysoké školy o nejmenování děkana fakulty. Uvedl, že rozhodují-li orgány vysoké školy či její součásti v oblasti veřejné správy ve věcech týkajících institucionálního rámce činnosti vysoké školy jako samosprávné veřejnoprávní korporace, není ministerstvo odvolacím správním orgánem. Důvodem pro tento závěr byla právě autonomie vysokých škol spočívající, mimo jiné, v ustanovování samosprávných akademických orgánů. Tuto činnost je totiž třeba považovat za ryze samosprávnou.

[21] Stejně tak v projednávaném případě je nutno za ryze samosprávnou činnost považovat hospodaření veřejné vysoké školy. Pracovní právní vztahy a hospodaření patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy [§ 6 odst. 1 písm. g) a písm. k) zákona o vysokých školách]. Finanční otázky samosprávných subjektů přitom tvoří samotné jádro práva na samosprávu, neboť nakládání s financemi umožňuje provádění ostatních samosprávných úkolů vysoké školy. Otázka nakládání s financemi je tak úzce spjata s realizací akademických svobod a akademických práv. Tomu odpovídá i způsob stanovení mezd pracovníků veřejné vysoké školy. Výši mezd stanovuje vnitřní mzdový předpis, který schvaluje samosprávný akademický orgán – akademický senát [§ 17 odst. písm. c), § 8 odst. 1 a § 9 odst. 1 písm. b) zákona o vysokých školách]. Zvláštní úprava se dotýká pouze mzdy rektora veřejné vysoké školy, kterou podle § 10 odst. 5 zákona o vysokých školách stanoví ministr školství.

[22] Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytují povinné subjekty informace vztahující se k jejich působnosti. Tím, že zákon v citovaném ustanovení za povinné subjekty označil orgány, které věcně vyřizují agendu, k níž se požadované informace vztahují, nepřímou učinil povinnost k poskytování takových informací součástí obsahu dané působnosti těchto orgánů (viz rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2007, č. j. 4 As 56/2006 - 5). Z toho je zřejmé, že rozhoduje-li samosprávný orgán o poskytnutí informace týkající se samosprávné působnosti, rozhodování rovněž spadá do

výkonu samosprávné působnosti. Naopak, týká-li se informace činnosti orgánu v přenesené působnosti, o poskytnutí informace orgán rozhodne v přenesené působnosti.

[23] Otázka mezd pracovníků veřejné vysoké školy (mimo mzdy rektora vysoké školy) tedy patří do samosprávné působnosti veřejné vysoké školy, a proto o žádosti o poskytnutí informace z této oblasti je příslušný rozhodovat orgán veřejné vysoké školy v samosprávné působnosti. Pokud jde o poskytnutí informace o mzdě rektora, tato agenda spadá do přenesené působnosti veřejné vysoké školy a v druhém stupni proto bude v souladu s § 87 písm. l) zákona o vysokých školách rozhodovat ministerstvo. Pro úplnost lze dodat, že o poskytnutí informace o platu rektora může jako povinný subjekt dle § 2 zákona o poskytnutí informací rozhodnout též ministerstvo, do jehož působnosti spadá stanovení mzdy rektora.

[24] Dále je třeba vyřešit otázku, jaký orgán je příslušný k rozhodnutí o odvolání ve věci poskytnutí informací o mzdách ostatních vedoucích pracovníků vysoké školy, a to právě ve světle výše rozvedeného rozdílu mezi samosprávou a státní správou.

[25] Podle § 16 zákona o svobodném přístupu k informacím je k rozhodnutí o odvolání příslušný nadřízený orgán. Postup při určování nadřízeného orgánu stanoví § 178 správního řádu. Pokud podle tohoto ustanovení nelze nařízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu (§ 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[26] Ustanovení § 178 správního řádu určuje postup při určování nadřízeného orgánu ve dvou odstavcích, které jsou ve vztahu subsidiarity (k tomuto vztahu viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 12. 2009, č. j. Komp 6/2009-35, publ. pod č. 2021/2010 Sb. NSS). Nejdříve je tedy třeba se pokusit o určení nadřízeného orgánu dle odstavce 1, v případě nemožnosti tohoto určení, je třeba postupovat dle odstavce 2.

[27] Odstavec 1 tohoto ustanovení určuje nadřízený správní orgán postupně dle tří kritérií, a to stanovení zvláštním zákonem, rozhodování o odvolání a vykonávání dozoru. Ani jedno z těchto kritérií však v posuzovaném případě nelze použít. Zákon o vysokých školách odvolací orgán pro řízení ve věcech samosprávy nestanoví. Kritérium rozhodování o odvolání je nepoužitelné z důvodu tautologie, neboť právě orgán příslušný rozhodovat o odvolání v řízení dle zákona o svobodném přístupu k informacím zvláštní zákony neurčují a je třeba ho dovodit.

[28] Ani dozorové kritérium nelze použít, neboť ministerstvo nevykonává státní dozor v oblasti samosprávy vysoké školy. Zákon o vysokých školách v Hlavě III vyjmenovává pouze určitá konkrétní oprávnění ministerstva, kterými může do autonomie vysokých škol zasahovat (předně registrace vnitřních předpisů a omezení výkonu působnosti orgánů veřejné vysoké školy při splnění určitých zákonných podmínek). Takováto dílčí oprávnění ministerstva vůči samosprávnému působení veřejných vysokých škol však nelze vnímat jako ustanovení konstituující dozor ministerstva nad veřejnými vysokými školami. O správnosti tohoto závěru svědčí i výše popsaná konstrukce zákona o vysokých školách, která rozlišuje samosprávu a státní správu. V případě, že by o odvolání i ve věcech samosprávy rozhodovalo ministerstvo, bylo by toto dělení *de facto* odstraněno.

Ministerstvo tedy není orgán, který vykonává nad veřejnou vysokou školou ve věcech samosprávy dozor. Nadřízený správní orgán tak dle § 178 odst. 1 správního řádu nelze určit.

[29] Ani podle odstavce 2 nelze nadřízený správní orgán vysoké školy v samosprávné působnosti určit. Kritéria obsažená v tomto odstavci jsou buďto vázaná na konkrétní subjekty (obce, kraje, fyzické a právnické osoby pověřené výkonem veřejné správy atp.), nebo se jedná o kritéria, která k určení nadřízeného správního orgánu nevedla již podle prvního odstavce.

[30] Lze tedy shrnout, že správní řád nadřízený správní orgán pro rozhodnutí veřejné vysoké školy v samosprávné působnosti nestanoví. Z tohoto důvodu je na místě aplikovat § 20 odst. 5 zákona o poskytování informací, dle kterého nelze-li určit nadřízený orgán dle správního řádu, rozhoduje v odvolacím řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. V čele veřejné vysoké školy stojí podle § 10 odst. 1 zákona o vysokých školách rektor.

[31] Vzhledem k výše uvedenému dospěl soud k závěru, že odvolacím orgánem ve věcech poskytování informací vztahujících se k samosprávné působnosti veřejných vysokých škol, a tedy i otázky mezd zaměstnanců veřejných vysokých škol (mimo mzdy rektora), je rektor.

[32] Krajský soud tedy nesprávně dovodil, že k rozhodnutí je obecně příslušné ministerstvo. Tento závěr lze podpořit pouze ve vztahu k informaci o mzdě rektora veřejné vysoké školy, jejíž stanovení do samostatné působnosti veřejné vysoké školy nespadá. Kasační námitka stěžovatelky namítající nesprávné posouzení právní otázky krajským soudem je proto v části týkající se informací o mzdách vedoucích představitelů vysoké školy, mimo rektora, důvodná.

[33] Za bezpředmětné je třeba považovat námitky stěžovatelky, že nebyly dány důvody pro vyhovění žádosti žalobce o poskytnutí informací a že se jedná o svévolné a účelové uplatňování práva. Vzhledem k tomu, že krajský soud se samotnou správností odmítnutí žádosti věcně nezabýval, neboť dospěl k závěru o nicotnosti napadeného rozhodnutí, nemůže tuto otázku řešit ani Nejvyšší správní soud. Ze stejného důvodu není případná kasační námitka, že krajský soud v odůvodnění svého rozsudku nepoužil poznatky z rozhodnutí v řízení o kasační stížnosti ve věci vedené u Nejvyššího správního soudu pod sp. zn. 8 As 55/2012, kvůli kterému své řízení podle § 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s. přerušil.

[34] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nesprávnosti výroku I. napadeného rozsudku, zrušil také související výrok II. týkající se náhrady nákladů řízení. Není již proto třeba zabývat se kasační námitkou týkající se důvodnosti nákladů vynaložených advokátem žalobce.

#### IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[35] Nejvyšší správní soud s ohledem na výše uvedené shledal stěžovatelčinu námitku nezákonnosti napadeného rozsudku důvodnou, proto jej ve smyslu § 110 odst. 1 s. ř. s.

zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Krajský soud je v dalším řízení vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 104 odst. 4 s. ř. s.).

[36] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[37] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud nerozhodoval o návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, vrací stěžovatelce z účtu soudu zaplacený soudní poplatek za tento návrh ve výši 1.000 Kč. Soudní poplatek bude stěžovatelce vrácen ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 28. května 2015

JUDr. Lenka Kaniová  
předsedkyně senátu