



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Daniely Zemanové a soudce Miloslava Výborného v právní věci žalobce: **Bc. J. M.**, zast. JUDr. Hanou Marvanovou, advokátkou se sídlem Újezd 19, Praha 1 – Malá Strana, proti žalované: **Veterinární a farmaceutická univerzita Brno**, se sídlem Palackého tř. 1/3, Brno, proti rozhodnutí rektora žalované ze dne 14. 1. 2013, čj. 113 018/2013, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 9. 4. 2015, čj. 30 A 34/2013-47,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 9. 4. 2015, čj. 30 A 34/2013-47, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Žalobce žádal dne 21. 11. 2012 žalovanou o poskytnutí informací podle § 8b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V bodě 5 své žádosti se domáhal též informací o platech, odměnách a jiných obdobných finančních plněních poskytnutých v roce 2011 vedoucím představitelům vysoké školy (rektor, prorektor, kvestor, kancléř, vedoucí pracovníci rektorátu; v doplnění svého podání žalobce uvedl, že vedoucími pracovníky rektorátu má na mysli ty, jež nebyli v žádosti výslovně jmenováni a zároveň jsou vedoucími organizační složky podle § 73 zákoníku práce, jejich přímým nadřízeným je některá osoba v žádosti výslovně označená a pokud tato osoba nakládá

s veřejnými prostředky nebo jménem veřejné vysoké školy rozhoduje v její působnosti). Žalovaná žádosti zčásti vyhověla, ovšem v rozsahu bodu 5 žádosti ve smyslu jejího doplnění byla žádost rozhodnutím kvestorky žalované ze dne 14. 12. 2012, čj. 9130/12/00070, odmítnuta. Rektor žalované odvolání žalobce zamítl rozhodnutím specifikovaným v záhlaví tohoto rozsudku.

[2] Žalobce se následně bránil žalobou. Rozsudkem označeným v záhlaví krajský soud žalobě vyhověl a rozhodnutí rektora a kvestorky žalované zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení. Současně žalované uložil povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11 228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám právní zástupkyně žalobce.

II. Stručné shrnutí argumentů v kasační stížnosti

[3] Kasační stížností se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) domáhá zrušení uvedeného rozsudku krajského soudu z důvodů označených jako § 103 odst. 1 písm. a), c) a d) s. ř. s.

[4] V odůvodnění kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že krajský soud zrušil rozhodnutí rektora žalované ze dne 14. 1. 2013, čj. 113018/2013, které bylo v mezidobí mezi podáním žaloby a vynesením rozsudku rozhodnutím nadřízeného správního orgánu stěžovatelky, tj. Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy, ze dne 27. 6. 2013, čj. MŠMT – 27947/2013 – 1, prohlášeno za nicotné. Tím soud zrušil neexistující rozhodnutí. V takovém případě se podle žalované jedná o zmatečnost řízení před krajským soudem pro nedostatek v podmínkách řízení, a tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. c) s. ř. s.

[5] Stěžovatelka dále namítá, že krajský soud nedostatečně zdůvodnil své rozhodnutí [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], a to tím, že neuvedl na základě jakých skutečností dospěl soud k závěru, že se žádostí dotčené osoby (ty, jejichž osobní údaje si žalobce vyžádal) přímo a zásadně podílejí na fungování stěžovatelky jako veřejné vysoké školy. Pro tyto účely měl dle názoru stěžovatelky krajský soud provést dokazování a stěžovatelku případně přímo zavázat k poskytnutí informací.

[6] V kasační stížnosti stěžovatelka dále namítá, že chování žalobce naplňuje znaky zneužití práva, neboť ten je uplatňuje převážně zjevně šikanózním způsobem a nesoudí se veden snahou o meritorní řešení sporu, nýbrž pro samotné vedení sporu, což stěžovatelka dovozuje z počtu žádostí o poskytnutí informace podaných žalobcem vůči různým veřejným vysokým školám.

[7] Stěžovatelka rovněž v kasační stížnosti brojí proti výroku o náhradě nákladů řízení spojených se zastupováním žalobce advokátem. Tyto náklady nepovažuje za účelně vynaložené, žalobce v obdobných případech podal stejné žaloby, které de facto opakuji shodné žalobní námítky.

[8] Žalobce se k obsahu kasační stížnosti ve stanovené lhůtě nevyjádřil.

pokračování

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[9] Kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; shledal přitom, že napadený rozsudek trpěl vadami, k nimž je Nejvyšší správní soud povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost je důvodná.

III.A. *Napadené rozhodnutí rektora stěžovatelky je zčásti nicotné*

[11] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval námitkou nicotnosti rozhodnutí rektora stěžovatelky, jež bylo žalobou u krajského soudu napadeno. Zdejší soud konkrétně posuzoval, zda bylo rozhodnutí rektora stěžovatelky dílem nicotné, a to konkrétně v té části, ve které rektor rozhodoval o odvolání proti rozhodnutí kvestorky o neposkytnutí informace o mzdě rektora. V této části prohlásilo Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy rozhodnutím ze dne 27. 6. 2013, čj. MŠMT – 27947/2013 – 1, rozhodnutí rektora za nicotné. Ministerstvo toto své rozhodnutí opřelo především o znění § 10 odst. 5 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, podle kterého mzdu rektora stanovuje ministr.

[12] Nicotnost je především třeba odlišit od prosté nezákonnosti. Nezákonné rozhodnutí je existující, právně závazné a případně vynutitelné, dokud není zrušeno, přičemž se vychází z presumpce jeho správnosti. To znamená, že pro nezákonnost je rušeno jen v případě, že je patřičným způsobem, tedy užitím příslušných právních prostředků ve stanovených lhůtách, napadeno. Jinak i objektivně nezákonné rozhodnutí zůstává existující a právně závazné, takže pokud vůči němu nebyly uplatněny příslušné právní prostředky, či tyto prostředky byly uplatněny například opožděně nebo někým, kdo k tomu nebyl oprávněn, nelze takové rozhodnutí již odstranit. Naopak na nicotné rozhodnutí se bez ohledu na to, zda jeho nicotnost byla či nebyla deklarována, vždy hledí jako na neexistující, zdánlivé, které nezakládá práva ani povinnosti a které nemusí být respektováno. Veřejnou mocí nesmí být ani vynucováno (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 13. 5. 2008, čj. 8 Afs 78/2006 - 74, č. 1629/2008 Sb. NSS).

[13] Podle § 77 odst. 1 správního řádu zjišťuje a rozhodnutím prohlašuje rozhodnutí za nicotné z důvodu věcné nepřislusnosti nadřízený správní orgán správního orgánu, který rozhodnutím vydal.

[14] Ustanovení § 178 správního řádu určuje postup při určování nadřízeného orgánu ve dvou odstavcích, které jsou ve vztahu subsidiarity (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 12. 2009, čj. Komp 6/2009 - 35, 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.

[15] Odstavec 1 tohoto ustanovení určuje nadřízený správní orgán postupně dle tří kritérií, a to stanovení zvláštním zákonem, rozhodování o odvolání a vykonávání dozoru.

Právě kritérium zvláštního zákona lze na tuto situaci aplikovat, neboť, jak správně dovodilo ministerstvo, otázka mzdy rektora nespadá do samostatné působnosti vysoké školy, nýbrž do působnosti přenesené. Je tedy nutno aplikovat § 87 písm. l) zákona o vysokých školách, podle kterého plní ministerstvo úkoly nadřízeného správního orgánu vysokých škol ve správním řízení. Nejvyšší správní soud se shoduje s ministerstvem, které argumentuje zněním § 10 odst. 5 zákona o vysokých školách, podle kterého mzdu rektora stanovuje ministr. Lze tedy uzavřít, že rektor nebyl příslušný rozhodnout o odvolání proti rozhodnutí kvestorky v části poskytnutí informace o mzdě samotného rektora. Jako nadřízený orgán bylo o této věci příslušné rozhodnout ministerstvo, jež bylo současně příslušné rozhodnout o nicotnosti rozhodnutí rektora o odvolání v části poskytnutí informace o mzdě rektora (shodně rozsudek NSS o jiné žalobě téhož žalobce proti Vysoké škole technické a ekonomické v Českých Budějovicích ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 66/2015 – 33, bod 23).

[16] Zrušil-li tedy krajský soud rozhodnutí rektora jako celek, je jeho rozhodnutí zatíženo vadou, neboť zrušil rozhodnutí i v části, která právně neexistovala. V této části je kasací stížnost důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud se naopak plně shodl s krajským soudem, že ve zbytku (tedy vyjma informace o mzdě rektora) rozhodnutí rektora žalované ze dne 14. 1. 2013, čj. 113018/2014, nicotné není. V tomto směru lze odkázat na podrobné odůvodnění obsažené v rozsudku NSS ze dne 28. 5. 2015, čj. 1 As 80/2015 – 39, který se věnoval obdobné žalobě téhož žalobce proti Univerzitě Karlově, případně na shora uvedený rozsudek čj. 1 As 66/2015 – 33.

III.B. Krajský soud nevyužil své pravomoci nařídit poskytnout informace podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, ani nevysvětlil, proč využití této pravomoci nebylo v tomto případě možné

[18] Krajský soud v odůvodnění rozsudku správně vyšel ve svém odůvodnění z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který judikoval, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují. Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a nevýznamným způsobem a zároveň nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně (rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012 – 62, č. 3155/2015 Sb. NSS, body 112 a 113).

[19] Důvodná je však námitka stěžovatelky, že krajský soud měl sám posoudit, zda je povinný subjekt povinen informaci poskytnout, a pokud by shledal, že ano, sám měl povinnému subjektu přikázat tuto informaci sdělit v souladu s § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

[20] Smysl a účel uvedeného ustanovení je zřejmý – jednak zabránit „ping-pongu“ mezi povinným subjektem na straně jedné a správními soudy na straně druhé, jednak

pokračování

zajistit, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani odvolací orgán tak neučinily. Krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařídit požadované informace poskytnout (srov. cit. rozsudek rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012 – 62, bod 122).

[21] Krajský soud však na svoji nalézací pravomoc rezignoval a omezil se v rozporu se zákonem pouze na uplatnění pravomoci kasační, a to aniž by v odůvodnění svého rozsudku vysvětlil, proč část své zákonem stanovené pravomoci neuplatnil. Tím zatížil řízení před soudem vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozsudku [kasační důvod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., shodně cit. rozsudek čj. 8 As 55/2012 – 62, bod 122]. Správně měl po přezkoumání důvodů pro odmítnutí poskytnutí informace buď se zrušujícím rozsudkem současně uložit povinnost povinnému subjektu informaci poskytnout, anebo vysvětlit, proč takto postupovat nebylo možné.

[22] I v této části je tedy kasační stížnost důvodná.

III.C. *Krajský soud pominul, že v řízení existují osoby, jež by mohly eventuálně uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení podle § 34 s. ř. s.*

[23] Krajský soud se navíc vůbec nezabýval otázkou, zda v řízení neexistují osoby, jež by mohly uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení podle § 34 s. ř. s. Tím zatížil řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Proto se touto vadou musel zdejší soud zabývat v souladu s § 103 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 109 odst. 4 s. ř. s. nad rámec stížnostních námitek.

[24] Ze znění § 34 s. ř. s. je zřejmé, že vedoucí představitelé vysoké školy, o jejichž platu měla být poskytnuta informace, mohli být zúčastněnými osobami, neboť výrok krajského soudu, kterým by bylo rozhodnutí stěžovatele zrušeno a kterým by bylo povinnému subjektu uloženo poskytnout uvedenou informaci, by se přímo dotýkal jejich práva na informační sebeurčení. Žalobce vedoucí představitelé vysoké školy jako možné osoby zúčastněné na řízení v žalobě neoznačil; skutečnost, že jimi vedoucí představitelé vysoké školy mohou být, však byla zřejmá z podání samotných účastníků i ze samé podstaty sporu. Krajský soud proto měl vedoucí představitelé vysoké školy vyrozumět podle § 34 odst. 2 věty druhé a čtvrté s. ř. s. K obdobnému závěru dospěl i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v opakovaně zmiňovaném rozsudku čj. 8 As 55/2012 – 62. Ten rovněž pro toto procesní pochybení, jež mohlo vést k nezákonnosti rozhodnutí ve věci samé, rozsudek krajského soudu nad rámec stížnostních námitek zrušil (rozsudek čj. 8 As 55/2012 – 62, bod 123). Jelikož je desátý senát Nejvyššího správního soudu vázán stanoviskem rozšířeného senátu, nemohl v této věci rozhodnout jinak než shodně.

III.D. *Další kasační námitky*

[25] Stěžovatelka argumentuje, že žalobce svými žádostmi, kterých jsou vůči různým veřejným školám desítky, zneužívá právo.

[26] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu dovodil, že pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odeprít na základě principu zákazu zneužití práva (srov. cit. rozsudek čj. 8 As 55/2012 – 62, bod 91, srov. k tomu též závěry usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS).

[27] Tyto obecné závěry rozšířeného senátu krajský soud správně aplikoval na rozhodovanou věc, přičemž tuto aplikaci dostatečně a přesvědčivě odůvodnil. Krajský soud v napadeném rozsudku zejména uvedl, že pokud je žalobcovou motivací (která nadto není z hlediska zákona o svobodném přístupu k informacím přímo relevantní) zpracování těchto údajů v diplomové práci, resp. jejich jiné další zveřejnění, není to samo o sobě důvodem pro neposkytnutí požadovaných informací. K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že naprosto z ničeho neplyne zneužití práva žalobcem; samotná mnohost žádostí bez dalšího zneužití práva nezaloží.

[28] Zbývajících kasačních výtkami se zdejší soud pro nadbytečnost již nezabýval. Jen pro pořádek nicméně dodává, že na právu žalobce na náhradu nákladů řízení spojených se zastupováním advokátem nemůže nic změnit ani skutečnost, že žalobce podal vícekrát v podstatě stejnou žalobu proti různým rozhodnutím různých žalovaných.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu zrušil pro vady v řízení před krajským soudem, které mohly mít za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.), a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení.

[30] V dalším řízení je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Krajský soud tedy v první řadě vyrozumí vedoucí představitele vysoké školy jako potenciální zúčastněné osoby podle § 34 odst. 2 věty druhé a čtvrté s. ř. s. Dále krajský soud zjistí v té míře, v jaké to případně bude třeba, skutkový stav, pokud by nebyl zřejmý ze spisu, a posoudí, zda existují důvody pro odmítnutí žalobcovy žádosti. Dospěje-li k závěru, že informace má být poskytnuta, zruší rozhodnutí stěžovatele a nařídí povinnému subjektu požadované informace poskytnout; jinak vysvětlí, proč takto postupovat nemohl. Účelem § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je zajistit, aby informace, která být poskytnuta má, byla bez průtahů poskytnuta; za tím účelem je krajský soud sám oprávněn vlastní činností napravovat i případná procesní pochybení správních orgánů, lze-li cíle řízení dosáhnout efektivněji.

pokračování

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

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

V Brně dne 24. září 2015

Zdeněk Kühn
předseda senátu