



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců JUDr. Barbary Pořízkové a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci **žalobců:** a) Ing. M. Z., b) Ing. M. Z., MBA, c) Mgr. Ing. J. P., d) Ing. L. T., e) JUDr. S. H., f) Bc. J. J., g) Ing. S. D., h) Ing. F. K., ch) Mgr. Ing. J. Š., i) RNDr. Z. K., j) Ing. J. K., k) Ing. Z. Š., l) Ing. J. F., m) Ing. K. M., n) Ing. P. S., o) Ing. P. L., p) Ing. I. J., q) Mgr. Ing. Š. H., r) Mgr. R. S., s) Ing. M. S., všichni zastoupeni Prof. JUDr. Alešem Gerlochem, CSc., advokátem se sídlem Botičská 4, Praha 2, proti **žalovanému: Ministerstvo vnitra**, se sídlem nám. Hrdinů 1634/3, Praha 4, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2015, č. j. MV-159669-17/ODK-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně b) a k) proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2015, č. j. 15 A 51/2015 - 63,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 15. 6. 2015, č. j. 15 A 51/2015 - 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou stížností se žalobkyně b) a k) (dále jen „stěžovatelky“) domáhaly zrušení shora označeného usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“), jímž byla odmítnuta žaloba podaná žalobci a) – s) proti rozhodnutí žalovaného ze dne 7. 4. 2015, č. j. MV-159669-17/ODK-2014. Tímto rozhodnutím žalovaný zrušil rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje ze dne 3. 3. 2015, č. j. 80/KH/2014, JID 32906/2015/KUUK, jímž byla odmítnuta žádost o informace pana V. B., který chtěl vědět, jaký plat a jaké odměny pobírali v letech 2010 až 2014 vedoucí jednotlivých odborů Krajského úřadu Ústeckého kraje, poradci hejtmána, náměstci, radní a ředitel krajského úřadu.

[2] Krajský soud usnesením, které je dostupné z www.nssoud.cz, podanou žalobu odmítl, jelikož shledal, že napadeným správním rozhodnutím se nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují práva a povinnosti, nejde tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný zrušil prvostupňové správní rozhodnutí, čímž se nemohlo nic změnit na právech žalobců jakožto účastníků správního řízení. V daném ohledu krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 - 34 (všechna zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná z www.nssoud.cz).

[3] Krajský soud poznamenal, že v nynější věci bylo již třikrát rozhodnuto Krajským úřadem Ústeckého kraje o odmítnutí požadované informace a všechna tato rozhodnutí byla žalovaným zrušena. Krajský soud si byl vědom rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2014, č. j. 6 As 113/2014 - 35, nicméně má za to, že směřuje proti konzistentní judikatuře Nejvyššího správního soudu. Krajský soud zastává názor, že při obstrukčním jednání povinných subjektů při poskytování informací dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), má své místo zásahová žaloba podaná ze strany žadatelů o informace. I dotčené osoby, tj. osoby, jichž se požadované informace týkají, mají možnost soudní ochrany prostřednictvím zásahové žaloby.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Stěžovatelky ve své kasační stížnosti poukázaly na mezerovitou úpravu v zákoně o svobodném přístupu k informacím, který nepočítá s tím, že by se procesu poskytování informací měli účastnit ti, jichž se poskytované informace týkají. V nynějším případě je poskytnutím informací o platech dotčeno právo stěžovatelek na ochranu osobnosti, a to zejména jejich soukromí. V důsledku nedostatečné zákonné úpravy rozšířený senát Nejvyššího správního soudu nastínil některé možnosti ochrany práv osob dotčených poskytnutím informace v bodě [110] svého rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62 (publ. pod č. 3155/2015 Sb. NSS).

[5] Stěžovatelky se pokusily rozšířeným senátem naznačený postup aplikovat. Konstrukce zákona o svobodném přístupu k informacím vychází z toho, že pokud povinný subjekt informaci poskytne, nevydává o tom rozhodnutí. Rozhodnutí v pravém slova smyslu vydává jen odvolací správní orgán, který však rozhoduje výlučně o odvolání žadatele o informace v případě, že povinný subjekt požadované informace neposkytl. Odvolací orgán pak má dvě možnosti. Buď rozhodnutí povinného subjektu potvrdí s tím, že požadované informace poskytnuty být nemají, nebo toto rozhodnutí zruší. Jestliže odvolací orgán dospěje k závěru, že informace nemají být poskytnuty, nemohou proti takovému rozhodnutí dotčené osoby podat žalobu z toho důvodu, že jejich práva nejsou objektivně nijak dotčena. Z toho pak vyplývá, že jediným případem, jak naznačuje rozšířený senát v rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012, kdy mohou dotčené osoby být v pozici žalobce a podat žalobu dle § 65 s. ř. s., je situace, kdy nadřízený správní orgán svým kasačním rozhodnutím ukládá povinnému subjektu informace poskytnout.

pokračování

[6] Z rozhodnutí žalovaného, které bylo napadeno žalobou, je zjevné, že povinný subjekt nemá jinou možnost, než žadateli o informace vyhovět a informace poskytnout. Stěžovatelky připouštějí, že pokud by stanovisko žalovaného bylo takové, že povinný subjekt má zvážit ta či ona hlediska případu, má si vyžádat další podklady apod., pak by bylo možno říci, že práva dotčených osob nejsou takovým rozhodnutím ovlivněna. Dle názoru stěžovatelek je při zvažování přípustnosti žaloby dle § 65 s. ř. s. nutno vzít v úvahu, jaký bude další procesní postup povinného subjektu. Pokud by proti jeho rozhodnutí mohly dotčené osoby podat opravný prostředek, bylo by možno dovodit, že kasační rozhodnutí odvolacího orgánu nelze žalobou napadnout. Jestliže však, jako v nynějším případě, dotčené osoby nemají možnost bránit se proti faktickému postupu povinného subjektu a jestliže odvolací orgán neponechává povinnému subjektu jinou možnost než informace poskytnout, pak dle stěžovatelek jde o rozhodnutí, které do jejich práv zasahuje.

[7] Krajský soud uvedl, že meritum věci posoudil v zásahové žalobě, kterou vedle své žaloby v nynější věci podaly stěžovatelky a další osoby. Dle mínění stěžovatelek však tato skutečnost nemůže být důvodem k odmítnutí jejich nynější žaloby proti rozhodnutí žalovaného. Stěžovatelky navrhl, aby napadené usnesení krajského soudu bylo zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalovaného

[8] Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že přestože existuje ve věci jednoznačná rozhodovací praxe správních soudů a žalovaného, některé povinné subjekty odmítají informace o platech svých zaměstnanců poskytovat. K odmítnutí poskytnutí informace je využívána mezera ve správním řádu, pokud jde o rozhodnutí územní samosprávy v samostatné působnosti [§ 90 odst. 1 písm. c) zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů]. Praxe je tedy taková, že žalovaný vždy rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace zruší, nicméně příslušný kraj vydá opětovně rozhodnutí obdobné a tato situace se opakuje zhruba ve dvouměsíčních intervalech.

[9] Judikatura správních soudů je dle žalovaného v současné době nejednotná ohledně otázky, zda v případech neustále podávaných odvolání je na místě žaloba proti rozhodnutí či zásahová žaloba. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, je na místě spíše žaloba proti rozhodnutí. Rozšířený senát však v bodě [109] svého rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, hovoří o možnosti podání zásahové žaloby dotčenými osobami, byť až po poskytnutí informace. V nynějším případě byly podány jak zásahová žaloba, tak žaloba proti rozhodnutí. Krajský soud zásahovou žalobu meritorně projednal a připustil její podání před poskytnutím informací. Žalobu proti rozhodnutí žalovaného však odmítl s odůvodněním, že nejde o rozhodnutí dle § 65 s. ř. s.

[10] Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, může žadatel brojit žalobou proti rozhodnutí odvolacího orgánu, pokud dochází k řízení typu „kolotoč“ na základě úmyslné obstrukce. Podle názoru žalovaného však nelze podobnou argumentaci vztáhnout na stěžovatelky, byť tak Nejvyšší správní soud naznačoval v rozsudku ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 - 81, neboť stěžovatelky se nedomáhají poskytnutí informace. Tento typ žaloby neposkytuje dostatečnou míru

ochrany, jelikož v případě poskytnutí informací bez obstrukcí by ji nebylo možno použít. Jako logická se proto jeví varianta zásahové žaloby.

IV. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobami k tomu oprávněnými, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, stěžovatelky jsou v řízení o kasační stížnosti zastoupeny advokátem. Důvod kasační stížnosti odpovídá důvodu podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. Zdejší soud přezkoumal napadené usnesení krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, zároveň zkoumal, zda netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[12] Předmětem posuzování Nejvyššího správního soudu je otázka, zda krajský soud postupoval správně, když odmítl žalobu proti rozhodnutí žalovaného, který zrušil prvostupňové správní rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace. Žaloba byla podána ze strany zaměstnanců Ústeckého kraje, jejichž platy požadoval žadatel o informaci znát.

[13] Možností soudní ochrany osob, které mohou být poskytnutím informace dotčeny, se zabýval rozšířený senát v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62 (publ. pod č. 3155/2015 Sb. NSS). V bodě [109] svého rozsudku shledal, že byla-li informace poskytnuta, mohou se dotčené osoby obrátit na správní soud se zásahovou žalobou proti zásahu v podobě poskytnutí informace. To však není nynější případ, jelikož v době, kdy stěžovatelky v nynější věci podávaly žalobu ke krajskému soudu, žadatelem požadovaná informace o jejich platu nebyla ze strany povinného subjektu poskytnuta.

[14] Naopak, v nynější věci povinný subjekt informaci o platech odmítl poskytnout, přičemž jeho rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace bylo zrušeno žalovaným a věc byla vrácena povinnému subjektu k novému projednání (šlo již v pořadí o třetí rozhodnutí žalovaného, které rušilo rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje o odmítnutí žádosti o informace). K možnosti soudní ochrany pro případ, že je povinným subjektem informace odmítnuta, se rozšířený senát v rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012 vyjádřil v bodě [110], kde uvedl: „*Pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení. Soudní ochrana je pak zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutím správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).*“

[15] Na poslední větu z právě citované části rozsudku rozšířeného senátu stěžovatelky poukazovaly ve své kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud jim musí přisvědčit v tom, že pro osoby dotčené poskytnutím informace má význam podat žalobu proti rozhodnutí správního orgánu dle § 65 s. ř. s. jen tehdy, směřuje-li taková žaloba proti takovému rozhodnutí o odvolání, které (alespoň částečně) zrušilo předešlé rozhodnutí o odmítnutí

pokračování

žádosti o informace a jímž byla věc vrácena k novému projednání. Odvolání lze totiž podat jen proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace (o poskytnutí informace se rozhodnutí nevydává, informace se poskytuje faktickým úkonem, proti němuž se z povahy věci nelze odvolat). Pokud je podané odvolání zamítnuto, nemají osoby, které by byly dotčeny poskytnutím informace, důvod se proti takovému rozhodnutí bránit, jelikož aby bylo odvolání zamítnuto, musí se odvolací orgán ztotožnit se závěrem o odmítnutí poskytnutí informace. Pro dotčené osoby tak zbývá jedině rozhodnutí o odvolání, které (alespoň částečně) zrušilo předešlé rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, proti němuž má z jejich pohledu důvod se bránit žalobou dle § 65 s. ř. s. K závěru o přípustnosti takové žaloby Nejvyšší správní soud dospěl již v rozsudku ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 - 81.

[16] Ve věci řešené ve zmíněném rozsudku sp. zn. 7 As 4/2013 se RegioJet, a. s., dožadoval na základě zákona o svobodném přístupu k informacím po Ministerstvu dopravy informace, kterou však České dráhy, a. s., považovaly za své obchodní tajemství. Ministerstvo dopravy nejprve vydalo rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, proti němuž RegioJet podal rozklad, jemuž ministr dopravy vyhověl a rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace zrušil. Toto rozhodnutí o rozkladu České dráhy napadly žalobou dle § 65 s. ř. s., jelikož se obávaly poskytnutí informace. Nejvyšší správní soud v popsáném sporu konstatoval, že podanou žalobu nelze odmítnout s odůvodněním, že napadené rozhodnutí nepředstavuje správní rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., jelikož se jím nezasahuje do práv žalobce.

[17] V odůvodnění rozsudku sp. zn. 7 As 4/2013 Nejvyšší správní soud konstatoval: „podle zákona o svobodném přístupu k informacím se na kladné rozhodnutí o poskytnutí informací nevztahují předpisy o správním řízení. V praxi to znamená, že ministerstvo, které je napadeným správním rozhodnutím zavázáno informaci poskytnout, žádné správní řízení nepovede a nebude vydávat žádné rozhodnutí, proti němuž by bylo možno se bránit, ale přímo informaci poskytne. V takovém případě nebude již stěžovatelka aktivně legitimována k podání žaloby podle ust. § 65 s. ř. s., ale měla by pouze možnost podat žalobu na ochranu před nezákonným zásahem ve smyslu ust. § 82 s. ř. s. S ohledem na to, že stěžovatelka považuje předmětné informace za své obchodní tajemství, nebude však mít v okamžiku poskytnutí těchto informací povinným subjektem takto podaná žaloba pro stěžovatelku zřejmě již žádný praktický význam.“

[18] Mezi postavením Českých drah v citovaném rozsudku a postavením zaměstnanců placených z veřejných prostředků, kterých se týká požadovaná informace o platech, lze najít paralelu. V obou případech jde o subjekty, které se mohou cítit být dotčeny poskytnutím požadované informace. Důvody tohoto dotčení sice mohou být jiné (ochrana obchodního tajemství, ochrana soukromí), nejde však o podstatnou odlišnost, a proto by i prostředky obrany měly být stejné. I pro dotčené zaměstnance totiž největší význam bude mít možnost obrany poskytnutá pokud možno před samotným poskytnutím informace. Takovou možnost obrany neposkytuje zásahová žaloba podaná po poskytnutí informace, která v případě úspěchu povede k deklaraci toho, že poskytnutí informace bylo nezákonným zásahem, či žaloba na náhradu škody za nesprávný úřední postup.

[19] Vhodné je zmínit, že setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu nepovažuje rozhodnutí o odvolání (rozkladu), která ruší rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrací k dalšímu projednání, za rozhodnutí, která by zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala práva a povinnosti. Nepokládá je tak za rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s., proti nimž by bylo možno podat žalobu. K tomu srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2005, č. j. 5 As 35/2004 - 56, a ze dne 14. 5. 2008, č. j. 2 As 37/2007 - 111, případně z poslední doby rozsudek ze dne 2. 2. 2015, č. j. 8 As 98/2014 - 47.

[20] Těžko lze nalézt argumenty pro tvrzení, že rozhodnutí o odvolání (rozkladu), kterým bylo zrušeno rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje práva či povinnosti. Nejvyšší správní soud proto připouští, že ani zmíněné rozhodnutí o rozkladu proti rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace se v daném ohledu neodlišuje od jiných rozhodnutí o odvolání, která ruší napadená rozhodnutí a věc vrací k dalšímu projednání. Ani uvedené však nemůže vést k odmítnutí žaloby, kterou podala osoba dotčená poskytnutím informace proti rozhodnutí o odvolání (rozkladu), jímž bylo zrušeno rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace. Důvodem je zájem na efektivní soudní ochraně, jak jej popsal sedmý senát Nejvyššího správního soudu v části svého rozhodnutí citovaného v bodě [17] shora, kde je reflektována asymetrická úprava poskytování informací spočívající v tom, že se informace buď poskytne faktickým úkonem, nebo se o odepření jejího poskytnutí vydá správní rozhodnutí. Bez významu v dané souvislosti taktéž není, že žalovaný ve svém rozhodnutí negoval věcné důvody, na kterých bylo založeno odmítnutí žádosti o poskytnutí informace, čímž zavazoval Krajský úřad Ústeckého kraje.

[21] Správní spis vypovídá o tom, že požadovaná informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků poskytnuta nebyla. Ve spise je založeno v pořadí páté rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje (ze dne 20. 7. 2015, č. j. 99573/2015/KUUK), kterým se žádost o informace odmítá (žalobou před krajským soudem bylo napadeno rozhodnutí o odvolání proti třetímu rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Skutkové okolnosti nynějšího případu proto v řízení před krajským soudem nebyly problematické z hlediska poskytnutí soudní ochrany na základě žaloby dle § 65 s. ř. s. před poskytnutím informace, jak o něm pojednával rozsudek sp. zn. 7 As 4/2013. Nejvyšší správní soud tak mohl vyjít z předchozí výše zmíněné judikatury a shrnuje, že podanou žalobu nebylo možno odmítnout s odůvodněním, že napadené správní rozhodnutí nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.

[22] V případě, že krajský soud v dalším řízení přikročí k věcnému projednání žaloby, považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poukázat na to, že zde existuje osoba, která dle § 34 odst. 2 s. ř. s. má být vyrozuměna o probíhajícím řízení a vyzvána k vyjádření, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. Je jím žadatel o informaci. Dále bude na uvážení krajského soudu, zda i v řízení o žalobě podané osobami, které se brání proti poskytnutí informace o platech, je prostor pro nařízení povinnému subjektu informaci poskytnout dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím v případě, že by soud dospěl k závěru, že nejsou žádné důvody pro odmítnutí poskytnutí informace.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud ze všech shora uvedených důvodů dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná, proto napadené usnesení dle § 110 odst. 1, věty první, s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení, kde bude krajský soud vázán právním názorem zdejšího soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne v souladu s § 110 odst. 3, větou první, s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. října 2015

JUDr. Radan Malík
předseda senátu