



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Právo ve veřejném zájmu, z. s.**, IČ 03853462, se sídlem Chalupkova 1367/1, Praha 4, zast. Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou, se sídlem Chalupkova 1367/1, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad Ústeckého kraje**, se sídlem Velká Hradební 3118/48, Ústí nad Labem, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 133/2015 - 44,

t a k t o :

Usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 133/2015 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 12. 6. 2015, sp. zn. MM/KT/PRV/34329/15, Magistrát města Ústí nad Labem (dále jen „povinný subjekt“) částečně odmítl žádost žalobce o informace ze dne 1. 6. 2015. Povinný subjekt žalobci poskytl informace o platu a odměně vedoucích odborů za rok 2014, odmítl však příjemce těchto finančních prostředků jakkoliv identifikovat. Informace o výši platu a odměn tajemníka za rok 2014 povinný subjekt neposkytl vůbec.

Povinný subjekt uvedl, že při posouzení žádosti žalobce je třeba vážit střet dvou předních ústavních práv, tj. práva na poskytnutí informace a práva na ochranu soukromí. Povinný subjekt poukázal na § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a konstatoval, že je pod hrozbou sankce vázán zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů. Povinný subjekt uvedl, že konstatoval obsah § 4 písm. a) a § 5 odst. 2 zákona o ochraně

osobních údajů a uvedl, že osoby, které by byly dotčeny zveřejněním informace, daly jasné najevo, že by poskytnutím požadovaných informací došlo k výraznému zásahu do jejich osobního života. Pro úplnost povinný subjekt dodal, že zákonná výjimka uvedená v § 5 odst. 2 věty druhé zákona o ochraně osobních údajů na nyní posuzovaný případ nedopadá, neboť povinnost poskytnout informace o platech či souvisejících složkách platu není v právním řádu explicitně ukotvena a požadované informace nevypovídají o veřejné anebo úřední činnosti, případně o funkčním nebo pracovněprávním zařazení veřejně činné osoby, funkcionáře či zaměstnance veřejné správy.

Povinný subjekt sdělil, že zná závěry uvedené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, avšak považuje je za přeceňované. Podle povinného subjektu si Nejvyšší správní soud v daném případě přisvojil pravomoc obecného vykladače práva. Ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze vztahovat na platovou oblast zaměstnanců veřejné správy, přičemž při interpretaci tohoto ustanovení je třeba přihlídnout k všem odstavcům, které obsahuje. Uvedené ustanovení podle povinného subjektu dopadá spíše na příjemce darů či dotací nikoliv na zaměstnance. Vzhledem k těmto skutečnostem povinný subjekt uzavřel, že se nemůže ztotožnit s argumentací Nejvyššího správního soudu, neboť přechází nad rámec zákona. Přitom zdůraznil, že účinky naposledy zmíněného rozsudku působí toliko inter partes, nikoliv erga omnes, neboť judikaturu v českém právním prostředí nelze považovat za pramen práva. Rozsudek Nejvyššího správního soudu nelze stavět na roveň zákona či jej dokonce zákonu nadřazovat. Na základě těchto úvah povinný subjekt přistoupil k provedení testu proporcionality. Dovedl, že žalobce pravděpodobně podal žádost s cílem realizovat své právo na informace, přičemž právní řád nezná jiný institut, který by umožňoval naplnění tohoto cíle. První dva stupně testu proporcionality tak podle povinného subjektu byly splněny. V rámci třetího stupně povinný subjekt posuzoval závažnost v kolizi stojících práv, tj. práva na informace a práva na ochranu osobních údajů. Uvedl, že „[...] při provedení testu proporcionality především zvážil povahu poskytnutých veřejných prostředků, tedy z jakého titulu jsou prostředky poskytovány, charakter veřejných prostředků a zejména, zda lze na základě informace o výši poskytnuté částky usuzovat o majetkových poměrech příjemců veřejných prostředků. Na základě těchto skutečností má povinný subjekt za to, že plat a poskytnuté odměny tajemníka a jednotlivých vedoucích odborů Magistrátu představují zásadní příjem těchto fyzických osob a údaj o jejich výši je zpravidla údajem, ze kterého lze u většiny osob usuzovat na celkovou výši příjmů a jejich majetkové poměry, které následně vypovídají o osobní finanční situaci těchto osob.“

Povinný subjekt shrnul, že poskytnutí požadovaných informací nemá explicitní oporu v platném právním řádu a při posuzování konkrétního práva na poskytnutí informace a práva na ochranu soukromí proto upřednostnil právo na ochranu soukromí coby základního pilíře demokratického právního státu deklarovaného v ústavněprávní rovině. Nad rámec uvedených závěrů povinný subjekt upozornil, že v případě zveřejnění požadovaných informací neexistuje žádná záruka, že tyto informace nebudou dále poskytnuty široké veřejnosti, neboť zákon o svobodném přístupu k informacím neuvádí, jak žadatel smí či nesmí nakládat se získanou informací. Povinný subjekt rovněž konstatoval, že poskytnutí informace o platu nemá bez znalosti kvantity a kvality práce žádnou vypovídací hodnotu a ve svých důsledcích by vedlo k zavádějícím závěrům.

pokračování

Rozhodnutím ze dne 9. 7. 2015, č. j. 84/KH/2015, žalovaný zrušil rozhodnutí povinného subjektu a věc mu vrátil k novému projednání. V odůvodnění uvedl, že v souladu s metodickým materiálem Ministerstva vnitra ze dne 3. 12. 2014 shledal rozhodnutí povinného subjektu nepřezkoumatelným. Povinný subjekt totiž ve spise neoznačil dotčené osoby, které se tak nemohly vyjádřit k podkladům rozhodnutí o odvolání ve smyslu § 36 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Ačkoliv v rozhodnutí povinný subjekt uvedl, že dotčené osoby s poskytnutím informace nesouhlasí, není možné tuto informaci ověřit ze spisové dokumentace.

Rozhodnutím ze dne 21. 7. 2015, sp. zn. MM/KT/PRV/34329/15, povinný subjekt opětovně částečně odmítl žádost žalobce o informace ze dne 1. 6. 2015, a to ve stejném rozsahu jako v předchozím rozhodnutí. Nad rámec předchozího odůvodnění pouze uvedl, že informaci o výši platů a odměn vedoucích odborů poskytl žalobci v anonymizované podobě. Tutéž anonymizovanou podobu však nemohl použít u tajemníka povinného subjektu s ohledem na jedinečnou povahu této funkce, kterou v daném čase vykonává pouze jediná osoba.

Rozhodnutím ze dne 14. 8. 2015, č. j. 84/KH/2015, žalovaný opětovně zrušil rozhodnutí povinného subjektu a věc mu vrátil k novému projednání. V odůvodnění konstatoval, že povinný subjekt odstranil jednu z vad řízení, neboť do spisového materiálu doložil nesouhlasy dotčených osob s poskytnutím informace o jejich platech a odměnách. Povinný subjekt však neidentifikoval dotčené osoby takovým způsobem, aby jim žalovaný mohl doručit výzvu ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu. Vysvětlil, že dotčené osoby jsou od okamžiku vydání rozhodnutí povinným účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, jak konstatoval i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62. Povinný subjekt má tedy povinnost identifikovat dotčené osoby ve spise podle § 18 odst. 2 správního řádu, a to v rozsahu jméno a příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu. Nadto, povinný subjekt vyřídil žádost po rozhodnutí o odvolání na základě skutečností zjištěných v rámci předchozího vyřízení věci. Měl by tedy znovu oslovit dotčené osoby ke zjištění jejich stanoviska k vyřízení žádosti. Vzhledem k uvedeným skutečnostem žalovaný dospěl k závěru, že žalovaný založil nepřezkoumatelnost svého rozhodnutí, a proto se nezabýval vlastními důvody pro odmítnutí žádosti.

V pořadí již třetím rozhodnutím ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. MM/KT/PRV/34329/2015, povinný subjekt opět částečně odmítl žádost žalobce o informace, a to ve stejném rozsahu jako v předcházejícím rozhodnutí. Od předchozího odůvodnění se přitom neodchýlil.

Rozhodnutím ze dne 25. 9. 2015, č. j. 84/KH/2015, žalovaný znovu zrušil rozhodnutí povinného subjektu a věc mu vrátil k novému projednání. V odůvodnění uvedl, že povinný subjekt již sice doložil identifikační údaje dotčených osob do spisové dokumentace, avšak neuvedl je ve výroku rozhodnutí a ani jim rozhodnutí nedoručil. Uvedená vada podle žalovaného založila nepřezkoumatelnost rozhodnutí. K testu proporcionality, který provedl povinný subjekt, žalovaný poukázal na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, který obsahuje odkaz na nálezný Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04, a

nález ze dne 10. 12. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94. Konstatoval, že podle Ústavního soudu je test proporcionality nedílnou součástí vyřízení žádosti žalobce, povinný subjekt jej však neprovedl v celé šíři. Podle žalovaného „[p]ovinný subjekt provedl částečnou úvahu na téma empirických aspektů. Z odůvodnění rozhodnutí není zřejmé, jak povinný subjekt zvážil i ostatní argumenty (ve smyslu nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 10. 12. 1994), tj. systémový, kontextový a hodnotový argument, včetně zvážení využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložený zásah do v kolizi stojících práv.“ Žalovaný proto dospěl k závěru, že povinným subjektem provedený test proporcionality neopodstatňuje odmítnutí žádosti. Žalovaný opakovaně vytkl povinnému subjektu, že jeho rozhodnutí nevychází ze spolehlivě zjištěného stavu věci, neboť povinný subjekt rozhodl na základě skutečností zjištěných v rámci předchozího řízení. Žalovaný v této souvislosti poukázal na § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, podle kterého je povinný subjekt povinen respektovat právní názor odvolacího správního orgánu. Vzhledem k tomu, že povinný subjekt tento názor nerespektoval, žalovaný jeho rozhodnutí zrušil. Žalovaný zmínil, že žalobce v odvolání požádal, aby zavázal povinný subjekt právním názorem v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu. Žalovaný však konstatoval, že k tomu není vybaven procesními prostředky. Jestliže řízení ve věci povinného subjektu je postiženo vadou, která způsobuje nepřezkoumatelnost rozhodnutí, je taková skutečnost důvodem pro zrušení rozhodnutí bez dalšího, neboť zde není nic, co by bylo možno podrobit konfrontaci s právními předpisy.

Povinný subjekt rozhodnutím ze dne 4. 12. 2015, sp. zn. MMÚ/KT/PRV/34329, již po čtvrté částečně odmítl žádost žalobce o informace, a to ve stejném rozsahu jako v předcházejících rozhodnutích. V odůvodnění se však důkladněji zabýval testem proporcionality, přičemž uvedl, že „[z]e zastávané funkce dotčených osob lze dovodit, že tyto osoby nemají rozsáhlé rozhodovací pravomoci a nepodílí se významně na nakládání s veřejnými prostředky, proto je veřejný zájem na zpřístupnění údajů o platu a odměnách výrazně menší než zájem na ochraně soukromí. Povinný subjekt má za to, že z hlediska povinnosti nelze ztotožňovat veškeré příjemce veřejných prostředků. Povinný subjekt je toho názoru, že ochranu osobních údajů zaměstnanců nemůže prolomit ani údajný zájem veřejnosti na veřejné kontrole činnosti povinného subjektu týkající se vynakládání veřejných prostředků. Povinný subjekt se ztotožňuje s názorem odborné literatury a má za to, že taková kontrola je jistě žádaná a přínosná, na druhou stranu ji lze sotva považovat za legitimní tam, kde by mohla ohrozit soukromí a osobnostní sféry konkrétní fyzické osoby. Je třeba zdůraznit, že plat (i odměna má dvojí povahu – vypovídá nejen o veřejných prostředcích vydaných povinným subjektem, ale též – a především – o zásadním příjmu fyzické osoby (zaměstnance). Zákon o svobodném přístupu k informacím přitom sice legitimně sleduje (i) kontrolu vynakládání veřejných prostředků, není však určen k zasahování do soukromí fyzické osoby – pracovníka povinného subjektu.“

Povinný subjekt připomněl obsah § 8b odst. 1, 2 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž přijal závěr Nejvyššího správního soudu, že prostředky na platy a odměny jsou čerpány z rozpočtu územního samosprávného celku a jde tedy o veřejné prostředky. Odmítl však tvrzení, že veřejní zaměstnanci jsou příjemci veřejných prostředků. Konstatoval, že „[p]říjemcem veřejných prostředků je osoba (orgán), která obdrží finanční prostředky, informace apod., nebo má určité procesní postavení (viz např. zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů – ustanovení § 2 odst. 2; ustanovení § 83 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České

pokračování

republiky, ve znění pozdějších předpisů; ustanovení § 8 zákona č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů; ustanovení § 4 odst. 1 písm. §) zákona č. 253/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů; ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů; řada ustanovení zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, či ustanovení § 1 zákona č. 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, atd.). Ve všech těchto uvedených případech je slovo příjemce použito především v rámci úřední činnosti tedy výkonu veřejné správy mocenské povahy. Nikdy není pojem příjemce spojován se soukromoprávními úkony. I z tohoto důvodu se, dle názoru povinného subjektu, výluka uvedená v ustanovení § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím týká pouze tohoto typu poskytování veřejných prostředků – poskytování, které je výsledkem úřední činnosti, přičemž zde zcela absentují případy soukromoprávní povahy. Ohledně posouzení otázky, zdali lze zaměstnance pobírajícího plat podřadit pod kategorii příjemce veřejných prostředků dle ustanovení § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, se povinný subjekt se závěrem Nejvyššího správního soudu neztotožňuje, jelikož dle jeho názoru Nejvyšší správní soud neprovedl dostatečný výklad daného pojmu, neboť za příjemce označil de facto veškeré osoby, které získávají finanční prostředky z veřejných prostředků s výjimkou v ustanovení § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud mimo jiné při výkladu vycházel i z komentovaného ustanovení, které bylo do zákona zařazeno v rámci novely č. 61/2006 na základě poslanecké iniciativy. Nicméně se jedná o obdobu neschváleného legislativního návrhu z roku 2002 (sněmovní tisk č. 9 IV. volebního období Poslanecké sněmovny, navržený jako § 8a), z jehož důvodové zprávy (dostupné na www.psp.cz) vyplývá, že zpřístupněny měly být údaje o osobách, které z vlastní vůle žádají o přidělení veřejných prostředků. Dle názoru povinného subjektu neměla tato novela za cíl zpřístupnit osobní údaje o jakýchkoliv příjemcích veřejných prostředků, ale pouze o těch, jimž jsou prostředky poskytovány na základě žádostí v podobě dotací či veřejných finančních podpor nebo na základě úplatných smluv uzavřených povinnými subjekty se třetími osobami k zajištění služeb či nakládání s majetkem; to ostatně vyplývá i z vymezení rozsahu poskytovaných základních osobních údajů, mezi které patří mj. právě údaje o účelu a podmínkách poskytnutých prostředků. Zaměstnanci povinných subjektů jsou tak sice příjemci veřejných prostředků ve striktním jazykovém smyslu, nikoliv však těmi příjemci, na něž by mělo dopadat toto komentované ustanovení, popř. z něj tuto skutečnost dovozovat.“

Povinný subjekt poukázal na blíže nespecifikovanou odbornou literaturu a konstatoval, že podle § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou z rozsahu povinností poskytnout základní osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků vyloučeny informace o jejich poskytování v oblasti sociální, zdravotní péče a hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti. Přitom prostředky vyplácené v rámci systému hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti jsou svou povahou prostředky obdobnými platu zaměstnanců, hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti lze dokonce považovat za přímou náhradu platu. Podle povinného subjektu „[l]ze ostatně podotknout, že z hlediska požadavků a standardů veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky by nepochybně větší míra veřejného zájmu měla být směřována právě do oblasti sociálních dávek, za které jejich příjemci neodvádějí poskytovateli žádnou protihodnotu, zatímco v případě platů spočívá taková protihodnota v odvedené práci. Tato skutečnost však NSS ve vydaném rozhodnutí nebyla žádným způsobem zhodnocena.“ Míra omezení ochrany soukromí by podle povinného subjektu měla odpovídat společenskému významu zastávané funkce. Takovou kategorií

příjemců veřejných prostředků však dotčené osoby dle názoru povinného subjektu nejsou, přičemž informace o jejich příjmu a odměnách mohou vypovídat rovněž o jejich celkovém společenském statutu. Ochrana před těmito dopady podle povinného subjektu převažuje nad potřebou veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky, tedy nad právem na informace.

Podle povinného subjektu stávající právní úprava postavení vedoucích zaměstnanců ve veřejné správě má pracovněprávní, respektive soukromoprávní povahu, přičemž zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, ani zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územně samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů, nestanoví povinnost poskytovat třetím osobám informace o platu či odměnách úředníků. Povinný subjekt konstatoval, že platy veřejných zaměstnanců jsou stanoveny právním řádem, což je samo o sobě dostatečně transparentní. Pokud by zákonodárce chtěl, aby bylo odměňování zaměstnanců ve veřejné sféře zcela veřejné, jistě by k tomu zvolil jinou právní úpravu, jako je tomu například v případě uvolněných členů zastupitelstva. Povinný subjekt poukázal na § 312 odst. 2 zákoníku práce, ze kterého vyplývá, kdo může nahlížet do osobního spisu zaměstnance, přičemž zaměstnavatel je povinen dbát obecné zásady mlčenlivosti ve smyslu § 15 zákona o ochraně osobních údajů. Údaj o platu či odměně zaměstnance je osobní údaj podle § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů a jeho vyznění v daném případě nelze ospravedlnit § 8b ani § 19 zákona o svobodném přístupu k informacím. Povinný subjekt konstatoval, že Nejvyšší správní soud se ve věci sp. zn. 8 As 55/2012 zabýval odlišnou otázkou, neboť posuzoval zveřejnění odměny osoby podezřelé z korupčního jednání. Z rozsudku v této věci povinný subjekt dovodil, že smyslem poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců ve veřejné sféře je získání konkrétních informací v jednotlivých případech, nikoliv však získávání a shromažďování informací plošného rozsahu. Žalobkyně tak podle povinného subjektu zneužívá zákon o svobodném přístupu k informacím. Ve zbylé části rozhodnutí povinný subjekt zopakoval argumenty, které již uvedl v předcházejících rozhodnutích.

Následně usnesením ze dne 14. 12. 2015, č. j. 15 A 133/2015 - 44, Krajský soud v Ústí nad Labem odmítl žalobu, kterou žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 9. 2015, č. j. 84/KH/2015. V odůvodnění soud uvedl, že žalobou bylo napadeno rozhodnutí správního orgánu, které spadá pod kompetenční výlukou podle § 70 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „s. ř. s.“). Žalobou napadeným rozhodnutím totiž došlo ke zrušení rozhodnutí povinného subjektu, kterým byla částečně odmítnuta žádost žalobce o informace. Takové rozhodnutí však nemůže nic změnit na subjektivních veřejných právech žalobce ve smyslu § 65 s. ř. s., přičemž stejný názor již dříve vyslovil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2003, č. j. 5 A 140/2002 - 34. Krajský soud nadto poznamenal, že k výše uvedenému závěru dospěl s plným vědomím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2015, č. j. 9 As 154/2015 - 49. Nyní posuzovaná věc se totiž liší tím, že se žalobce nachází ve zcela odlišném postavení než žalobci ve věci sp. zn. 9 As 154/2015. Krajský soud konstatoval, že ani po odmítnutí žaloby žalobce nezůstane bez soudní ochrany, neboť může využít žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, pokynem, nebo donucením správního orgánu. Žalobce může popřípadě podle krajského soudu podat trestní oznámení pro podezření ze spáchání trestného činu maření úkolu úřední osoby z nedbalosti podle § 330 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

pokračování

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včasnou kasační stížnost z důvodu uvedeného v § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. V ní namítl, že usnesení krajského soudu je nezákonné, neboť žalobou napadené rozhodnutí lze, ve smyslu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, subsumovat pod § 65 odst. 1 s. ř. s. Stěžovatel konstatoval, že povinný subjekt nerespektuje soudní judikaturu ani právní názor nadřízeného orgánu, přičemž jedná v rozporu se smyslem a účelem zákona o svobodném přístupu k informacím. Odmítl názor krajského soudu, že v dané věci měl uplatnit žalobu na ochranu před nezákonným zásahem, neboť Nejvyšší správní soud již v minulosti použití tohoto žalobního typu v obdobných případech vyloučil. Nadto pouze prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí lze dosáhnout toho, aby soud nařídil povinnému subjektu poskytnout požadované informace. Stěžovatel se neztotožnil s doporučením krajského soudu, aby na místo žaloby podal trestní oznámení, neboť tímto postupem by informaci nezískal. Vzhledem k uvedeným skutečnostem stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil napadené usnesení krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti odkázal na odůvodnění napadeného usnesení.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadené usnesení v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., podle nichž byl vázán rozsahem a důvody, jež stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Přitom neshledal vady uvedené v § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. V kasační stížnosti stěžovatel označil důvod podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. „[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu nebo o zastavení řízení.“

Kasační stížnost je důvodná.

Krajskému soudu je třeba přisvědčit, že závěry, které Nejvyšší správní soud učinil v rozsudku ze dne 29. 10. 2015, č. j. 9 As 154/2015 - 49, nemají v nyní posuzované věci význam. V naposledy uvedené věci totiž Nejvyšší správní soud umožnil toliko osobám, které by mohly být dotčeny poskytnutím požadované informace, bránit se prostřednictvím žaloby podle § 65 s. ř. s. proti rozhodnutí, kterým nadřízený orgán zrušil rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace a věc mu vrátil k dalšímu projednání. Nejvyšší správní soud tak ovšem učinil z důvodů, které již vysvětlil v rozsudku ze dne 11. 10. 2013, č. j. 7 As 4/2013 - 81. Pokud se totiž povinný subjekt po vrácení věci k dalšímu projednání rozhodne, že požadovaná informace má být poskytnuta, nevede o tom ve smyslu § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím správní řízení, avšak informaci faktickým úkonem poskytne. Osobám dotčeným poskytnutím informace by tak nezbylo než se bránit žalobou na ochranu před nezákonným zásahem; jakékoliv ochrany by se jim však z povahy věci dostalo až ex post, což by nemělo žádný praktický význam. Právě z tohoto důvodu Nejvyšší správní soud připustil jako výjimku z pravidla, nezbytnou pro zachování efektivní soudní ochrany, meritorní posouzení žaloby podle § 65 s. ř. s. osob dotčených poskytnutím informace proti rozhodnutí nadřízeného orgánu, kterým se

byť jen částečně ruší rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace a věc se mu vrací k dalšímu řízení.

V posuzované věci však žalobu nepodaly osoby, které by mohly být dotčeny poskytnutím informace, avšak žadatel o informace. I v tomto případě stěžovatel napadl rozhodnutí, kterým žalovaný zrušil rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace a věc mu vrátil k dalšímu řízení, tedy rozhodnutí, které za běžných okolností patří do kompetenční výluky podle § 70 písm. a) s. ř. s. Stěžovatel však již v žalobě namítl, že účelem žalobou napadeného rozhodnutí je zabránit poskytnutí informace opakovaným rozhodováním povinného subjektu o odmítnutí žádosti a na to navazujícím opakovaným rozhodováním žalovaného o zrušení rozhodnutí povinného subjektu a vrácení věci k dalšímu řízení. Obdobnou situaci se však Nejvyšší správní soud zabýval již v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, přičemž konstatoval, že *„[č]innost správního orgánu, respektive veřejných institucí v pojetí § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, která jen předstírá plnění rozhodovacích povinností a ve skutečnosti směřuje k popření práv žadatele o poskytnutí informace, může bezpochyby vykazovat atributy nezákonného zásahu. Ochrana před nezákonným zásahem se však použije až tehdy, není-li k dispozici jiný ochranný prostředek. [...] Soudní ochrana před opakovaným účelovým rušením rozhodnutí povinného subjektu o neposkytnutí informace odvolacím orgánem prostřednictvím řízení o žalobě proti rozhodnutí o odvolání, v rámci něhož může být uplatněn postup dle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, je při celkovém zhodnocení a v porovnání s dalšími prostředky soudní ochrany, zejména řízením ve věci zásahové žaloby, prostředkem nejúčinnějším a i z řady dalších důvodů nejvhodnějším.“* Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku připustil, že prostřednictvím žaloby proti rozhodnutí podle § 65 s. ř. s. lze zabránit nekonečnému koloběhu správních rozhodnutí, který spočívá v tom, že odvolací orgán opakovaně a toliko formálně ruší rozhodnutí, kterými povinný subjekt odmítá poskytnout požadované informace a věc mu opakovaně vrací k dalšímu řízení.

V projednávané věci, v kontextu naposledy citovaného rozsudku, je tedy pro posouzení, zda stěžovatel podal přípustnou žalobu, nezbytné zjistit, zda správní orgány pouze předstíraly plnění rozhodovacích povinností za účelem popření práva stěžovatele na informace. K tomu již zdejší soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, uvedl, že *„[s]ignálem, že povinný subjekt a odvolací orgán nepostupují v souladu s výše popsányými zásadami, bude zpravidla opakované zrušení rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace rozhodnutím odvolacího orgánu a vrácení věci povinnému subjektu. Za obvyklých okolností totiž již v jednom „kole“ procesní interakce mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem má být vyjasněno, zda důvody k odeprání informace jsou dány, anebo nikoli. Je na povinném subjektu i na odvolacím orgánu, aby v rámci uplatnění svých pravomocí vždy posoudily pokud možno veškeré důvody, pro které by informace neměla být poskytnuta; je přirozené i na žadateli o informaci, aby jim k takovému posouzení poskytl veškerou procesní součinnost. Zřetelným signálem postupu v rozporu se smyslem a účelem zákona pak bude takové rozhodnutí odvolacího orgánu o zrušení rozhodnutí povinného subjektu a vrácení věci povinnému subjektu k dalšímu řízení, jež bude řešit skutkové či právní otázky, které byly v podstatných ohledech již jednou řešeny předchozím zrušujícím rozhodnutím odvolacího orgánu. Podobně bude takovým zřetelným signálem opakované rušení rozhodnutí povinného subjektu z důvodů sice skutkově či právně odlišných od těch, které byly důvodem vydání předchozího zrušujícího rozhodnutí, avšak takových, které již v předchozím „kole“ řízení před odvolacím orgánem byly patrné z obsahu žádosti o poskytnutí informace či z dalších*

pokračování

podkladů, které odvolací orgán měl k dispozici či vzhledem k povaze věci a při vynaložení patřičné odborné péče k dispozici mohl a měl mít.“

V nyní posuzované věci podle Nejvyššího správního soudu došlo k obdobné situaci. Žalovaný v odůvodnění prvního zrušujícího rozhodnutí seznámil povinný subjekt s metodickým materiálem k dopadům aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu k zákonu o svobodném přístupu k informacím na rozhodovací činnost Ministerstva vnitra jako nadřízeného orgánu krajů při poskytování informací ze samostatné působnosti (informování o platech a odměnách) ve verzi ke dni 3. 12. 2014, ve kterém Ministerstvo vnitra s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu vysvětlovalo, jakým způsobem je třeba při vyřizování žádosti o poskytnutí informace jednat s osobami, které by mohly být dotčeny poskytnutím informace. Žalovaný v odůvodnění prvního zrušujícího rozhodnutí povinnému subjektu výslovně vytkl, že do spisové dokumentace nezaložil výzvu k vyjádření ani vyjádření k poskytnutí informací, dotčené osoby ve spise řádně neoznačil a nezaslal jim rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti. Povinný subjekt ovšem v rozporu s § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu ignoroval závazný právní názor žalovaného a ani v následujících dvou kolech řízení ve spise požadovaným způsobem neidentifikoval dotčené osoby. Přitom je zřejmé, že tak neučinil pouhým nedopatřením, nýbrž úmyslně, neboť žalovaný ho na tento nedostatek v každém rozhodnutí o odvolání výslovně upozornil, přičemž povinný subjekt postoupil třetí odvolání stěžovatelky žalovanému s přípisem ze dne 11. 9. 2015, ve kterém uvedl, že „[...] se neztotožňuje s postupem nadřízeného orgánu, kdy tento ve svém rozhodnutí zahrnul tajemníka Magistrátu Ústí n. L. a vedoucí odborů Magistrátu Ústí n. L. do správního řízení jako účastníky řízení.“ V pořadí druhém rozhodnutí o odvolání žalovaný mimo jiné povinnému subjektu vytkl, že v novém řízení nezjistil aktuální stav věci a vycházel z vyjádření dotčených osob z předchozího řízení. Stejně však povinný subjekt postupoval i v následujícím řízení a žalovaný mu to vytkl i ve třetím rozhodnutí o odvolání. Z uvedených skutečností je podle Nejvyššího správního soudu zřejmé, že povinný subjekt úmyslně zatěžoval své rozhodování o odmítnutí žádosti chybami, aby je prodlužoval, a zabránil tak poskytnutí požadovaných informací. Na tomto závěru nemůže nic změnit, že si povinný subjekt nakonec vyžádal aktuální vyjádření dotčených osob, identifikoval je ve správním spise a vydal nové, v pořadí čtvrté, rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o informace, neboť se tak stalo až po vydání třetího, tj. žalobou napadeného rozhodnutí o odvolání, přičemž podle § 75 odst. 1 s. ř. s. „[p]ři přezkoumávání rozhodnutí vychází soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.“ Podle Nejvyššího správního soudu v době, kdy stěžovatelka podala žalobu, nebylo pochyb, že povinný subjekt účelově maří svůj postup, a to tak, aby zabránil poskytnutí stěžovatelem požadovaných informací. Vzhledem k tomuto závěru, v kontextu rozsudku ze dne 28. 1. 2015, č. j. 6 As 113/2014 - 35, Nejvyšší správní soud konstatuje, že Krajský soud v Ústí nad Labem nebyl oprávněn odmítnout žalobu stěžovatelky.

Nejvyšší správní soud proto dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná a podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. napadené usnesení zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu. V dalším řízení tedy krajský soud žalobu stěžovatele meritorně posoudí, přičemž vyrozumí osoby, které připadají v úvahu jako osoby zúčastněné, o probíhajícím žalobním řízení, a vyzve je, aby ve lhůtě k tomu stanovené

oznámily, zda v řízení budou uplatňovat s tím související práva. V novém rozhodnutí krajský soud podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o této kasační stížnosti.

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

V Brně dne 20. září 2016

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu