



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **Ing. L. M.**, zast. JUDr. Milošem Tuháčkem, advokátem, se sídlem Převrátická 330/15, Tábor, proti žalované: **Kancelář prezidenta republiky**, se sídlem Pražský hrad, Praha 1, zast. JUDr. Markem Nespalou, advokátem, se sídlem Bělehradská 643/77, Praha 2, proti rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 25. 7. 2018, č. j. KPR 2969/2018, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2020, č. j. 3 A 184/2018 - 45,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 5. 2020, č. j. 3 A 184/2018 - 45, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Vedoucí Kanceláře prezidenta republiky v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalované ze dne 12. 6. 2018, č. j. KPR 2969/2018, jímž odmítla žádost žalobce o poskytnutí informací, jaká byla celková výše zdanitelných příjmů ze závislé činnosti a z funkčních požitků v roce 2017 u Ing. V. M., vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, Mgr. V. K., Ph.D., ředitele odboru protokolu, J. O., ředitele odboru tiskového a tiskového mluvčího prezidenta republiky, JUDr. V. P., ředitele odboru legislativy a práva, JUDr. R. J., ředitele odboru zahraničního.

[2] Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu, v níž namítal, že rozhodnutí žalované se zcela účelově zaměřuje pouze na hledání důvodů, proč informace neposkytnout. Nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dále též

„platový nález“), přitom rozhodně nelze interpretovat tak, že informace o platech a odměnách veřejnosti nepřísluší, pouze pro povinný subjekt stanoví povinnost poměřovat dotčená ústavní práva. Žalobce vyjádřil přesvědčení, že veškeré podmínky pro poskytnutí informace jsou splněny. Žalobce nesouhlasí s názorem žalované, že po vydání platového nálezu již nelze vycházet z rozsudků NSS sp. zn. 5 As 57/2010 a 8 As 55/2012. Jediná změna spočívá v tom, že v každém jednotlivém případě je třeba provádět test proporcionality mezi právem na informaci a právem na soukromí. Pozice v žádosti o informace uvedených zaměstnanců žalované spadají do kategorie zaměstnanců, o jejichž platu a dalších odměnách se informace poskytují, protože se jedná o vrcholné úřednické pozice.

[3] Městský soud v Praze označeným rozsudkem žalobu zamítl. Městský soud vyšel především z platového nálezu. Z něj dovodil, že při rozhodování, zda informaci zahrnující osobní údaje poskytnout je nezbytné, aby správní orgán provedl test proporcionality. Pro to si musí opatřit dostatek informací mj. i o žadateli. Pokud z podané žádosti nelze seznat, zda žadatel splňuje všechna kritéria stanovená platovým nálezem, a žadatel ji ani po výzvě povinného subjektu nedoplní, jde případně odmítnutí žádosti plně k tíži žadatele. Žalobce byl žalovanou vyzván, aby svoji žádost o informace doplnil o tvrzení, jakým způsobem naplňuje kritéria stanovená v platovém nálezu. Žalobce měl sdělit, jakým způsobem by poskytnutá informace měla přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, v čem by měl veřejný zájem na zveřejnění platů vedoucích zaměstnanců žalované spočívat. Žalobce však tyto informace potřebné pro provedení testu proporcionality nesdělil. Soud se proto ztotožnil se žalovanou, že nemohla spolehlivě provést test proporcionality.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalované

[4] Proti tomuto rozsudku městského soudu podal žalobce (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Namítl jednak nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů a nesrozumitelnost, jednak městskému soudu vytkl dezinterpretaci platového nálezu. Skutečnost, že Ústavní soud v platovém nálezu uvedl, že povinná osoba může odmítnout poskytnutí informace o platu a odměnách zaměstnance při splnění čtyř specifikovaných podmínek, však podle stěžovatele neznamena, že i při jejich nenaplnění nemusí již provádět test proporcionality, při kterém vyhodnotí i konkrétní okolnosti daného případu. Z obsahu platového nálezu ÚS (ale také z následné judikatury, např. z nálezu IV. ÚS 1200/16 ze dne 3. 4. 2016) je podle stěžovatele zřejmé, že je vždy nutno provést detailní test proporcionality, který zohlední konkrétní okolnosti případu a neomezí se pouze na posouzení naplnění čtyř podmínek, na kterém staví v kasační stížnosti napadeném rozsudku svůj právní názor městský soud. Soud musí v každém jednotlivém případě porovnat dotčená základní práva, a posoudit, zda mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha. To však městský soud neučinil, když konkrétně nepřihlédl např. k tomu, že se žádost týká vysokých úředníků žalované, u kterých je veřejný zájem na povědomí společnosti o výši jejich platů vyšší než např. u běžných úředníků obecního úřadu, a že již v minulosti vznikly určité pochybnosti o efektivitě vynakládání veřejných prostředků těmto vysokým úředníkům, jak bylo popsáno v žalobě.

pokračování

[5] I pokud by tedy některá ze čtyř podmínek uvedených v platovém nálezu Ústavního soudu nebyla naplněna, neznamená to, že povinný subjekt nesmí informace poskytnout. K závěru o poskytnutí, nebo neposkytnutí informací může dospět až po provedení podrobného testu proporcionality zohledňujícího všechny okolnosti případu. Pro posouzení naplnění uvedených čtyř podmínek navíc povinný subjekt nemůže vyjít jen z obsahu žádosti žadatele a jejího případného doplnění, ale je povinen si k tomuto posouzení sám opatřit důkazy. Žalobce nadále tvrdí, že předmětné čtyři podmínky naplnil.

[6] Žalovaná se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnila s napadeným rozsudkem. Stěžovatel vykládá závěry platového nálezu tak, jako by zde automaticky v případě vyšších státních úředníků byl nárok na zveřejnění jejich platů či dokonce ústavně zaručené právo na informace o platových poměrech jednotlivých osob ve veřejném sektoru, a tito museli automaticky strpět zásah do jejich práva na soukromí. Takové rozlišení však Ústavní soud v platovém nálezu neučinil a naopak konstatoval, že právo na soukromí je považováno za základní hodnotu západní společnosti a je chráněno jak na úrovni ústavního pořádku, tak mezinárodního práva. Žalovaná dále reagovala na závěry vyplývající z rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2020, sp. zn. 2 As 88/2019.

III. Posouzení kasační stížnosti

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil zákonné náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a stěžovatel je v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. zastoupen advokátem. Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Shledal však vady podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž musel přihlídnout z úřední povinnosti.

[8] Kasační stížnost je důvodná, byť z jiných důvodů, než uváděl stěžovatel.

[9] Nejprve je třeba předeslat, že stěžovatel napadl žalobou u městského soudu rozhodnutí vedoucího žalované o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace, jehož příslušnost k rozhodnutí byla založena § 20 odst. 5 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném do 23. 4. 2019. S účinností od 24. 4. 2019 pak bylo toto ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím změněno zákonem č. 111/2019 Sb. tak, že zní: *Nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů.* Podle čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb. [d]o 1. ledna 2020 se postupuje podle § 16, 16a, 16b a § 20 tohoto zákona ve znění dosavadních předpisů. To znamená, že po 1. 1. 2020 přešla působnost k rozhodování o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí informace z osoby stojící v čele povinného subjektu, u nějž nelze nadřízený orgán určit dle § 178 správního řádu, na Úřad pro ochranu osobních údajů.

[10] V případě Kanceláře prezidenta republiky se právě jedná o povinnou osobu, u níž určení nadřízeného orgánu dle § 178 správního řádu není možné, jak se uvádí např. v rozsudku NSS ze dne 11. 4. 2011, č. j. 2 Ans 8/2010 – 68: „Podle ustanovení § 20 odst. 5

téhož zákona platí, že nelze-li určit nadřízený orgán podle ustanovení § 178 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), rozhoduje v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu. Tím je v nyní posuzovaném případě vedoucí Kanceláře prezidenta republiky.“

[11] Účastníky řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu jsou žalobce (§ 65 s. ř. s.) a žalovaný správní orgán, jímž je dle § 69 s. ř. s. správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla.

[12] Nejvyšší správní soud v posuzované věci vyšel ze závěrů ustálené judikatury, vyjádřených např. v rozsudku NSS ze dne 28. 8. 2013, č. j. 8 Afs 48/2013 – 31, v němž se mimo jiné uvádí, že „s účinností od 1. 1. 2013 působnost Ministerstva financí přešla na Odvolací finanční ředitelství v důsledku přijetí zákona č. 407/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. (...) Působnost Ministerstva financí jako odvolacího orgánu tedy přešla na Odvolací finanční ředitelství. (...) Pokud městský soud rozhodnutí ministerstva zruší, ministerstvo nemůže znovu vést další řízení podle pokynu soudu, k tomu je oprávněno nadále jen Odvolací finanční ředitelství.“ Následně Nejvyšší správní soud v cit. rozsudku uzavřel, že „městský soud pochybil tím, že i po 1. 1. 2013 jednal nadále jako s účastníkem řízení se stěžovatelem (Ministerstvem financí), tento svůj postup navíc nijak neodůvodnil. Nejvyšší správní soud přisvědčil stěžovateli, že městský soud měl jednat jako s žalovaným s Odvolacím finančním ředitelstvím v důsledku přechodu působnosti rozhodovat o porušení cenových předpisů na Specializovaný finanční úřad [viz § 3 odst. 1 a 2 zákona č. 265/1991 Sb. ve znění zákona č. 407/2012 Sb.], jehož rozhodnutí je oprávněno přezkoumat právě Odvolací finanční ředitelství [§ 7 písm. a) zákona č. 456/2011 Sb.].“ Tento názor Nejvyšší správní soud zopakoval např. v rozsudcích ze dne 6. 6. 2014, č. j. 4 As 48/2014 – 71, nebo ze dne 9. 4. 2015, č. j. 9 Afs 130/2014 – 39.

[13] Nejvyšší správní soud dodává, že obdobně jako procesní nástupnictví (srov. § 107 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, dále též „o. s. ř.“), také přechod pasivní legitimace *ex lege* je právní skutečností mající bezprostřední vliv na podmínky řízení, za nichž soud může rozhodnout ve věci samé (§ 103 o. s. ř. ve spojení s § 64 s. ř. s.). Jestliže poté, co v průběhu řízení přešla působnost odvolacího orgánu z (vedoucího) Kanceláře prezidenta republiky na Úřad pro ochranu osobních údajů, avšak městský soud k této skutečnosti nepřihlédl a chybně řízení o žalobě dokončil s Kanceláří prezidenta republiky (původním účastníkem) na straně žalovaného, již zároveň v napadeném rozsudku označil jako žalovanou a napadený rozsudek jí doručil, pak zatížil řízení vadou spočívající v absenci pasivní legitimace účastníka řízení znamenající nezákonnost vydaného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

[14] Nejvyššímu správnímu soudu je známo, že v několika věcech tento soud během roku 2020 rozhodoval, přičemž opomenul zohlednit novelizované znění § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. vůbec se k této otázce nevyjadřoval. K tomu lze uvést, že pokud v některých případech došlo mimoděk k nerespektování platné procesní úpravy, nezavazuje to Nejvyšší správní soud k tomu, aby v tomto pokračoval i v dalších věcech. Rovněž to nepředstavovalo důvod pro případné předložení věci

pokračování

rozšířenému senátu, neboť nyní rozhodující senát se zcela ztotožňuje s výkladem § 17 odst. 1 s. ř. s. uvedeným v komentářové literatuře (Kühn, Z., Kocourek, T.: Soudní řád správní. Komentář. Wolters Kluwer, Praha 2019, komentář k § 17, bod 9, cit. dle systému ASPI): „Judikatorní rozpor podle mě nevzniká, pokud by jeden z údajně rozporných právních názorů byl toliko názorem implicitním, v odůvodnění skrytým. Jde tedy o nevyřčenou premisu dalších argumentačních kroků, kterou lze v odůvodnění soudu snad tušit, kterou však soud výslovně jako takovou neformuloval. Rozhodné je to, co soud ve svém rozhodnutí řekl, nikoliv to nevyřčené, co snad můžeme mezi řádky tušit.“

[15] Vzhledem k vadě řízení před městským soudem, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé, Nejvyšší správní soud nemůže nyní posuzovat meritorní námitky uplatněné stěžovatelem. Na tomto místě postačí poukázat na to, že Nejvyšší správní soud se nedávno vyjadřoval k podobnému případu v rozsudku ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019 - 29, č. 4044/2020 Sb. NSS, což městský soud v dalším řízení vezme v úvahu.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[16] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost důvodnou. Rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[17] Městský soud v novém rozhodnutí rozhodne též o náhradě nákladů řízení o kasační stížnost (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 30. října 2020

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu