



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: **Tomaier Legal advokátní kancelář s.r.o.**, IČO: 241 55 241, se sídlem Černokostelecká 281/7, Praha 10, zast. Mgr. Tomášem Urbanem, advokátem, se sídlem Vřesová 685/16, Praha 8, proti žalovanému: **Ředitelství silnic a dálnic ČR**, státní příspěvková organizace, IČO: 659 93 390, se sídlem Na Pankráci 546/56, Praha 4, zast. JUDr. Jiřím Hartmannem, advokátem, se sídlem Sokolovská 5/49, Praha 8, proti rozhodnutí Ing. Radka Mátl, osoby pověřené řízením žalovaného, ze dne 4. 9. 2019, č. j. 18617/2019-10000, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 177/2019 - 86,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 177/2019 - 86, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Přehled dosavadního řízení

[1] Ing. Radek Mátl, jakožto osoba pověřená řízením žalovaného, v záhlaví uvedeným rozhodnutím potvrdil rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti ze dne 17. 7. 2019, č. j. 13413/2019-10320, o poskytnutí informací, spočívající ve sdělení, jaké smlouvy byly mezi žalovaným (ŘSD) a Ing. T. G., Ph.D., uzavřeny, co je předmětem těchto smluv a zda jsou tyto smlouvy nadále platné, případně, kdy jejich platnost skončila, včetně poskytnutí kopií těchto smluv a dále, jaká pověření či jmenování ŘSD udělilo Ing. T. G., Ph.D., od počátku jeho působení v ŘSD, včetně poskytnutí kopií těchto pověření a jmenování.

[2] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, na základě níž Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 17. 8. 2020, č. j. 11 A 177/2019 – 43, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud přisvědčil žalobci, že požadované informace jsou smlouvami, tedy dvoustranným právním jednáním, které z povahy věci nemohou spočívat na principu podřízenosti a nadřízenosti. Nejedná se tedy o dokumenty, které by mohly být z povahy věci považovány za vnitřní pokyny či personální předpisy. Soud dále přisvědčil hodnocení žalobce, že se požadované informace ani nijak typově neblíží dokumentům, které judikatura uvádí jako typické příklady vnitřních právních předpisů (např. organizační řád, spisový řád, skartační řád či docházkový systém). Stejně tak i v případě pověření či jmenování nelze konstatovat, že by se jednalo o dokumenty, jejichž výsledky by se projevovaly výlučně v rámci úřadu a neměly by žádný dopad navenek. Městský soud tedy dospěl k závěru, že požadované informace nenaplňují znaky typické pro vnitřní pokyny a personální předpisy a žalovaný pochybil, když odmítl jejich poskytnutí s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále též „informační zákon“).

[3] V případě odmítnutí požadovaných informací s odkazem na § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona městský soud konstatoval, že judikatura správních soudů již podala výklad pojmu „rozhodovací činnost soudů“. Tento výklad ale ani vzdáleně nezahrnuje informace požadované v nyní posuzované věci žalobcem po žalovaném.

[4] Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 2. 10. 2020, č. j. 4 As 280/2020 - 54, zrušil rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 8. 2020, č. j. 11 A 177/2019 - 43, a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. Městský soud totiž nereflektoval nesouhlas žalovaného s rozhodnutím věc bez jednání a ve věci tímto způsobem rozhodl, čímž závažným způsobem porušil jeho právo na účast při jednání soudu zakotvené čl. 38 odst. 2 věty první Listiny základních práv a svobod a § 49 odst. 1 a 3 a § 50 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Městský soud následně ve věci znovu rozhodl rozsudkem ze dne 11. 2. 2021, č. j. 11 A 177/2019 - 86, jímž rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Rozsudek odůvodnil obdobně jako předchozí rozsudek ze dne 17. 8. 2020.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti tomuto rozsudku městského soudu kasační stížnost. Namítl, že žádost žalobce od počátku sledovala toliko získání informací pro účely vedeného soudního řízení, které by za normálních okolností nezískal, a žalobce se tak snaží dosáhnout úspěchu svého klienta v tomto soudním řízení. Podle stěžovatele předmětná situace v podstatě představuje ze strany žalobce zneužití práva na informace. Žalobce ani městský soud nijak neodůvodnili, v čem spočívá činnost žalobce ve vztahu ke kontrole činnosti stěžovatele. Nebyl proveden test proporcionality, přestože je zasahováno do základního práva stěžovatele na rovnost účastníků soudního řízení. S ohledem na okolnosti projednávané věci je nutno upřednostnit ústavně zaručené základní

pokračování

právo na rovnost zbraní v občanském soudním řízení před právem na informace o činnosti stěžovatele podle informačního zákona. Stěžovatel proto nesouhlasí se závěrem městského soudu o nemožnosti aplikovat § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona.

[7] Stěžovatel dále setrval na svém názoru, že žalobcem požadované informace splňují definiční znaky vnitřní pokynů, resp. informací ryze interní povahy, a odmítl proto závěr městského soudu ohledně nemožnosti odmítnout poskytnutí informací podle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. Vztah stěžovatele a Ing. G. je totiž interní záležitostí shodně, jako je tomu v případě pracovněprávních vztahů zaměstnanců stěžovatele. Závěr městského soudu, že žalobcem požadované informace se neprojevují výlučně v rámci úřadu a mají dopad i navenek, jsou podle stěžovatele spekulativní a nemají oporu ve zjištěném skutkovém stavu. Nesprávné jsou i závěry napadeného rozsudku ohledně údajné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ve vztahu k odmítnutí žádosti žalobce o poskytnutí informací z důvodů ochrany citlivých informací podle § 12 informačního zákona. Ve vztahu k ochraně citlivých informací a aplikaci tohoto ustanovení informačního zákona je totiž odůvodnění zcela dostačující s ohledem na skutečnost, že na tomto důvodu žalobou napadené rozhodnutí nespočívá. Závěrem kasační stížnosti stěžovatel požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti.

[8] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že kasační stížností napadený rozsudek je věcně správný, řádně a přesvědčivě odůvodněný, přičemž nedošlo ani k jakékoliv vadě řízení, která by měla na správnost rozsudku městského soudu vliv. Zdůraznil, že právo na informace je zakotveno v ústavní rovině a při aplikaci v úvahu připadajících zákonných omezení je třeba postupovat tak, aby byla šetřena jejich podstata a smysl. Žalovaný však usiluje o takový extenzivní výklad zákonných omezení upravených v informačním zákoně, kterými by došlo k vyprázdnění práva na informace, přičemž požadované informace nejsou nijak kontroverzní. Ve vztahu k neposkytnutí informací podle § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona žalobce zdůraznil, že stěžovatel nebyl v napadeném rozhodnutí ani v kasační stížnosti schopen vysvětlit, jakým způsobem má informace, o které sám (nesprávně) tvrdí, že je pouze interní povahy, souviset s běžícím či dosud ani nezahájeným soudním řízením. Podle žalobce je zjevné, že tato souvislost je spíše zástěrkou pro neposkytnutí informací a šikanu žalobce. Povinná osoba se nemůže svévolně rozhodnout, že informace, která by mohla v budoucnosti být v neprospěch povinné osoby v hypotetickém či reálném soudním řízení, nebude zveřejněna. Z tohoto důvodu jsou liché i úvahy žalovaného o tom, že zveřejněním (poskytnutím) informace může dojít k porušení zásady rovnosti zbraní. Kritika žalovaného vůči městskému soudu s ohledem na neprovedení testu proporcionality není opodstatněná, neboť z tvrzení žalovaného nebylo možné dovodit, že by ke střetu příslušných hodnot docházelo. Pokud žalovaný uvedl v napadeném rozhodnutí, že požadované informace nemohly být poskytnuty, neboť došlo k naplnění § 12 informačního zákona, aniž by vysvětlil, v čem údajná povaha informace jako informace citlivé spočívá, zatížil řízení vadou.

III. Posouzení kasační stížnosti

[9] 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 § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán jejím rozsahem a uplatněnými stížnostními důvody, přičemž shledal vadu uvedenou v § 109 odst. 4 s. ř. s., k níž musel přihlédnout z úřední povinnosti. Nejvyšší správní soud totiž s ohledem na níže uvedené skutečnosti dospěl k závěru, že kasační stížností napadený rozsudek městského soudu je stížen jinou vadou řízení, která má za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). Kasační stížnost tak je důvodná, byť z jiných důvodů, než namítal stěžovatel.

[10] Nejvyšší správní soud při posouzení věci vycházel ze závěrů, k nimž zdejší soud dospěl v obdobné věci, v níž žalovaný (shodný jako stěžovatel v nyní posuzované věci) stejně jako v posuzované věci (částečně) neposkytl požadované informace. V této věci Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 26. 11. 2020, č. j. 10 As 217/2020 - 74, vyslovil, že „článek XV bod 17 zákona č. 111/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zpracování osobních údajů, změnil § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nebylo-li podle předchozí úpravy možné určit nadřízený orgán podle § 178 správního řádu, rozhodoval v odvolacím řízení a řízení o stížnosti ten, kdo stál v čele povinného subjektu. Podle novelizovaného znění § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím v takových případech rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů. Dřívější úpravu § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím bylo možné použít jen do 1. 1. 2020 (čl. XVI zákona č. 111/2019 Sb.), počínaje následujícím dnem se proto použije úprava nová, a to i na běžící řízení. Žalovaný, na kterého se stěžovatelka obrátila jako na povinný subjekt, je státní příspěvkovou organizací a v jeho případě není možné určit podle § 178 správního řádu, kdo je jeho nadřízeným správním orgánem, proto působnost k rozhodování projednávané věci přešla od 2. 1. 2020 na Úřad pro ochranu osobních údajů. Podle § 69 s. ř. s. je v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu žalovaným správní orgán, který rozhodl v posledním stupni, nebo správní orgán, na který jeho působnost přešla. Ustanovení § 69 s. ř. s. tak upravuje specifický případ procesního nástupnictví, odlišný od úpravy obsažené v § 107 a § 107a o. s. ř. Při přechodu působnosti v důsledku změny zákona proto městský soud musí jednat s orgánem, na který přešla působnost. Neučiní-li tak, zatíží řízení vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé (srov. k tomu detailně rozsudek NSS ze dne 30. 10. 2020, č. j. 4 As 155/2020-42, věc Kancelář prezidenta republiky, body 9 až 15).“

[11] Žaloba byla podána k městskému soudu dne 15. 11. 2019 a městský soud o ní rozhodl (nyní napadeným rozsudkem) dne 11. 2. 2021. Působnost rozhodovat o odvolání žalobce přešla dne 2. 1. 2020 na Úřad pro ochranu osobních údajů. Městský soud tedy měl od 2. 1. 2020 jako s žalovaným jednat nikoliv se stěžovatelem, ale s Úřadem pro ochranu osobních údajů. Městský soud však takto nepostupoval, byť z odůvodnění kasační stížností napadeného rozsudku (bod 56) vyplývá, že si výše popsané novelizace § 20 odst. 5 informačního zákona byl vědom. Tím zatížil řízení o žalobě vadou, která má za následek nezákonnost rozhodnutí o věci samé.

pokračování

[12] Nejvyšší správní soud dále považuje za vhodné zmínit rovněž závěry uvedené v rozsudku zdejšího soudu 26. 11. 2020, č. j. 10 As 217/2020 - 74, v nichž se vyjádřil k postavení původního žalovaného v dalším řízení před městským soudem: „*Zákon o svobodném přístupu k informacím od 1. 1. 2020 určil jako orgán příslušný rozhodovat o odvoláních a v řízení o stížnosti Úřad pro ochranu osobních údajů. Za normálních okolností by nebyl problém s tím, že původní žalovaný správní orgán je nahrazen v pozici žalovaného Úřadem. Jak uvedeno výše, typický žalovaný správní orgán v řízení před správním soudem nemá z povahy věci žádná subjektivní práva, má jen pravomoci (je nositelem kompetencí podle příslušného veřejnoprávního předpisu). Ovšem v nynější věci nejde o takovýto případ. Jak NSS vysvětlil, původní žalovaný vystupoval v řízení před správním soudem v dvojediné pozici. Jednak v pozici nositele kompetence (podle zákona o svobodném přístupu k informacím), tedy jako správní orgán, jednak v pozici osoby mající veřejné subjektivní právo (a povinnost) poskytovat informace jen způsobem a v rozsahu vyžadovaném zákonem o svobodném přístupu k informacím.*

V situaci, kdy žalovaný ztratil v řízení před městským soudem postavení žalovaného, je nutno uvažovat o jeho postavení osoby zúčastněné na řízení. Žalovaný totiž má v dané věci subjektivní práva (především výše uvedené právo na informační sebeurčení), ve smyslu § 34 odst. 1 s. ř. s. proto může být přímo dotčen na právech rozhodnutím soudu. Z pohledu ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces povinného subjektu si nelze představit situaci, kdy by správní soud takovému subjektu – právnické či fyzické osobě – uložil povinnost poskytnout informace, aniž by byl tento subjekt účasten na řízení a mohl se k věci vyjádřit. Situace nebude jiná ani v případě, kdy by správní soud „pouze“ rušil rozhodnutí vydané ve druhém stupni, neboť účastenství na řízení nemůže záviset pouze na konečném výroku ve věci samé. NSS tak uzavírá, že v projednávaném případě žalovaný jako povinný subjekt bude v dalším řízení před soudem osobou zúčastněnou na řízení.

Ze shora podaného výkladu též plyne, že žalovaný může podat žalobu proti rozhodnutí, kterým Úřad pro ochranu osobních údajů rozhodl o odvolání či stížnosti proti rozhodnutí žalovaného a kterým byl žalovaný zkrácen na právech ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (ostatně jinak by mohl a musel podat rovnou ústavní stížnost, což by však bylo absurdní a jistě též protiústavní).“

[13] Nejvyšší správní soud již nerozhodoval o žádosti stěžovatele o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Dospěl totiž k závěru, že o ní není třeba rozhodovat, jelikož při bezodkladném rozhodnutí o samotné kasační stížnosti je rozhodnutí o této žádosti již nadbytečné, neboť obecně může přiznání odkladného účinku kasační stížnosti přinést ochranu jen do doby rozhodnutí o této stížnosti.

[14] Na samotný závěr zdejší soud konstatuje, že mu je známo, že v několika věcech během roku 2020 opomenul zohlednit novelizované znění § 20 odst. 5 informačního zákona, resp. vůbec se k této otázce nevyjadřoval (takto zdejší soud ostatně postupoval např. ve svém předchozím rozsudku v této věci ze dne 2. 10. 2020, č. j. 4 As 280/2020 - 54). 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 postupu pokračoval i v dalších věcech. Rovněž to nepředstavovalo důvod pro případné předložení věci 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] Rovněž v posuzované věci nelze shledat vázanost Nejvyššího správního soudu svým předchozím rozhodnutím v téže věci ve smyslu usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008, č. j. 9 Afs 59/2007 - 56, č. 1723/2008 Sb. NSS. Pokud v předchozím řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud nedopatřením neodhalil a nezohlednil vadu řízení před městským soudem, nemůže to bránit jejímu odstranění v novém řízení o kasační stížnosti. Opačný závěr, tj. že v řízení je nutno pokračovat se správním orgánem, který není žalovaným, by byl absurdní.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[16] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že městský soud pochybil, když v řízení jednal jako se žalovaným s Ředitelstvím silnic a dálnic ČR namísto Úřadu pro ochranu osobních údajů.

[17] S ohledem na výše uvedené Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek městského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, neboť zde je dán důvod kasační stížnosti dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – jiná vada řízení, k níž přihlíží Nejvyšší správní soud na základě § 109 odst. 4 s. ř. s. z úřední povinnosti. Za této procesní situace, kdy nezbývá než rozsudek městského soudu zrušit, se již Nejvyšší správní soud nemohl zabývat jednotlivými kasačními námitkami, neboť by to bylo s ohledem na důvod, pro který přistoupil ke zrušení rozsudku městského soudu, předčasné.

[18] Zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je tento vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Na městském soudu tak bude, aby v dalším řízení jednal jako se žalovaným s Úřadem pro ochranu osobních údajů.

[19] V novém rozhodnutí ve věci městský soud podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

pokračování

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

V Brně dne 30. dubna 2021

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu