



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mráčky a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **JUDr. PhDr. M. Š., Ph.D.**, zast. advokátkou Mgr. Miluši Pospíšilovou, Paprsková 10/1340, Praha 4 – Krč, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7 – Holešovice, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2019, čj. MV-129838-37/KM-2014, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 20. 10. 2021, čj. 8 A 27/2020-106,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí procesní vývoj

[1] Tento případ řeší poskytování informací o platech policistů ve světle tzv. *platového nálezu* Ústavního soudu [nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (N 188/87 SbNU 77)].

[2] Žalobce (stěžovatel) požádal Policii ČR v roce 2014 o poskytnutí informací o kapitánovi Bc. J. B. (podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím). Policie byla povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Dotazy stěžovatel formuloval do pěti otázek. Na tři otázky mu policie beze všeho odpověděla, problematickými se nicméně staly otázky č. 3 a č. 5. Otázka č. 3 mířila na vysokoškolské vzdělání kapitána B., konkrétně: *Jakou vysokou školu vystudoval a na jaké vysoké škole získal akademický titul bakalář, který užívá v úředním styku, a v jakém oboru?* Otázka č. 5 se týkala výše služebního příjmu: *Jaký služební příjem mu byl vyplacen v roce*

2014 v jednotlivých měsících lednu až červnu včetně uvedení všech složek podle § 113 zákona č. 361/2003 Sb.? Policie nakonec po spletném procesním vývoji poskytla i odpověď na otázku č. 3. **NSS se tedy nyní bude zabývat pouze otázkou č. 5 mířící na výši platu kpt. B..**

[3] Z hlediska procesního vývoje je příběh komplikovanější. NSS se tomuto případu věnuje již potřetí, byť tentokrát bylo řízení před Městským soudem v Praze vedeno pod novou spisovou značkou.¹ Když policie v roce 2014 stěžovateli informace odmítla poskytnout, podal proti jejímu rozhodnutí odvolání k žalovanému. Žalovaný odvolání nevyhověl a potvrdil rozhodnutí policie. Stěžovatel se obrátil žalobou k městskému soudu, který mu **prvním rozsudkem v roce 2017** vyhověl, zrušil obě rozhodnutí a uložil policii, aby informace stěžovateli poskytla. Proti tomuto rozsudku se žalovaný bránil kasační stížností a uspěl. NSS se v **prvním rozsudku v roce 2018** ztotožnil se závěrem městského soudu o otázce dosaženého vzdělání kpt. B. – je to informace, která vypovídá o základních předpokladech k výkonu zastávané funkce ve veřejné správě, a nejde o žádný citlivý osobní údaj či snad o informaci, která by měla sama o sobě negativní charakter. Proto tato informace měla být poskytnuta (první rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2018, čj. 10 As 345/2017 - 73, body 14-18). NSS však nesouhlasil s posouzením druhé otázky, informace o výši platu. Zde totiž městský soud vyšel z názoru rozšířeného senátu v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS. V mezidobí však vydal Ústavní soud platový nález IV. ÚS 1378/16, ve kterém s rozšířeným senátem nesouhlasil a na rozdíl od přísného pojetí povinnosti poskytnout informace o platech zdůraznil důležitost ochrany soukromí dotčených zaměstnanců. K tomu vytvořil speciálně upravený test proporcionality určený pro tyto situace. NSS proto první rozsudek městského soudu zrušil a zavázal ho k tomu, aby posoudil, zda rozhodnutí policie a žalovaného ob stojí ve světle nového testu proporcionality vytvořeného Ústavním soudem.

[4] Městský soud ve věci rozhodl **druhým rozsudkem v roce 2019** a opět zrušil rozhodnutí žalovaného i policie. Setrval na názoru, že informaci o dosaženém vzdělání má policie poskytnout. Změnil však svůj závěr ohledně informace o platu. Městský soud dospěl k závěru, že policie se dostatečně vypořádala s kritérii nového testu proporcionality. Soud výroky rozsudku formuloval tak, že **zrušil rozhodnutí** obou stupňů **v celém rozsahu**, ale policii **nařídil znovu rozhodnout jen v části** o dosaženém vzdělání. V reakci na podanou kasační stížnost vydal doplňující rozsudek, kterým (celou) věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. Tuto kasační stížnost podal nynější stěžovatel a NSS jí svým **druhým rozsudkem v roce 2020** vyhověl. Tentokrát NSS zrušil rozsudek městského soudu především proto, že to byl ve větší míře městský soud, kdo dotvořil test proporcionality za správní orgány a dospěl k neposkytnutí informace o platu kpt. B.. Pokud ale poměrování provedl až soud, připravil tím stěžovatele o možnost projednání na dvou úrovních správních orgánů. NSS se v druhém rozsudku zabýval i nestandardním procesním postupem městského soudu. Upozornil, že v informačních věcech mohou správní soudy, na rozdíl od obecného pravidla, rozhodnout více odlišnými výroky o původně jednom výroku správního orgánu, pokud tento orgán rozhodoval o různých požadovaných informacích (druhý rozsudek NSS ze dne 20. 11. 2020, čj.

¹ První řízení bylo před NSS vedeno pod sp. zn. 10 As 345/2017, druhé pod sp. zn. 10 As 214/2019. Před MS v Praze byla první tři rozhodnutí vydána pod sp. zn. 8 A 197/2014, nyní je řízení vedeno pod sp. zn. 8 A 27/2020.

pokračování

10 As 214/2019 - 64, bod 29 a body 39-40). NSS proto druhý rozsudek městského soudu i doplňující rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu. Tato linie řízení skončila **třetím rozsudkem v únoru 2021**, jímž městský soud zrušil rozhodnutí obou stupňů správních orgánů a věc jim již nevrátil k dalšímu řízení.

[5] Následovalo nyní řízení. V období mezi druhým rozsudkem městského soudu a druhým rozsudkem NSS totiž policie rozhodla v novém řízení. Policie provedla nejprve klasický test proporcionality a následně jej doplnila o kritéria z platového nálezu. Informaci o výši platu odmítla poskytnout, jelikož nebyla naplněna tři ze čtyř kritérií: stěžovatel nechtěl informaci přispět k diskuzi o veřejném zájmu, informace se netýká veřejného zájmu a stěžovatel neplnil roli tzv. „společenského hlídacího psa“. Žalovaný zamítl odvolání stěžovatele a potvrdil rozhodnutí policie. Doplnil mj. to, že stěžovatel chtěl informaci pouze pro osobní účely, nechtěl přispět do veřejné debaty. Stěžovatel se bránil žalobou, kterou městský soud (**v pořadí čtvrtým**) **rozsudkem** zamítl. Městský soud se věnoval mj. námitkám procesním a uzavřel, že správní rozhodnutí nejsou vydána předčasně. Ve vztahu k modifikovanému testu proporcionality uznal, že policie ve velké míře převzala úvahy z jeho druhého rozhodnutí, nicméně ty žalovaný v rozhodnutí o odvolání doplnil o vlastní úvahy a test proporcionality tak v soudním přezkumu ob stojí. Právě tento rozsudek je předmětem nyní řízení před NSS.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalovaného

[6] Stěžovatel napadá rozsudek městského soudu z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. Ve většině kasační stížnosti stěžovatel shrnuje předchozí vývoj věci a vyslovuje obecný nesouhlas s tím, jak si městský soud a žalovaný v minulosti počínali. Zejména pak nesouhlasí s procesním postupem a z časového hlediska údajně matoucím vydáváním správních rozhodnutí. Ve vztahu k nyní řízení namítá, že zaprvé jsou nová rozhodnutí správních orgánů nicotná, jelikož navazují na zrušená rozhodnutí. Zadruhé stěžovatel tvrdí, že žalovaný vykládá nález Ústavního soudu plošně a špatně provedl modifikovaný test proporcionality vzhledem k okolnostem tohoto případu. S tím souvisí i třetí námitka, tedy že městský soud test proporcionality za žalovaného (opět) dotvořil a nezákoně tak vypořádal žalobcovu námitku.

[7] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost není důvodná.

[9] Hned v úvodu NSS upozorňuje, že se v tomto řízení nemůže vyjadřovat k tomu, jak bylo ukončeno původní řízení zahájené žádostí z roku 2014. Pokud měl stěžovatel za to, že třetí rozsudek městského soudu nebyl správný, mohl jej (stejně jako ostatní rozsudky) napadnout kasační stížností. To ale neučinil. Proto se nyní bude NSS zabývat pouze postupem městského soudu v řízení zahájeném v roce 2020.

Poslední rozhodnutí Policie ČR a žalovaného nejsou nicotná

[10] Stěžovatel tvrdí, že všechna rozhodnutí následující po třetím, zrušujícím rozsudku jsou nicotná, jelikož navazují právě na zrušená správní rozhodnutí. Tato úvaha není správná. NSS přiznává, že nastalá procesní situace není žádoucí a správní orgány i správní soudy by se měly při své činnosti snažit podobným zmatkům předcházet. Nicotnost je však až krajním následkem u tzv. *paaktů* správních orgánů. Paakty právně neexistují, nemají žádnou právní relevanci a nejsou s to nijak ovlivňovat práva a povinnosti účastníků. Nicotné rozhodnutí je definováno v § 77 správního řádu jako rozhodnutí, „*k jehož vydání nebyl správní orgán vůbec věcně příslušný*“ (odst. 1) a dále jako rozhodnutí, „*které trpí vadami, jež je činí zjevně vnitřně rozporným nebo právně či fakticky neuskutečnitelným, anebo jinými vadami, pro něž je nelze vůbec považovat za rozhodnutí správního orgánu*“ (odst. 2). Jedná se o demonstrativní výčet důvodů. V minulosti tak byla za nicotná považována mj. rozhodnutí, u kterých úplně chyběla pravomoc správního orgánu, u kterých byl nedostatek formy, neurčitost či nesmyslnost nebo která ukládala trestné či nemožné povinnosti (podrobně k nicotnosti viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS, body 59-63).

[11] Žádný z vyjmenovaných důvodů ani jiný obdobně závažný důvod zde není. Městský soud rozhodnutí správních orgánů zrušil a věc jim vrátil (i když krkolomně) v obou otázkách k dalšímu řízení. Je pravda, že policie rozhodla o otázce č. 5 ještě předtím, než jí byla formálně k dalšímu řízení vrácena doplňujícím rozsudkem. Už v tuto chvíli ale bylo její původní rozhodnutí pravomocně zrušeno. Rozsudek městského soudu nabyt právní moci, zrušil správní rozhodnutí obou stupňů jako celek a policie jím byla vázána (§ 54 odst. 5 a 6 s. ř. s.). Podání kasační stížnosti nemělo odkladný účinek, a to ani ze zákona, ani na základě návrhu stěžovatele (§ 107 s. ř. s.). I když tedy policii soud původně ve výroku nenařídil, aby se věci zabývala znovu (to učinil až v doplňujícím rozsudku), v důsledku zrušení zde chybělo rozhodnutí povinného subjektu o původní žádosti o informace v části otázky č. 5.

[12] Policie měla povinnost o otázce č. 5 rozhodnout ze zákona. Tím, že stěžovatel podal žádost o poskytnutí informace (§ 13 zákona o svobodném přístupu k informacím), aktivoval pravomoc policie jako povinného subjektu o ní rozhodnout [§ 14 odst. 5 písm. d) – v případě vyhovění –, § 15 – v případě odmítnutí – zákona o svobodném přístupu k informacím]. Pokud by navíc policie jako povinný subjekt na zrušení původního rozhodnutí soudem nijak nereagovala, hrozilo by, že se stane v otázce č. 5 nečinnou. Ve stejném duchu platí tyto závěry i o rozhodnutí žalovaného, jelikož navazuje na platné prvostupňové rozhodnutí policie.

[13] První kasační námitka tedy důvodná není, správní rozhodnutí nicotná nejsou.

Použití modifikovaného testu proporcionality

[14] Modifikovaný test proporcionality vytvořený v platovém nálezu má čtyři kritéria:

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
- c) žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

pokračování

Pokud nejsou všechny tyto podmínky splněny, pak povinná osoba „*může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance*“ (nález IV. ÚS 1378/16, bod 125).

[15] Stěžovatel v kasační stížnosti opakuje, že žalovaný vyložil platový nález plošně, aniž přihlédl ke konkrétním okolnostem případu. Platový nález prý nezakazuje poskytnutí informací, pokud nejsou splněna všechna kritéria testu. To dovozuje stěžovatel z toho, že Ústavní soud říká, že správní orgán *může* odmítnout poskytnutí informace, nikoli že musí (bod 125 nálezu).

[16] K tomu NSS uvádí následující. Stěžovatel se snaží navodit dojem, že snad Ústavní soud chtěl dát správním orgánům správní uvážení, zda informace poskytnout, pokud nejsou splněny všechny podmínky platového nálezu. Předně je třeba říct, že sloveso *může* vyjadřuje prostor pro správní uvážení podle zásad psaní textů právních předpisů (k pojmu správního uvážení srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 22. 4. 2014, čj. 8 As 37/2011-154, č. 3073/2014 Sb. NSS, *FERRERO*, bod 14). Zásady psaní právních předpisů nelze mechanicky přenášet na čtení a psaní soudních rozhodnutí. Jazyk soudního rozhodnutí a jazyk legislativního textu představují dvě odlišné kategorie spadající pod tzv. právníčskou češtinu. Legislativní jazyk se řídí psanými i nepsanými pravidly výkladu právních předpisů. Jde o jazyk technický, o kterém platí, že by se v něm měl zákonodárce či jiný normotvůrce vyvarovat synonym, slov citově zabarvených apod. Právní předpis musí být terminologicky jednotný. Svůj význam hrají definice právních termínů, legislativní zkratky apod. V textu právního předpisu se používá oznamovacího způsobu přítomného času, zpravidla jednotného čísla atd. (srov. např. čl. 40 Legislativních pravidel vlády²).

[17] Zatímco texty právních předpisů jsou v jistém smyslu „suchopárné“ a vycházejí z jednoho ideálu, který na obecné úrovni formulují Legislativní pravidla vlády, odůvodnění soudního rozhodnutí vyjadřuje mnohem osobitější styl svého autora. Jak říká australský soudce Michael Kirby, „*kolik právníků, tolik a ještě více názorů na to, co činí z odůvodnění dobrý rozsudek*“ (cituje GUBERMAN, Ross. *Point Taken. How to Write Like the World's Best Judges*. Oxford University Press 2015, s. xxi). Podobně v českém prostředí říká soudce Jaromír Jirsa, že „*rozhodnutí soudu (a rozsudek zejména) je "malým autorským dílem" a každý soudce (referent) se cítí být autorem svého díla*“ (JIRSA, Jaromír. Komentář k § 157. In: *Občanské soudní řízení. Soudcovský komentář. Kniha II* (§ 79 až 180 o. s. ř.). 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer 2019, s. 467 násl.).

[18] Na čtení soudních rozhodnutí proto není možné vztahovat pravidla výkladu právních předpisů. Z použití slova „*může*“ nelze dovozovat, že snad Ústavní soud založil povinným subjektům pravomoc správního uvážení. Krom toho samozřejmě platí, že všechna soudní rozhodnutí je potřeba číst v jejich celistvosti. Není možné vytrhnout jediný odstavec a přikládat mu takový význam bez dalšího kontextu (srov. obecně k výkladu judikatury např. rozsudek ze dne 11. 9. 2008, čj. 2 As 57/2008-84, č. 1722/2008 Sb. NSS, *Letňany pro život*).

² Dostupné na <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>

[19] Odůvodnění platového nálezu stojí na tom, že poskytování informací o platech státních zaměstnanců odráží střet mezi základními právy na svobodný přístup k informacím a na ochranu soukromí. Mezi těmito dvěma právy je nutné vždy vyvažovat a v každém individuálním případě posoudit, které z nich převáží. K tomu slouží modifikovaný test proporcionality, který Ústavní soud poprvé formuloval právě v platovém nálezu. Aby převážilo právo na přístup k informacím, musí být současně splněna *všechna* kritéria (nález IV. ÚS 1378/16; body 125-131). Jestliže by po provedení testu proporcionality bylo nutné ještě jednou a jinak odůvodnit, proč informace nebude poskytnuta (k tomu pravděpodobně směřuje stěžovatel), postrádal by celý test smysl. Slovní spojení „povinný subjekt *může* odmítnout“ tak míří na to, že ústavní pořádek takové odmítnutí povinnému subjektu *umožňuje*, je mu to ústavním pořádkem *dovoleno*. Povinný subjekt však tak samozřejmě učinit musí, tedy musí odmítnout poskytnutí informací, nejsou-li dány podmínky shora uvedené, neboť jen tak může ochránit právo na soukromí, které v daném individuálním případě převážilo nad právem na informace.

[20] Co se týká samotného naplnění jednotlivých podmínek, pak stěžovatel v kasační stížnosti konkrétně napadá jen naplnění podmínky b), tedy že informace samotná se týká veřejného zájmu. V této argumentaci je však stěžovatel velmi strohý a tvrdí jen, že příslušník policie je úřední osobou, a proto informace o výši jeho platu je veřejným zájmem. K ostatním podmínkám se však stěžovatel nijak nevyjadřuje. Již jen tím dává jasně najevo, že všechny čtyři podmínky pro poskytnutí informace dle platového nálezu dány nejsou.

[21] NSS v tomto ohledu proto stěžovatele jen stručně odkazuje na body 39 a 40 rozsudku městského soudu, který se s touto argumentací dostatečně vypořádal. Stěžovatel jako účel zjištění informací v žádosti uvedl „*vedení debaty o osobních a morálních kvalitách policistů*“. Tento účel nepochybně je ve veřejném zájmu. Není ovšem jasné, jak má této debatě přispět informace právě o výši platu kapitána B.. Stěžovateli byly poskytnuty další vyžádané informace, které mají přesnější vypovídající hodnotu. Strohá informace o výši výdělku jednoho policisty nijak o jeho osobních a morálních kvalitách nevypovídá. Rozhodně pak nemůže založit veřejný zájem na poskytnutí informace předchozí negativní zkušenost stěžovatele se jmenovaným policistou. NSS zdůrazňuje, že jde o policistu řadového, nikoli o osobu na vrcholném stupni policejní hierarchie (platí, že čím výše daná osoba v hierarchii veřejné správy stojí, tím méně konkrétní může být žadatel o informace ve vztahu ke zdůvodnění veřejného zájmu na její kontrole; opačně ale též platí, že ve vztahu k řadovým pracovníkům musí veřejný zájem žadatel vysvětlit mnohem pečlivěji, srov. k tomu rozsudek ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019 - 29, bod 28).

Městský soud nedotvořil odůvodnění rozhodnutí žalovaného

[22] Závěrem NSS nesouhlasí, že by i tentokrát městský soud dotvářel důvody testu proporcionality za správní orgány. Stěžovatel tuto námitku vznáší jen velmi vágně a neuvádí, se kterými informacemi či úvahami přišel až městský soud. Jak NSS dříve uvedl, čím je námitka obecnější, tím obecnější je i její vypořádání (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 24. 8. 2010, čj. 4 As 3/2008 - 78, č. 2162/2011 Sb. NSS, bod 32). Všechny informace, se kterými městský soud pracuje, jsou obsaženy už v rozhodnutích žalovaného či policie. Na rozhodnutí žalovaného městský soud několikrát odkazuje (viz body 35, 39 a 40 napadeného rozhodnutí). Tam, kde na pasáže rozhodnutí žalovaného neodkazuje přímo, je možné bez větších obtíží relevantní text dohledat (odraz bodů 35, 39 a 40 napadeného

pokračování

rozsudku lze najít na s. 7 rozhodnutí žalovaného). Poslední kasační námitka je tak nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] S ohledem na výše uvedené NSS zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.).

[24] O náhradě nákladů řízení rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch; žalovanému náklady řízení nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 12. dubna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu