



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: [REDACTED], zastoupený Mgr. Jaroslavem Bártou, advokátem, se sídlem Koblížná 19, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: I) [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] doručovací adresa: Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, [REDACTED], [REDACTED], III) [REDACTED], IV) [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], VI) [REDACTED], VII) [REDACTED], VIII) [REDACTED], IX) [REDACTED] proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 6. 4. 2016, č. j. 98767/2016-TO, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení I) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, č. j. 8 A 96/2016 – 28,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 31. 8. 2016, č. j. 8 A 96/2016 – 28, 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] Žalobce požádal podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), o poskytnutí informace o výši platů a odměn náměstků ministra zahraničních věcí a ředitelů odborů žalovaného v roce 2015, včetně jejich identifikace jménem a příjmením.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 3. 2016, č. j. 97013/2016-TO, žádost částečně odmítl z důvodu ochrany práv svých pracovníků před neoprávněným zasahováním do soukromého života, a to co do poskytnutí neanonymizované verze požadované informace. Ve zbytku žádosti vyhověl a informaci žalobci poskytl prostřednictvím anonymizované tabulky o platech a odměnách náměstků ministra a ředitelů odborů. Rozklad, který žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného, ministr zahraničních věcí zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného a zároveň nařídil žalovanému, aby žalobci do 15 dnů od právní moci napadeného rozsudku poskytl „*informace o výši platů a odměn vyplacených v roce 2015 náměstkům ministra zahraničních věcí a ředitelům odborů ministerstva zahraničních věcí, identifikovaným jménem a příjmením, a to jednotlivě u každého z nich*“. Městský soud svůj závěr opřel zejména o rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, publ. pod č. 3155/2015 Sb. NSS (dostupný stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz), na jehož základě se již vytvořila ustálená judikatura správních soudů uznávaná i právní doktrínou a z něhož městský soud dovodil, že spolu s výši platů a odměn musí být sděleno i jméno a příjmení dotčených osob. Zveřejnění anonymizovaných údajů či průměrného platu a odměn na dotčené pozici nelze dle městského soudu pokládat za dostatečné. Podotkl také, že Nejvyšší správní soud v rozebíraném rozsudku provedl test proporcionality v kolizi stojících práv a jeho výklad neodporuje ani judikatorním závěrům Soudního dvora Evropské unie a je rovněž v souladu s ústavním pořádkem. Žalovanému městský soud mimo jiné vytkl, že nerespektoval judikaturu správních soudů a svůj postup navíc ani nepodpořil náležitými věcnými argumenty, a proto jeho rozhodnutí vykazuje znaky libovůle.

II. Shrnutí obsahu kasačních stížností

[4] Proti napadenému rozsudku podali žalovaný („stěžovatel“) a osoba zúčastněná na řízení I) („stěžovatelka“) samostatné kasační stížnosti, které opírají o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. nesprávné posouzení právní otázky městským soudem a existence jiné vady soudního řízení.

[5] Stěžovatelé shodně městskému soudu vytýkají zejména, že nekriticky přejal právní názor vyslovený v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 – 62. Výklad Nejvyššího správního soudu k § 8b informačního zákona přitom nepřipouští zohlednění konkrétních okolností případu a vede k tomu, že na základě prosté žádosti musí být zveřejněny veškeré informace o platových poměrech státních zaměstnanců. Vzhledem k tomu, že v posuzované věci proti sobě stojí právo žadatele na informace na straně jedné a právo dotčených osob na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů na straně druhé, měl městský soud posoudit, zda při kolizi dvou základních práv existuje řešení, které co nejvíce šetří podstatu obou z nich. Stěžovatelé se domnívají, že závěry Nejvyššího správního soudu neměly být na jejich věc aplikovány, neboť představují učebnicový příklad nedůvodného upřednostnění jednoho práva před druhým. Ani sám městský soud posouzení proporcionality neprovedl a navíc nesprávně vyhodnotil citelnost zásahu do základních práv dotčených osob. Závěry městského soudu nemohou obstát také proto, že aplikovaný výklad § 8b informačního zákona je v rozporu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Stěžovatelé mají dále za to, že oba soudy nesprávně vyhodnotily význam rozsudku Soudního dvora Evropské unie

pokračování

ve věci *Schecke a Eifert* pro posouzení slučitelnosti výkladu § 8b informačního zákona s Listinou základních práv Evropské unie. Oba stěžovatelé upozorňují také na to, že Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 As 55/2012 porušil svou povinnost plynoucí z čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť měl Soudnímu dvoru položit předběžnou otázku.

[6] Městský soud měl pochybit také v tom, že neuvědomil v úvahu přicházející osoby zúčastněné na řízení o možnosti uplatňovat svá práva v probíhajícím soudním řízení, čímž zatížil řízení o žalobě závažnou vadou, která je sama o sobě důvodem pro zrušení napadeného rozsudku. V daném případě se přitom jednalo o konečný a identifikovaný okruh 61 osob. Stěžovatelka jakožto jedna z dotčených osob k této kasační výtce dále podotýká, že pochybení městského soudu mělo za následek kvalifikované porušení procesních předpisů dosahující intenzity porušení ústavně zaručeného práva na spravedlivý proces.

[7] Stěžovatel ve své kasační stížnosti závěrem uvádí, že z důvodu existence procesní vady řízení před městským soudem lze napadený rozsudek zrušit bez toho, aby došlo k meritornímu posouzení věci. Stěžovatel se však domnívá, že v zájmu hospodárnosti řízení je užitečné, aby Nejvyšší správní soud posoudil hmotněprávní otázky již nyní, protože v opačném případě se věc po nápravě procesních pochybení městským soudem nevyhnutelně stane předmětem dalšího řízení o kasační stížnosti. Stěžovatel také navrhuje, aby se Nejvyšší správní soud v této věci obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou, zda čl. 7 a čl. 8 Listiny základních práv Evropské unie ve spojení se zásadou proporcionality brání tomu, aby byl § 8b informačního zákona vykládán tak, že orgány státní správy, samosprávy a veřejné instituce jsou na základě žádosti libovolného subjektu povinny automaticky poskytovat základní údaje příjemců veřejných prostředků, včetně zaměstnanců orgánů státní správy, aniž by existovala jakákoliv konkrétní pochybnost o adekvátnosti přidělení veřejných prostředků v případě dotčené osoby.

[8] Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení II) až IX) se ke kasačním stížnostem nevyjádřili.

III. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasačních stížností. Ve vztahu ke stěžovateli konstatoval, že je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má požadované vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[10] Pokud jde o stěžovatelku, ta řízení před městským soudem účastna nebyla a práva osoby zúčastněné na řízení uplatnila až po vydání napadeného rozsudku. Nejvyšší správní soud shledal, že stěžovatelce postavení osoby zúčastněné na řízení svědčí (k tomu viz dále). V souladu s § 106 odst. 2 větou druhou s. ř. s. stěžovatelce běžela čtrnáctidenní lhůta k podání kasační stížnosti ode dne doručení napadeného rozsudku posledního z účastníků. Stěžovatelka kasační stížnost včas podala a současně též doložila, že jsou u ní splněny podmínky dle § 105 odst. 2 s. ř. s. Obě kasační stížnosti jsou tedy přípustné.

[11] Nejvyšší správní soud se předně zabýval namítanou vadou řízení před městským soudem, k níž by ostatně musel v souladu s § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti i tehdy, kdyby ji stěžovatelé výslovně nevytkli.

[12] Podle § 34 odst. 1 s. ř. s. „[o]sobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat“.

[13] Podle § 34 odst. 2 s. ř. s. „[n]avrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba“ (důraz přidán).

[14] Z citovaného ustanovení § 34 odst. 1 s. ř. s. vyplývá, že nezbytnou podmínkou pro získání postavení osoby zúčastněné na řízení je to, že musí jít o osobu přímo dotčenou na svých právech nebo povinnostech. Přitom má-li jít o přímé dotčení, je nutné, aby byla právní sféra těchto osob skutečně bezprostředně zasažena (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 9 As 73/2009 – 133).

[15] Z ustanovení § 34 odst. 2 s. ř. s. pak plyne, že prvotní povinnost označit potenciální osoby zúčastněné na řízení leží na navrhovateli (žalobci). V případě, že navrhovatel tuto svou povinnost nesplní, nehrozí mu bezprostředně žádná sankce. Absence údaje o těchto osobách není ani důvodem pro odmítnutí návrhu, neboť soud je povinen sám tyto skutečnosti aktivně zjišťovat. Soud se přitom o v úvahu přicházejících osobách zúčastněných na řízení dozví zpravidla z obsahu správního spisu či z vyjádření účastníků. Všechny potenciální osoby zúčastněné na řízení pak musí předseda senátu vyrozumět o probíhajícím řízení, poučit o jejich právech a vyzvat, aby oznámily, zda budou v soudním řízení práva osoby zúčastněné na řízení uplatňovat.

[16] Nevyrozumí-li předseda senátu o probíhajícím řízení osobu odlišnou od účastníků, která splňovala podmínky dle § 34 odst. 1 s. ř. s., odepře jí tím možnost uplatnit její procesní práva, čímž zatíží řízení vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2006, č. j. 8 As 32/2005 – 81, nebo rozsudek ze dne 27. 11. 2008, č. j. 3 As 21/2007 – 305).

[17] V souzené věci jde o poskytnutí informací o výši platů a odměn náměstků ministra zahraničních věcí a ředitelů odborů žalovaného v roce 2015, a to včetně jejich identifikace jménem a příjmením. Je tak zcela nepochybné, že všechny osoby, jejichž výši platů a odměn žalobce požadoval sdělit, mohly být osobami zúčastněnými na řízení, neboť výrok městského soudu, kterým bylo zrušeno napadené rozhodnutí a uloženo žalovanému poskytnout žádanou informaci v neanonymizované podobě, by se přímo dotýkal jejich práva na informační sebeurčení (srov. stěžovateli zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 – 62). Žalobce sice náměstky ministra a ředitele odborů jako možné osoby zúčastněné na řízení ve své žalobě neoznačil, avšak skutečnost, že jimi mohou být, vyvěrá ze samotné podstaty sporu. Postup městského soudu, který tyto osoby nevyrozuměl o probíhajícím řízení a nedal jim možnost sdělit, zda budou v řízení uplatňovat práva, která jim soudní řád správní přiznává, nejenže byl v rozporu s procesními pravidly, ale představoval také porušení jejich práva na spravedlivý proces. Je tedy dán zrušovací důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.

[18] Stížními námitkami týkajícími se samotného merita věci se Nejvyšší správní soud nemohl zabývat, neboť je nejprve nutné, aby městský soud posoudil žalobní námitky v řádném soudním

pokračování

řízení, v němž budou zvaženy i výtky osob zúčastněných na řízení, k nimž se městský soud z důvodu svého vadného procesního postupu dosud nemohl vyjádřit. Pokud by se Nejvyšší správní soud nyní vyslovil k věci samé, připravil by tím osoby zúčastněné na řízení o jednu soudní instanci (to platí jak pro ty osoby, které již svou vůlí vstoupit do řízení vyjádřily, tak pro ty, které tak ještě mohou učinit na základě vyrozumění městským soudem).

[19] Závěrem Nejvyšší správní soud podotýká, že povinnost předsedy senátu podle § 34 odst. 2 s. ř. s. se samozřejmě vztahuje i na řízení o kasační stížnosti. Nejvyšší správní soud proto přiznal všem osobám, které se na něj do dne vydání tohoto rozsudku obrátily se svým záměrem uplatňovat práva dle § 34 s. ř. s., postavení osob zúčastněných na řízení. Že se v každém jednotlivém případě jednalo o náměstka ministra zahraničních věcí či ředitele některého z odborů žalovaného vykonávajícího svou funkci v průběhu roku 2015, ověřil Nejvyšší správní soud z informací veřejně dostupných z www.mzv.cz. S ohledem na důvod, pro který je nyní rušen napadený rozsudek, nicméně Nejvyšší správní soud nepokládal za účelné, aby sám aktivně vyrozumíval každou z v úvahu připadajících osob zúčastněných na řízení o probíhajícím řízení a o možnosti uplatnit svá procesní práva, neboť právě to bude úkolem městského soudu v dalším řízení. Neposkytl-li Nejvyšší správní soud některé z osob zúčastněných na řízení lhůtu k vyjádření se ke kasační stížnosti, nelze v takovém postupu spatřovat porušení jejího procesního práva, neboť věcí samou se Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku nezabýval a prostor k vyjádření bude všem osobám zúčastněným na řízení dán v dalším řízení před městským soudem.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[20] Nejvyšší správní soud shledal, že je kasační stížnost důvodná, a proto podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s. napadený rozsudek zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení. V něm bude městský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.), a tedy vyrozumí o probíhajícím řízení všechny osoby, které by mohly být jeho rozsudkem bezprostředně dotčeny na svých právech a povinnostech, a vyzve je, aby oznámily, zda budou v řízení uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení. V návaznosti na to bude městský soud povinen plně respektovat práva osob zúčastněných na řízení a důvodnost žaloby posoudí i ve světle jejich vyjádření. V souladu s § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne městský soud i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 9. listopadu 2016

JUDr. Karel Šimka v. r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Markéta Smetanová