

ZE SOUDNÍCH ROZHODNUTÍ

ČESKÁ REPUBLIKA

Smyslem této rubriky je poskytnout čtenářům základní informace o vybraných rozhodnutích Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Nebudou zde prezentována veškerá rozhodnutí zmiňovaných soudních institucí, nýbrž pouze zásadní rozhodnutí Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která mají významnější souvislost s oblastí správního práva a zároveň obecnějšími otázkami normotvorby.

ÚSTAVNÍ SOUD

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 7. 2020, sp. zn. **Pl.ÚS 24/20** (348/2020 Sb.),
<https://nalus.usoud.cz/>

Nařízení obce o stavební uzávěře

zákonné zmocnění, materiální pojetí

Obec Provodov nemohla bez zákonného zmocnění platně vydat nařízení o stavební uzávěře; pokud tak učinila, jednala ultra vires. Napadené nařízení je jako celek v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 105 ve spojení s čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a rovněž s § 11 odst. 1 a § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích.

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 24/20 dne 28. července 2020 v plénu [...] o návrhu Ing. Milana Štábla, MBA, ředitele Krajského úřadu Zlínského kraje, na **zrušení nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře**, za účasti obce Provodov, se sídlem Provodov 28, zastoupené Mgr. Jiřím Nezhybou, advokátem, se sídlem Údolní 33, Brno, jako účastníka řízení, takto:

Nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 č. 1/2007 o stavební uzávěře se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

1. Dne 22. května 2020 byl Ústavnímu soudu doručen návrh Ing. Milana Štábla, MBA, ředitele Krajského úřadu Zlínského kraje (dále jen „navrhovatel“) na zrušení nařízení obce Provodov č. 1/2007 o stavební uzávěře (dále též jen „napadené nařízení“). Dle navrhovatele došlo **k vydání napadeného nařízení v rozporu se zákonem, protože bylo přijato po zrušení zákonného zmocnění, jímž bylo ustanovení § 33 odst. 3 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu** (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „starý stavební zákon“). Dne 1. 1. 2007 nabyl účinnosti zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), [dále jen „nový stavební zákon“], kterým byl starý stavební zákon zrušen. **Obec Provodov však vydala napadenou úpravu o stavební uzávěře dne 8. ledna 2007 ve formě nařízení podle zrušeného starého stavebního zákona. [...]**

5. Krajský úřad se také obrátil na Ministerstvo vnitra s dotazem, „zda obci přijaté nařízení o stavební uzávěře vydané po účinnosti nového stavebního zákona by mohlo být považováno za (chybně vydané) opatření obecné povahy, resp. zda se v tomto případě jedná materiálně o opatření obecné povahy, nebo je nutné předmětné nařízení obce o stavební uzávěře vyhodnotit výlučně jako chybně vydané nařízení obce, ke kterému neexistuje zákonné zmocnění“. Na žádost Ministerstva vnitra se k věci vyjádřilo Ministerstvo pro místní rozvoj, které ve svém stanovisku uvedlo, že „stavební zákon od 1. 1. 2007 již nepřipouští vydání stavební uzávěry formou nařízení obce. Jestliže tedy obec Provodov po účinnosti nové právní úpravy vydala stavební uzávěru formou nařízení obce, jedná se o postup obce v rozporu se zákonem. **Takové nařízení obce je nutné považovat za chybně vydané nařízení obce, vydané bez zákonného zmocnění. V žádném případě nelze takto vydané nařízení obce považovat za chybně vydané opatření obecné povahy.**“

6. Dne 30. 4. 2020 zaslala obec Provodov krajskému úřadu návrh změny stavební uzávěry ve formě návrhu opatření obecné povahy, krajský úřad však setrval na názoru, že napadené nařízení nelze považovat za opatření obecné povahy ani v materiálním smyslu, a proto předložený návrh změny stavební uzávěry nelze přijmout. [...]

10. Obec Provodov se ve svém vyjádření doručeném Ústavnímu soudu dne 26. 6. 2020 zaměřila především na judikaturu Nejvyššího správního soudu k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, z níž dovozuje, že **napadené nařízení má být s ohledem na svůj obsah považováno za opatření obecné povahy, neboť splňuje oba pojmové znaky, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů.** Pokud byla za opatření obecné povahy od 1. 5. 2005 považována nařízení obce o stavební uzávěře vydaná dle starého stavebního zákona, tím spíše je třeba za opatření obecné povahy považovat stavební uzávěru vydanou formou nařízení po 1. 1. 2007. Je-li napadený správní akt opatřením obecné povahy, může řízení o jeho zrušení vést jen Nejvyšší správní soud. Dle obce Provodov byl tedy návrh uplatněn u nepřislušného soudu a má být z tohoto důvodu odmítnut. Obec Provodov také poskytla Ústavnímu soudu informaci, že aktuálně probíhá proces změny stavební uzávěry a že obec činí aktivní kroky k odstranění namítaných nedostatků; je však přesvědčena, že tato skutečnost nezakládá natolik závažný důvod, že by bylo nutné stavební uzávěru zrušit. [...]

17. Ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy svěřuje ministerstvům, jiným správním úřadům a orgánům územní samosprávy pravomoc k vydávání podzákonných právních předpisů, k její realizaci však může dojít jen na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Uvedené ustanovení je třeba vykládat restriktivně v tom smyslu, že toto zmocnění musí být konkrétní, jednoznačné a jasné [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 ze dne 21. 6. 2000 (N 93/18 SbNU 287; 231/2000 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 19/13 ze dne 22. 10. 2013 (N 178/71 SbNU 105; 396/2013 Sb.)]. Pakliže tomu tak je, Ústavní soud zkoumá, zda byl podzákonný právní předpis vydán orgánem k tomu oprávněným a v mezích jeho kompetence, tedy zda se při výkonu této

pravomoci pohyboval v mezích a na základě zákona (secundum et intra legem), a nikoliv mimo zákon (praeter legem).

18. Výše uvedené ústavní principy jsou opětovně artikulovány i na zákonné úrovni. Podle § 11 odst. 1 zákona o obcích je obec oprávněna v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Podle § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích se obec řídí zákony a jinými právními předpisy, z čehož vyplývá, že nařízení obce musí být se zákony a jinými právními předpisy v souladu [srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 13/36 SbNU 139; 90/2005 Sb.)].

19. Napadené nařízení bylo přijato na zasedání Zastupitelstva obce Provodov dne 8. 1. 2007, a to usnesením č. 4. Ze zápisu ze zasedání zastupitelstva vyplývá, že nařízení bylo schváleno 10 hlasy, tj. všemi přítomnými členy zastupitelstva obce. Napadené nařízení bylo vyhlášeno vyvěšením na úřední desce ve dnech 12.–31. 1. 2007 a účinnosti nabylo dne 1. 2. 2007. **Jako svůj zákonný základ uvádí napadené nařízení ustanovení § 33 odst. 3 starého stavebního zákona; ten však v době přijetí napadeného nařízení již nebyl platný. Vyhlásit stavební uzávěru formou nařízení bylo možné pouze za účinnosti starého stavebního zákona, tedy do 31. 12. 2006, neboť s účinností od 1. 1. 2007 došlo ke zrušení tohoto zákonného zmocnění.** Na tuto okolnost byla obec krajským úřadem opakovaně upozorněna, na upozornění však obec pokaždé reagovala setrváním na napadeném nařízení.

20. V rozhodné době bylo zmocnění obce k vydání opatření o stavební uzávěře založeno v § 97 a násl. nového stavebního zákona, účinného od 1. 1. 2007. **Podle § 97 může obec vydat územní opatření o stavební uzávěře formou opatření obecné povahy podle správního řádu. [...]**

21. Z výše uvedeného plyne, že postupovalo-li zastupitelstvo obce Provodov na zasedání dne 8. 1. 2007 podle již neúčinného právního předpisu (tj. starého stavebního zákona), byl tento postup zároveň v rozporu s účinnou právní úpravou (tj. s novým stavebním zákonem). Zastupitelstvo obce Provodov tedy schválením napadeného nařízení nejenže nejednalo na základě a v mezích zákona (secundum et intra legem), nýbrž v důsledku nezohlednění nově účinné právní úpravy postupovalo ultra vires.

22. Jelikož k vydání napadeného nařízení v době jeho přijetí již chybělo platné a účinné zákonné zmocnění, které je vyžadováno jak podle čl. 79 odst. 3 Ústavy, tak i § 11 odst. 1 zákona o obcích, lze s ohledem na výše uvedené argumenty uzavřít, že obec neměla pravomoc vydat napadené nařízení. V projednávané věci měla obec Provodov k dispozici pravomoc vydat územní opatření o stavební uzávěře pouze formou opatření obecné povahy. Za těchto okolností Ústavní soud uzavírá, že bez zákonného zmocnění nemohla obec Provodov platně vydat nařízení o stavební uzávěře; učinila-li tak, jednala ultra vires, což je podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu důvodem pro jeho zrušení.

23. Obec Provodov ve svém vyjádření zdůrazňuje **materiální pojetí opatření obecné povahy**, a to především s odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž má být po účinnosti nového stavebního zákona

pohlíženo na nařízení obce o stavební uzávěře materiálně jako na opatření obecné povahy, neboť splňuje oba pojmové znaky, tj. konkrétnost předmětu a obecnost adresátů. Ústavní soud však s tímto argumentem nemůže souhlasit. Citovaná judikatura Nejvyššího správního soudu se totiž týká případů, v nichž bylo nařízení obce o stavební uzávěře řádně přijato za účinnosti starého stavebního zákona, tedy do 31. 12. 2006, přičemž po vstupu v účinnost nového stavebního zákona se na takto řádně přijaté nařízení obce hledí materiálně jako na opatření obecné povahy, „pokud bylo vydáno v souladu s požadavky tehdy účinné právní úpravy“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2013 č. j. 4 Ao 9/2011-191; shodně viz např. usnesení sp. zn. III. ÚS 1085/11 ze dne 17. 4. 2013). To však není případ napadeného nařízení. Jak totiž plyne z výše uvedených argumentů, napadené nařízení nebylo vydáno v souladu s požadavky právní úpravy účinné v době jeho vydání, neboť starý stavební zákon již pozbyl účinnosti, zatímco požadavky nového stavebního zákona pro pravomoc obce k vydání opatření o stavební uzávěře napadené nařízení nesplňuje. Lze též upozornit na § 188 odst. 2 nového stavebního zákona, jenž obcím nedával možnost postupovat podle staré úpravy. K otázce materiálního pojetí opatření obecné povahy se Ústavní soud vyslovil i v usnesení sp. zn. Pl. ÚS 22/08 ze dne 2. dubna 2009, jež se však vztahuje k nařízení o stavební uzávěře ještě schválené a vyhlášené za účinnosti starého stavebního zákona. I z tohoto rozhodnutí plyne, že materiální pojetí nařízení podle starého stavebního zákona, jež má podle nového stavebního zákona formu opatření obecné povahy, se týká soudního přezkumu a kompetence správních soudů k jeho přezkumu, nemůže však napravit chybějící zákonné zmocnění. [...]

(jph)

NEJVYŠŠÍ SPRÁVNÍ SOUD

Nikoho nelze nutit k tomu, aby se stal občanem státu, k němuž jej nepojí žádné skutečné pouto.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2020, čj. 6 Azs 258/2019-31, www.nssoud.cz.

nabytí občanství, státní příslušnost, apatrida, doplňková ochrana

Obsahem státoobčanského svazku nejsou jen práva, ale i povinnosti občana vůči státu. Osoby bez státní příslušnosti (ve smyslu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti) proto nelze nutit, aby nabyly občanství státu, k němuž je nepojí žádné skutečné pouto, jen proto, že pro nabytí občanství tohoto státu z formálního hlediska splňují podmínky.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[...]

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že pokud během posuzování žádosti o prodloužení doplňkové ochrany vyjdou najevo skutečnosti, které

by mohly odůvodňovat udělení doplňkové ochrany z jiného důvodu, než pro který byla tato ochrana původně přiznána, pak správní orgán nemůže žádost o prodloužení doplňkové ochrany zamítnout bez toho, že by se argumentačně vypořádal také s možností udělení doplňkové ochrany z onoho jiného (nového) důvodu [...] Stěžovatelé se však nyní domáhají toho, aby jim žalovaný prodloužil doplňkovou ochranu proto, že v jejich případě jsou důvodné obavy, že pokud by byli vráceni do Ruska [tedy státu, jehož státní příslušnost alespoň stěžovatelka a) prokazatelně má], hrozilo by jim skutečné nebezpečí vážné újmy spočívající v porušení mezinárodních závazků České republiky, a nemohou nebo nejsou ochotni z takového důvodu využít ochrany tohoto státu [domáhají se tedy prodloužení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 1 ve spojení s odst. 2 písm. d) zákona o azylu]. [...]

[17] Nejvyšší správní soud se v prvé řadě zabýval námitkou, že v případě vycestování hrozí odloučení nezletilých stěžovatelů b) a c) od matky [stěžovatelky a)], neboť nezletilí stěžovatelé formálně nejsou občany Ruské federace a není jisté, jak se k nim ruské orgány zachovají. [...] Podle čl. 12 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nabývá dítě „státní občanství Ruské federace narozením, jestliže v den narození dítěte jeden z jeho rodičů má státní občanství Ruské federace a druhý rodič je státním občanem cizího státu, pokud se dítě narodilo na území Ruské federace nebo pokud by se jinak stalo osobou bez státní příslušnosti“. V den narození stěžovatelů b) a c) měla jejich matka státní občanství Ruské federace, otec je státním příslušníkem Arménie. Stěžovatelé b) a c) se nenarodili na území Ruské federace, ale, jak žalovaný zjistil, nesplnili podmínky pro nabytí státního občanství Arménie. Nemohli nabýt ani státní občanství České republiky, neboť ani jeden jejich rodičů nebyl v den jejich narození státním občanem České republiky ani osobou bez státního občanství (srov. § 3, 4 a 5 zákona č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky). „Jinak“ (tedy pokud by nenabyli státní občanství Ruské federace) by se tedy stěžovatelé b) a c) stali osobami bez státní příslušnosti. [...]

[19] Krajský soud i žalovaný nicméně dospěli k závěru, že stěžovatelé b) a c) v současné době nejsou státními občany Ruské federace, ale mohou se jimi snadno stát. Vycházeli přitom z výše citované informace Ministerstva zahraničních věcí, v níž se též uvádí, že „dítě, které je narozené do smíšeného rusko-arménského [manželství] mimo území RF automaticky nenabývá ruského občanství“, avšak podle čl. 14 federálního zákona č. 62-FZ o státním občanství Ruské federace „může zjednodušeným procesem nabýt občanství RF dítě, jehož jeden z rodičů je občanem RF na základě podání žádosti daného rodiče a za souhlasu druhého rodiče (souhlas není třeba, pokud dítě žije na území RF)“.

[20] Ve správním spise jsou tedy založeny dvě informace o zemi původu stěžovatelů, které si vzájemně odporují. Z překladu federálního zákona o státním občanství Ruské federace vyplývá, že za splnění podmínek podle čl. 12 odst. 1 písm. c) tohoto zákona nabývá dítě občanství Ruské federace již narozením, zatímco informace Ministerstva zahraničních věcí uvádí, že dítě narozené do smíšeného manželství mimo území Ruské federace automaticky ruské občanství nenabývá – není však zřejmé, z čeho to Ministerstvo zahraničních věcí dovozuje. [...]

Z informace Ministerstva zahraničních věcí totiž vyplývá, že pro nabytí státního občanství dítěte, jehož jeden z rodičů je ruským občanem, je nutná žádost tohoto rodiče a souhlas druhého rodiče („na základě žádosti daného rodině a za souhlasu druhého rodiče“). I stěžovatelka a) při pohovoru provedeném dne 12. února 2019 uváděla, že se dosud nezajímala o to, zda její děti splňují zákonné podmínky pro získání ruského občanství, protože by jí k tomu musel dát souhlas jejich otec: „Na území Ruské federace je to tak, že když jsou oba rodiče rozvedeni, musí ten druhý rodič s tou státní příslušností dát souhlas.“ [...] Nejvyšší správní soud samozřejmě nepřehlédl, že zmiňovaný čl. 14 federálního zákona o státním občanství Ruské federace se týká pouze zjednodušeného procesu nabytí občanství a nelze vyloučit, že existuje jiná procedura, v níž se nevyžaduje souhlas rodiče, který není občanem Ruska, k tomu však ve správním spise chybí jakékoli podklady.

[21] Nejvyšší správní soud rovněž připomíná, že podle čl. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti (č. 108/2004 Sb. m. s.) je osobou bez státní příslušnosti osoba, kterou žádný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana. Za současné situace přitom nelze tvrdit, že by stěžovatele b) a c) některý ze států považoval za své občany. Krajský soud vycházel z toho, že nezletilí stěžovatelé splňují podmínky pro nabytí státního občanství Ruské federace, netvrdil, že by byli jejími občany. Z pohledu krajského soudu tudíž stěžovatelé jsou osobami bez státní příslušnosti ve smyslu citovaného ustanovení a pouze mají možnost ruské občanství nabýt.

[22] Podle Nejvyššího správního soudu navíc stěžovatele b) a c) nelze nutit, aby se stali státními občany Ruské federace. [...] Státoobčanský vztah musí být oboustranný – pokud neexistuje právní nárok na udělení občanství a stát má při rozhodování o naturalizaci jistou volnost uvážení (rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 11. ledna 2006 č. j. 5 As 28/2005 - 53 či ze dne 13. března 2008 č. j. 5 As 51/2007 - 105), nemůže být ani jednotlivec nucen žádat či přijmout občanství určitého státu, pokud se k němu necítí být vázán. Se státoobčanským svazkem nejsou totiž spojena jen práva, ale i povinnosti. Pokud stěžovatelé b) a c) nenabyli státní občanství Ruské federace narozením, nemůže je žalovaný nutit, aby činili kroky nutné k jeho získání, pokud se ruskými občany necítí být. V takovém případě bude nutné na ně nahlížet jako na osoby bez státní příslušnosti.

[23] Krajský soud dále dovodil, že i pokud by stěžovatelé b) a c) byli osobami bez státní příslušnosti, nebylo by to důvodem pro udělení mezinárodní ochrany. Přitom však poněkud dezinterpretoval judikaturu týkající se apatridů (osob bez státní příslušnosti) a mezinárodní ochrany. V rozsudku ze dne 10. ledna 2007 č. j. 6 Azs 80/2006 - 64, č. 1659/2008 Sb. NSS, sice Nejvyšší správní soud konstatoval, že „formou azylu nelze [...] poskytnout subsidiární ochranu apatridům, kteří jsou apatridy bez dalšího, tj. osobám, které nepožívají de iure či de facto ochrany, pouze pro skutečnost, že nejsou státními občany určitého státu“ (zvýrazněno nyní), učinil tak však ve vztahu k posuzování, zda osoby bez státní příslušnosti představují sociální skupinu ve smyslu § 12 písm. b) zákona o azylu. Navíc při argumentaci vycházel z definice uprchlíka podle Úmluvy o právním postavení uprchlíků

(č. 208/1993 Sb.; viz též usnesení ze dne 29. září 2016 č. j. 2 Azs 175/2016 - 56), která se však týká pouze uprchlíků, tedy osob chráněných formou azylu (srov. vymezení pojmu uprchlík v čl. 1A citované úmluvy a důvody pro udělení azylu podle § 12 zákona o azylu). Doplnková ochrana je oproti tomu institutem, který má základ v unijním právu, aktuálně ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bezstátní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (dále jen „kvalifikační směrnice“). [...]

[24] Z toho vyplývá, že pokud Nejvyšší správní soud v roce 2007, kdy ještě institut doplňkové ochrany neexistoval, konstatoval, že samotná absence státní příslušnosti není důvodem pro udělení azylu (neboť apatridé nejsou bez dalšího sociální skupinou), nelze z toho automaticky dovozovat, že bezdomovectví nemůže být ani důvodem pro udělení doplňkové ochrany. [...]

[25] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že v usneseních ze dne 31. května 2018 č. j. 1 Azs 355/2017 - 33 a ze dne 12. června 2019 č. j. 6 Azs 73/2019 - 40 se skutečně uvádí, že *„absence státní příslušnosti není bez dalšího důvodem pro udělení mezinárodní ochrany“*. Důležité je však ono *„bez dalšího“* – v tehdy posuzovaných případech totiž nevyšly najevo žádné okolnosti, které by v kombinaci s tím, že stěžovatelem byl apatrida, zakládaly skutečné nebezpečí vážné újmy ve smyslu § 14a zákona o azylu. [...]

[26] [...] V minulosti Nejvyšší správní soud dovodil, že doplňková ochrana odůvodněná mezinárodními závazky České republiky přichází v úvahu v případě cizince, jehož manželka i malá dcera (obě české občanky) byly prakticky odkázány na jeho péči (manželka trpěla degenerativním onemocněním nervové soustavy a dcera byla v době podání žaloby proti rozhodnutí o neudělení mezinárodní ochrany stará pouhé dva měsíce – srov. rozsudek ze dne 11. března 2015 č. j. 3 Azs 256/2014 - 27); občana Ruské federace muslimského vyznání z Dagestánu, který se oženil s Ukrajinkou jiného vyznání, což náboženské normy platné v Dagestánu zakazují, a pravomocné rozhodnutí o správním vyhoštění mu znemožňovalo podat žádost o povolení k pobytu (již citovaný rozsudek č.j.5Azs207/2017-36); ženy, jíž v zemi původu hrozilo domácí násilí, které většinová společnost převážně tolerovala (rozsudek ze dne 18. prosince 2014 č. j. 2 Azs 139/2014 - 38); občanky Vietnamu, která žila v České republice s manželem a dítětem (oba též vietnamské státní příslušnosti) a neúspěšně žádala o povolení k dlouhodobému pobytu, a to za předpokladu, že by její situace znemožňovala získat pobytové oprávnění (rozsudek ze dne 25. ledna 2013 č. j. 5 Azs 7/2012 - 28); a cizince, jehož družka – česká občanka byla ve vážném stavu hospitalizována v léčebně dlouhodobě nemocných, a nemohla by jej tudíž následovat do země původu (rozsudek ze dne 4. února 2013 č. j 8 Azs 27/2012 - 65).

[27] Situaci nezletilých stěžovatelů, pokud by skutečně byli osobami bez státní příslušnosti, lze do popsané množiny případů zařadit. Jak vyplývá z rozsudku č. j. 5 Azs 46/2008 - 71 citovaného v předchozím odstavci, udělení doplňkové ochrany podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona

o azylu bude na místě především tehdy, pokud by cizinec po vycestování z České republiky nemohl po návratu do země původu požádat o některé z pobytových oprávnění podle zákona o pobytu cizinců. Tato varianta je však u stěžovatelů b) a c), pokud by skutečně byli osobami bez státní příslušnosti, prakticky vyloučena. V prvé řadě, u stěžovatelů prakticky nelze určit zemi původu (zemí posledního trvalého bydliště je v jejich případě Česká republika). Nemluvě o tom, zda by vůbec bylo možné, aby stěžovatelé vycestovali, neboť nemají cestovní doklady. [...]

[28] Nejvyšší správní soud si je vědom výjimečné povahy institutu mezinárodní ochrany, která nemůže sloužit jako náhrada jiných pobytových titulů (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. června 2004 č. j. 5Azs 170/2004-72). Je proto třeba se zabývat i tím, zda se pro stěžovatele nabízí jiné řešení. [...] Existují názory, že na osoby bez státní příslušnosti by se měl vztáhnout i § 76 zákona o azylu, podle něhož má azylant po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu trvalý pobyt ve smyslu zákona o pobytu cizinců (srov. JANKŮ, L. Postavení a ochrana osob bez státní příslušnosti v České republice: zavedení řízení pro určení osob bez státní příslušnosti. In *Pobyt cizinců: Vybrané právní problémy* 2. Knihy VOP, 2014, s. 256 an. Citováno dle ASPI). Odpověď na tuto spornou otázku však zřejmě přesahuje skutkový a právní rámec nyní posuzované kasační stížnosti.

[29] Pro úplnost Nejvyšší správní soud uvádí, že pobytové oprávnění podle zákona o pobytu cizinců by stěžovatelé b) a c) jako osoby bez státní příslušnosti získat zřejmě nemohli, neboť, jak již bylo uvedeno výše, jednou z náležitostí žádosti o takové povolení je cestovní doklad, který nezletilí stěžovatelé nemají a s ohledem na výhradu České republiky k čl. 28 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti jej ani nemohou získat.

[30] Nicméně i v případě, kdy by nezletilí stěžovatelé mohli setrvat na území České republiky na základě přiznaného postavení osoby bez státní příslušnosti podle uvedené Úmluvy, by bylo nutné udělit doplňkovou ochranu podle § 14a odst. 2 písm. d) zákona o azylu stěžovatelce a), která není osobou bez státní příslušnosti. [...]

[31] [...] Žalovaný vycházel z toho, že s ohledem na svůj nízký věk stěžovatelé b) a c) nenavázali na území České republiky tak trvalé vazby, jejichž zpřetrháním by mohlo dojít k porušení mezinárodních závazků České republiky. Takové hodnocení však Nejvyšší správní soud považuje za značně zjednodušující. V době rozhodování žalovaného bylo stěžovateli b) čtyři a půl roku a stěžovateli c) tři a půl roku. V tomto věku již děti vnímají své širší okolí, jejich sociální vazby nejsou omezeny jen na rodiče. Stěžovatelka a) v rámci pohovoru uváděla, že stěžovatelé b) a c) chodí do školky, navštěvují zájmové kroužky a navazují společenské vztahy i v souvislosti s návštěvou kostela. V důsledku opuštění České republiky by nezletilí stěžovatelé byli vytrženi z prostředí, v němž od malička vyrůstali. Žalovaný pominul, že z pohledu malého dítěte jsou vazby, které si za několik let svého života vytvořilo, jediné, které má. Nelze tvrdit, že tyto vazby nejsou dostatečně pevné jen proto, že trvají jen krátkou dobu; z pohledu stěžovatelů b) a c) jde o celý jejich život. Na druhou stranu je však třeba uznat, že jako státní občané Ruské federace by stěžovatelé

nebyli v tak bezvýchodné situaci, v jaké by se po opuštění České republiky nacházeli v postavení osob bez státní příslušnosti, neboť by jim v zásadě nic nebránilo, aby požádali o vízum či povolení k pobytu podle zákona o pobytu cizinců. Určitou pozornost však bude též třeba věnovat tomu, v jaké situaci by se stěžovatelka a) coby svobodná matka se dvěma malými dětmi ocitla po návratu do Ruska.

(ah)

Opatření obecné povahy: změna původního návrhu v průběhu řízení před soudem

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 6. 2020, čj. 6 As 88/2020-44, <http://nssoud.cz>.

opatření obecné povahy, návrh na zrušení, nahrazení opatření obecné povahy obsahově obdobným opatřením obecné povahy, znemožnění soudního přezkumu, připuštění změny původního návrhu na zrušení, právo na spravedlivý proces a účinnou soudní ochranu

Je-li jedno opatření obecné povahy nahrazeno obsahově obdobným opatřením obecné povahy v časovém intervalu, který reálně znemožňuje soudní přezkum prvního opatření, připustí soud změnu původního návrhu na zrušení prvního opatření (§ 95 odst. 2 o. s. ř. použitý přiměřeně podle § 64 s. ř. s). Neučiní-li to, a naopak návrh odmítne pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního opatření obecné povahy, poruší tím právo na spravedlivý proces a na účinnou soudní ochranu ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelé (původně navrhovatelé) podali dne 26. 3. 2020 Městskému soudu v Praze návrh na zrušení mimořádného opatření Ministerstva zdravotnictví (odpůrce) ze dne 18. 3. 2020, o zákazu návštěv osob ve zdravotnických zařízeních (dále též „první mimořádné opatření“), které nově mimo jiné zakázalo přítomnost doprovodu při porodu. Uvedli, že navrhovatelka a) očekává koncem měsíce března narození společného dítěte navrhovatelů, přičemž v důsledku prvního mimořádného opatření bude navrhovateli b) – otci dítěte – znemožněna přítomnost u porodu. Dne 27. 3. 2020 vydalo ministerstvo nové (druhé) mimořádné opatření shodného obsahu, jímž zrušilo a nahradilo první mimořádné opatření. Dne 29. 3. 2020 podali žádost o změnu původního návrhu tak, že nově navrhovali zrušení druhého mimořádného opatření ministerstva. Městský soud v Praze změnu návrhu nepřipustil a návrh na zrušení prvního mimořádného opatření odmítl.

Navrhovatelé podali kasační stížnost, v níž mj. brojili proti tomu, že městský soud neakceptoval změnu návrhu ze dne 29. 3. 2020 a následně rozhodl o odmítnutí návrhu na zrušení prvního mimořádného opatření. Nejvyšší správní soud zrušil usnesení městského soudu v části odmítnutí návrhu na zrušení prvního mimořádného opatření, neboť shledal pochybení v části nepřipuštění změny návrhu.

[...]

III. B. Změna návrhu na zahájení řízení

[...]

[43] Podstatné pro posouzení postupu městského soudu je zhodnotit, zda se městský soud procesně správně vypořádal s podáním stěžovatelů doručeným dne 29. 3. 2020. Stěžovatelé v něm mimo jiné poukazovali na téměř identický obsah obou opatření a na to, že do práv stěžovatelů zasahují stejnou měrou.

[44] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že podle praxe správních soudů je v případě zániku opatření obecné povahy v průběhu řízení před soudem namístě odmítnutí návrhu na jeho zrušení z důvodu neodstranitelného nedostatku podmínky řízení [§ 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.]. Odkázat lze např. na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 9. 2012, čj. 8 Ao 6/2010-98, podle něhož: *„Přestože tedy v době podání návrhu na zrušení předmětného opatření obecné povahy byla splněna podmínka řízení spočívající v existenci jeho předmětu, předmět řízení v jeho průběhu odpadl. Nejvyšší správní soud přitom nemůže zrušit napadené opatření obecné povahy, které v mezidobí přijetím ZÚR Středočeského kraje (zaniklo – doplnění provedl NSS) ze zákona. Zároveň zákon neumožňuje soudu, aby o takovém opatření obecné povahy rozhodl deklaratorně v tom smyslu, zda jeho napadená část byla v souladu se zákonem.“* nebo na usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 5. 2011, čj. 8 Ao 8/2011-129, v němž soud uvedl: *„Navrhovatel podal návrh na zrušení opatření obecné povahy v době jeho formální existence a platnosti. Před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ovšem bylo napadené rozhodnutí pravomocně zrušeno v jiném, shora vymezeném, řízení (zkráceném přezkumném – doplnění provedl NSS). Na základě této skutečnost tedy odpadl předmět řízení o tomto návrhu.“*

[45] Je tedy zřejmé, že závěr o neodstranitelné překážce řízení spočívající ve zrušení opatření obecné povahy, které bylo předmětem soudního přezkumu, byl vysloven v situacích, kdy takové opatření bylo zrušeno bez náhrady (ve věci sp. zn. 8 Ao 8/2011) nebo přijetím opatření zavádějícího obsahově novou právní regulaci (sp. zn. 8 Ao 6/2010). V posledně uvedeném případě nelze přehlédnout ani časový aspekt obsahové změny, neboť původní a nově vydané opatření obecné povahy dělil dlouhý časový interval více než pět let.

[46] V nyní projednávané věci je však situace odlišná.

[47] Především, první mimořádné opatření nebylo zrušeno bez náhrady.

[48] Obě mimořádná opatření upravují stejný okruh problematiky, navíc, navzdory dílčím formulačním či strukturálním rozdílům, v zásadě shodným způsobem. Výrokem I. prvního mimořádného opatření byly zakázány návštěvy pacientů ve zdravotnických zařízeních, ve kterých se poskytuje lůžková péče, s výjimkou nezletilých pacientů, pacientů s omezenou svéprávností a pacientů v hospicích a dalších pacientů v terminálním stádiu nevyléčitelného onemocnění. V odůvodnění pak bylo uvedeno: *„Obsah tohoto mimořádného opatření nově dopadá, oproti mimořádnému opatření ze dne 9. března 2020 (čj. 10519/2020-1/MIN/KAN) krom jiného, i na přítomnost otců při porodech, která se tímto zakazuje.“* Ve druhém mimořádném opatření byl „zákaz přítomnosti otců při porodech“ obsažen ve výroku a formulován takto: *„Všem poskytovatelům zdravotních služeb se s účinností od 28. března 2020 nařizuje*

zákaz umožnění přítomnosti třetích osob při porodu ve zdravotnickém zařízení, s výjimkou porodu v případě rodičky, která: - je cizinka a potřebuje tlumočení, - má závažné duševní onemocnění, - je neslyšící, nevidomá nebo má jiné závažné zdravotní postižení, a s výjimkou případů, kdy se očekává porod mrtvého plodu.“

[49] Nejen ve vztahu ke stěžovatelům tak obě opatření vyvolávají v zásadě shodný zásah do veřejných subjektivních práv dotčených osob, byť v případě druhého opatření jsou připuštěny určité, zjevně nepříliš četné, osobní výjimky.

[50] Kromě této obsahové kontinuity je podstatný také rychlý časový sled, v němž po sobě oba akty následují v intervalu dnů či maximálně týdnů.

[51] Právní názor vyslovený v usneseních citovaných shora v bodě [44] proto není na nyní rozhodovanou věc aplikovatelný. Není proto třeba ani postupovat cestou rozšířeného senátu podle § 17 s. ř. s.

[52] Správní soudnictví je ovládáno dispoziční zásadou, v souladu s níž, zjednodušeně řečeno, leží zásadní iniciativa v soudním řízení na účastníku řízení. V soudním řádu správním je tato zásada vyjádřena zejména v § 5 s. ř. s. a promítá se i v jeho dalších ustanoveních. Pouze účastník např. rozhodne o tom, zda bude řízení zahájeno (§ 32 s. ř. s.), vymezuje žalobní body (§ 71 s. ř. s.), může nakládat s předmětem řízení např. tím, že vezme návrh zpět [§ 47 písm. a) s. ř. s.] nebo může podávat opravný prostředek – kasační stížnost (§ 102 a násl. s. ř. s.). Mezi projev dispoziční zásady patří i možnost požádat soud o změnu podaného návrhu. Soudní řád správní neobsahuje vlastní úpravu, jak postupovat v případě, kdy účastník žádá soud o změnu návrhu na zahájení řízení. Na tuto procesní situaci je proto třeba za použití § 64 s. ř. s. přiměřeně aplikovat § 95 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“). Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi uvedené ustanovení aplikoval, odkázat lze např. na rozsudek ze dne 17. 1. 2008, čj. 1 Aps 3/2006-69, č. 1590/2008 Sb. NSS (obdobně např. v rozsudku ze dne 9. 4. 2020, čj. 7 As 440/2019-18).

[53] Podle § 95 odst. 1 o. s. ř. „[ž]alobce (navrhovatel) může za řízení se souhlasem soudu měnit návrh na zahájení řízení“. Podle § 95 odst. 2 o. s. ř. „[s]oud nepřipustí změnu návrhu, jestliže by výsledky dosavadního řízení nemohly být podkladem pro řízení o změněném návrhu. V takovém případě pokračuje soud v řízení o původním návrhu po právní moci usnesení.“

[54] Po vydání druhého mimořádného opatření se stěžovatelé zachovali procesně přípustně, pokud se domáhali změny svého návrhu. Účelem požadované změny návrhu ze strany stěžovatelů bylo z procesní opatrnosti zabránit nepříznivému procesnímu následku v situaci, kdy dopady opatření napadeného původním návrhem přes formální zánik prvního mimořádného opatření stále přetrvávaly v podobě druhého mimořádného opatření. V důsledku změny situace po podání původního návrhu stěžovatelé navrhli městskému soudu, aby do přezkumu zahrnul i druhé mimořádné opatření, přičemž procesní předpisy umožňovaly soudu na tuto změnu adekvátně reagovat.

[55] Změnu návrhu městský soud nepřipustil s tím, že výsledky dosavadního řízení nemohou být podkladem pro řízení o dalším opatření obecné povahy vydaném odpůrcem, neboť jediným jeho výsledkem je odmítnutí původního

návrhu. Nejvyšší správní soud si je vědom, že obecná část tohoto odůvodnění slovně odpovídá zákonné formulaci podmínek připuštění změny návrhu. Na druhou stranu, ve spise městského soudu se nenachází nic, co nemohlo být podkladem pro přezkum druhého mimořádného opatření odpůrce. Obě mimořádná opatření jsou obsahově velmi podobná a argumentace stěžovatelů byla použitelná i pro druhé mimořádné opatření. Stěžovatelé navrhli změnu návrhu krátce po zahájení řízení a v řízení se do té doby nestalo nic, co by městskému soudu bránilo vést řízení o změně návrhu. Nelze ovšem akceptovat úvahu soudu, podle níž jediným výsledkem řízení před městským soudem bylo odmítnutí návrhu, a to bránilo připuštění změny návrhu. Je-li odmítnutí návrhu důsledkem mj. nepřipuštění změny návrhu, nemůže být současně jeho příčinou. Nehledě na to, že právě tomuto „výsledku“ navrhovatelé svým požadavkem na změnu návrhu čelili.

[56] Závěr městského soudu, že původním návrhem stěžovatelé napadli pouze první mimořádné opatření a tím jednoznačně a nezměnitelně vymezili předmět řízení, pak nereflektuje skutečnost, že v době podání původního návrhu stěžovatelé jiné mimořádné opatření napadnout ani nemohli, protože ještě neexistovalo.

[57] Obstat nemůže ani „doporučení“ městského soudu, podle něhož mohli stěžovatelé proti druhému mimořádnému opatření podat samostatný návrh na jeho zrušení. V situaci, kdy byla v době vyhlášeného nouzového stavu mimořádná opatření v poměrně krátkých intervalech rušena a nahrazována novými, by nemuselo být možné dosáhnout meritorního přezkumu žádného takového opatření, protože každé by bylo zrušeno a nahrazeno novým dříve, než by o něm soud stihl rozhodnout. Zohlednit je třeba i vliv případného podání nového návrhu na délku řízení. Stěžovatelé dne 26. 3. 2020 řádně zahájili řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy. Pokud by soud změnu návrhu připustil, lze očekávat, že by rozhodl ve věci dříve než v případě pozdějšího podání nového návrhu, protože podle § 56 odst. 1 s. ř. s. „[s]oud projednává a rozhoduje věci podle pořadí, v jakém k němu došly.“

[58] Podstatné přitom není ani tvrzení odpůrce ve vyjádření ke kasační stížnosti, že účelem vydávání nových mimořádných opatření nebylo blokovat jejich případný přezkum. Stěžejní pro posouzení věci bylo, že k tomuto nahrazování docházelo v rychlém sledu obsahově srovnatelnými opatřeními.

[59] Z výše uvedeného je zřejmé, že první mimořádné opatření odpůrce bylo nahrazeno obsahově obdobným druhým opatřením, a to v časovém intervalu, který reálně bránil možnosti soudního přezkumu prvního opatření. Nepřipuštění změny původního návrhu stěžovatelů a jeho odmítnutí pro neodstranitelný nedostatek podmínek řízení spočívající v neexistenci napadeného prvního mimořádného opatření představuje za této situace porušení práva na spravedlivý proces a práva na účinnou soudní ochranu práv stěžovatelů ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny, podle něhož „kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkouvání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny.“. [...] problematika přítomnosti otce u porodu

souvisí s ústavně zaručenou ochranou rodinného života podle čl. 10 odst. 2 Listiny.

[60] Přezkum na sebe navazujících aktů veřejné moci v situaci, kdy byla zachována jejich kontinuita, umožnil v minulosti i Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 8/02 v jehož části IV. Ústavní soud připustil možnost rozšíření přezkumu cenových výměrů v případě jejich formální změny, ale při zachování praktické totožnosti obsahů. Stejně tak ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jindřichovice pod Smrkem č. 1/2004 nálezem ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03, č. 227/2005 Sb., Ústavní soud umožnil v témže řízení přezkum obecně závazné vyhlášky, která byla vydána až po podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení předchozí obecně závazné vyhlášky.

[61] Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že v uvedených řízeních přezkoumával Ústavní soud právní akty mající charakter právního předpisu, a nikoliv opatření obecné povahy, to je však dáno rozdílnou pravomocí správních soudů na straně jedné a Ústavního soudu na straně druhé a nevylučuje to možnost použití základních myšlenkových východisek i na nyní souzenou věc.

[62] Nejvyšší správní soud tento právní názor zastává i při vědomí, že řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy je ovládáno koncentrační zásadou, v jejímž důsledku podle § 101b odst. 2 věty druhé s. ř. s. nelze po podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy tento návrh rozšiřovat. Je totiž třeba mimo jiné zohlednit i specifika zde souzené věci, tedy důvody vedoucí stěžovatele k podání návrhu na změnu původního návrhu na druhé mimořádné opatření. V době podání původního návrhu totiž stěžovatelům nemohlo být známo, že dojde k nahrazení jimi napadeného mimořádného opatření novým mimořádným opatřením, a bez vlastního zavinění tedy nemohli již v původním návrhu uvést skutečnosti obsažené následně v žádosti o změnu návrhu. Takový případ je třeba důsledně odlišovat od situace, kdy by navrhovatel v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy např. opomněl do návrhu zahrnout něco, co mu v době jeho podání již bylo známo. Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že jím prezentovaný právní názor neznamená obecné prolomení koncentrační zásady v řízení o zrušení opatření obecné povahy, nýbrž se jedná o výklad vztahující se k přezkumu pouze úzce vymezeného typu opatření obecné povahy – opakovaně rušených a nahrazovaných mimořádných opatření odpůrce, u nichž navrhovatelé nemohli bez svého zavinění skutečnosti uvedené v žádosti o změnu návrhu sdělit soudu již v původním návrhu.

[63] Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že o návrhu stěžovatelů městský soud rozhodoval v době vyhlášení nouzového stavu, a tedy za nestandardních podmínek. I v takové situaci je třeba dbát na to, aby byla v soudních řízeních chráněna práva účastníků a v maximální míře zachováno jejich právo na spravedlivý proces, zejména pak je třeba chránit práva účastníků řízení v situaci, kdy tvrdí zásah do některého z ústavně zaručených práv a svobod tak, jako ve zde souzené věci (právo na soukromý a rodinný život). V takovém případě je nutné, aby soud volil šetrný výklad hmotněprávních i procesních norem ve snaze zabránit odepření spravedlnosti.

[64] Městský soud navíc o nepřipuštění změny návrhu nerozhodl samostatným rozhodnutím ani výrokem napadeného usnesení, jak ukládá § 95 odst. 2 o. s. ř., a s procesním návrhem stěžovatelů se vypořádal pouze v odůvodnění usnesení.

[...]

(mš)

Evidence obyvatel: změna místa trvalého pobytu; osobní předložení občanského průkazu

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 6. 2020, č. j. 4 As 432/2019-58, www.nsoud.cz

místo trvalého bydliště, občanský průkaz, datová schránka, ověření totožnosti osoby

Osobní předložení občanského průkazu při oznamování změny místa trvalého pobytu (§ 10 odst. 7 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel) nelze nahradit ověřením totožnosti prostřednictvím elektronického podpisu na podání zaslaném datovou schránkou.

Žalobce se u Městského soudu v Praze domáhal ochrany před nezákonným zásahem žalovaného, který spatřoval v tom, že žalovaný nezaevidoval elektronicky (prostřednictvím datové schránky) ohlášenou změnu místa trvalého pobytu ke dni jejího ohlášení, ani nezažádal příslušné správní řízení o nezaevidování této změny.

Městský soud v Praze žalobě vyhověl, přičemž své odůvodnění opřel zejména o smysl existence datových schránek (konstatoval, že komunikace prostřednictvím nich představuje dostatečnou formu ověření totožnosti příslušné osoby). Dále uvedl, že povinnost prokázat se občanským průkazem slouží pouze k ověření totožnosti, což však lze stejně efektivně provést i prostřednictvím datové schránky. Proto není nutné trvat ani na vlastnoručním podpisu na přihlašovacím lístku, ani na prokázání totožnosti předložením občanského průkazu. V této souvislosti rovněž poukázal i na možnost ohlásit změnu místa trvalého pobytu prostřednictvím zmocnění.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění rozsudku:

[14] Nejvyšší správní soud sdílí právní názor stěžovatele, podle něhož **při ohlášení změny trvalého pobytu není možné nahradit osobní prokázání se občanským průkazem elektronickým podpisem v rámci komunikace prostřednictvím datové schránky.** V této souvislosti Nejvyšší správní soud poukazuje na záměr zákonodárce, který je zřejmý z důvodové zprávy k § 10 a 11 zákona o evidenci obyvatel. V ní se uvádí, že: „*se v těchto ustanoveních upravuje postup ohlašovy v případě hlášené změny místa trvalého pobytu. Účelem takto upraveného postupu je vytvoření účinného mechanismu kontroly, jehož prostřednictvím budou eliminovány případy zneužití neplatného údaje o trvalém pobytu v období, než bude občanovi vydán nový občanský průkaz s aktuálním*

a pravdivým údajem o trvalém pobytu. Ve zvláštních případech, kdy se obyvatel z různých důvodů nemůže sám k pobytu přihlásit, je zákonem umožněno, aby tento úkon za něj provedla oprávněná osoba.“ Přestože právní úprava prošla od jejího přijetí řadou novelizací, uvedených ustanovení se tyto změny významným způsobem nedotkly. Důvodovou zprávu je proto nutné stále považovat za relevantní z hlediska pochopení úmyslů zákonodárce ve vztahu k nim.

[15] Z výše uvedeného je zcela evidentní, že **zákonodárce nepovažoval povinnost předložit platný občanský průkaz jen za prostředek k prokázání totožnosti, nýbrž i za způsob, jak minimalizovat riziko zneužití nesprávného údaje o místě trvalého pobytu v období do vydání nového občanského průkazu.** Toho je dosaženo postupem podle § 10 odst. 7 zákona o evidenci obyvatel, tedy ustřižením rohu dosavadního občanského průkazu po jeho předložení. Nejvyšší správní soud přitom toto ustanovení považuje za schopné uvedeného cíle dosáhnout. Občanský průkaz s ustřiženým rohem totiž při běžném právním styku vede subjekty, jimž je předkládán, ke zvýšené obezřetnosti, čímž snižuje riziko jeho zneužití. Držitel takového občanského průkazu je zároveň motivován k tomu, aby urychleně zažádal o vydání nového občanského průkazu. Povinnost osobně se dostavit na obecní úřad při změně trvalého pobytu pak rozhodně nelze považovat za neúměrně obtěžující a s ohledem na její výše uvedený smysl ani za zbytečnou.

[16] Nejvyšší správní soud proto s ohledem na výše uvedené nemůže souhlasit s argumentací městského soudu, že prokázání se občanským průkazem je pouze prostředkem ověření totožnosti občana, a tudíž i nahraditelné ověřením totožnosti prostřednictvím systému datových schránek. (...) S městským soudem je sice nutné souhlasit v tom, že s ohledem na možnost ohlášení změny trvalého pobytu prostřednictvím zmocněnce není aktuální právní úprava schopna riziko zneužití nesprávného údaje zcela eliminovat. Nicméně ustanovení § 10 odst. 11 zákona o evidenci obyvatel k řádnému zmocnění vyžaduje speciální plnou moc s úředně ověřenými podpisy. (...) Z důvodové zprávy k zákonu o evidenci obyvatel navíc vyplývá, že tento postup má být považován spíše za výjimečný. (...)

[17] Dále je nutné zdůraznit, že požadavek na předložení občanského průkazu je při změně trvalého pobytu v § 10 odst. 6 zákona o evidenci obyvatel zakotven zcela jednoznačně. Doslovný výklad tohoto ustanovení je přitom zcela v souladu s jeho účelem, jímž je kromě prokázání totožnosti i omezení rizika zneužití nesprávného údaje o místě trvalého pobytu ve stávajícím občanském průkazu. (...)

(mg)

Právo na informace: veřejný zájem; zveřejnění poskytnuté informace; role „společenského hlídačského psa“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 AS 88/2019-29, www.nsoud.cz

právo na informace, platový nález, vyplacené veřejné prostředky, veřejní činitelé

I. Při posuzování veřejného zájmu na poskytnutí informace o příjemci veřejných prostředků dle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném

přístupu k informacím (po vydání tzv. platového nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16), musí povinný subjekt určit podle postavení dotčené osoby, jakou míru osvědčení takového veřejného zájmu bude požadovat po žadateli o informace. Pro zjevnost jeho existence je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné správy (a s tím související řídicí a organizační kompetence, odpovědnost a finanční ohodnocení) dotčená osoba má.

II. Avizovaný záměr žadatele o informace zveřejnit poskytnuté informace na veřejně přístupném úložišti dat, který umožní široké veřejnosti o těchto informacích vést diskusi, je dostatečný pro splnění podmínky přispět těmito informacemi k diskusi o věcech veřejného zájmu; postačuje totiž pouze racionální potenciál vzniku či rozvoje veřejné diskuse. Zároveň nelze trvat na tom, aby žadatel takto získané informace sám přímo explicitně hodnotil či analyzoval; jejich zveřejnění je samo o sobě pro veřejnost přidanou hodnotou.

III. Roli tzv. „společenského hlídacího psa“ mohou splňovat nejen profesionální novináři, ale také neziskové organizace či spolky věnující se otázkám transparentnosti, hospodaření a odměňování ve veřejné správě nebo též jednotlivci, kteří do veřejného prostoru kvalifikovaným způsobem vnášejí informace o fungování veřejné sféry. Podmínkou je, aby žadatel tyto informace nepožadoval pro svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi seznamoval veřejnost.

Rozhodnutím vedoucího Kanceláře prezidenta republiky bylo zamítnuto odvolání stěžovatelky ve věci žádosti o poskytnutí informace o výši veškerých vyplacených finančních prostředků (včetně osobního ohodnocení a příplatků, odměn, jiných příjmů a benefitů spojených s výkonem funkce), zdůvodnění mimořádné odměny a počtu odpracovaných měsíců, a to u osob na pozici vedoucího Kanceláře prezidenta republiky, zástupce vedoucího Kanceláře – ředitele sekce a ředitelů sekce administrativní, sekce sekretariátu prezidenta republiky, odboru tiskového a tiskového mluvčího prezidenta republiky, zahraničního odboru a odboru legislativy a práva, to vše v letech 2016 a 2017.

Stěžovatelka napadla rozhodnutí Kanceláře prezidenta republiky u Městského soudu v Praze žalobou. Ten ovšem žalobu zamítl, neboť dospěl k závěru, že by poskytnutím požadované informace bylo nepřiměřeně zasaženo do osobnostních práv osob, jichž se žádost o informace týká. V této souvislosti rovněž uvedl, že stěžovatelka nedoložila, že by v případě její žádosti byl veřejný zájem na poskytnutí informací vyšší než právo dotčených osob na ochranu jejich soukromí. Městský soud dále argumentoval tím, že stěžovatelka nedoložila, že by poskytnutím informace mohla přispět k veřejné diskusi o věcech veřejného zájmu, neboť pouhé zveřejnění požadovaných informací na webových stránkách dle jeho názoru nemůže splnit tento účel. Mimo to městský soud ve svém rozsudku zpochybnil, že by stěžovatelka plnila funkci tzv. "společenského hlídacího psa." V případě argumentu stěžovatelky, že řada ústředních orgánů státní správy i soudní soustavy jí požadované informace poskytla, městský soud uvedl, že tato okolnost nemůže mít na posuzování projednávané věci jakýkoliv vliv.

Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Z odůvodnění rozsudku:

(...)

III.2 Právní úprava a dosavadní judikatura

[21] Dlouhý a komplikovaný vývoj judikatury správních soudů k otázce poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků dle § 8b informačního zákona byl, až do okamžiku vydání platového nálezu Ústavního soudu, uzavřen a sjednocen závěrem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu vyjádřeném v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. (...)

[22] Na tyto závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ovšem kriticky reagoval Ústavní soud v tzv. platovém nálezu (tj. nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, č. 188/2017 Sb. ÚS).

[23] Po vydání citovaného platového nálezu již Nejvyšší správní soud rozhodoval v řadě případů o otázce poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků ve smyslu § 8b informačního zákona. (...) V žádné z věcí doposud přezkoumávaných Nejvyšším správním soudem ještě nebyl povinným subjektem (či následně správním soudem) proveden Ústavním soudem požadovaný test proporcionality, jak jej nastínil právě v platovém nálezu; Nejvyšší správní soud proto rozhodnutí v těchto věcech zpravidla rušil a vracel k provedení předmětného testu. (...) Nejvyšší správní soud tedy hned úvodem poukazuje na to, že platový nález ve své nejnovější judikatuře respektuje a po povinných subjektech (na rozdíl od své dřívější rozhodovací praxe) požaduje, aby v každém jednotlivém případě individuálně prováděly Ústavním soudem nastíněný modifikovaný test proporcionality a skrze něj poměřovaly dvě proti sobě v kolizi stojící základní práva garantovaná Listinou.

[24] Zároveň však Nejvyšší správní soud nemůže přehlédnout, že **Ústavní soud v platovém nálezu pouze obecně předestřel čtyři podmínky** [tj. 1) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, 2) informace samotná se týká veřejného zájmu, 3) žadatel plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“, 4) informace existuje a je dostupná], které musejí být posuzovány, jejichž kumulativní splnění svědčí o přednosti práva na přístup k informacím před právem na ochranu soukromí dotčené osoby, čili umožňuje poskytnutí požadované informace. **Ústavní soud však již v platovém nálezu (ani své pozdější judikatuře) tato výše zmíněná kritéria sám blíže nerozvádí a taktéž nikterak necharakterizuje pojmy v nich obsažené** (např. plnění úkolů či poslání dozoru veřejnosti nebo tzv. „společenský hlídačský pes“), byť při jejich formulaci zjevně vychází (a tedy nepřímou odkazuje) na rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, bod 168. Blížší interpretace těchto podmínek je ovšem ponechána na povinných subjektech, resp. následném soudním přezkumu prováděném správními soudy. **Je na Nejvyšším správním soudu** jako vrcholném soudním orgánu zajišťujícím jednotu rozhodování ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, **aby alespoň**

v obecných rysech blíže stanovil konkrétnější úvahová východiska, resp. jejich mantinely, z nichž je třeba při provádění takto modifikovaného testu **proporcionality vycházet**; takový přístup přitom není nerespektováním či relativizováním nálezu Ústavního soudu, neboť jej pouze dále rozvádí a naplňuje, a to při zachování respektu k jeho esenciální myšlence.

III.3 Veřejný zájem na poskytnutí informace

[25] Prvním kritériem k posuzování v rámci daného testu proporcionality jsou spolu vzájemně související podmínky týkající se otázky veřejného zájmu [tj. 1) aby účelem vyžádání informace bylo přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu a 2) aby se tato informace sama týkala veřejného zájmu]. Nejvyšší správní soud předně obecně konstatuje, že splnění podmínky druhé bude většinou znamenat i naplnění (i když tomu tak zdaleka nemusí být vždy) té první; pouze pokud se požadovaná informace týká veřejného zájmu, pak může být žadatelem vyžadována za účelem přispět s ní právě k diskusi o věcech veřejného zájmu. Zároveň však také obráceně platí, že pokud se požadovaná informace týká veřejného zájmu a žadatel plausibilně tvrdí, že s ní hodlá nějakým způsobem přispět k veřejné diskusi (získanou informaci chce např. zveřejnit třetím osobám k dalšímu posouzení, komentování či statistickému porovnání s jinými relevantními informacemi, nebo ji hodlá sám analyzovat a vzešlé výstupy sdělit veřejnosti), bude většinou (tj. ne nezbytně vždy) splněna také podmínka účelu vyžádání informace. **Posouzení povahy samotné informace a toho, k čemu má být využita, zpravidla bude třeba provádět společně a uvážit, zda žadatel s touto informací hodlá přispět k veřejné diskusi a nedomáhá se jí například pouze ze soukromých důvodů, aby tak poškodil či diskreditoval dotčenou osobu nebo si s ní skrze zneužití tohoto práva vyřizoval vlastní spory osobního charakteru (podmínka první).** Není již však na místě zkoumat, natož chtít po žadateli, aby sám prokázal, zda poskytnutá informace skutečně následně vzbudí žadatelem avizovanou veřejnou diskusi; relevantní pouze je, zda ji žadatel v podobě k tomu podle běžných zkušeností způsobilé hodlá veřejnosti k diskusi předložit a tím i potenciálně umožnit.

[26] K existenci veřejného zájmu na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků pak Nejvyšší správní soud považuje za stále relevantní a nezpochybněné své dříve k této otázce formulované argumenty (srov. rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, zejm. body 66 až 71).

[27] Nejvyšší správní soud je tedy přesvědčen, že existuje velmi zřejmý a přirozený důležitý veřejný zájem na tom, aby veřejná sféra byla co možná nejvíce transparentní. Je totiž oprávněný požadavek veřejnosti jakožto neurčité množiny adresátů mocenského působení veřejné správy mít přehled a dostatečné množství relevantních informací o tom, jak veřejná správa funguje; co dělá, jaké a na co vynaložené finanční prostředky (získané z velké části právě od veřejnosti skrze její daňovou povinnost) stojí a zda jsou tyto náklady na její provoz přiměřené a rozumně odpovídající výstupům jejich příjemců. Jako prevence před korupcí a zneužitím moci je tedy legitimní, aby se veřejnost zajímala, zda se finanční zdroje distribuují uvnitř veřejné správy

férovým způsobem na základě určitých racionálních a předvídatelných kritérií, a zda není nikdo svévolně obohacován či naopak neoprávněně znevýhodňován.

[28] Nejvyšší správní soud má za to, že tento výše deklarovaný veřejný zájem na poskytování informací dle § 8b informačního zákona je dán v případě všech příjemců veřejných prostředků. (...) **Pro zjevnost existence veřejného zájmu na poskytnutí informace o vyplacených veřejných prostředcích je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné správy** (a s tím související řídicí a organizační kompetence, odpovědnost a patřičné finanční ohodnocení) **dotčená osoba má.** V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech zcela „běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) **je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl rozumné důvody, pro něž by měl právě v dané konkrétní situaci existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti.** Po žadateli o informace však jako podmínku jejich sdělení nelze požadovat osvědčení veřejného zájmu způsobem, který je nepřiměřený (až diskvalifikační) vzhledem k možnostem běžného jednotlivce v prostředí moderního státu a společnosti získat si „předem“ dostatečně silný vhléd do otázky, o niž se v souvislosti se svou žádostí zajímá; to by naopak bylo neproporcionální oslabení jeho práva na informace. **Požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry, neboť čím větší kompetence (ať už v organizaci a metodickém vedení podřízených, v hospodaření s veřejnými finančními prostředky či v čemkoli jiném) tato osoba má, tím přirozenější a zjevnější je bez konkrétního zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole.**

III.4 Povaha žadatele o informace

[30] Nejvyšší správní soud předně konstatuje, že požadavek specifické povahy žadatele o informaci (třetí podmínka) zásadně souvisí s výše posuzovaným kritériem veřejného zájmu; úkoly či poslání dozoru veřejnosti vykonává či tzv. „**společenským hlídacím psem**“ je totiž v kontextu nyní projednávaného případu **ten, kdo se zajímá o informace týkající se veřejného zájmu** (druhá podmínka) a svou činností spočívající ve vyžadování těchto informací za účelem kvalifikovaně s nimi přispět k veřejné diskusi (první podmínka) **naplňuje veřejný zájem na transparentnosti veřejné sféry.** Jak ostatně naznačil sám Ústavní soud rekapitulací závěrů ESLP, nemusí se v případě tzv. „společenského hlídacího psa“ zdaleka jednat pouze o profesionální novináře, nýbrž také o neziskové organizace či spolky věnující se otázkám transparentnosti, hospodaření a odměňování v rámci veřejné správy nebo **tuto roli mohou naplňovat i jednotlivci** (např. nejrůznější političtí aktivisté, blogeri či jinak se o veřejné záležitosti zajímající lidé), **kterí relativně koncentrovaně** (ať už v dlouhodobějším časovém horizontu nebo v širším záběru „hlídaných“ povinných subjektů) **do veřejného prostoru jakýmkoli kvalifikovaným způsobem vnášejí informace či názory ohledně fungování veřejného života, díky čemuž o nich může být zahájena a vedena diskuse, případně se s nimi**

širší veřejnost alespoň může seznámit. Podmínkou pro naplnění role tzv. „společenského hlídacího psa“ tedy je, aby si žadatel jemu dříve poskytnuté informace (zde o příjemcích veřejných prostředků) nenechával výlučně pro sebe a svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi veřejně „pracoval“ (typicky s nimi seznamoval veřejnost, komentoval je apod.). Prezentování těchto informací veřejnosti by na jednu stranu nemělo být zcela nahodilé, naprosto nesystematické a výhradně sporadické. Zároveň je však třeba zdůraznit, že nelze trvat na tom, aby žadatel takto získané informace nutně sám přímo explicitně hodnotil, analyzoval či metodologicky dále zpracovával; jejich pouhé zveřejňování, zvláště má-li systematictější povahu, je samo o sobě pro veřejnost přidanou hodnotou. Již jen tato činnost (způsob nakládání s poskytnutou informací) naplňuje dikci Ústavním soudem citovaného rozhodnutí ESLP, neboť tím žadatel vykonává „svoji nepostradatelnou roli veřejného ‚hlídacího psa‘ (spocívající) v rozšiřování informací o věcech veřejného zájmu“, což má „významný dopad na řádné fungování demokratické společnosti.“

III.5 Žádost stěžovatelky o informace

[32] Pokud stěžovatelka ve své argumentaci odkazuje na rozsudek městského soudu ze dne 1. 10. 2018, čj. 5 A 40/2015-68. (...) Městský soud v odkazovaném rozsudku důvodně shledal vysoký veřejný zájem na poskytnutí informace o příjmech vedoucího Kanceláře prezidenta republiky. Správně totiž zohlednil, že se jedná o příjem osoby stojící v čele úřadu, který zajišťuje obstarávání věcí spojených s rozsáhlými ústavními a zákonnými pravomocemi prezidenta republiky; kancléř je navíc přímo podřízen prezidentu republiky a jedná se tak o funkci, která je ve veřejné službě na jednom z vrcholů. Jako takový je kancléř osobou, jež je přirozeně předmětem veřejného zájmu. Jestliže Nejvyšší správní soud výše dospěl k závěru, že v případě těch nejvyšších představitelů veřejné sféry je veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich příjmech bez potřeby detailnějšího zkoumání přirozeně seznatelný, má za to, že dané dopadá právě na nyní projednávanou věc. Všechny subjekty dotčené stěžovatelčinou žádostí o informace (tj. nejen vedoucího Kanceláře prezidenta republiky – byť u něj je existence veřejného zájmu nejzřejmější, ale také zástupce vedoucího Kanceláře a ředitele sekcí) lze považovat za součást „nejvyššího managementu“ veřejné sféry, neboť řídí servisní organizaci prezidenta republiky, tedy hlavy státu a (spolu s vládou) jednoho ze dvou vrcholných orgánů moci výkonné.

[33] Názor městského soudu, že stěžovatelka nikterak nedoložila, že by v případě její žádosti byl veřejný zájem na poskytnutí informací převažující nad právem dotčených osob na ochranu jejich soukromí (pročež byla její žádost důvodně zamítnuta), je nesprávný. Předně, **povinný subjekt** (následně při soudním přezkumu případně správní soud) **má** jakožto jednu z podmínek poskytnutí informace, tedy jako jedno z kritérií pro převážení nad ochranou soukromí dotčených osob, **posuzovat, zda existuje veřejný zájem na sdělení požadované informace** (resp. zdali je tato informace ve veřejném zájmu a účelem jejího vyžádání je přispět k veřejné diskusi). **Není však vůbec na místě v tomto kroku jakkoli poměřovat veřejný zájem**

na poskytnutí informace s právem na ochranu soukromí dotčené osoby, neboť právě vyvažování těchto v kolizi stojících ústavně garantovaných práv je činěno komplexním posouzením všech čtyř v platovém nálezu stanovených podmínek jako celku. Nejvyšší správní soud připomíná již vyřčené, že existence tohoto veřejného zájmu na sdělení informace musí být v souvislosti se žádostí patrná (typicky proto, že plyne z důvodů žádosti či dalších okolností); v případě nejvyšších představitelů veřejné sféry, jako je tomu v projednávaném případě, bude existence veřejného zájmu zpravidla bez obtíží seznatelná již jen s ohledem na povahu jejich funkce.

[34] Přisvědčit lze taktéž kasační námitce stěžovatelky, že městský soud nesprávně označil mechanismy stanovené zákonem o střetu zájmů za dostatečné, a tedy poskytnutí požadované informace v režimu informačního zákona za nikoli nezbytné pro dosažení kontroly transparentnosti veřejné správy. Nejvyšší správní soud k tomu odkazuje na stále relevantní posouzení vztahu těchto dvou právních předpisů učiněné v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, body 49 až 51. (...)

[35] Stěžovatelka brojí taktéž proti tomu, že městský soud její záměr uveřejnit poskytnuté informace na svých internetových stránkách (www.platytopuredniku.cz) nepovažoval za naplnění požadovaného účelu přispění k diskusi o otázkách veřejného zájmu. (...) Jak již bylo uvedeno, **pouhé kvalifikované zveřejnění této informace na relevantním veřejně přístupném uložišti dat umožňuje široké veřejnosti o těchto informacích vést diskusi, hodnotit je a poměřovat; dostatečný je přitom pouze racionální potenciál vzniku či rozvoje takové veřejné diskuse.**

[36] Nejvyšší správní soud nemůže aprobovat ani názor městského soudu, že stěžovatelkou zamýšlené zpřístupnění jí poskytnutých informací na webových stránkách je neoprávněným zásahem do soukromí dotčených osob. Předně je třeba uvést, že informace (o platech příjemců veřejných prostředků) jsou obecně žadateli poskytnuty pouze a právě tehdy, pokud zájem na jejich zveřejnění převáží nad zájmem na ochranu soukromí dotčených osob; právě k tomuto poměřování slouží Ústavním soudem požadovaný test proporcionality. Aby vůbec k jejich zveřejnění (byť nejprve konkrétní osobě) došlo, musí žadatel danou informaci požadovat mimo jiné za účelem přispění s ní k veřejné diskusi; naplnění této podmínky přitom nutně vyžaduje následné uveřejnění získané informace, neboť jedině tak o jejím obsahu může veřejnost případnou diskusi zahájit. Lze proto za relevantní označit řečnickou otázku stěžovatelky, jak jinak by mohla plnit roli tzv. „společenského hlídačského psa“, pokud by si požadované informace měla (z důvodu městským soudem akcentované ochrany soukromí dotčených osob) nechávat pouze pro sebe a neinformovat o nich veřejnost. Z logiky odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá absurdní závěr, že zveřejňování poskytnutých informací veřejnosti je sice na jednu stranu nezbytné pro naplnění podmínky specifické povahy žadatele a účelu vyžádání informací, ovšem zároveň se stává diskvalifikačním důvodem s ohledem na nadměrný zásah do soukromé sféry dotčených osob.

[37] Nadto Nejvyšší správní soud upozorňuje, že se zveřejněním

(konkrétnímu žadateli) poskytnuté informace počítá § 5 odst. 3 daného zákona, dle něž do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost musí povinný subjekt takovou informaci zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup. (...) Stejně tak již Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud není skupina údajů, které dotčenou osobu identifikují, potřebná z hlediska naplnění účelu § 5 odst. 3 informačního zákona, je při zveřejňování již poskytnuté informace způsobem umožňujícím dálkový přístup „úplná či částečná anonymizace odůvodněna právě tehdy, pokud by jinak došlo k neodůvodněnému a nepřipustnému zveřejnění osobních údajů“ (srov. rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2019, čj. 9 As 242/2019-47).

[38] Nejvyšší správní soud však zdůrazňuje, že stěžovatelka ve své žádosti nepožaduje sdělení informace o platech konkrétních fyzických osob (jež by identifikovala jejich osobními údaji), nýbrž si žádá sdělení platu osob určených pouze konkrétní, jimi zastávanou funkci ve veřejné sféře; není proto ani žádný důvod, aby žalovaná identifikační údaje těchto osob ve smyslu § 8b odst. 3 informačního zákona uváděla v rámci samotného poskytnutí informace stěžovatelce, natož v rámci následného zveřejnění této informace postupem dle § 5 odst. 3 informačního zákona. Nejvyšší správní soud samozřejmě reflektuje skutečnost, že v případě některých zcela individuálně určených pozic (jako jsou právě pracovní místa dotčených osob v nyní projednávaném případě) je možné si jejího představitele ztotožnit s konkrétní fyzickou osobou; zjevnost propojení těchto údajů však s postupem času výrazně klesá. Stěžovatelka přitom na webových stránkách nikde neuvádí spojení jména konkrétní osoby a její příjem v rozhodném čase, nýbrž veškeré údaje o vyplacených veřejných prostředcích eviduje pouze obecně ve vztahu k dané pozici. V dlouhodobém časovém horizontu tak stěžovatelkou zveřejňované informace spíše nabízejí srovnání vývoje výše a struktury příjmů dané pozice (což je z webových stránek zjevné bez dalšího), než přímo informaci o platu konkrétní dotčené osoby; takovou informaci je totiž veřejnost schopna seznat pouze ve spojení s dalšími údaji (která osoba v jakém roce zastávala danou pozici), což však již stěžovatelka na webových stránkách sama neuvádí. Záměr stěžovatelky zveřejnit požadované informace takovýmto způsobem proto nemůže představovat důvod pro jejich neposkytnutí.

[39] Nesprávný je také názor městského soudu, že stěžovatelka neplní funkci tzv. „společenského hlídačského psa“, neboť jako jediný důvod poskytnutí požadovaných informací uvedla jejich plánované zveřejnění na svých webových stránkách, což podle něj samo o sobě nepostačuje (podobný důvod jako u shledaného nenaplnění účelu vyžadování informací). Městský soud též vytýkal stěžovatelce neprokázání, že se předmětnou problematikou blíže zabývá a že skutečně provádí analýzy získaných informací. Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že stěžovatelka již ve své žádosti o informace, jakož i v odvolání a podané žalobě opakovaně uváděla, že provozuje web www.platyuredniku.cz, který v těchto podáních charakterizovala; sdělila přitom, že právě na něm mají být požadované informace zveřejněny. (...) Předmětný web pak mapuje například následující instituce: Kancelář prezidenta republiky, Poslanecká sněmovna, Senát, předseda vlády, Úřad vlády, všechna ministerstva, Ústavní soud, Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, oba vrchní soudy, Nejvyšší státní zastupitelství, obě vrchní státní zastupitelství, Česká národní banka, Generální ředitelství cel, Bezpečnostní

informační služba, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, všechny ostatní ústřední orgány státní správy a mnohé další. V případě každé instituce je většinou uveden jeho nejvyšší představitel (případně více osob podílejících se na jejím řízení), a to s následující strukturou informací: plat, náhrady či odměny a nefinanční bonusy za kalendářní rok, celkový roční hrubý příjem bez nefinančních bonusů za rok, počet odpracovaných měsíců a vizualizace koláčového grafu vyjadřující poměr platu a nenárokových požitků, to vše strukturovaně a graficky přehledně zobrazeno za všechna období (roky), kdy tato informace byla stěžovatelce poskytnuta. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že za této situace je posouzení městského soudu stojící na pochybnosti, zda se stěžovatelka problematikou svobodného přístupu k informacím vůbec nějak zabývá a provádí analýzy získaných dat, zcela nesprávné a neobhajitelné. Aprobovat nelze ani jeho názor, že pouhé zveřejňování poskytnutých informací na webových stránkách nemůže být dostatečné pro naplnění role tzv. „společenského hlídačského psa“. Nejvyšší správní soud považuje za nezbytné patřičně reflektovat, jakým způsobem jsou tyto informace zveřejňovány; v případě stěžovatelky se tak děje na webu věnujícímu se výhradně této problematice, s ojediněle širokým záběrem dožadovaných institucí (celkem 52 stěžovatelkou zvolených nejvýznamnějších orgánů veřejné správy), dlouhodobě (např. právě v případě vedoucího žalované byly požadované informace naposledy sděleny, a tedy již vyžadovány, v roce 2014), přičemž všechna data jsou zpracována systematicky, umožňující vzájemné srovnání s dřívějšími údaji. Takovýto způsob zveřejňování poskytnutých informací, který v sobě zahrnuje taktéž jejich dílčí zpracování a efektivní prezentaci, je svého druhu ukázkovým případem plnění funkce tzv. „společenského hlídačského psa“.

III.6 Shrnutí

[40] Závěrem Nejvyšší správní soud připomíná, že Ústavní soud neshledal v platovém nálezů ustanovení § 8b informačního zákona protiústavním, pouze stanovil/vyslovil, že je třeba v každém individuálním případě jím předestřeným testem proporcionality poměřovat, zdali je v té které věci namístě požadovanou informaci o příjemci veřejných prostředků sdělit. Tato teze však nutně předpokládá, že mohou (v závislosti na jednotlivých skutkových stavech) nastat obě situace, tedy že někdy dostane přednost ochrana soukromí dotčených osob, jindy však převládá právo na svobodný přístup k informacím o činnosti, resp. financování, veřejné správy. **Nejvyšší správní soud považuje nyní projednávaný případ za téměř modelovou či „učebnicovou“ situaci, kdy by (nutno zdůraznit plně v souladu s platovým nálezem Ústavního soudu) mělo převážet právo na poskytnutí informací.** Žadatelkou je totiž osoba provozující webové stránky, na kterých dlouhodobě (nejméně od roku 2014), kvalifikovaně (strukturovaně, systematicky a přehledně) shromažďuje informace o příjmech nejvyšších představitelů velmi široké škály veřejných institucí; nejsou náznaky, že by tak činila ze soukromých pohnutek nesouvisejících s otázkami veřejného zájmu. Dotčenými osobami jsou nejvyšší představitelé Kanceláře prezidenta republiky, kteří zajišťují výkon ústavních pravomocí prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud má za to, že pokud by v nyní projednávaném případě akceptoval závěry městského soudu,

že stěžovatelka neplní roli tzv. „společenského hlídacího psa“ a na zveřejnění požadovaných informací není veřejný zájem, pak by připustil realizaci testu proporcionality, jehož podobu nastínil platový nález, takovým způsobem, že samotný § 8b informačního zákona by se stal fakticky vyprázdněným; ve svém důsledku by tak mohl být vykládán protiústavně, pakliže by skrze extrémně restriktivně interpretované podmínky nebylo téměř možné takové informace získat.

(mg)