



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobce: [redacted] zastoupen [redacted] proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 4. 2012, č. j. S-MHMP 352569/2012 PR/OKC/3/37/2012,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy ze dne 11. 4. 2012, č. j. S-MHMP 352569/2012 PR/OKC/3/37/2012, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Žalovaný je povinen do 1 měsíce od právní moci tohoto rozsudku zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení 9 800 Kč, a to do rukou jeho zástupkyně [redacted] advokátky.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání rozhodnutí Magistrátu hlavního města Prahy, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6, jímž byla částečně odmítnuta žalobcova žádost o poskytnutí informací, a to v části informací o konkrétní výši odsouhlasených odměn jednotlivým vedoucím zaměstnancům Úřadu městské části Praha 6.

Žalobce v podané žalobě nejprve reprodukuje průběh správního řízení a poté přebírá argumentaci z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 57/2010-79 a dovozuje, že mu náleží právo na poskytnutí požadovaných informací o odměnách poskytnutých vedoucím zaměstnancům. Žalobce rovněž konstatoval, že ačkoli není třeba žádost zdůvodňovat, odůvodnil ji tím, že dle oficiálních dokumentů Úřadu městské části Praha 6 byl opakovaně potvrzen

nesprávný úřední postup osob, kterých se žádost o informace týkala; taktéž došlo k poskytnutí veřejných prostředků v období deficitního rozpočtu.

Žalobce navrhuje zrušení rozhodnutí obou stupňů a uložení povinnosti poskytnout požadované informace.

Ve svém vyjádření k žalobě žalovaný uvádí, že údaj o výši odměny udělené zaměstnavatelem zaměstnanci je osobním údajem ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., který velice výrazně zasahuje do soukromé sféry konkrétního zaměstnance jako fyzické osoby. V daném případě jde o střet dvou ústavně zakotvených práv: práva na informace dle čl. 17 Listiny a práva na ochranu soukromí dle čl. 10 Listiny. Je proto třeba v konkrétním případě posuzovat, které z nich je z hlediska ochrany lidských práv a svobod významnější. Podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím informace týkající se projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Žalovaný dále vyslovuje domněnku, že v minulosti došlo mezi zaměstnanci Úřadu městské části Praha 6 a žalobcem ke sporu a že právo na informace je využíváno k nátlaku směřujícímu do osobní sféry zaměstnanců úřadu za účelem ovlivnit jejich postup v rámci činnosti úřadu. Pokud jde žalobci o to, zda úřad nakládá se mzdovými prostředky hospodárně, měla by mu stačit agregovaná informace týkající se celkového objemu odměn vyplaceného vedoucím pracovníkům úřadu a informace týkající se důvodů poskytnutí těchto odměn. Obě tyto informace byly žalobci poskytnuty. Pokud má být smyslem žalobcoví žádosti zjištění, zda se nějaký veřejný funkcionář při výkonu své funkce neoprávněně neobohacuje, k ochraně tohoto zájmu slouží zcela jiné právní předpisy (viz zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů). Naopak poskytnutí informace třetí osobě o výši odměn, které byly vyplaceny zaměstnavatelem konkrétnímu zaměstnanci v rámci pracovněprávního vztahu, je citelným zásahem do soukromí daného zaměstnance, může být snadno zneužitelné a je v rozporu s účelem právní úpravy. Nadto zde hrozí riziko veřejného pranýřování zaměstnanců a pracovníků působících ve státních či veřejných službách na základě vnějšího a tedy neobjektivního hodnocení jejich postupu vykonávaného v rámci jejich pracovněprávního či služebního poměru.

Dle žalovaného na posuzovanou věc nedopadá ani § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, k čemuž žalovaný poukazuje na judikaturu Evropského soudního dvora (rozsudky C-92/09, C-93/09, C-465/00, C-138/01 a C-139/01).

Žalovaný taktéž uvádí, že na základě testu proporcionality je zřejmé, že v daném případě nemůže právo žalobce na informace obstát v porovnání s právem dotčených osob na ochranu jejich soukromí.

Závěrem žalovaný poukazuje na nedostatek aktivní legitimace žalobce. Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. je základní podmínkou podání žaloby skutečnost, že žalobce byl zkrácen na svých právech úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. O tuto situaci však v daném případě nejde. Napadeným rozhodnutím bylo potvrzeno rozhodnutí potvrzující právní stav nastalý nikoliv z úvahy povinného subjektu, resp. žalovaného, ale ze zákona. Ani aktivní legitimace žalobce dle § 65 odst. 2 s. ř. s. není dána, neboť není zřejmé, jaká práva žalobce měla být napadeným rozhodnutím zkrácena natolik, že by to způsobilo nezákonnost uvedeného rozhodnutí.

Žalovaný navrhuje odmítnutí, popřípadě zamítnutí žaloby.

Při jednání konaném u zdejšího soudu dne 1. 7. 2015 setrvaly obě strany na svých návrzích i argumentech; důkazní návrhy nebyly vzneseny.

Soud napadené rozhodnutí přezkoumal v mezích žalobcích bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.), vycházející přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

S ohledem na to, že žalovaný zpochybnil aktivní legitimaci žalobce, musel se soud v první řadě zabývat touto otázkou.

Podle § 65 odst. 1 s. ř. s. kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, (dále jen „rozhodnutí“), může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.

Dle žalovaného základní podmínkou aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. je zkrácení žalobce na jeho právech úkonem správního orgánu, kterým se zakládají, mění nebo ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. Tímto způsobem však žalovaný citované zákonné ustanovení dezinterpretuje. Z citovaného ustanovení totiž neplyne, že by aktivní legitimace byla dána zkrácením na právech žalobce, nýbrž je vázána již na pouhé tvrzení o zkrácení na právech žalobce úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti. V daném případě žalobce tvrdí své zkrácení na právu na informace rozhodnutím žalovaného, splňuje tedy základní podmínku své aktivní legitimace dle § 65 odst. 1 s. ř. s. Za těchto okolností se stává zbytečným zabývat se naplněním podmínek aktivní legitimace dle § 65 odst. 2 s. ř. s., neboť toto ustanovení je ve vztahu subsidiarity k § 65 odst. 1 s. ř. s. To znamená, že aktivní legitimace podle § 65 odst. 2 s. ř. s. může přicházet v úvahu teprve tehdy, nelze-li aktivní legitimaci dovodit z § 65 odst. 1 s. ř. s.

Soud pro úplnost konstatuje, že v případě výše zmiňované aktivní legitimace se jedná o aktivní legitimaci procesní. Aktivní legitimaci věcnou není podmíněn přístup soudu, ale pokud jde o žalobu proti rozhodnutí správního orgánu, odvíjí se od ní až otázka důvodnosti nebo nedůvodnosti žaloby (tedy nikoli již otázka přípustnosti či nepřípustnosti žaloby).

Podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.

Podle § 8b odst. 1 téhož zákona povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Podle § 8b odst. 3 základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

Pokud jde o ústavněprávní rovnu věci, je třeba poukázat na čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou svoboda projevu a právo na informace zaručeny, a dále na čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Z hlediska případného střetu takto vymezeného práva na informace s jinými ústavě zaručenými právy je třeba v kontextu posuzované věci poukázat

na obsah čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, a rovněž na čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, podle něhož má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

Z hlediska takto vymezené relevantní právní úpravy se jako jádro sporu v projednávané věci jeví otázka, zda a případně za jakých podmínek lze při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnout poskytnutí informace o výši peněžitých plnění poskytovaných zaměstnanci zaměstnavatelem, který je povinným subjektem, v souvislosti s pracovněprávním vztahem, zejména informace o výši jeho platu či odměn poskytovaných za výkon práce.

Pokud jde o výklad § 8b odst. 1 a 3 zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu k platovým nárokům zaměstnanců povinných subjektů, Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, dospěl k závěru, že zaměstnanec, jemuž je odměna za práci vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace o konkrétní odměně takového konkrétního zaměstnance, a to včetně její výše, je proto povinný subjekt povinen poskytnout v rozsahu vymezeném v § 8b odst. 3 citovaného zákona. Již v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud případnou kolizi takového postupu s právem na ochranu soukromí a osobních údajů řešil ve prospěch informační svobody, neboť uvedl, že „základní osobní údaje se o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů“. K možnému střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů konstatoval, že právo na ochranu osobních údajů není neomezené, neboť podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před „neoprávněným“ shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva. Proto dospěl k závěru, že není třeba posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu. V zásadě tak toto rozhodnutí stálo na implicitním předpokladu, že možný střet ústavně zaručených práv na informace a na ochranu soukromí byl vyřešen již zákonodárcem, a to ve prospěch práva na informace.

Je skutečností, že závěry zmiňovaného rozsudku ve věci sp. zn. 5 As 57/2010 nebyly v další judikatorní praxi Nejvyššího správního soudu sdíleny bez výhrad. Samotná judikatura Nejvyššího správního soudu totiž nepřímou pracovala s uplatněním principu proporcionality při aplikaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím (v této souvislosti lze zmínit např. rozsudky ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, a ze dne 6. 12. 2012, čj. 1 As 169/2012-38). K zásadně odlišnému právnímu názoru na řešení možného střetu obou zmíněných ústavně zaručených práv dospěl posléze osmý senát Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 55/2012, přičemž vycházel z toho, že i přes úpravu obsaženou v ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je zapotřebí v každém jednotlivém případě posuzovat přiměřenost poskytnutí informací o platových poměrech zaměstnanců povinných subjektů na základě testu proporcionality, jak byl zmíněn výše. Osmý senát proto usnesením ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012-23, předložil otázku rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, který se k předložené otázce, a tedy i k jádru sporu v nyní posuzované věci, vyjádřil v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, jehož závěry zdejší soud považuje pro nyní projednávanou věc za směrodatné.

Nejvyšší správní soud v rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 55/2012 potvrdil základní východisko pro další úvahy, a to, že ve sporné věci jde o střet dvou základních práv podle Listiny,

a sice práva na informace podle čl. 17 Listiny a práva na ochranu lidské důstojnosti, soukromí podle čl. 10 Listiny.

Jedním ze zákonů, které provádějí ústavně zaručené základní právo na informace, je zákon o svobodném přístupu k informacím. Pro nyní projednávanou věc je rozhodné, že po novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb. byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vedle dalších změn přidána nová, výše citovaná ustanovení § 8a a § 8b. I nadále nezměněn zůstal (po novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb.) součástí zákona o svobodném přístupu k informacím jeho § 10, podle něhož *informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne.*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ze systematiky těchto ustanovení jako prvotní závěr vyvodil, že *„právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků je relativně samostatná a komplexní. Ustanovení § 8b odst. 1 svojí nepodmíněnou dikcí (užitím slova ‚poskytne‘ v rozkazovacím významu) naznačuje, že pro úvahu povinného subjektu, zda poskytnout informace o příjemcích veřejných prostředků, anebo ne, jsou-li splněny dále zákonem stanovené podmínky, není zásadně místo. Tyto podmínky jsou dány výetm případů, v nichž se informace o příjemcích veřejných prostředků neposkytují (§ 8b odst. 2 zákona), z něhož a contrario plyne, že v ostatních případech se poskytují. Dále jsou dány zvláštním pravidlem o zúženém věcném rozsahu poskytnutých údajů (§ 8b odst. 3), které má zaručit, že osobní údaje o příjemci veřejných prostředků se žadateli o informaci poskytnou jen v takové míře, o níž zákonodárce usoudil, že vhodně vyvažuje zájem na poskytnutí informace a zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. Ustanovení § 8a a § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou oproti tomu ve vztahu k § 8b pro účely okruhů otázek, na něž se tyto dva paragrafy vztahují, ustanoveními obecné povahy, použitelnými toliko subsidiárně, tedy v rozsahu, v jakém § 8b neobsahuje zvláštní úpravu. Dlužno připomenout, že § 8a se vztahuje na informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje, zatímco § 10 se vztahuje na informace o majetkových poměrech osoby získané specifickým způsobem, a sice na základě zákonů o veřejnoprávních platebních povinnostech a sociálním zabezpečení“* (viz body 47 a 48 citovaného rozsudku). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy na základě systematického výkladu dospěl k závěru, že samotné znění a systematika zákona o svobodném přístupu k informacím nedává možnost, aby v případě poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků bylo v každém jednotlivém případě poměřováno, zda a v jaké míře má převážít zájem na poskytnutí informace, anebo zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. Výslovně přitom uvedl, že *„úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv zde vyřešil již samotný zákonodárce tím, že paušálně upřednostnil právo na informace o příjemcích veřejných prostředků, ovšem s tím, že zájem na ochraně soukromí těch, o nichž je informace poskytována, zohlednil vyloučením některých okruhů informací z režimu poskytování a stanovením omezeného věcného rozsahu poskytnutých informací v případech, kdy informace poskytnuty být mají“*.

Z tohoto pohledu na systematické zařazení ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím lze podle názoru zdejšího soudu rovněž konstatovat, že není nijak pro řešení této otázky relevantní ani argument žalovaného opřený o zákon o střetu zájmů a poukazující na to, že tento zákon nepožaduje po veřejných funkcionářích uvádět v oznámení o příjmech, darech a závazcích informací o výši svého platu, což naznačuje, že na poskytování informací o platu by se tím spíše neměl vztahovat § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Nic takového ze vzájemného vztahu obou zákonů neplyne. Zákon o střetu zájmů má v první řadě užší okruh osob, na něž dopadá povinnost podávat určité informace formou oznámení o příjmech, darech a závazcích; jde pouze o veřejné funkcionáře definované pro účely zákona o střetu zájmů v § 2, zatímco § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na všechny osoby, jimž jsou vypláceny platy či mzdy z veřejných prostředků. Dále má zákon o střetu zájmů jiný účel než § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Účelem

zákona o střetu zájmů je prostřednictvím informačních povinností veřejných funkcionářů bránit střetu jejich soukromých zájmů se zájmem veřejným. Účelem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnout informace veřejnosti o tom, komu jsou poskytovány veřejné prostředky a v jaké míře, a to i v případech, kdy otázka případného střetu zájmů nevyvstává, tedy bez ohledu na postavení příjemce veřejných prostředků, čítaje v to i zaměstnance vypláceného z veřejných prostředků, v hierarchii systému veřejné správy a bez ohledu na jeho kompetence, specializaci, způsob ustanovování i náplň práce. Navíc je rozdílný i mechanismus poskytování informací podle zákona o střetu zájmů na straně jedné a zákona o svobodném přístupu k informacím na straně druhé – podle prvního z nich se informace poskytují preventivně, bez výjimky a v zákonem stanoveném standardizovaném rozsahu a poskytují se předem zákonem určenému evidenčnímu orgánu (§ 13, § 14 zákona o střetu zájmů), u něhož jsou uloženy a připraveny k případnému nahlédnutí veřejností a eventuálnímu dalšímu zpracování takto evidovaných údajů (§ 13 odst. 2 a násl. zákona o střetu zájmů). Naproti tomu podle druhého z nich až na výjimky (§ 5 odst. 1 až 3 zákona o svobodném přístupu k informacím) to, zda informace vůbec bude poskytnuta, závisí pouze na okolnosti na vůli zákonodárce nezávislé, a sice na tom, zda takovou informaci žadatel vůbec bude požadovat.

Pokud žalovaný ve své argumentaci zmiňoval úmysl zákonodárce, i touto otázkou se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 55/2012 obsáhle zabýval. Dospěl přitom k závěru, že ani v intenci historického zákonodárce nelze najít důvody pro odlišný výklad. Zdejší soud pro stručnost odkazuje v této argumentaci na obsah bodů 53 až 64 zmiňovaného rozsudku. I za použití teleologického výkladu podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu nelze dovodit, „že by se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím neměl na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků vztahovat, obecně vzato je naopak na místě závěr právě opačný, opřený především o silný veřejný zájem na účinné veřejné kontrole nakládání prostředky ve veřejné sféře, již v soudobých podmínkách České republiky prakticky nelze docílit jinak než využitím institutu veřejného přístupu k informacím. Obecně vzato tedy platí, že informace uvedeného druhu se poskytují. Pouze výjimečně se jejich poskytnutí může odepřít, pokud, jak bude dále vyloženo, pro to existují specifické závažné důvody, které v konkrétním případě převáží nad zájmem na transparentnosti hospodaření veřejné sféry“ (srovnej bod 74 citovaného rozsudku).

Pokud jde o ústavní konformitu primátu práva na informace, jak vyplývá z výše podaného výkladu ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, Nejvyšší správní soud zdůraznil, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Proto je nezbytné kolizi řešit přiměřeným upřednostněním jednoho z práv. Při použití testu proporcionality vymezeného v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 10. 12. 1994 Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že není patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím trpěl z hlediska tohoto testu ústavními deficity, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud veřejný zájem na transparentci hospodaření veřejné sféry je zcela marginální ve srovnání se zájmem osoby potenciálně dotčené poskytnutím informace, musí právo žadatele na poskytnutí informace ustoupit kolidujícímu právu na ochranu soukromí této osoby (k těmto úvahám lze odkázat na obsah bodů 75 až 86 citovaného rozsudku).

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uplatnil rovněž námitky opírající se o možný rozpor s evropským právem. I těmito otázkami se rozšířený senát Nejvyššího správního soudu obsáhle zabýval. Pro stručnost lze pro vypořádání této argumentace žalovaného odkázat na obsah bodů 87 až 95 rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 55/2012.

Z výše podaného obsahu tedy vyplývá, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nedává prostor pro úvahu, zda na základě principu proporcionalita informace o příjemcích veřejných prostředků poskytnout, neboť proporcionalita zásahu do práva na ochranu soukromí již byla vyřešena samotným zákonodárcem formulací ustanovení § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 As 55/2012 korektivní princip zásady přiměřenosti připustil pouze pro výjimečné případy, v nichž by jinak nebylo možné dosáhnout ústavní konformity aplikace ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Toto limitované užití testu proporcionalita v jednotlivých případech definoval následovně:

„Z kritérií testu proporcionalita... vyplývá, že v konkrétních případech nebude výjimečně možno žádostem o poskytnutí informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyhovět, neboť to nebude přiměřené zákonodárcem sledovanému cíli (jenž je sám o sobě, jak výše vloženo, zcela legitimní), jelikož zásah do práva na informační sebeurčení osoby, o níž budou informace poskytovány, bude v citelném nepoměru s tím, v jakých ohledech a v jaké míře může být za cenu takového zásahu dosaženo v konkrétním případě platové transparency, a tedy zajištěna kontrola hospodárnosti konkrétní oblasti veřejné sféry. Zjednodušeně řečeno lze říci, že v některých výjimečných případech nebude vzhledem ke konkrétním okolnostem cíl proporcionalita (v užším slova smyslu) negativním důsledkům spojeným s jeho dosažením. Typově vzato se bude jednat o případy, u nichž budou současně (kumulativně) splněny následující podmínky: 1) osoba, o jejíchž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem a 2) nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

K první z podmínek je třeba zdůraznit, že musí být vždy vykládána v kontextu zásady, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků (a jakýchkoli jiných osob placených za svoji činnost nejvýznamnější povahy z veřejných prostředků) se zásadně poskytují a jen výjimečně neposkytují. V pochybnostech je tedy na místě přiklonit se k poskytnutí, a nikoli k neposkytnutí informací. Znamená to tedy, že bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech zaměstnanců vykazujících zejména některý z následujících rysů:

- zaměstnanců v řídicích pozicích povinného subjektu, tedy všech takových zaměstnanců, kteří řídí nebo metodicky vedou jiné zaměstnance či řídí nebo metodicky vedou činnost subjektů podřízených povinnému subjektu, podléhajících jeho dohledu, jím spravovaných nebo jím fakticky ovládaných,

- zaměstnanců podílejících se na výkonu vrchnostenských oprávnění povinného subjektu, má-li povinný subjekt taková oprávnění (např. rozhodujících o právech či povinnostech osob, provádějících dohledovou, inspekční či kontrolní činnost, autorizované měření, zkušební činnost, metodické vedení apod.), nebo zaměstnanců, kteří, ať se sami na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit (např. připravují podklady k rozhodování či koncepty rozhodnutí, zajišťují oběh dokumentů, zabezpečují provádění vrchnostenských činností po technické stránce nebo vykonávají jiné obdobné záležitosti v souvislosti s nimi),

- zaměstnanců organizujících či provádějících činnosti, jež jsou úkolem povinného subjektu, ať již jde o činnosti povahy vrchnostenské anebo jiné, anebo k takovýmto činnostem poskytujících významné podpůrné či doprovodné služby (např. analýzy, plánování, informační servis, zajištění vhodného technického a organizačního zázemí, logistika, informační technologie, provoz budov a jiných zařízení povinného subjektu),

- zaměstnanců majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu (např. poradci, osobní asistenti osob v řídicích nebo jiných důležitých pozicích, osoby s nikoli nevýznamným faktickým vlivem na tok informací uvnitř povinného subjektu či na jeho komunikaci navenek),

- zaměstnanců, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu či jím řízených, jeho dohledu podléhajících, jím spravovaných či jinak ovlivňovaných osob.

Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, jsou-li placeny z veřejných prostředků, tak mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), a to samozřejmě jen za předpokladu, že nenaplní některý z výše naznačených rysů.

Účelem druhé z podmínek je zajistit, že i v případech, kdy by za běžných podmínek informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků nebylo proporcionální poskytnout, se taková informace poskytne, jsou-li v daném případě konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na plat zaměstnance jsou vynakládány nevhodně. Takové pochybnosti se mohou opírat o pestrý věnec skutkových důvodů, které lze jen stěží předem abstraktně charakterizovat. Toliko námátkou je možno poukázat například na situace, kdy existuje podezření, že plat je vyplácen za práci, která není ve skutečnosti vykonávána nebo je vykonávána v podstatně menší míře, než by to za normálních okolností odpovídalo dané pracovní pozici, či že vyplácený plat z nejasných důvodů podstatně vybočuje z platových poměrů obvyklých pro danou pracovní pozici.“

Z takto vymezených limitů možné aplikace principu přiměřenosti v jednotlivých případech je z hlediska nyní posuzované věci zřejmé, že v případě osob, o jejichž platových poměrech hodlal žalobce informace získat, jde nepochybně o kategorii zaměstnanců povinného subjektu, u nichž by bylo na místě poskytnout informace o platech bez dalšího, neboť se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí zcela přímo – jedná se o vedoucí odborů Úřadu městské části Praha 6. Zdejší soud proto shledal žalobu důvodnou.

Závěr o důvodnosti žalobních námitek v řízení o přezkumu rozhodnutí, jímž bylo ve svém důsledku odmítnuto poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, by měl v zásadě vést soud k postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout, nejsou-li při soudním přezkumu shledány žádné důvody pro odmítnutí žádosti. I přesto, že zdejší soud v nyní projednávané věci neshledal důvody pro odmítnutí žalobcem požadované informace, dospěl k závěru, že postup podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze využít. K tomuto závěru ho vedly následující úvahy:

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu se v rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 55/2012 nezabýval pouze hmotněprávními aspekty sporné věci, ale vyslovil se též k procesním aspektům svých hmotněprávních závěrů, neboť dospěl k závěru, že jím přijaté interpretační zásady pro aplikaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím mají i své významné procedurální dopady. Nejvyšší správní soud se zejména zabýval otázkou, do jaké míry mohou zaměstnanci povinného subjektu vlastní procesní aktivitou ovlivnit povinný subjekt v tom, zda a případně v jakém rozsahu informace o jejich platových poměrech poskytne, zejména zabránit jejímu poskytnutí, mají-li za to, že informace, která se týká jejich osoby, nemá být poskytnuta. Přitom konstatoval následující:

„Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky

(ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 in fine.

Z toho mimo jiné plyne i okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informace jedná – je jím především žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení), mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případně vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup. Komunikace mezi povinným subjektem a dotyčnou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo obroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).

Poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadatelé poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. (blíže k odlišení obou typů úkonů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2201/2011 Sb. NSS, body 16–21).

Pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení.“

Z uvedeného právního názoru Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že osoby, jež mohou být poskytnutím požadovaných informací dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení, mají v řízení o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Žalovaný v nově otevřeném odvolacím řízení tedy musí vymezit okruh účastníků v souladu s § 27 odst. 2 správního řádu a dále se též bude řídit hmotněprávními závěry soudu, jež se týkají aplikace ustanovení § 8b zákona o ochraně osobních údajů v nyní posuzované věci.

Další důvod, který zdejší soud vedl k tomu, že nepostupoval podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, navazuje na body 91 a 120 citovaného rozsudku rozšířeného senátu, v nichž se konstatuje:

„Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitímní zájmy těch, o jejichž

platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odeprít na základě principu zákazu zneužití práva. Rozšířený senát zde odkazuje na své usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že „zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vúdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odeprění ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nimž se - zcela logicky - nejvíce střetává.“

...

Odeprít poskytnutí by v daném konkrétním případě bylo možno pouze na základě principu zákazu zneužití práva, pokud by se ukázalo, že žádost o informace o odměně ředitele školy, již je jinak třeba bez dalšího vyhovět, má v konkrétním případě za cíl poškodit jej (např. jej šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči němu nenávisť apod.).“

V této souvislosti dlužno podotknout, že možnost zneužití práva na informace označil žalovaný ve svém písemném vyjádření k žalobě a v obecné rovině ji zmínil i při soudním jednání. S ohledem na to, že tato otázka nebyla v období před vydáním citovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu dostatečně judikatorně řešena, nemohl se jí dosud povinný subjekt ani žalovaný zabývat. Pokud v tomto směru tedy žalovaný má nějaké podezření, je třeba, aby se touto otázkou zabýval ve světle citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu nejprve sám (potažmo aby to uložil povinnému subjektu), jinak by totiž soud nahrazoval činnost správních orgánů a vybočil by z principu dělby moci.

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba je důvodná, a proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 věta první s. ř. s. zrušil jak pro nezákonnost, tak pro vady řízení. Současně vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (§ 78 odst. 4 s. ř. s.).

V dalším řízení je žalovaný vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, proto mu soud přiznal náhradu nákladů řízení. Tu představují

- zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč,
- náklady na zastoupení advokátem za dva úkony právní služby [příprava a převzetí zastoupení, účast na jednání – § 11 odst. 1 písm. a) a g) vyhlášky č. 177/1996 Sb. (dále jen „advokátní tarif“)] po 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve vazbě na § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a dále režijní paušál ve výši 2 x 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. V součtu činí náklady na zastoupení 6 800 Kč.

Žalobci tak bude na náhradě nákladů zaplacená žalovaným celková částka 9 800 Kč.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Případně-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

V Praze dne 1. července 2015

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Matznerová, DiS.

Toto rozhodnutí z dne 1. července 2015, č.j. 3A 68/2012-97 na bylo právní moci dne 21. září 2015 a vykonatelnosti výrok I. dne 21. září 2015, výrok II. dne 21. října 2015. Připojení doložky provedla Markéta Matznerová dne 1. října 2015.