

Číslo jednací: 8A 70/2016 - 36-41



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK**

**JMÉNEM REPUBLIKY**

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Sodales Solonis z. s.**, se sídlem v Žebráku, Bratří Nejedlých 335, IČO: 228 48 347, zastoupen JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem v Praze 1, Opletalova 1535/4, proti žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**, se sídlem v Praze 1, Na Františku 1039/32, o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. j. MPO 16835/16/10200/01000 ze dne 20. 4. 2016,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. j. MPO 16835/16/10200/01000 ze dne 20. 4. 2016 a rozhodnutí ministerstva průmyslu a obchodu č. j. MPO 13526/2016 ze dne 18. 3. 2016 se z r u š u j í .**
- II. **Žalovanému se n a ř i z u j e poskytnout žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku jména a příjmení jednotlivých náměstků ministra průmyslu a obchodu a ředitelů odborů ministerstva průmyslu a obchodu v roce 2015 spolu s informací, pod jakými čísly byly tyto osoby uvedeny v tabulce obsažené v příloze vyznění žalovaného č. j. MPO 13526/2016 ze dne 18. 3. 2016.**
- III. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce JUDr. Petra Kočího, Ph.D., advokáta.**

**O d ů v o d n ě n í**

Žalobce požádal podáním ze dne 27. 2. 2016 dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), žalovaného o zaslání informací ve věci finančních odměn spolupracovníků ministra průmyslu a obchodu. Podotkl, že tak činí v návaznosti na zprávy z tisku, dle nichž žalovaný jako jediné ministerstvo nepřiznává zveřejněné výše odměn

ke jménům svých konkrétních zaměstnanců. Žalobce proto požádal o sdělení všech jmen osob, u nichž byly dosud zveřejněny toliko finanční částky, a to nejlépe ve formě přehledné tabulky se jmény.

Přípisem zn. MPO 13526/2016, PID MIPOX01ZZUIB ze dne 18. 3. 2016 žalovaný poskytl žalobci formou datového souboru anonymizovanou tabulku, v níž jsou jednotliví příjemci odměn označeni jako náměstek ministra 1 až 9 a ředitel odboru 1 až 44, u každého z nich je uvedena celková výše odměn za rok 2015. Téhož dne žalovaný vydal pod č. j. 13526/2016 rozhodnutí, jímž odmítl žádost v té části, v níž žalobce požadoval poskytnutí jmen a příjmení jednotlivých náměstků ministra a ředitelů odborů.

Své rozhodnutí žalovaný odůvodnil tak, že ustanovení § 8b InfZ nemůže být podkladem pro tak zásadní zásah do soukromí dotčených osob, jako je zveřejnění jejich odměn, neboť nespĺňuje podmínku předvídatelnosti právní povinnosti. Odkázal přitom na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09 (*Schecke a Eifert*), dle něž získala ochrana soukromí osoby navrch nad právem na informace a transparentností v případě obecného zveřejňování údajů všech osob, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky z EZZF a EZFRV a pro něž tyto částky představovaly podstatnou část jejich příjmů, tudíž si bylo lze na jejich základě snadno učinit představu o jejich celkových příjmech. Právě k takovému plošnému obecnému zveřejňování dochází i v případě odměn a platů zaměstnanců ministerstva, neboť v době internetových vyhledávačů může tyto údaje – jsou-li jednou zveřejněny – najít prakticky kdokoli. Tyto částky navíc v naprosté většině případů tvoří jediný příjem dotčených zaměstnanců (srov. § 303 zákoníku práce). Žalovaný dále podotkl, že dotčené osoby jsou od 1. 7. 2015 ve služebním poměru veřejnoprávní povahy, a právě služební zákon by měl upravit rozsah informací, jež lze o nich poskytnout; bez takové úpravy by se jednalo o neústavní zásah do soukromí. Kromě toho žalovaný podotkl, že dotčené osoby s poskytnutím informací nesouhlasily, upozornily na to, že se stejně tak dotýkají jejich rodinných příslušníků, a vyjádřily obavy z dalšího neoprávněného šíření těchto informací na stránkách provozovaných žalobcovým zástupcem ([www.sinagl.cz](http://www.sinagl.cz)) či zneužití v předvolební kampani. Na závěr žalovaný uvedl, že tuto právní otázku může definitivně posoudit jedině Ústavní soud na základě provedeného testu proporcionality.

Ministr v napadeném rozhodnutí předeslal, že právo na informace lze dle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod vykonávat jen v mezích zákona. Požadované informace jsou osobními údaji, a v konkrétním případě je třeba posuzovat kolizi práva na informace s právem na soukromí dotčených zaměstnanců. Dle ministrova názoru by přiřazení jmen k jednotlivým vyplaceným částkám odměn nepředstavovalo z hlediska veřejné kontroly výkonu státní správy či hospodaření s rozpočtovými prostředky žádnou přidanou hodnotu, avšak zásah do osobní integrity dotčených osob by byl značný. Z toho důvodu ministr rozklad zamítl a rozhodnutí žalovaného potvrdil.

Žalobce v podané žalobě uvedl, že otázkou, zda a do jaké míry lze poskytovat žadatelům dle InfZ údaje o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů, se zevrubně zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012 - 62 ze dne 22. 10. 2014. Provedl v něm test proporcionality a dospěl k závěru, že nevyhovět žádosti o poskytnutí informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků lze jen ve výjimečných případech, kdy jinak zcela legitimní cíl nebude vzhledem ke konkrétním okolnostem věci proporcionální (v užším slova smyslu) negativním důsledkům spojeným s jeho dosažením. Typově se bude jednat o případy, v nichž budou současně splněny následující podmínky: 1) osoba, o jejíž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a při zohlednění všech okolností nevýznamným

způsobem; 2) nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně. Do okruhu těchto osob však náměstek ministra a ředitel odboru zjevně nespádají.

Žalobce dále namítl, že povinný subjekt musí judikaturu Nejvyššího správního soudu respektovat. Odchýlit se od ní může jen ve výjimečném případě, domnívá-li se, že je konkrétní judikát obsoletní a je na místě rozhodovací praxi změnit; v takovém případě však musí svůj postup v odůvodnění podrobně vysvětlit. Jen stěžejí lze arci pokládat za obsoletní rozsudek vydaný před necelými dvěma lety, a stejně tak nelze za vyčerpávající a přesvědčivé označit odůvodnění o délce 16 odstavců, tím méně vzhledem k rozsahu judikátu čítajícímu 35 stran.

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby soud zrušil rozhodnutí ministra i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného a nařídil žalovanému požadované informace poskytnout.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že požadované informace jsou osobními údaji, jež lze poskytnout zásadně jen se souhlasem dotčených osob; žádná z výjimek upravených zákonem však na daný případ nedopadá. Nízká přidaná hodnota uvedení jmen a příjmení dotčených osob nemůže vyvážit zásah do jejich soukromí. Případ posuzovaný Nejvyšším správním soudem ve věci sp. zn. 8 As 55/2012, na nějž se žalobce odvolává, se od nyní posuzovaného skutkově odlišuje, jelikož se jednalo o informace o výši odměn jedné konkrétní osoby, nikoli o plošné zveřejnění údajů o odměnách zaměstnanců státní správy. O eurokonformnosti tohoto rozsudku má nadto žalovaný vážné pochybnosti. Soudní dvůr v rozsudku ze dne 20. 5. 2003 ve spojených věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01 (*Österreichischer Rundfunk*) připustil zásah do práva na soukromí v podobě zveřejnění výše vyplacených příjmů za podmínky, že takový zásah je stanoven zákonem, sleduje legitimní cíl stanovený v čl. 8 odst. 2 EÚLP a je v demokratické společnosti nezbytný k dosažení tohoto cíle. Příslušným zákonným ustanovením je § 8b odst. 3 InfZ, z něj však dle názoru žalovaného jednoznačně nevyplývá, že dopadá i na platy a odměny zaměstnanců povinných subjektů; pokud by tomu tak bylo, zákonná úprava by měla být zcela jednoznačná. Tomuto záměru nesvědčí ani důvodová zpráva, dle níž toho ustanovení zjevně dopadá toliko na jednostranné výhody, mezi něž však nelze řadit vztah synalagmatický právní vzniklý pracovní smlouvou. Obdobně široké zveřejňování údajů o odměnách je dle Soudního dvora možné jen tehdy, je-li nezbytné a vhodné k dosažení cíle řádné správy veřejných prostředků, což přísluší posoudit vnitrostátním soudům; Soudní dvůr jim tedy uložil provést test proporcionality, ten však Nejvyšší správní soud neprovedl s poukazem na to, že tak učinil již zákonodárce a soudům zbývá jen provedení testu proporcionality v užším smyslu. Obdobně se ve své judikatuře vyjádřil i Ústavní soud (např. náleží sp. zn. Pl. ÚS 40/08 ze dne 26. 5. 2009), jenž jako jediný může definitivně rozhodnout, zda musí právo na soukromí v požadovaném případě ustoupit právu na informace. Ve zbytku žalovaný zopakoval argumentaci obsaženou v napadeném rozhodnutí.

V návaznosti na to žalovaný požádal, aby soud položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda je citovaný výklad Nejvyššího správního soudu eurokonformní, případně aby předložil Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 8b InfZ.

Žalovaný z výše uvedených důvodů navrhl, aby soud žalobu jako nedůvodnou zamítl.

Žalobce v replice uvedl, že Nejvyšší správní soud se v rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012 velmi zevrubně zabýval všemi žalovaným citovanými rozsudky Soudního dvora a jeho závěry jsou s nimi v souladu. Argument žalovaného, že Nejvyšší správní soud neprovedl test proporcionality, ač tak učinit měl, nemohou obstát, neboť označený soud tento test v těchto případech nejen

připouští, ale k jeho výkladu poskytl i východiska a modelová kritéria. Vzhledem k tomu žalobce setrval na svém žalobním návrhu.

Městský soud v Praze nejprve shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně soud vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)], při čemž nezjistil žádnou vadu, k níž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti.

Žádný z účastníků řízení na výzvu soudu výslovně nepožádal o nařízení ústního jednání, soud proto rozhodl dle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání.

Soud o věci uvážil následovně.

Prvý argument žalovaného, jímž je třeba se zabývat, spočívá v tom, že platná právní úprava neposkytuje podklad pro zásah do práva na informační sebeurčení dotčených osob, neboť žádná z výjimek pro poskytnutí jejich osobních údajů na žalobcovu žádost nedopadá. Ustanovení § 8b InfZ dle žalovaného názoru takovým podkladem být nemůže, neboť z něj jednoznačně nevyplývá, že se vztahuje rovněž na platy a odměny zaměstnanců povinných subjektů, což je jedna z podmínek vyžadovaných Soudním dvorem (rozsudek *Österreichischer Rundfunk*), a tedy nesplňuje podmínku předvídatelnosti právní povinnosti.

Mezi účastníky řízení není sporu o tom, že žalovaný je povinný subjekt a že požadované informace – jména, příjmení a celkové výše odměn jednotlivých náměstků ministra a ředitelů odborů žalovaného, vyplacených za rok 2015 – jsou osobními údaji ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, a bez souhlasu subjektu údajů mohou být poskytnuty jen v případech stanovených zákonem. Stejně tak není sporu o tom, že poskytnutí těchto údajů představuje jistý zásah do soukromí dotčených osob. Ve shodě s tím InfZ stanoví, že informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu (§ 8a).

Následující § 8b však upravuje výjimku ze zásady ochrany osobních údajů, která se jinak při poskytování informací povinnými subjekty obvykle uplatní. Povinný subjekt totiž poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky (odst. 1). Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území (odst. 2). 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 (odst. 3).

Otázka, zda lze za příjemce veřejných prostředků považovat i osoby v pracovněprávním postavení poměru zaměstnanců veřejné správy, byla jednoznačně kladně zodpovězena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62 ze dne 22. 10. 2014, a na základě tohoto rozhodnutí se již vytvořila ustálená judikatura správních soudů, uznávaná i právní doktrínou (srov. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 429 a násl.). Ačkoli žádost o informace byla v tehdy posuzovaném případě koncipována poněkud odlišně – týkala se platu jedné, jmenovitě určené osoby –, rozhodnutí rozšířeného senátu pojednalo problematiku natolik všestranně, že poskytuje srozumitelné vodítko i pro posouzení odlišných případů.

Za nepřípadnou je třeba označit argumentaci žalovaného, dle níž není § 8b InfZ dostatečně konkrétní a informace o odměnách zaměstnanců povinných subjektů by bylo možno poskytnout pouze tehdy, bylo-li by to v zákoně výslovně uvedeno. Takový postoj příkře odporuje zásadám rozumné normotvorby, neboť právní předpisy, a zákony obzvláště, nejsou a nemohou být vyčerpávajícím výčtem všech myslitelných situací, jež může život přinést; naopak je jim vlastní do jisté míry abstraktní jazyk a aplikace obecně formulovaných ustanovení na konkrétní případy. Po zákonodárci nelze požadovat, aby v zákoně nabídl úplný výčet všech příjemců veřejných prostředků, jejichž osobní údaje lze poskytnout, a všech situací, kdy k tomu má dojít. Právě proto je předmětné ustanovení formulováno tak, že se poskytnou základní údaje o všech příjemcích veřejných prostředků (jimiž prostředky na mzdy zaměstnanců ministerstva nepochybně jsou), a z této obecné zásady zákon v odstavci 2 vyjímá některé konkrétní případy (mezi něž prostředky vynaložené na platy a odměny těchto zaměstnanců nespádají).

Úmyslem zákonodárce se ostatně Nejvyšší správní soud zabýval v bodech 53 až 64 rozsudku. Na podkladě podrobného rozboru legislativního procesu neschválení senátní novelizace InfZ, jež se zřejmě stala předobrazem pozdějšího zákona č. 61/2006 Sb., jímž bylo ustanovení § 8b do InfZ včleněno (a k němuž důvodová zpráva neexistuje), konstatoval: „[59] Rozšířeným senátem zřetelně pasáže důvodové zprávy rovněž naznačují, že záměrem neschváleného senátního návrhu zákona bylo postihnout široký okruh nejrůznějších plnění státu směrem ke fyzickým osobám poskytovaných tak či onak na základě vlastního projevu vůle toho, komu je poskytováno, a vyloučit v těchto případech poskytování informací jen tehdy, existují-li specifické důvody pro zvýšenou ochranu soukromí (sociální, zdravotní a podobné důvody poskytování veřejných prostředků). Je patrné, že cílem nebylo postihnout pouze plnění čistě jednostranné (striktně ‚dotační‘ či ‚darovací‘) povahy, nýbrž i případy, kdy plnění z veřejných prostředků je podmíněno určitým plněním či jednáním ze strany toho, komu jsou veřejné prostředky poskytovány. Je ovšem nejasné, zda si navrhovatel v tomto kontextu uvědomoval, že také plat zaměstnanců placených z veřejných prostředků je poskytován na základě projevu vůle zaměstnance spočívajícího v uzavření pracovního poměru nebo jiného obdobného výslovného či konkludentního projevu vůle zakládajícího vztah zaměstnance (pracovníka, funkcionáře, osoby ve služebním poměru apod.) k povinnému subjektu, a zda tedy úmyslem navrhovatele bylo zahrnout do skupiny osob, o nichž se budou informace o jejich platech poskytovat, také zaměstnance povinných subjektů, jsou-li placeni z veřejných prostředků. [60] Lze tedy shrnout, že intence samotného historického zákonodárce schválivšího zákon č. 61/2006 Sb. je ve vztahu ke otázce, zda úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv v případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků řeší již samotný zákonodárce, anebo zda ponechává prostor povinné osobě, aby tuto úvahu činila v každém jednotlivém případě sama, nejasná.“

Intence zákonodárce se ovšem stala zjevnou v rámci projednávání vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě (sněmovní tisk 408/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010-2013, www.psp.cz). Součástí tohoto návrhu byla mimo jiné taková úprava § 8b InfZ, jež by dopad tohoto ustanovení na platy, odměny a další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů vyloučila. Tuto snahu vlády Poslanecká sněmovna odmítla. Jak uvedl Nejvyšší správní soud: „Poslanecká sněmovna se neztotožnila se záměrem vlády přidat do zákona o svobodném přístupu k informacím výslovnou vyluku poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaných z veřejných rozpočtů. Lze tedy mít za to, že zákonodárce při vědomí existence stávající dílce § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i judikatury Nejvyššího správního soudu, která byla bezprostředně před jeho rozhodováním k uvedenému ustanovení vydána, neshledal, že je důvodu zákon měnit a dosavadní zákonnou úpravu ani její výklad korigovat. Pozměňovací návrhy obou výborů jednoznačně směřovaly k odmítnutí restriktce práva na svobodný přístup k informacím navržené vládou, nikoli k tomu, že by toto právo v oblasti platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů pouze modifikovaly, např. zúžily na vymezený

*okruh osob. Je tedy zřejmé, že přinejmenším od tohoto okamžiku historický zákonodárce ponechal v právním řádu úpravu obsaženou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím s vědomím, že se vztahuje i na příjemce veřejných prostředků, kteří tyto prostředky dostávají formou platů, odměn a dalších obdobných plnění z veřejných rozpočtů, a to na všechny takové příjemce bez jakéhokoli omezení.“ (Bod 64 rozsudku.)*

Na posouzení věci nemá žádný vliv ani skutečnost, že právní vztah mezi povinnými subjekty a dotčenými osobami se s účinností od 1. 7. 2015 změnil na služební poměr veřejnoprávní povahy. Z hlediska merita věci totiž tato změna nic nového nepřinesla: dotčené osoby jsou i nadále v postavení osob, jež za vykonanou práci přijímají veřejné prostředky, a nezměnil se ani zájem na veřejné kontrole a průhlednosti poskytování těchto prostředků. Nápad žalovaného, že by problematiku poskytování osobních údajů těchto osob měl upravovat služební zákon, je z hlediska přezkumu jeho rozhodnutí naprosto irelevantní; služební zákon tuto problematiku neupravuje, proto soud postupoval dle InfZ, který na posuzovanou věc dopadá a umožňuje zohlednit veškeré významné aspekty problematiky

V podstatě věci tak leží střet dvou základních práv chráněných Listinou základních práv a svobod, a sice práva na informace dle čl. 17 a práva na lidskou důstojnost a soukromí dle čl. 10 Listiny. Při konkurenci dvou ústavně chráněných práv se tradičně používá tzv. testu proporcionality. Ústavní soud jej v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 10. 12. 1994 popsal takto: „Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda: První podmínkou je jejich vzájemné poměrování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). [...] Druhým kritériem poměrování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. [...] Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. [...] Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. [...] Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podloženy zásah do jednoho z nich.“

Žalovaný dovozuje rozpor citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu s unijním právem z toho, že dle jeho názoru jmenovaný soud neprovedl test proporcionality, ač k tomu byl dle rozsudku Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk* povinen, a naopak dovodil, že jeho provedení není třeba, neboť tak učinil už zákonodárce. Žalovaný tím naznačuje, že Nejvyšší správní soud odhlédl od poměrování vzájemně si konkurujících zájmů a spokojil se s literou zákona; takový výklad je však hrubou desinterpretací jeho rozsudku.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012 zabýval takovým výkladem InfZ, dle nějž povinné subjekty - orgány veřejné správy musejí poskytovat informace o platech a odměnách svých zaměstnanců, a právě tento výklad příslušných ustanovení zákona podrobil shora předestřenému testu proporcionality. Ač rozšířený senát – vzhledem k šíři záběru a komplexnosti, s níž nastolené otázky pojednal; jeho rozhodnutí čítá 35 stran textu – přísně nedodržuje nastíněnou strukturu testu „krok za krokem“ a jednotlivé kroky nejsou ani zřetelně odděleny, pojednal ve svém rozsudku velmi podrobně všechny aspekty dané problematiky, a to včetně způsobilosti tohoto opatření dosáhnout zamýšleného cíle (kontrola hospodaření s veřejnými prostředky ve veřejné sféře při odměňování zaměstnanců), nezbytností právě tohoto opatření k dosažení uvedeného cíle v demokratické společnosti, jakož i poměrování přínosu

plynouceho z tohoto opatření s újmou vzniklou dotčeným osobám. Takový postup ostře kontrastuje s přístupem žalovaného, jenž pominul veškerou argumentaci Nejvyššího správního soudu, která přitom veškeré jeho argumenty vyvrací, a ač se opakovaně holedbal tím, že provedl test proporcionality, obě správní rozhodnutí namísto něj obsahují kromě několika málo dílčích argumentů toliko strohé konstatování, že právo na soukromí dotčených osob v dané věci převažuje nad právem na informace (právní hodnocení v obou rozhodnutích dohromady čítá necelé čtyři strany textu).

Nejvyšší správní soud tak mimo jiné v bodě 81 rozsudku uvedl: „Zabrnutí zaměstnanců mezi příjemce veřejných prostředků, o nichž musí být poskytovány informace, je legitimováno intenzivním veřejným zájmem na kontrole veřejné moci a hospodárnosti a účelnosti jejího jednání i v oblasti zaměstnávání a odměňování. Nejde o svévoli ani o iracionalitu, nýbrž naopak o vhodný a v poměrech moderního státu nanejvýš potřebný prostředek kontroly veřejné sféry, neboť je zjevné, že náklady na platy (mzdy) a jiná peněžní plnění zaměstnancům jsou významnou položkou veřejných výdajů a že při určování jejich výše má veřejná moc relativně vysokou míru diskrece, která musí být vyvážena širokou, všeobecnou a účinnou veřejnou kontrolou. Stejně tak je zřejmé, jak již bylo výše uvedeno, že kontrolní mechanismy, jež má k dispozici veřejná sféra samotná, bez účasti veřejnosti, by s ohledem na rozsah, v němž jsou veřejné prostředky vydávány na platy (mzdy) zaměstnanců, nebyly dostatečně účinné. Kritéria vhodnosti a potřebnosti jsou tedy testovanou právní úpravou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím bezpochyby naplněna.“

A dále v bodě 90: „Takovéto vymezení obecně ob stojí i v testu podmínek omezení základního práva podle čl. 8 Úmluvy, jak jej pro účely práva Evropské unie vymezil Soudní dvůr zejm. v bodech 80 až 84 rozsudku ve věci Österreichischer Rundfunk, tedy testu legitimního účelu daného zákonem stanoveného opatření a jeho nezbytnosti v demokratické společnosti k ochraně určitých výslovně vymezených hodnot či zájmů (národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodárského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných, viz čl. 8 odst. 2 in fine Úmluvy). Účel ‚platové transparency‘ je nepochybně zcela legitimní – prostřednictvím veřejné kontroly či přesněji řečeno možnosti takové kontroly motivovat povinné subjekty k uvážlivému hospodaření veřejnými prostředky. Zároveň jde o opatření nezbytné v tom ohledu, že vzhledem k množství institucí placených z veřejných prostředků, mimořádnému objemu prostředků takto vynakládaných a širokému prostoru pro zneužití či nehospodárné využití daných prostředků nepostačuje spolehnout se na mechanismy vnitřní kontroly uvnitř těchto institucí či uvnitř veřejné sféry obecně. Veřejná kontrola či přesněji řečeno hrozba takovou veřejnou kontrolou je za popsanych podmínek nezbytná pro dosažení výše uvedeného legitimního cíle.“

Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud dovodil, že „[n]ení patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byl výše vyložen, trpěl takovýmito ústavními deficity, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud veřejný zájem na transparentnosti 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.“ (Bod 80 rozsudku.)

Tento závěr je v souladu s judikaturou Soudního dvora. Jejím smyslem není to, aby povinné subjekty musely při vyřizování každé jednotlivé žádosti o informace provádět úplný test proporcionality (k tomu ostatně nejsou ani personálně vybaveny), nýbrž aby se poměrování konkurujících si práv nedostalo mimo kontrolu vnitrostátních soudů. Takovou vadou česká zákonná úprava netrpí. Zákonodárce v případě platů a odměn zaměstnanců veřejné správy upřednostnil právo na informace před ochranou soukromí. Tento přístup testu proporcionality v zásadě neodporuje, a proto není třeba tento test v jeho úplnosti aplikovat v každém jednotlivém případě, avšak v aplikační praxi má úlohu korektivu, jenž neumožní poskytnutí těchto informací v určitých případech, kdy již právo na soukromí nad právem na informace převažuje. Tyto případy Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku rovněž vymezil tak, že se musí jednat o osoby, u nichž

jsou současně splněny tyto podmínky: 1) osoba, o jejichž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem a 2) nevytvářejí konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně (bod 96 rozsudku). Mezi tyto osoby ani náměstci ministra, ani ředitelé odborů zjevně nespadají.

Předestřený výklad § 8b InfZ neodporuje ani závěrům Soudního dvora vysloveným v rozsudku *Schecke a Eifert*. Soudní dvůr v jím posuzovaném případě shledal neplatnou část nařízení o financování společné zemědělské politiky, která vyžadovala zveřejňování osobních údajů o všech příjemcích podpor z EZZF a EZFRV, aniž rozlišovala dle takových relevantních kritérií jako doba, po kterou takové podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typ a výše; Soudní dvůr vycházel zejména z toho, že byly poskytovány informace umožňující třetím osobám činit závěry ohledně celkových příjmů těchto osob, a to prostřednictvím jediné, volně přístupné internetové stránky v každém členském státě. Nejvyšší správní soud se tímto rozhodnutím ve svém rozsudku podrobně zabýval, když upozornil na výrazné rozdíly v režimu poskytování informací dle zrušených částí nařízení a dle InfZ, a mimo jiné vyvrátil všechny nynější argumenty žalovaného.

Nejvyšší správní soud uznal, že „v řadě ohledů lze zaměstnance placené z veřejných prostředků srovnávat s fyzickými osobami, jimž jsou poskytovány prostředky z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Jedná se v obou případech o osoby, pro něž jsou jim poskytované veřejné prostředky většinou významným, nezářídka dominantním zdrojem příjmů, takže údaj o tom, jaké prostředky jim byly poskytnuty, má silnou vypovídací hodnotu o jejich soukromí. Od věci *Schecke a Eifert* se však nyní projednávaná věc v určitých ohledech odlišuje.

[93] V první řadě jde o poněkud jiný způsob zveřejňování informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků. Tyto informace jsou poskytovány zásadně přímo žadatelům o informace, a tedy jen v případech, že nějaký žadatel vůbec podá žádost o informaci, a nejsou zveřejňovány v centralizované a systematické formě na jediné internetové stránce. K jejich zveřejnění, pokud jsou poskytnuty, sice dochází, avšak rozptýleně, na internetových stránkách jednotlivých povinných subjektů a ne vždy v plném rozsahu. Ustanovení § 5, upravující zveřejňování informací, o tom v odst. 3 stanoví, že (d) o 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah. Dopad do soukromé sféry těch, jichž se informace týkají, je tak zpravidla v určitých ohledech omezen (jakkoli rozhodně není nevýznamný) zejména proto, že je poněkud obtížnější než při způsobu zveřejňování údajů, o jaký šlo ve věci *Schecke a Eifert*, takto rozptýleně zveřejňované informace shromažďovat do jednoho datového souboru, strukturovaně zpracovávat a kombinovat s jinými informacemi.

[94] Dále je třeba vzít v úvahu, že ve věci *Schecke a Eifert* byly předmětem zkoumání akty sekundárního práva Evropské unie vydané za účelem uskutečňování jedné z klíčových společných politik Evropské unie (zemědělské politiky), zatímco v nyní projednávaném případě jde, podobně jako ve věci *Österreichischer Rundfunk*, o situaci, kdy právo na informace je uplatňováno za účelem veřejné kontroly fungování vnitrostátních veřejných institucí, zejména orgánů veřejné moci. Z principu subsidiarity (viz čl. 51 odst. 1 Listiny EU) vyplývá, že členský stát má (a má mít) ohledně svých vnitrostátních veřejných institucí prostor pro uvážení, jak nastaví poměr mezi jejich transparentností na straně jedné a právem na informační sebeurčení na straně druhé, samozřejmě za předpokladu, že jeho uvážení odpovídá principu proporcionality zakotvenému v daném ohledu v čl. 8 odst. 2 Úmluvy a podobným kautelám čl. 8 odst. 2 věty první Listiny EU. Existence prostoru pro uvážení členským státem ostatně vyplývá i z toho, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk* uložil národní soudní instituci členského státu provést test souladnosti rozhodně národní právní úpravy s právem Evropské unie na základě obecných směrnic vyslovených v jeho rozsudku, a sám tento test neprováděl.“



Související žalovaného argument spočívá v tom, že poskytování informací o výši odměn spolu se jménem a příjmením dotčených osob není přiměřené, neboť sdělení těchto identifikačních údajů způsobí významný zásah do jejich soukromí, aniž by mělo jakýkoli přínos ke kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Citelností zásahu do práva na soukromí jmenovitě určené osoby a jejím poměřováním s legitimním cílem sledovaným poskytováním informací o jejím platu se Nejvyšší správní soud rovněž podrobně zabýval v bodě 82 rozsudku (ale i v následujících bodech 83 a 84): „Zásadně (až na vzácné výjimky) za naplnění lze považovat i kritérium třetí, a sice přiměřenosti v užším slova smyslu. Zveřejnění informace o výši jeho platu (mzdy) totiž za běžných okolností neznamená pro toho, kdo je placen z veřejných prostředků, žádnou podstatnou újmu. Informaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků především nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá. Plat je v typové i v individuální rovině odrazem hodnoty zaměstnavatelem „kupované“ práce a rámcově by se platy obdobně zdatných zaměstnanců v obdobných pozicích za obdobných podmínek měly sobě blížit. Obecná představa o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků se stěží zcela míjí s realitou, neboť vzhledem k tomu, jaký podíl mezi všemi zaměstnanci tvoří zaměstnanci placení z veřejných prostředků, má prakticky každý zkušenost, přinejmenším důlčí, zprostředkovanou či z doslechu, o obecných platových poměrech ve veřejné sféře. Získat negativní konotaci může informace o platu zásadně jen za situace, kdy je plat poskytován jinak než podle zákonných pravidel, například neadekvátně vysoký, neodpovídající skutečné povaze vykonávané práce a zastírající skutečný stav věcí. Významným účelem poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků je právě prevence neadekvátního, zneužívajícího rozhodování o platech a vytvoření možnosti, aby se na takovouto neadekvátní praxi ve veřejném prostoru upozornilo, a tím byly příslušné osoby motivovány k nápravě.“ Identifikace dotčené osoby pomocí jejího jména a příjmení tak hraje z hlediska kontroly hospodaření s veřejnými prostředky významnou roli, neboť právě při znalosti těchto údajů lze vyhodnotit – např. vzhledem k pracovní náplni či dalším aktivitám dotčené osoby, ať už pracovním či jiným –, zda rozhodování o platech není neadekvátní či zneužívající, a motivovat ke změně takové praxe. Naproti tomu zásah do práva na soukromí dotčené osoby zveřejněním výše jejich odměn neznamená žádnou podstatnou újmu.

Ačkoli soud pozoruje určitou odlišnost dané věci od té posuzované Nejvyšším správním soudem, neboť nynější žádost se netýkala jmenovitě určené osoby, nýbrž okruhu osob vymezeného jejich funkcemi, míra zásahu do soukromí dotčené osoby se tím nijak nemění, a tu soud označil za ospravedlnitelnou. Pokud jde o celkovou proporcionalitu tohoto systému získávání informací, podáváním takto koncipovaných žádostí oproti dotazování se na jmenovitě určené osoby nepochybně lze získat snadněji informace o větším počtu dotčených osob, naproti tomu však nadále existuje řada významných rozdílů oproti úpravě prohlášené za neplatnou ve věci *Schecke a Eifert*. V nyní posuzované věci žalobce nepožadoval údaje o odměnách všech zaměstnanců žalovaného, nýbrž jen drobného zlomku, služebně nejvýše postavených osob, náměstků ministra a ředitelů odborů. Dále se nejednalo o jejich automatické zveřejňování na jedné internetové stránce, společně pro všechny povinné subjekty, nýbrž o poskytnutí údajů ke konkrétní žádosti. A konečně žalobce nepožadoval výši veškerých prostředků poskytnutých těmito osobám, nýbrž jen jejich odměn.

Toto pojetí poskytování informací v sobě nadto obsahuje mechanismus mírnící za běžných podmínek jeho celkový dopad do soukromí zaměstnanců placených z veřejných prostředků, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v bodě 90 rozsudku: „Je totiž závislý na iniciativě a aktivitě samotné veřejnosti, tedy žadatelů o informace. V České republice je funkční občanská společnost ve smyslu jednotlivců a sdružení zájmových se o nejrůznější otázky veřejného zájmu a o fungování politických institucí. Stejně tak v ní působí svobodné sdělovací prostředky. Lze tedy předpokládat, že objeví-li se podezření, že v určité oblasti veřejné sféry jsou platové prostředky vynakládány nebospodárně, účelově, neadekvátně odvedené

*práci, na základě známostí či jiných nelegitímních vztahů, budou to právě instituce občanské společnosti a média, která na základě informací poskytnutých podle zákona o svobodném přístupu k informacím budou uvedené problémy tematizovat a vyžadovat nápravu. Naopak, pokud nebude mít veřejnost důvod k pochybám o adekvátnosti odměňování zaměstnanců placených z veřejných prostředků, nebude za normálních okolností běžné žádat informace o jejich odměňování.“*

Zvláštní pojistku proti šikanóznímu podávání žádostí pak představuje možnost odepřít poskytnutí informací z důvodu zneužití práva: „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 legitimní 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 odepřít na základě principu zákazu zneužití práva.“ (Bod 91 rozsudku.) Žalovaný ve svém rozhodnutí sice zmínil, že dotčené osoby vyjádřily obavy z dalšího neoprávněného šíření těchto informací na internetových stránkách provozovaných žalobcovým zástupcem ([www.sinagl.cz](http://www.sinagl.cz)) či zneužití v předvolební kampani, avšak žádné konkrétní skutečnosti důvodně nasvědčující shora popsanému zneužití informací neuvedl; samotné zveřejnění těchto informací na internetových stránkách třetí osoby nelze považovat za šikanózní či neoprávněné, ba naopak může napomoci legitimnímu cíli sledovanému právní úpravou - kontrole hospodaření s veřejnými prostředky.

Jelikož soud shora odůvodnil, že provedený výklad InfZ je v souladu s ústavním pořádkem i judikaturou Soudního dvora, neměl žádný důvod k tomu, aby předkládal Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 8b InfZ či pokládal Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

Na podkladě uvedeného soud shrnuje, že žaloba je důvodná, neboť žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, když odmítl poskytnout žalobci jména a příjmení jednotlivých náměstků ministra a ředitelů odborů, resp. přiřadit je k jednotlivým položkám v příloze vyrozumění žalovaného č. j. MPO 13526/2016 ze dne 18. 3. 2016; ministr pak toto rozhodnutí v rozporu se zákonem potvrdil. Přístup žalovaného správního orgánu, jenž ignoruje úmysl zákonodárce i ustálenou judikaturu správních soudů, včetně rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, aniž by svůj postup podložil náležitými věcnými argumenty, příkře odporuje jeho postavení a pravomocem v soustavě orgánů veřejné moci právního státu. Argument, že jedině Ústavní soud je oprávněn definitivně spornou věc posoudit, pomíjí smysl fungování soustavy obecných soudů, které zákony závazně vykládají, a soud jej vnímá jako účelový; rovněž žalovanému by mělo být známo, že Ústavní soud není součástí soustavy soudů (čl. 91 odst. 1 Ústavy).

Jelikož soud neshledal žádné důvody pro odmítnutí žalobcovy žádosti, zrušil dle § 16 odst. 4 InfZ žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti a nařídil žalovanému požadované informace poskytnout ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, tak, že jsou tvořeny dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 odměnou za dva úkony právní služby uvedené v § 11 odst. 1 písm. a), d) [převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby] ve výši 3.100 Kč za každý z těchto úkonů a dle § 13 odst. 3 související náhradou hotových výdajů za každý z těchto úkonů ve výši 300 Kč. Jelikož je žalobcův zástupce plátcem DPH, je dle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí nákladů řízení rovněž náhrada za daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, vypočtená

z nákladů zastoupení. Náhradu nákladů v celkové výši 11.228 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

### **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 v Brně, Moravské náměstí 6. 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 nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 soudního řádu správního 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](http://www.nssoud.cz).

V Praze dne 24. srpna 2016

**JUDr. Slavomír Novák, v.r.**  
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:  
Jana Válková