



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobkyně

K. B., MSc. Ph.D.,

zastoupena JUDr. Pavlem Musilem, Ph.D., advokátem
se sídlem Hellichova 458/1, 118 00 Praha 1

proti
žalované

Správa státních hmotných rezerv
se sídlem Šeríkova 616/1, 150 85 Praha 5

o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalované ze dne 8. 6. 2018, č. j. 06610/18-SSHR

takto:

- I. Rozhodnutí předsedy žalované ze dne 8. 6. 2018, č. j. 06610/18-SSHR, a rozhodnutí žalované ze dne 27. 4. 2018, č. j. 05440/18-SSHR, **se ruší.**
- II. Žalované **se ukládá**, aby do 15 od právní moci tohoto rozsudku poskytla žalobkyni informace o výši veškerých vyplacených platů (včetně, avšak nikoli výlučně, osobního ohodnocení a všech příplatků), odměn (včetně, avšak nikoli výlučně

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

odměny řádné, mimořádné a odměny za plnění cílových úkolů), jiných příjmů a benefitů spojených s výkonem funkce (včetně, avšak nikoli výlučně, odměny za působení v dozorčích

orgánech a naturální požitky – nepeněžitý příjem spočívající v užívání služebního vozidla, poskytnuté ubytování), dále zdůvodnění mimořádné odměny a počet odpracovaných měsíců u osob na pozicích předseda žalované, ředitel odboru logistiky, ředitel odboru bezpečnosti a krizového řízení, ředitel sekce řízení úřadu, ředitel sekce majetkové a právní, ředitel sekce státních hmotných rezerv, a to za kalendářní roky 2016 a 2017. Žalované **se ukládá** uvedené informace poskytnout ve struktuře: pozice – sekce – plat – odměny – jiné funkční požitky – zdůvodnění mimořádné odměny – počet odpracovaných měsíců.

- III. Žalovaná je povinna zaplatit žalobkyni náklady řízení ve výši 11.228,- Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího právního zástupce.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu

1. Žalobkyně žádostí o informace doručenou žalované dne 23. 2. 2018 žádala podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), poskytnout následující informace: *„informace o výši veškerých vyplacených platů (včetně, avšak nikoli výlučně, osobního ohodnocení a všech příplatků), odměn (včetně, avšak nikoli výlučně odměny řádné, mimořádné a odměny za plnění cílových úkolů), jiných příjmů a benefitů spojených s výkonem funkce (včetně, avšak nikoli výlučně, odměny za působení v dozorčích orgánech a naturální požitky – nepeněžitý příjem spočívající v užívání služebního vozidla, poskytnuté ubytování), zdůvodnění mimořádné odměny, počet odpracovaných měsíců u osob na pozicích: předseda SSHR, ředitel odboru logistiky, ředitel odboru bezpečnosti a krizového řízení, ředitel sekce řízení úřadu, ředitel sekce majetkové a právní, ředitel sekce státních hmotných rezerv, a to za kalendářní rok 2016 a 2017 (vyplacených, resp. poskytnutých v souvislosti s výkonem výše uvedené pozice, resp. funkce za období od 1. 1. 2016 do 31. 12. 2016 a 1. 1. 2017 do 31. 12. 2017), ve struktuře pozice – sekce – plat – odměny – jiné funkční požitky – zdůvodnění mimořádné odměny – počet odpracovaných měsíců.“*
2. Žalobkyně v žádosti o informace uvedla, že veřejně dostupné informace o platech nejvyšších státních úředníků zlepšují transparentnost veřejné správy, což je oblast veřejného zájmu; veřejná dostupnost takových informací je v demokratických zemích běžná. Dosud neexistuje žádná iniciativa, která by takové informace nějak systematicky zpřístupňovala veřejnosti; projekt žalobkyně právě takovouto ambici má, je rovněž podporovaný Velvyslanectvím Spojených států amerických v ČR (grant zaměřený na podporu protikorupčních opatření). Žalobkyně se dlouhodobě zabývá problematikou korupce v postkomunistických zemích, na toto téma zpracovala disertaci na Univerzitě Karlově, jako visiting doctorand se tématem zabývala i v zahraničí; v současnosti pracuje jako výzkumná pracovnice Sociologického ústavu Akademie věd; rovněž uvedla, že má zkušenosti s řízením projektů kombinujících analýzu dat a občanskou angažovanost,

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

v minulosti např. projektu www.volebnikyvadlo.cz; rovněž je hlavní výzkumníci několika akademických grantů týkajících se korupce. Dále uvedla, že poskytnuté informace budou zveřejněny na internetovém portálu www.platytopuredniku.cz. Vzhledem k výše uvedenému má žalobkyně za to, že plní úlohu dozoru veřejnosti ve věci veřejného zájmu.

3. Žalovaná na tuto žádost reagovala dopisem ze dne 8. 3. 2018, ve kterém uvedla, že žádost o informace neposkytuje dostatečné odůvodnění, na jehož základě by jí bylo možné v souladu s nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, vyhovět. Žalobkyně neprokázala, za jakým účelem informace požaduje, resp. že by měly přispět k diskuzi ve veřejném zájmu; rovněž také není zřejmé, že by plnila roli tzv. „společenského hlídačského psa“, neboť nezastupuje organizaci nebo uskupení, které by bylo možné za takové bez dalšího považovat. I přes uvedené žalovaná poskytla žalobkyni sdělení, v jaké platové třídě jsou požadované pozice zařazeny (v souladu s nařízením vlády č. 304/2014 Sb., o platových poměrech státních zaměstnanců) a že platy a odměny jsou v souladu s § 144 a násl. zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě.
4. Žalobkyně na toto sdělení reagovala dopisem doručeným žalované dne 3. 4. 2018, ve kterém požádala o doplnění informací, resp. veškerých odměn předsedy a ředitelů sekcí, neboť uvedené osoby mohou vedle tabulkových platů získávat příplatky (za vedení, osobní a zvláštní) či odměny. Požádala o konkrétní informace, nikoliv pouze odkaz na zákonná ustanovení. Na tento dopis reagovala žalovaná dne 9. 4. 2018 sdělením, ve kterém uvedla výši příplatku za vedení (vyjádřena v procentech ve vztahu k výši platu) a potom obecná kritéria (vycházející ze zákona) pro stanovení výše osobního příplatku a odměn.
5. Žalobkyně na toto sdělení reagovala dalším dopisem, ze dne 18. 4. 2018, ve kterém požádala o doplnění konkrétních platů, resp. veškerých odměn dotčených osob, tak jak požadovala ve své žádosti o informace; z poskytnutých informací vyplývají pouze základní pravidla pro stanovení výše platu či odměn, ale nelze z nich dovodit jejich konkrétní výši. Žalovaná na tento dopis reagovala dalším sdělením, ze dne 27. 4. 2018, č. j. 05440/18-SSHR, (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“) ve kterém uvedla, že žalobkyni byly poskytnuty informace v maximální míře tak, aby nedošlo k neoprávněnému zásahu do soukromí dotčených osob. Žalobkyně sice deklaruje, že plní funkci „společenského hlídačského psa“, nedoložila ale, že je zde veřejný zájem na poskytnutí požadovaných informací. Skutečnost, že žalobkyně shromažďuje požadované informace v rámci určitého projektu, žalovaná nepovažuje za doložení veřejného zájmu, přičemž není ani konkrétně doloženo, k čemu poskytnutí požadovaných informací má sloužit a jak jsou využívány.
6. Žalobkyně proti tomuto sdělení, které nebylo formálně označeno jako rozhodnutí, ani neobsahovalo poučení o možnosti podat proti němu opravný prostředek, podala dne 13. 5. 2018 odvolání, v němž namítala zejména, že informace byly poskytnuté ve formě „spočítej si sám“ (odkazem na právní předpis s tím, do jaké platové třídy jsou dotčené osoby zařazeny), což je nedostatečné; pro určení platového stupně navíc je také nutné znát délku praxe, o ní ale informace poskytnuty nebyly.
7. Toto podání žalobkyně bylo rozhodnutím předsedy žalované ze dne 8. 6. 2018 zamítnuto; předseda žalované v zásadě potvrdil argumentaci žalované, kterou uváděla v předchozím průběhu řízení. K naplnění podmínek stanovených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 uvedl následující: *„Ve Vaší korespondenci tedy zcela chybí zejména popis, jakým způsobem poskytované informace přispívají k diskuzi o věcech veřejného zájmu a zda vůbec, jakým způsobem je tato diskuze vedena, jak probíhá, jakým způsobem jsou informace v rámci této*

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

diskuze sdělovány a předávány veřejnosti; na základě čeho plníte úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“, jakým způsobem Vám byla tato role svěřena, ani jakým způsobem ji vykonáváte.“

8. Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně dne 13. 8. 2018 k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobu podle § 65 s. ř. s.

II.

Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

9. Žalobkyně se v žalobě nejprve vyjadřuje k povaze sdělení žalované ze dne 27. 4. 2018. Toto sdělení je podle žalobkyně materiálně rozhodnutím o odmítnutí žádosti o informace, ačkoliv tak není označené a ačkoliv v něm chybí poučení o možnosti podat opravný prostředek. Žalobkyně se odvolává zejména na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2012, č. j. 2 Ans 2/2012 – 39 a další judikaturu správních soudů.
10. Z věcného hlediska potom žalobkyně namítá, zaprvé že ostatní státní instituce, u kterých podala obdobné žádosti o informace, jí bez problému vyhověly (např. Ústavní soud, Nejvyšší správní soud, většina ministerstev); o tom svědčí i údaje zveřejněné na portálu www.platytopuredniku.cz, který žalobkyně provozuje. Ostatní instituce tak vyhodnotily, že žalobkyně splňuje podmínky pro poskytnutí informací o platech, tak jak byly konkretizovány v nálezů Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.
11. Zadruhé žalobkyně namítá, že žalovaná žádost o informace vyřídila v rozporu s § 4 odst. 1 informačního zákona, neboť neposkytla žádanou konkrétní informaci, ale *de facto* návod, jak si sama může požadované informace zjistit (odkazem na právní předpisy), stylem „Spočítej si sám“.
12. Zatřetí žalobkyně zpochybňuje, že v daném případě převáží právo na ochranu soukromí dotčených osob; upozorňuje, že v uvedeném nálezů sp. zn. IV. ÚS 1378/16 se jednalo o poskytnutí informací o platech zaměstnanců statutárního města Zlín, v nynější věci se naopak jedná o čelné zaměstnance ústředního orgánu veřejné moci, je zde tedy výrazně silnější veřejný zájem na poskytnutí informací o platech (žalobkyně se odkazuje na závěry nálezů Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 156/99). Je zřejmé, že z hlediska ochrany veřejného zájmu, kterým je v daném případě zejména odkrývání korupčního jednání, je žádoucí, aby veřejná správa byla co nejtransparentnější. Informace o odměňování osob na nejvyšších úřednických postech k této transparentnosti významně přispívají.
13. Žalobkyně dále obecně poukazuje na judikaturu správních soudů, podle které je třeba k jakémukoliv omezování práva na informace přistupovat restriktivním způsobem (poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č. j. 3 Ads 33/2006-57, nebo rozsudek téhož soudu ze dne 10. 10. 2003, č. j. 5 A 119/2001-38; rovněž uvádí nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06). Dále, že v pochybnostech mají být informace poskytnuty (s odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn. I. ÚS 3930/14).
14. Žalovaná ve svém vyjádření ze dne 15. 11. 2018 v zásadě zopakovala argumenty, které byly uvedeny již v napadeném rozhodnutí a předcházejících rozhodnutích (čili sděleních).

15. K první námitce uvedla, že nemůže být vázána tím, jak o obdobných žádostech rozhodly jiné orgány veřejné moci, naopak je povinna provést vlastní právní analýzu, jak ve věci postupovat. Současně uvedla, že důvodem toho, že postupuje jinak než některé soudní instituce, může být skutečnost, že *„odměňování soudců se řídí zcela jiným právním předpisem, kdy tento předpis je pro stanovení konkrétní odměny každého jednotlivého soudce jednodušší a transparentnější, než je tomu v případě odměňování zaměstnanců ve státní správě.“*
16. Dále ke třetí námitce uvedla, že z hlediska naplnění účelu žádosti o informace (dozor veřejnosti nad hospodařením s veřejnými prostředky) postačuje, pokud informace o výši platu bude jen přibližná (nemusí být sdělena přesná částka, „do haléře“). Tak bude zachována jistá míra soukromí dotčených osob. Žalovaná se rovněž odkázala na nálezy Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16.

IV.

Posouzení žaloby

17. Městský soud v Praze v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobkyní vymezených námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalované. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s., rozhodl městský soud bez nařízení jednání, neboť žalobkyně ani žalovaná na výzvu soudu ve stanovené lhůtě nijak nereagovaly, má se tedy za to, že s takovým postupem souhlasily.
18. Městskému soudu je známo, že ve skutkově obdobných věcech týkajících se stejné žalobkyně a jejích obdobných žádostí o informace rozhodoval již v minulosti 11. senát městského soudu (žalovanými byly jiné státní orgány). Jedná se o věci vedené pod sp. zn. 11 A 125/2018 a 11 A 144/2018. V obou těchto případech byla žaloba zamítnuta.
19. Městskému soudu jsou rovněž známy závěry, ke kterým došel Nejvyšší správní soud v nedávném rozsudku ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29, kterým byl zrušen rozsudek městského soudu ze dne 7. 3. 2019, č. j. 11 A 125/2018-70 ve věci zcela obdobné žádosti žalobkyně o informace adresované Kanceláři prezidenta republiky (rozsudek je dostupný na www.nssoud.cz). Právě ze závěrů formulovaných Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku bude městský soud vycházet i při posouzení nyní projednávané věci, a to jak z jeho závěrů obecných (body 20 až 30 rozsudku), tak vzhledem ke zcela obdobnému skutkovému základu i z jeho závěrů konkrétních (31 až 39 rozsudku).
20. Městský soud si od žalované vyžádal seznam osob, které v letech 2016 a 2017 zastávaly pozice, ke kterým se vztahovala žádost žalobkyně o informace. Tyto osoby následně jako potenciální osoby zúčastněné na řízení vyrozuměl podle § 34 odst. 2 s. ř. s. Čtyři z těchto osob soudu ve stanovené lhůtě sdělily, že v řízení nebudou uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení, další dvě takto vyrozuměné osoby na výzvu soudu nijak nereagovaly. V řízení tudíž nevystupují žádné osoby zúčastněné na řízení.
21. Městský soud shledal žalobu důvodnou, žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí prvostupňové zrušil a rozhodl v souladu s § 16 odst. 5 informačního zákona uložit žalované, aby žalobkyni požadované informace ve lhůtě 15 dnů poskytla. O věci uvažil následovně:

22. Městský soud se předně zabýval tím, jakým způsobem proběhlo řízení před žalovanou. Ačkoliv informační zákon upravuje vcelku podrobně, jak má povinný subjekt postupovat při vyřizování žádosti o informace, přičemž se v souladu s jeho § 20 odst. 4 pro některé části řízení subsidiárně užije správní řád, byl postup žalované značně neformální. O tom svědčí způsob komunikace mezi žalobkyní a žalovanou popsany výše v bodech 1 až 6. Na žádost o informace žalovaná poprvé reagovala dopisem ze dne 8. 3. 2018, v něm žalobkyni určité informace poskytla, nikoliv ale v takovém rozsahu (a takové podobě), jak žalobkyně požadovala, tento svůj postup přitom určitým způsobem odůvodnila. Na místě ale bylo, aby žalovaná formálně rozhodla o částečném odmítnutí žádosti (podle § 15 odst. 1 informačního zákona) a následné podání žalobkyně posoudila jako rozklad ve smyslu § 16 informačního zákona a § 152 správního řádu (odpovědnost za správné posouzení podání účastníka řízení má – bez ohledu na jeho označení – v souladu s § 37 odst. 1 správního řádu správní orgán). Žalovaná naopak vedla s žalobkyní další korespondenci, během níž si obě strany spíše neformálním způsobem vyjasňovaly své pozice. Až na sdělení ze dne 27. 4. 2018 (které rovněž nebylo formálně označeno jako rozhodnutí a chybělo v něm poučení o opravných prostředcích) zareagovala žalobkyně podáním nazvaným „odvolání“ a teprve tehdy žalovaná začala procesně postupovat tak, jak informační zákon předpokládá, tedy předala podání žalobkyně (nazvané „odvolání“; ve skutečnosti rozklad ve smyslu § 152 správního řádu) k vyřízení svému předsedovi. Ten následně spíše z opatrnosti vydal formální rozhodnutí, ve kterém ale zdůraznil, že sdělení žalované ze dne 27. 4. 2018 nepovažuje za rozhodnutí; s meritem věci se ale argumentačně vypořádal.
23. Městský soud se plně ztotožňuje s názorem žalobkyně, že sdělení žalované ze dne 27. 4. 2018 je nutno považovat za rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o informace (§ 15 odst. 1 informačního zákona) a následné rozhodnutí předsedy žalované, které je v nynějším řízení napadáno, za rozhodnutí o rozkladu (§ 16 odst. 3 informačního zákona ve spojení s § 152 správního řádu). Podstatnou z hlediska dalšího posouzení věci se ale jeví ta skutečnost, že z obou rozhodnutí, ač vykazují formální pochybení, je zřejmé, jak žalovaná (a její předseda) posoudili otázku, která byla předmětem řízení (výrok) a z jakých důvodů, i když formulovaných velmi stručně (odůvodnění). Po materiální stránce se tak jedná o rozhodnutí ve smyslu ust. § 65 s.ř.s. (viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6A 25/2002-42). Obě rozhodnutí rovněž ze shora uvedeného důvodu nejsou bez dalšího nepřezkoumatelná, a nemusí tak být jen z tohoto důvodu zrušena. Rovněž v důsledku uvedeného formálně nesprávného postupu žalované nedošlo ke zkrácení žalobkyně na jejích procesních právech. Městský soud přesto cítí povinnost na žalovanou důrazně apelovat, aby napříště postupovala procesně řádně, tak jak předpokládá zákon; jen řádné dodržování procesního postupu stanoveného zákonem je dostatečnou zárukou naplnění účelu řízení, a to co nejefektivnějším způsobem a za zachování všech procesních práv účastníků řízení.
24. Městský soud tedy přistoupil k věcnému přezkumu napadeného a prvostupňového rozhodnutí; jedná se v něm o otázku, zda žalovaná byla povinna žalobkyni poskytnout konkrétní informace o odměňování jejích vrcholných představitelů (konkrétně viz bod 1 shora), a to na podkladě § 8b informačního zákona, který je speciálním ustanovení vůči výlukovému ustanovení z práva na informace, jímž se chrání osobní údaje třetích osob (§ 8a informačního zákona).

25. Podle § 8a informačního zákona ve znění účinném do 24. 4. 2019, *[i]nformace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.*
26. Podle § 8b odst. 1 téhož zákona, *[p]ovinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*
27. Podle § 8b odst. 3 téhož zákona, *[z]ákladní 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.*
28. Z rekapitulace předchozího průběhu věci (viz část I. tohoto rozsudku) je zřejmé, že žalobkyně od žalované obdržela určité obecné informace o odměňování dotčených osob, odepřeny jí ale byly konkrétní informace o tomto odměňování (konkrétní výše platu, jeho jednotlivých složek a odměň, zdůvodnění odměň, počet odpracovaných měsíců). Žalovaná tyto informace odmítla poskytnout s poukazem na ochranu osobních údajů (soukromí) dotčených osob a zejména pak na skutečnost, že žalobkyně nedostala podmínkám vymezeným v nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/2016, zejména že nijak netvrdila ani neprokázala, že účelem vyžádání informací je přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu a že splňuje poslání tzv. „společenského hlídačského psa“.
29. Městský soud rekapituluje, že v posuzovaném případě se skutečně uplatní závěry žalovanou uváděného nálezů Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dále jen „platový nálezy“), který znamenal významný odklon od dosavadní rozhodovací praxe správních soudů stran poskytování informací o odměňování osob ve veřejné sféře, do té doby aplikující právní závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62. Podle názoru vysloveného v tomto rozsudku to byl sám zákonodárce, kdo v § 8b informačního zákona provedl test proporcionality (poměřil právo na informace, podle čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod, a právo na soukromí resp. na ochranu osobních údajů, podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny), ten tak není třeba provádět v konkrétních případech. Rozšířený senát dospěl k závěru, že „*informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují*“ a dále že „*povinný subjekt přitom mohl nesděliti informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a nevýznamným způsobem a zároveň nevystavují konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.*“
30. Ústavní soud v platovém nálezu tento závěr rozšířeného senátu odmítl, když v bodech 134 až 136 nálezů uvedl (zvýraznění doplnil městský soud): „*Ústavní soud nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový text prý provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv. V posuzované věci spočívalo pochybení statutárního města Zlín v tom, že při rozhodování o žádosti žadatele neprovedlo nezbytný test proporcionality. Ústavní soud konstatuje, že poskytování informací o odměňách za práci není obecně protiústavní, nicméně případný zásah do základních práv dotčených osob je nutno posuzovat podle okolností každého jednotlivého*

případu.“ V bodě 130 potom uvedl: „Orgány aplikující relevantní právní úpravu - tj. v posuzovaném případě osoby poskytující informaci, správní orgány a soudy v systému správního soudnictví - musí v každém jednotlivém případě porovnat dotčená základní práva a posoudit, zda mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha.“

31. Ústavní soud následně v bodě 125 platového nálezu vymezil 4 podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby mohl být žadatel úspěšný se svou žádostí o informace o odměňování ve veřejné sféře. Ústavní soud konkrétně uvedl (zvýraznění doplnil městský soud): *„Povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance, vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu; c) žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“; d) informace existuje a je dostupná. Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny.“* Tyto závěry následně Ústavní soud převzal i v nálezu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16.
32. Nejvyšší správní soud se závěry platového nálezu mohl poprvé komplexněji zabývat až v uvedeném rozsudku ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29. V něm uvedl (body 25 a 33), že výše citované čtyři podmínky představují test proporcionality; právě komplexním zhodnocením naplnění těchto podmínek je provedeno poměření veřejného zájmu na poskytnutí informace (práva na informace) s právem dotčené osoby na ochranu soukromí. Tento test bude městský soud nadále označovat jako „modifikovaný test proporcionality“.
33. Městský soud se tedy při přezkumu napadeného rozhodnutí zaměřil právě na to, zda byly naplněny tyto čtyři podmínky:
 - a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
 - b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
 - c) žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“;
 - d) informace existuje a je dostupná.
34. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29, k podmínkám ad a) a ad b) uvedl (bod 25 rozsudku), že spolu úzce souvisejí. Naplnění podmínky ad b) je předpokladem naplnění podmínky ad a), neboť *„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.“* Současně, vycházejí přitom z uváděného rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62, konstatoval (viz bod 27 rozsudku), že je *„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 distribuuji uvnitř veřejné*

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

35. Ve vztahu k naplnění **podmínky ad b)** Nejvyšší správní soud zdůraznil, že zde obecně je veřejný zájem na tom, aby informace o odměňování ve veřejné sféře byly poskytovány. Ve světle názoru Ústavního soudu vyjádřeného v platovém nálezu potom dovodil (bod 28 rozsudku), že v případě posuzování existence veřejného zájmu v konkrétním případě je podstatné, jaké postavení má dotčená osoba v systému veřejné správy. Konkrétně pak uvedl (zvýraznění doplnil městský soud): *„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. [...] 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.“* Lze tedy říci, že zejména při posouzení této podmínky dochází k vyvažování (poměřování) v kolizi stojících práv (práva na informace a práva na ochranu soukromí, resp. práva na ochranu osobních údajů), neboť čím méně významná pozice v rámci systému veřejné správy, tím konkrétněji musí žadatel tvrdit (a případně dokládat), že na poskytnutí informace o platu je veřejný zájem, resp. tím konkrétněji musí být důvody pro to, aby vůbec bylo možné říci, že zde je veřejný zájem na poskytnutí takové informace.
36. Žalovaná je v souladu s bodem 6 zákona § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ústředním orgánem státní správy. Vedle ministerstev a dalších ústředních správních orgánů se tak jedná o jeden z vrcholových orgánů veřejné správy v České republice. Podle § 1 odst. 1 zákona č. 97/1993 Sb., o působnosti Správy státních hmotných rezerv, *Správa státních hmotných rezerv je ústředním orgánem státní správy v oblastech hospodářských opatření pro krizové stavy a státních hmotných rezerv.* Samotná žalovaná hospodaří se značnými finančními prostředky; např. podle zákona č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, je pro žalovanou počítáno s celkovými výdaji přes 2,5 mld. Kč a příjmy ve výši 30 mil. Kč (viz kapitola 374).
37. Vrcholní představitelé žalované jsou tak z logiky věci velmi vysoce postavenými státními úředníky (nadto u organizace, která samostatně hospodaří s nemalými veřejnými prostředky), u nichž je zcela zřejmě dán veřejný zájem na transparentnosti a veřejné kontrole jejich odměňování. Není tedy třeba, aby zde byl nějaký konkrétní důvod pro poskytnutí (a následné zveřejnění) informací o jejich odměňování, např. konkrétní podezření o ne hospodárném či korupčním jednání apod. Veřejná kontrola nad odměňováním tohoto „nejvyššího managementu“ veřejné sféry je legitimní již pouze z „preventivních důvodů“. Takovéto „preventivní důvody“ konečně deklaruje sama žalobkyně, když ve své žádosti o informace uvedla, že informace požaduje z důvodů zlepšení transparentnosti veřejné správy v ČR a zejména jejich vrcholových struktur, tak jak je to běžné v mnoha demokratických státech. Žalobkyně také již v žádosti uvádí, že *„[t]ransparentnost ve veřejné správě je jedním z hlavních prostředků boje proti korupci.“*

38. Žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí konstatovala, že takovéto tvrzení nepovažuje za doložení existence veřejného zájmu (viz bod 5 shora); předseda žalované toto stanovisko potvrdil. Toto velmi strohé stanovisko ve světle výše řečeného neobstojí. Naopak, žalobkyně se v žádosti o informace přihlásila uvedenému veřejnému zájmu, uvedla, proč je podle ní na místě zveřejňovat informace o platech nejvyšších státních úředníků. Městský soud je konečně toho názoru, že i kdyby tak žalobkyně přímo neučinila, tak je veřejný zájem seznatelný již z podstaty věci (jak bylo rozebráno výše).
39. Ve vztahu k naplnění **podmínky ad a)** lze rovněž odkázat na citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu, který uvedl (bod 25 rozsudku), 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.“*
40. Žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí uvádí, že žalobkyně konkrétně nedokládá, k čemu mají požadované informace sloužit a jak budou využívány. Toto tvrzení je ale evidentně nesprávné a nepravdivé. Žalobkyně ve své žádosti jednoznačně uvedla, že účelem, pro který informace o odměňování u žalované požaduje, je ten, aby je mohla zveřejnit na jí spravovaných webových stránkách www.platytopenredniku.cz, a to společně s obdobnými informacemi získanými od jiných státních orgánů (tím naplní deklarovaný veřejný zájem). Z uvedeného je zřejmé, že účelem vyžádání informací je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu.
41. Pokud potom předseda žalované uvádí, že není zřejmé, jakým způsobem poskytované informace přispívají k diskusi o věcech veřejného zájmu, a zda je vůbec tato diskuse vedena (viz bod 7 shora), městský soud okazuje na názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v citovaném rozsudku (skutkově se týkal v zásadě totožné žádosti o informace, jen podané u jiného povinného subjektu), že (bod 35 rozsudku) *„[n]elze tedy přisvědčit městskému soudu, že by stěžovatelka musela osvědčovat svůj konkrétní záměr k vyvolání patřičné diskuse. 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.“*
42. Pokud jde o **podmínku ad c)**, tedy zda žalobkyně plní úlohu tzv. „společenského hlídacího psa“, tak je třeba podotknout, že žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí splnění této podmínky *de facto* uznala, když konstatovala, že žalobkyně deklarovala, že tuto funkci plní, ale i přesto nelze požadované informace poskytnout, neboť nebyl doložen veřejný zájem (viz bod 5 shora). Předseda žalované nicméně zpochybňuje, že není zřejmé, jakým způsobem byla žalobkyni role tzv. „společenského hlídacího psa“ svěřena či na základě čeho tuto úlohu plní.
43. Městský soud předně musí jednoznačně odmítnout tezi předsedy žalované, že by úloha tzv. „společenského hlídacího psa“ byla nějak formalizovaná, že by vyžadovala určité pověření, příslušnost k určité profesi či stavu apod. Právo na informace je právem, které je dáno každému, kdokoliv tudíž jeho prostřednictvím může vykonávat funkci společenského dozoru nad veřejnou správou; z povahy věci se jedná – na rozdíl od jiných institucionalizovaných forem veřejné kontroly (např. parlamentní kontroly či kontroly ze

strany jiných orgánů veřejné správy) – o kontrolu decentralizovanou, která nemá určitého privilegovaného vykonavatele. K výkonu veřejného dozoru prostřednictvím práva na informace tudíž není obecně zapotřebí žádného pověření nebo zmocnění.

44. Tento závěr je tak třeba vztáhnout i ke kritériu plnění úlohy tzv. „společenského hlídacího psa“; tuto úlohu může vykonávat v zásadě kdokoli; stanovisko předsedy žalovaného o potřebě zvláštního pověření je tudíž zcela nepřipadné. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29, v tomto ohledu upřesnil (bod 30 rozsudku; zvýraznění doplnil městský soud): *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. nejružnější političtí aktivisté, blogeri či jinak se o veřejné záležitosti zajímající lidé), kteří 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.*
45. V posuzovaném případě žalobkyně jednoznačně prokázala, že plní úlohu tzv. „společenského hlídacího psa“ (viz rekapitulace žádosti o informace v bodě 1 shora), což uznala i žalovaná v prvostupňovém rozhodnutí. Žalobkyně uvedla, že žádost o informace k žalované podává v rámci širšího projektu, v rámci něhož bude na webových stránkách www.platytopuredniku.cz zveřejňovat z důvodu deklarovaného veřejného zájmu výši platů a jiných odměn nejvyšších státních úředníků. Ze strany žalobkyně se tak jedná o systematické zveřejňování informací, které jsou předmětem veřejného zájmu; žalobkyně tedy jednoznačně plní poslání dozoru veřejnosti. Nadto žalobkyně v žádosti o informace uvedla, jakými projekty se zabývala v minulosti; tyto údaje rovněž vypovídají o tom, že žalobkyně se o věci veřejného zájmu zajímá dlouhodoběji, resp. že její činnost v delší časové perspektivě svědčí o její občanské angažovanosti. Sám Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku činnost žalobkyně označil (bod 39 rozsudku) za ukázkový příklad plnění funkce tzv. „společenského hlídacího psa“.
46. Naplnění **podmínky ad d)** potom žalovaná ani její předseda nijak nezpochybňovali, konečně se rozumí samo sebou a vyplývá to i z pracovněprávních předpisů, že žalovaná musí evidovat žalobkyni požadované informace.
47. Městský soud tudíž shrnuje, že přezkoumal, jakým způsobem žalovaná a její předseda provedli modifikovaný test proporcionality definovaný Ústavním soudem v platovém nálezu. Dospěl přitom k závěru, že jejich vyhodnocení jednotlivých podmínek testu bylo nesprávné; podle názoru městského soudu byly všechny čtyři podmínky tohoto modifikovaného testu proporcionality žalobkyní splněny. Lze tudíž uzavřít, že v daném

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

případě převáží právo na informace nad právem na ochranu soukromí, resp. právem na ochranu osobních údajů dotčených osob. Žalobkyně tudíž měla právo na to, aby jí žalovaná poskytla informace v tom rozsahu a v takové struktuře, jak žádala ve své žádosti. Neobstojí tedy závěr, že právu žalobkyně na informace bylo učiněno za dost, když informace o výši platu a jiných odměnách žalovaná poskytla konkretizovaným odkazem na právní předpisy, které odměňování státních úředníků upravují. Takovýmto odkazem jednak nebyl obsah žádosti vyčerpán, jednak se nejednalo o poskytnutí informace v takové míře konkrétnosti, jak žalobkyně požadovala. Postup žalované, kdy žádost vyřídila odkazem na zveřejněnou informaci (§ 6 informačního zákona), tudíž byl nesprávný. Už jen na okraj je potom třeba upozornit, že § 6 odst. 2 informačního zákona stanoví, že v případě, pokud žadatel trvá na přímém poskytnutí informace (jak se stalo i v posuzovaném případě), tak je povinný subjekt povinen tak učinit.

48. Městský soud je rovněž toho názoru, že zde nebyl dán žádný jiný důvod pro odmítnutí žádosti žalobkyně o informace.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

49. Vzhledem k výše odůvodněným závěrům městský soud uzavírá, že shledal, že v posuzovaném případě nebyly dány žádné důvody pro odmítnutí žádosti žalobkyně o informace, rozhodl proto v souladu s § 16 odst. 5 informačního zákona zrušit napadené i prvostupňové rozhodnutí a současně žalované uložil požadované informace žalobkyni poskytnout.
35. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož měla žalobkyně ve věci plný úspěch, náleží jí náhrada nákladů řízení. Tyto náklady představují náklady na soudní poplatek ve výši 3 000 Kč, odměna a náhrada hotových výdajů advokáta. Podle § 35 odst. 2 s. ř. s. se pro určení výše odměny užije vyhláška č. 177/1996 Sb., advokátní tarif. Odměna náleží celkem za dva úkony právní služby, a sice za převzetí a přípravu zastoupení a za podání žaloby (2 x 3 100 Kč dle § 7 advokátního tarifu). Náhrada hotových výdajů sestává z paušální částky 600 Kč (2 x 300 Kč dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu). Protože je zástupce žalobce plátcem DPH, zvyšuje se náhrada nákladů řízení o částku 1 428 Kč odpovídající DPH ve výši 21 % z částky 6 800 Kč. Celkem tedy činí náhrada nákladů řízení částku 8 228 Kč a dále 3 000 Kč jako úhrada za zaplacený soudní poplatek.

Poučení:

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). Připadne-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.

Praha dne 15. června 2020

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu