



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže a soudkyně Mgr. Věry Jachurové a soudce Mgr. Vadima Hlavatého v právní věci

žalobce: **XY**
bytem
proti

žalovanému: **Historický ústav Akademie věd ČR**
se sídlem Praha 9, Prosecká 76
zastoupený JUDr. Tomášem Sirovátkem, advokátem
se sídlem Praha 2, Helénská 1799/4

o žalobě proti rozhodnutí ředitelky žalovaného ze dne 7. 12. 2015 č.j. HIU-758/2015

takto:

- I. Žaloba se zamítá.
- II. Žalobce je povinen zaplatit žalovanému náhradu nákladů řízení ve výši 16.456,- Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám právního zástupce žalovaného JUDr. Tomáše Sirovátka, advokáta.

Odůvodnění:

1. Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí ředitelky žalovaného označeného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Historického ústavu AV ČR, v.v.i. č.j. HIU-758/2015 ze dne 29. 10. 2015 (dále jen „rozhodnutí povinného subjektu“). Rozhodnutím povinného subjektu byla částečně

odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“).

2. Ředitelka žalovaného v napadeném rozhodnutí s odkazem na rozhodnutí NSS ze dne 22.10.2014 č.j. 8 As 55/2012-62 konstatovala, že výjimečně lze odepřít poskytnutí informací o platech/mzdách zaměstnanců placených z veřejných prostředků, pokud pro to existují specifické závažné důvody, které v konkrétním případě převáží nad zájmem na transparentnosti hospodaření veřejné sféry. Vzhledem ke skutečnosti, že žalobce požadoval poskytnutí informací o odměnách zaměstnanců, kteří jsou podle svého pracovního zařazení považováni za tzv. řadové zaměstnance, a dále vzhledem ke skutečnosti, že žalobce již 24. 4. 2015 žádal o poskytnutí informací o tom 1) jaká je celková výše všech odměn vyplacených v roce 2014 Historickým ústavem AV ČR, v.v.i. (dále jen „povinný subjekt“ nebo též „Ústav“) svým zaměstnancům z veřejných prostředků, 2) kolika zaměstnancům Ústavu byly v roce 2014 vyplaceny odměny z veřejných prostředků, 3) kolika zaměstnancům Ústavu byly v roce 2014 vyplaceny odměny v souhrnné výši od 30.000,- Kč, čerpané z veřejných prostředků, přičemž všechny požadované údaje byly žalobci poskytnuty dne 7. 5. 2015, se povinný subjekt rozhodl přistoupit k provedení textu proporcionality.
3. Pokud jde o přezkum samotného testu proporcionality, ředitelka žalovaného se plně ztotožnila se závěry uvedenými v rozhodnutí povinného subjektu. Uvedla, že v případě testu vhodnosti bylo dostatečně uváženo a rozvedeno, zda jedině omezením práva na ochranu soukromí konkrétních zaměstnanců tím, že bude žalobci sdělena konkrétní výše odměny spolu s uvedením jejich základních osobních údajů, bude dosaženo vytčeného cíle InfZ, a to zájmu na transparentnosti hospodaření veřejné sféry, zájmu na řádné kontrole a informovanosti veřejnosti o tom, jak je s veřejnými prostředky nakládáno. Poukázala dále na to, že v případě zaměstnanců č. 7, 9, 11, 14, 20 a 22 se jedná o běžné nevýzkumné nebo výzkumné pracovníky, popř. o vedoucí pracovníky, kteří nemají pravomoc rozhodovat o nakládání s veřejnými prostředky, tudíž není dán veřejný zájem na tom, aby byly poskytovány informace o osobních údajích těchto zaměstnanců. Účel InfZ je naplněn již poskytnutím/zveřejněním souhrnných údajů za všechny zaměstnance povinného subjektu, popř. poskytnutím informace o odměnách jednotlivých zaměstnanců, avšak v anonymizované podobě.
4. I podle testu potřeby je poskytnutí souhrnných informací o odměnách zaměstnanců povinného subjektu, popř. poskytnutí anonymizovaných informací, způsobem, kterým lze dosáhnout požadovaného cíle, aniž by bylo zasaženo základní právo na ochranu lidské důstojnosti a soukromí dotčených zaměstnanců.
5. K testu poměrování závažnosti jednotlivých v kolizi stojících práv, závažnosti jejich možného porušení a z toho plynoucích důsledků se ředitelka žalovaného rovněž ztotožnila se závěrem povinného subjektu, že sdělení výše odměny konkrétních osob představuje závažný zásah do soukromí těchto fyzických osob, neboť jakmile by došlo k poskytnutí těchto informací a zejména k jejich následnému zveřejnění dle § 5 odst. 3 InfZ, staly by se tyto informace veřejně dostupnými, a to kdykoli a komukoli a nelze počítat s tím, že by z tohoto „veřejného prostoru“ zmizely. Nelze rovněž pominout i důsledky možné diskriminace uvedených zaměstnanců, popř. nutnost ochrany jejich vlastnického práva.

6. K námitce, že ve výroku rozhodnutí povinného subjektu není plně a správně citován předmětný bod č. 1 žádosti (neuvedení zaměstnance č. 13), ředitelka žalovaného uvedla, že šlo o zřejmou nesprávnost, a proto bylo podle § 70 správního řádu vydáno opravné usnesení.
7. Konstatovala dále, že poskytnutí osobních údajů jednotlivých zaměstnanců nemá pro žalobce z pohledu kontroly nakládání s veřejnými prostředky žádnou přidanou hodnotu. V tomto ohledu se nejedná o svévolný výklad práva, ale o využití možnosti ochrany práva na lidskou důstojnost a soukromí dotčených zaměstnanců, kterou poskytuje citované rozhodnutí NSS. Toto rozhodnutí nelze vykládat v tom smyslu, že žalobce má ničím neomezené právo na informace, navíc uplatňované šikanózním způsobem. Nelze rovněž připustit, aby tito zaměstnanci byli vystaveni následnému svévolnému nakládání s jejich osobními údaji (žalobce sám uvedl, že údaje budou sloužit pro srovnávací analýzu odměňování pracovníků českých výzkumných vzdělávacích institucí).
8. Byť je žalobce promováním historikem, nemá zejména potřebné znalosti a zkušenosti s každodenní prací jednotlivých zaměstnanců, a nemůže tudíž bez dalšího provést hodnocení splnění jejich pracovních úkolů, resp. přiměřenosti celoroční výše jejich odměn. I v tomto ohledu se ředitelka žalovaného ztotožnila s rozhodnutím povinného subjektu.
9. K námitce ohledně zdůraznění skutečnosti, že dotčení zaměstnanci nejsou veřejně činnými osobami, ředitelka žalovaného uvedla, že tito zaměstnanci jsou si vědomi toho, že se na ně mohou vztahovat příslušná ustanovení InfZ, stejně tak jsou seznámeni se závěry NSS v tom smyslu, že jim v odůvodněných případech není odepřeno právo na ochranu lidské důstojnosti a soukromí, přičemž je zřejmé, že u těchto zaměstnanců, kteří nejsou veřejně činnými osobami, je zájem na poskytnutí informací o jejich totožnosti nepoměrně nižší.
10. Ředitelka žalovaného dále zdůraznila, že povinný subjekt neodůvodnil neposkytnutí informací tím, že žalobce nepředložil žádné důkazy, pouze konstatoval, že po provedení testu proporcionality není dán žádný další důvod k tomu, aby byla dána přednost právu na informace.
11. Pokud jde o důvod odmítnutí žádosti, jímž byl nepřiměřený výkon práva na informace, ředitelka žalovaného uvedla, že ze správních spisů a z podaného odvolání je zřejmé, že se z pohledu povinného subjektu jedná o šikanózní výkon tohoto práva ze strany žalobce.
12. Žalobci byly poskytnuty všechny požadované informace, tj. celková výše odměn, které povinný subjekt vyplatil svým zaměstnancům v roce 2014, počet zaměstnanců, kterým byly v roce 2014 odměny vyplaceny, a dále souhrnná výše odměn jednotlivých zaměstnanců za rok 2014 (a to v požadované struktuře bez uvedení jména či funkce), přičemž až následně si žalobce vybral jen některé z těchto zaměstnanců a požadoval poskytnutí jejich základních osobních údajů. Pokud jde o žalobcem tvrzenou nečinnost, ze správních spisů je zřejmé, že žalobce podal své odvolání v rozporu se správním řádem, tudíž k těmto podáním povinný subjekt nemohl přihlížet. Předmětné jednání proto ředitelka žalovaného považuje za šikanózní výkon práva na informace, který nepožívá

právní ochrany, neboť povinný subjekt o všech žádostech rozhodl v souladu s právními předpisy a informace, na které měl žalobce nárok, žalobci poskytl.

13. V žalobě směřující proti napadenému rozhodnutí žalobce uvedl, že informace, o jejichž (ne)poskytnutí se jedná, se vztahují ke sdělení totožnosti celkem sedmi zaměstnanců povinného subjektu, jimž vedení této instituce podle odpovědi povinného subjektu vyplátilo finanční odměny z veřejných prostředků v nebývale vysoké výši, a to v jednotlivých případech v souhrnné výši 57.000,- Kč (zaměstnanec 7), 59.000,- Kč (zaměstnanec 9), 116.000,- Kč (zaměstnanec 11), 120.000,- Kč (zaměstnanec 13), 70.000,- Kč (zaměstnanec 14), 55.000,- Kč (zaměstnanec 20) a 68.000,- Kč (zaměstnanec 22). V prvním žalobním bodě žalobce namítl nezákonnost rozhodnutí z důvodu platné judikatury. Uvedl, že právní názor žalovaného o nutnosti provedení testu proporcionality není v souladu s platnou judikaturou. Z rozsudku NSS ze dne 22. 10. 2014 č.j. 8 As 55/2012-62 bez jakýchkoli pochybností vyplývá, že informační povinnost upravená v § 8b InfZ se vztahuje nejenom na platy, ale též mzdy a odměny zaměstnanců jakýchkoli povinných subjektů. Historický ústav AV ČR, v.v.i., je coby veřejná výzkumná instituce povinným subjektem ve smyslu InfZ. Uvedený rozsudek však oproti předchozímu stavu značně zúžil interpretační rámec povinných subjektů, pokud jde o poskytnutí údajů o platech a odměnách vyplacených zaměstnancům veřejných institucí z veřejných prostředků. Zároveň tento rozsudek zúžil skupiny zaměstnanců, u nichž je třeba test proporcionality vůbec provést.
14. Žalobce v odvolání poukázal na to, že konstatování povinného subjektu, že žalobce požaduje poskytnutí informací o odměnách zaměstnanců „kteří jsou dle svého pracovního zařazení považováni za tzv. řadové zaměstnance, tj. zaměstnance, kteří nevykonávají žádnou rozhodovací pravomoc povinného subjektu, za povinný subjekt nejednají v závažných záležitostech navenek, a ani nerozhodují o nakládání s veřejnými prostředky povinného subjektu“, bylo zjevně zavádějící, jelikož z jiného místa rozhodnutí povinného subjektu vyplývá, že v případě jednoho zaměstnance (č. 13), který byl v roce 2014 příjemcem odměny v celkové výši 120.000,- Kč, se nejedná o běžného nevýzkumného nebo výzkumného pracovníka, ani o vedoucího pracovníka, který nemá pravomoc rozhodovat o nakládání s veřejnými prostředky. U zaměstnance č. 13 se jedná o vedoucího pracovníka, který má pravomoc rozhodovat o nakládání s veřejnými prostředky. Uvedený rozsudek NSS v bodu č. 97 uvádí tyto skupiny zaměstnanců, jejichž platy (a odměny) se zásadně a bez dalšího (tj. bez provedení textu proporcionality) na žádost občanů poskytují. Jsou to mimo jiné všichni zaměstnanci v řídicích pozicích povinného subjektu. Přesto nebyla žalobci poskytnuta totožnost zaměstnance č. 13.
15. Žalobce dále namítl, že argumentace, podle níž jsou ostatní příjemci odměn pouze řadovými zaměstnanci, tj. zaměstnanci, kteří nevykonávají žádnou rozhodovací pravomoc povinného subjektu, za povinný subjekt nejednají v závažných záležitostech navenek, a ani nerozhodují o nakládání s veřejnými prostředky povinného subjektu, je z hlediska judikatury bezpředmětná. Žalobce v této souvislosti znovu odkázal na znění bodu 97 výše uvedeného rozhodnutí, v němž NSS stanovil zásadu, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se zásadně poskytují a jen výjimečně neposkytují. Současně poukázal na bod 98 tohoto rozsudku, v němž NSS vymezil okruh zaměstnanců, u kterých přichází v úvahu provedení testu proporcionality s tím, že se jedná zásadně jen o

osoby vykonávající u povinného subjektu činnost pomocné nebo servisní povahy. Presumpce, podle níž by se u těchto zaměstnanců mělo jednat o osoby vykonávající takovou činnost, neodpovídá skutečnosti, neboť tito zaměstnanci jsou odměňováni jednak vysokými odměnami, jednak z přehledu vyplacených odměn vyplývá, že se jedná o nejvyšší odměny, které povinný subjekt v roce 2014 vyplatil všem svým zaměstnancům. Podle žalobce je absurdní představa, že by příjemci právě těchto nejvyšších odměn měli být zaměstnanci vykonávajícími pouze činnosti pomocné nebo servisní povahy. Žalobce rovněž poukázal na tvrzení, které zaznělo na osobní schůzce žalobce s povinným subjektem, že u všech předmětných zaměstnanců se jedná o autory či zpracovatele díla „Akademický atlas českých dějin“ vydaného v roce 2014. Tato informace podle žalobce potvrzuje, že se u těchto zaměstnanců jedná o výzkumné (akademické) pracovníky povinného subjektu, tedy o historiky, kteří provádějí činnosti, jež jsou hlavním úkolem povinného subjektu.

16. Jako svévolný výklad práva žalobce označil tvrzení žalovaného, že účel InfZ je naplněn již poskytnutím/zveřejněním souhrnných údajů za všechny zaměstnance, popřípadě poskytnutím informace o odměnách jednotlivých zaměstnanců, avšak v anonymizované podobě, neboť poskytnutí osobních údajů jednotlivých zaměstnanců nemá pro žalobce žádnou přidanou hodnotu. Podle § 8b odst. 3 InfZ se o příjemcích veřejných prostředků poskytují bez kolize s § 8a InfZ jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.
17. K argumentaci, že zaměstnanci – příjemci nadstandardně vysokých odměn by mohli být vystaveni následnému svévolnému nakládání s jejich osobními údaji, žalobce uvedl, že některé povinným subjektem poskytnuté údaje skutečně využil k sestavení srovnávací analýzy o odměňování zaměstnanců u institucí uvedeného typu (písemnou analýzu poskytl dne 29. 5. 2015 Nejvyššímu kontrolnímu úřadu), jednalo se však pouze o souhrnné údaje vztahující se k odměňování pracovníků povinného subjektu, nikoli o údaje za jmenovitě uvedené jednotlivé pracovníky. Jistě lze mít za to, že poskytnutí fundovaných podkladů Nejvyššímu kontrolnímu úřadu nepředstavuje zneužití práva na informace, nýbrž naopak je takové jednání zcela v souladu s prvotní motivací, proč zákonodárce rozhodl o vydání InfZ, tedy se snahou umožnit občanskou kontrolu veřejného hospodaření.
18. Žalobce má za to, že kromě výše uvedeného lichého argumentu ředitelka žalovaného neuvedla žádné další argumenty, které by mohly ospravedlnovat podezření, že údaje o totožnosti příjemců finančních odměn by mohly být zneužity. Konstatoval, že z hlediska demokratického typu zřízení České republiky je zásadně nepřípustné a priori předpokládat, že určitý žadatel o informace naloží s poskytnutými informacemi nezodpovědně a hodlá je zneužívat. Zdůraznil, že nikdy žádné osobní či jiné údaje poskytnuté mu na základě InfZ nezneužil. Upozornil na obecnou právní zásadu, že veřejnost je dostatečně způsobilá k tomu, aby mohla s poskytnutými informacemi naložit zodpovědně. Jen pokud by konkrétní osoby takto nečinily, mohly by nastat sankce různého druhu.
19. Žalobce rovněž zdůraznil, že nikdy nežádal o poskytnutí údajů o totožnosti a výši odměn všech zaměstnanců. Jeho zájem se zaměřuje pouze na vybranou skupinu, přičemž výše

poskytnuté odměny je v daném případě kritériem výběru. Pokud se ředitelka žalovaného ztotožnila se závěry prvoinstančního rozhodnutí, že „*hodnocení splnění pracovních úkolů jsou oprávněni a povinni provádět pouze vedoucí zaměstnanci povinného subjektu*“, a pokud uvedla, že „*byť je žalobce promováným historikem, nemá zejména potřebné znalosti a zkušenosti s každodenní prací jednotlivých zaměstnanců*“, rovná se takové vyjádření pokusu vyjmout povinný subjekt z občanské kontroly hospodaření s veřejnými prostředky a autoritativně a v rozporu s ústavně zaručenými principy demokratického státu reklamuje posuzování nakládání s veřejnými prostředky v oblasti poskytování finančních odměn výhradně jako doménu vedení dané instituce. Tímto postupem by však došlo k faktickému suspendování občanské kontroly, resp. platnosti InfZ v uvedené oblasti. Žalobce je postgraduálně vzdělaným historikem, až do června 2015 dlouhodobě působícím v rámci výzkumně-vzdělávacích institucí České republiky, a nepochybně tedy disponuje potřebnou kvalifikací.

20. Je-li tomu tak, že finanční odměny se poskytují za konkrétní mimořádné výkony a výsledky, je důvodně možno mít za to, že se v případě povinného subjektu vzhledem k úkolům této veřejné výzkumné instituce bude převážně jednat o takové výkony a výsledky, které jsou veřejně přístupné (knihy, články v časopisech, elektronické databáze, veřejné přednášky aj.). V daném případě se údajně, podle ústního ujištění ředitelka žalovaného, jedná o odměny poskytnuté v dané nadstandardní výši za zpracování jednoho konkrétního díla. Odpovídá-li tato informace skutečnosti, nemůže být sporu o tom, že veřejné prostředky vynaložené na zpracování tohoto díla se mohou stát legitimním objektem zájmu občanské kontroly nad hospodařením veřejné sféry. Je-li vedení Ústavu přesvědčeno o tom, že dané odměny byly poskytnuty oprávněně a přiměřeně, není důvodu, aby překáželo poskytnutí příslušných údajů, které umožní výkon veřejné kontroly nad vhodností jeho činnosti na tomto úseku.
21. Ve druhém žalobním bodě se žalobce vymezil vůči závěru o šikanózním výkonu práva. Shrnl, že právní argumentace žalované se vyznačuje eklatantním ignorováním platného práva, ačkoli jsou příslušné právní normy a zejména relevantní judikatura formulovány poměrně explicitně. Ředitelka žalovaného je vedena snahou zásadně zpochybnit serióznost a osobní integritu osoby žalobce. K argumentaci, že podal povinnému subjektu v roce 2015 celkem osm žádostí, namítl, že k podání jeho žádostí o poskytnutí informací ho vedly vždy konkrétní důvody. Rozhodně odmítl, že by se mu jednalo o jakékoli šikanování či zneužití práva. Motivací žalobce bylo 1. sestavení srovnávací analýzy a její poskytnutí Nejvyššímu kontrolnímu úřadu; v případě zvlášť nápadného vybočení od obvyklé výše odměňování některých zaměstnanců zjištění daných okolností; 2. konkrétní případ porušení Etického kodexu některými vedoucími pracovníky povinného subjektu (t.č. žalobce připravuje podání určené Komisi pro etiku vědecké práce AV ČR); 3. zjevné nesrovnalosti při výkonu agendy InfZ u povinného subjektu, jichž se žalobce stal svědkem v rámci vyřizování (nevyřizování) jeho žádostí. Bezsporně se jednalo o požadování takových informací, které přímo souvisely se žalobcovou snahou o získání informací uvedených výše.
22. Žalobce jako příklad obstrukcí ze strany ředitelky žalovaného uvedl, že nebylo vyřízeno jeho odvolání ve věci (jiné) žádosti ze dne 20. 6. 2015. Žalobci bylo povinným subjektem sděleno, že odvolání bylo podáno v rozporu se správním řádem.

23. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítl nezákonnost napadeného rozhodnutí z formálního důvodu, který spatřuje ve skutečnosti, že rozhodnutí povinného subjektu posuzovala (o odvolání rozhodla) tatáž osoba, která vydala prvoinstanční rozhodnutí. Dle žalobce se jedná o porušení principu přezkoumatelnosti správních rozhodnutí. Vystupuje-li jako odvolací orgán tatáž osoba, která již podepsala původní (prvoinstanční) rozhodnutí, nelze tento postup považovat za nezávislé a objektivní posuzování předmětné věci a InfZ zaručené právo občana na podání odvolání proti vydaným rozhodnutím ztrácí tímto de facto svůj smysl. Žalobce se domnívá, že odvolacím orgánem v rámci působnosti InfZ je vzhledem k přesnému vymezení působnosti dozorčí rady žalovaného v zákoně č. 341/2005 Sb., o veřejných výzkumných institucích (dále jen „zákon č. 341/2005 Sb.“) dozorčí rada a nikoli ředitelka žalovaného. To platí zejména pro případ, že prvoinstanční rozhodnutí povinného subjektu je podepsáno přímo nejvyšším představitelem povinného subjektu, nikoli třeba vedoucím jednoho z jeho organizačních útvarů.
24. Případná námitka, že je vinou žalobce, že své odvolání adresoval nesprávnému nadřízenému orgánu, by zajisté neobstála, jelikož s ohledem na znění § 16 odst. 2 InfZ a dále i s ohledem na zásady zakotvené v § 88 správního řádu je předkládání podaného odvolání věcně a místně příslušnému nadřízenému orgánu výlučně v kompetenci orgánu I. stupně. Tento prvoinstanční orgán má plnou odpovědnost za to, zda postupuje odvolání takovému odvolacímu orgánu, jenž bude v rámci možného následujícího soudního přezkumu uznán za v daném případě oprávněný nadřízený orgán.
25. Žalobce poznamenal, že s ohledem na to, že již čeká více než půl roku na poskytnutí žádaných informací, očekává, že soud rozhodne o oprávněnosti či neoprávněnosti poskytnutí žádaných informací a nevrátí toto posouzení znovu povinnému subjektu, jelikož by tím došlo k nepřípustnému prodloužení faktického stavu odepření žádaných informací. Nad rámec žaloby pak upozornil na okolnost, že počínání povinného subjektu se vyznačovalo v souvislosti se snahou žalobce důkladně vyjasnit okolnosti rozdávání nadstandardně vysokých finančních odměn některým zaměstnancům, neetického postupu proti určitým zaměstnancům a vyřizování agendy InfZ takovou mírou nepoctivosti a nezákonnosti, že jsou tím zakládány důvody k trestněprávnímu postihu zodpovědných osob. Stejně tak se může daný případ jevit relevantním pro orgány zkoumající správnost hospodaření s veřejnými prostředky, a to jednak s ohledem na nebývale vysokou výši některých finančních odměn, jednak s ohledem na to, že ředitelka žalovaného ve snaze za každou cenu odeprít žalobci právo na poskytnutí informací o totožnosti příjemců těchto odměn vynaložila vysokou finanční částku na externě objednané právní služby.
26. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby. Ve vyjádření k žalobě k jednotlivým žalobním bodům uvedl následující:
27. K námitce stran provedení testu proporcionality žalovaný setrval na názoru prezentovaném jak v rozhodnutí povinného subjektu, tak v napadeném rozhodnutí. Možnost provádět test proporcionality dovodil nejen ze samotného znění rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 22.10.2014 č.j. 8 As 55/2012-62, ale i z komentářové literatury a dalších rozhodnutí soudů. Konkrétně odkázal na komentář k InfZ (Furek A., Rothanzl, L., Jirovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1.

vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 6 s. a násl.), podle kterého je při řešení sporných případů potřeba akcentovat ústavní úpravu, neboť základní ustanovení o mezích práva na informace obsahuje právě ona. V komentáři je odkazováno na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 1885/09. Jako limitační klauzule při poskytování informací orgány veřejné správy se uplatní čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, dle kterého lze právo vyhledávat a šířit informace omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých. Obdobné ustanovení obsahuje i ustanovení čl. 10 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle citované literatury je tak třeba vždy v konkrétní věci zkoumat, zda jsou naplněny podmínky citovaných ustanovení Listiny základních práv a svobod a Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a to především ve smyslu materiální podmínky nezbytnosti omezení základního práva na informace. Dle názoru žalované se v posuzovaném případě skutečně jedná o střet dvou základních práv podle Listiny základních práv a svobod, a sice práva na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a práva na ochranu lidské důstojnosti a soukromí podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Podle komentáře ke kolizi dvou ústavních práv dochází v případě, kdy požadovaná informace je údajem o soukromém životě jednotlivce, a existuje tak ústavní aspekt jeho ochrany ve smyslu čl. 17 odst. 1, popřípadě čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, ale současně se jedná o informaci, na jejíž znalosti existuje ze strany veřejnosti veřejný zájem. Údaj o mzdě/platu naplňuje znaky údaje o soukromém životě jednotlivce, neboť poskytuje obraz o jeho majetkové sféře.

28. Podle nálezů Ústavního soudu kolizi těchto práv je třeba řešit vždy s ohledem na konkrétní okolnosti každé věci. Podle rozhodnutí NSS č.j. 1 As 78/2014-41 jsou k uvedeným limitům omezení práva na informace povinny přihlížet i správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, což znamená, že i tyto orgány musí prioritně usilovat o ústavně konformní výklad InfZ. Podle aktuální judikatury by měl být tzv. test proporcionality prováděn v případě, kdy je formálně dán zákonný důvod pro odmítnutí žádosti, ale rovněž existuje veřejný zájem na poskytnutí informace, který v konkrétním případě převáží. Autoři komentáře k InfZ dovodili, že princip proporcionality se logicky musí uplatnit i opačně, tedy i v situaci, v níž by právo na informace mohlo zasáhnout do jiného ústavně zaručeného práva takovým způsobem, jenž by ústavní rozměr tohoto práva mohl narušit či vyloučit. V krajním případě pak může vést k tomu, že i přes existenci zákonného podkladu pro poskytnutí určité informace by její sdělení bylo protiústavní a jako takové nepřipustné.
29. Ani předmětné rozhodnutí rozšířeného senátu NSS nedává jednoznačnou odpověď, nakolik se jeho závěry mohou vztahovat na informace o mzdách zaměstnanců veřejných institucí, neboť zde uvedené skupiny zaměstnanců se dají spíše aplikovat na správní orgány, které vykonávají tzv. vrchnostenskou správu. V případě Ústavu se jedná o specifický typ veřejné instituce, a je sporné, zda NSS zamýšlel, aby se nemožnost provedení testu proporcionality týkala i zaměstnanců veřejných výzkumných institucí. V Ústavu pracují a jsou odměňováni i tzv. nevýzkumní pracovníci (nepodílejí se na činnosti, která je hlavním úkolem subjektu), ale zároveň není možné je podřadit pod zaměstnance, kteří by vykonávali činnosti pouze pomocné nebo servisní povahy. V úvahu je třeba vzít i možné riziko porušení principu rovnosti a zákazu diskriminace mezi jednotlivými zaměstnanci povinného subjektu. Pokud jde o samotný test

proporcionality, žalovaný odkázal na jeho provedení tak, jak je popsáno v jednotlivých rozhodnutích, přičemž byly splněny všechny náležitosti požadované zejména judikaturou Ústavního soudu.

30. K námitce brojící proti závěru o šikanózním výkonu práva žalovaný předně zmínil rozsudky NSS č.j. 9 Ans 7/2012-56 či č.j. 6 As 68/2014-21, jakož i shora uvedený rozsudek rozšířeného senátu NSS s tím, že tento důvod pro odmítnutí žádosti judikatura obecně připouští. I autoři citovaného komentáře k InfZ uvádějí, že zneužití práva na informace může být chápáno jako specifický důvod pro odmítnutí žádosti o informace, i když sám InfZ výslovně neupravuje zneužití práva na informace jako důvod pro odmítnutí žádosti. Z agendy vyřizování žádostí o poskytnutí informací dle InfZ je žalovanému známo, že u všech žádostí je žalobce veden snahou dehonestovat a poškodit vedení Ústavu a najít jakékoli tvrzené manažerské selhání, o čemž svědčí zejména počet a předmět příslušných žádostí, které jsou specifikovány jak v rozhodnutích povinného subjektu, tak zejména v žalobě. Z textu žádostí ve spojení s argumentací žalobce je zřejmé, že se žalobce snaží vyhledat jakékoliv případné pochybení zástupců Ústavu při jeho vedení, a to s cílem vynutit si odvolání žalobci „nepohodlných“ osob v čele Ústavu. Tato snaha pak v případě odměn jednotlivých zaměstnanců může v konečném důsledku poškodit legitimní zájmy těchto zaměstnanců. Žalovaný poukázal na článek, jenž v Lidových novinách publikoval statutární zástupce ředitelky žalovaného, v němž byla vyjádřena konstruktivní kritika článku žalobce v časopisu Týden. Po této kritice se žalobce začal soukromě obracet na docenta N. a prof. S., neboť se nedokázal vyrovnat s možností opačného odborného názoru. Žalovaný podotkl, že k takovému šikanóznímu chování žalobce nedošlo poprvé, a pro ilustraci odkázal na článek v deníku referendum, kde si paní K. V. dovolila s žalobcem věcně polemizovat a žalobce si poté u Ústavu pro studium totalitních režimů vyžádal informace o tom, zda je paní K. V. zaměstnankyní tohoto ústavu, a pokud ano, jaká je výše jejích odměn.
31. Dle veřejně dostupných informací se žalobce se žádostí o výši odměn obrátil i na jiné povinné subjekty, nicméně jen a pouze v případě Ústavu se dožadoval výslovného uvedení jmen a příjmení některých zaměstnanců, byť i u jiných subjektů dosáhli někteří zaměstnanci hranice 30.000,- Kč. Tam však žalobci postačily pouze informace o souhrnné výši odměn a anonymizované uvedení jednotlivých výši odměn.
32. Žalovaný zdůraznil, že dne 7. 5. 2015 byly žalobci poskytnuty všechny požadované informace, přičemž až následně si žalobce vybral některé z těchto zaměstnanců a požadoval poskytnutí jejich základních osobních údajů. Je minimálně podivné, proč si žalobce vybral jen některé z uvedených zaměstnanců, pokud měl pevně stanovenou hranici a vše činí údajně v zájmu veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky, na jejíž výkon navíc nemá žádný vliv okolnost, zda jsou či nejsou identifikovány osoby, u kterých to žalobce požaduje. I to svědčí o zjevném zneužití práva na informace.
33. Žalobce se v témže roce obrátil i na Ústav pro soudobé dějiny AV ČR, žádal o poskytnutí totožných informací, nicméně se spokojil toliko s informací, že žádnému ze zaměstnanců nebyly poskytnuty odměny nad 30.000,- Kč a již dále nepožadoval poskytnutí informací o zaměstnancích, kteří obdrželi nadtarifní složky mzdy, byť finanční objem na tyto složky mzdy činil v roce 2014 590.000,- Kč. Obsahově stejnou žádostí se zabývala i samotná

Akademie věd ČR, žalobce se v tomto případě spokojil pouze s anonymizovanou informací a již dále nepožadoval základní osobní údaje těchto zaměstnanců. Obdobně i Grantová agentura České republiky se musela zabývat totožnou žádostí žalobce, ale ani v tomto případě žalobce nepožadoval uvedení základních osobních údajů u zaměstnanců, kteří obdrželi odměny vyšší než 30.000,- Kč. Pro úplnost žalovaný odkázal na argumentaci žalobce obsaženou v žalobě, kde sám uvádí, že k provedení srovnávací analýzy o odměňování skutečně postačilo pouze uvedení souhrnných údajů o odměnách. Žalovaný se proto domnívá, že tímto se žalobce pouze snaží zastírat svůj skutečný úmysl.

34. Žalovaný dále odkázal na názor NSS, který zdůraznil, že právo na informace není bezbřehé a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Tomu konvenuje i závěr Ústavního soudu v usnesení ze dne 18. 12. 2002 sp. zn. III. ÚS 156/02, podle něhož „právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti.“
35. K námitce určení nadřízeného orgánu ve smyslu InfZ žalovaný uvedl, že je primárně nutno postupovat podle § 178 správního řádu, kdy podle odstavce 1 tohoto ustanovení se nadřízený orgán určuje postupně podle tří kritérií, a to stanovení zvláštním zákonem, rozhodování o odvolání a vykonávání dozoru. Ani jedno z těchto kritérií nelze použít. Zvláštní zákon č. 341/2005 Sb., neurčuje nadřízený správní orgán, ani výslovně nestanoví pravomoc nějakého orgánu rozhodovat o odvolání nebo vykonávat dozor.
36. Funkčními vazbami v režimu zákona o informacích se zabýval NSS v rozsudku ze dne 18. 9. 2007 sp. zn. 6 As 28/2007, v němž akcentoval úmyslné „odsazení“ veřejného ústavu jako osamostatněné organizační jednotky od svého zřizovatele, aby mu bylo umožněno samostatné odborné vyřizování správních úkolů, přičemž míra samostatnosti ústavu tak spočívá v míře „odsazení“ veřejného ústavu od svého zřizovatele. Samotný zákon č. 341/2005 Sb., upravuje v § 15 působnost zřizovatele, a to pouze taxativním výčtem, přičemž tento subjekt má pouze dílčí oprávnění. Z tohoto výčtu nelze žádným způsobem dovodit jakýkoli vztah nadřízenosti a podřízenosti mezi veřejnou výzkumnou institucí a jejím zřizovatelem. Pokud tak není v tomto taxativním výčtu uvedeno oprávnění zřizovatele rozhodnout o odvoláních, popř. oprávnění vykonávat dozor, nelze dovozovat tuto pravomoc nad rámec textu zákona, popř. přímo v jeho rozporu, neboť pokud by bylo úmyslem zákonodárce, aby zřizovatel byl instančně nadřazeným subjektem k veřejným výzkumným institucím, tento záměr by výslovně uvedl v ustanovení § 15 zákona č. 341/2005 Sb. Ani zřizovací listina neobsahuje žádná zvláštní oprávnění zřizovatele. Struktura veřejné výzkumné instituce tak, jak je definována v zákoně č. 341/2005 Sb., rovněž odpovídá vytvoření samosprávného subjektu nezávislého na svém zřizovateli. Pokud tedy jde o veřejnou instituci sui generis, nelze aplikovat § 178 správního řádu. V souladu s § 20 odst. 5 InfZ proto o odvolání žalobce rozhodla ředitelka žalovaného.
37. K tvrzení žalobce, že odvolacím orgánem by měla být dozorčí rada Ústavu, žalovaný poznamenal, že tento orgán vykonává pouze dohled nad činností a hospodařením veřejné výzkumné instituce, nicméně se nejedná o požadovaný dozorový, dohledový správní orgán ve smyslu § 178 správního řádu, resp. nejde vůbec o správní orgán definovaný správním řádem. Dozorčí rada je toliko orgán, který tvoří součást veřejné výzkumné instituce. Působnost dozorčí rady veřejné výzkumné instituce je rovněž vymezena

taxativně, tudíž ani v tomto případě nelze dovozovat možnost tohoto subjektu rozhodovat o odvoláních dle InfZ. Žalovaný podotkl, že v případě rozhodování o odvolání ve smyslu InfZ existuje ustálená praxe všech ústavů Akademie věd, kdy v odvolacím řízení vždy rozhoduje ředitel veřejné výzkumné instituce ve smyslu § 20 odst. 5 InfZ. Navíc sám zřizovatel svým přípisem ze dne 24. 7. 2015 odmítl o odvolání žalobce rozhodovat, a to s odkazem na svoji nepříslušnost. Pokud by platila premisa vyslovená žalobcem, že odvolacím orgánem ve smyslu InfZ není ředitelka žalovaného, pak by šlo o rozhodnutí nicotné, přičemž v takovém případě by měl žalobce žalovat na nečinnost jím tvrzeného odvolacího orgánu a nikoli žádat, aby bylo povinnému subjektu uloženo poskytnutí požadovaných informací.

38. K dílčí námitce žalobce, že se u zaměstnanců Ústavu jednalo o nadstandardně vysoké odměny, žalovaný zdůraznil, že z analýzy jednotlivých mzdových nákladů za poslední roky vyplývá, že mzdové náklady, jejichž součástí jsou i odměny zaměstnanců, nebyly v porovnání s minulými lety nijak excesivní.
39. K žalobcem tvrzené trestněprávní relevanci případu pak žalovaný uvedl, že nejsou splněny znaky trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby, neboť žalobce nepředložil relevantní důkazy zejména o úmyslu ředitelky žalovaného zneužít svoji pravomoc, ani to, o jakou pravomoc mělo jít. Obecně nelze zneužít pravomoc tím, že bude využito právo na poskytnutí právní pomoci, resp. na konzultaci složitějšího případu s advokátem. Žalovaný má legitimní právo požádat ve složitých případech o právní pomoc. Nedisponuje žádným právním oddělením, ani nezaměstnává žádného právníka, tudíž nemá jinou možnost, než se obrátit na externího poskytovatele právních služeb.
40. Obecně k hospodaření Ústavu žalovaný podotkl, že podle výsledků výročních zpráv o činnosti a hospodaření za roky 2012, 2013, 2014 nebyly shledány žádné nedostatky v hospodaření a dle zprávy auditora příslušná účetní závěrka podávala věrný a poctivý obraz aktiv a pasiv žalovaného, nákladů a výnosů a výsledku hospodaření této instituce v souladu s českými předpisy.
41. Žalovaný závěrem zmínil, že v letech 2012, 2013 a 2014, tj. do doby, kdy se na něj začal obracet žalobce, neodmítl poskytnout žádnou informaci, o kterou byl požádán, a rovněž v těchto letech neneviduje žádnou stížnost na postup při vyřizování žádosti o informace ve smyslu § 16a InfZ.
42. V replice k vyjádření žalovaného žalobce konstatoval, že žalovaný neuvedl nic podstatného, k čemu by se žalobce v žalobě již nevyjádřil. Zdůraznil, že předmětem žádosti byly výlučně finanční odměny od 55.000,- Kč do 120.000,- Kč, přičemž se jeví krajně nepravděpodobným, že by odměny takové výše byly poskytnuty nevýzkumným pracovníkům. Pokud by tomu tak nicméně bylo, bylo by to přinejmenším atypické.
43. Žalovaným použité citace z judikatury NSS týkající se šikanózního využití práva na informace, resp. jeho zneužití, jsou dle žalobce prezentovány, aniž by žalovaný zároveň fundovaně dokládal, že je lze aplikovat na osobu žalobce. Žalovaný totiž nijak konkrétně neuvedl, čím by vyhovění žádosti mohlo poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž finančních odměnách má být informováno, např. jejich šikanováním, vydíráním,

vyprovokováním vůči nim nenávist apod. Rovněž nedoložil, proč by poskytnutí žádaných informací bylo v rozporu se smyslem a účelem InfZ a ústavně zaručeným právem na informace.

44. Za nepodložené tvrzení označil žalobce vyjádření, že je veden snahou dehonestovat a poškodit vedení Ústavu a najít jakékoli manažerské selhání. Dle žalobce se jedná o podsouvání úmyslů, které nikdy neměl a ani v současnosti nemá.
45. Žalobce dále označil za zkreslený a částečně nesprávný způsob, kterým ředitelka žalovaného uvedla informace ohledně jedné veřejné polemiky mezi doc. PhDr. J. N., CSc., statutárním zástupcem ředitelky žalovaného a žalobcem, která se odehrála na jaře roku 2015. Žalobce má za to, že celá tato kauza je pro posouzení předmětné věci zcela irelevantní. O údaje o odměňování zaměstnanců ve veřejných výzkumných institucích v humanitním vědeckém sektoru měl zájem, jelikož je hodlal následně použít pro sestavení analýzy o aktuální praxi poskytování odměn v některých oblastech státní správy ČR. Skutečnost, že žalobce požádal pouze žalovaného o poskytnutí totožnosti některých příjemců finančních odměn, lze vysvětlit relativně lapidárně tím, že všechny ostatní instituce, které v rámci uvedeného průzkumu oslovil, mu žádané informace poskytly bez dalšího a žalobce neshledal v poskytnutých údajích nic závažného, co by vyvolalo podezření ze zneužití nástroje finančního odměňování zaměstnanců. Pouze v případě Ústavu žalobce zjistil poměrně nápadný rozdíl mezi mediánem odměn vyplacených v roce 2014 a výší některých odměn. Záměr zjistit podrobnosti o praxi odměňování zaměstnanců Ústavu se jeví tudíž jako zcela odůvodněný a legitimní. Rovněž skutečnost, že žalobce si nevyžádal informace o totožnosti zaměstnanců AV ČR a Grantové agentury ČR, kteří obdrželi odměny přesahující částku 30.000,- Kč, lze vysvětlit tím, že u obou těchto institucí se nejedná o veřejné výzkumné instituce. Zatímco instituce jako je Ústav zaměstnávají převážně badatele, Kancelář AV ČR a Grantová agentura ČR zaměstnávají převážně právníky a odborníky na úseku účetnictví, managementu a ekonomie. Jen okrajově zaměstnávají též výzkumné zaměstnance z humanitní vědecké oblasti, resp. nezaměstnávají takové zaměstnance vůbec.
46. V duplice, kterou reagoval na žalobcovu repliku, žalovaný uvedl, že nikdy nezpochyboval, že je veřejnou výzkumnou institucí zřízenou na základě zákona č. 341/2005 Sb., a dále že je povinným subjektem ve smyslu InfZ. Poukazoval pouze na to, že se v jeho případě jedná o veřejnou instituci sui generis a nikoli o typický správní orgán vykonávající tzv. vrchnostenskou správu, na který cílí citovaná judikatura NSS, zejména tzv. platový rozsudek rozšířeného senátu. Proto byl oprávněn přistoupit k provedení testu proporcionality. V Ústavu jsou zaměstnání a odměňování i tzv. nevýzkumní pracovníci, což je skupina zaměstnanců, na které uvedené rozhodnutí NSS nepamatuje, a i z tohoto důvodu bylo jeho povinností provést test proporcionality.
47. Jednou ze základních zásad pracovněprávních vztahů ve smyslu § 1a zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce je zásada rovného zacházení se zaměstnanci a zákaz jejich diskriminace. Podle § 16 odst. 1 zákoníku práce jsou zaměstnavatelé povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi zaměstnanci, pokud jde o jejich odměňování za práci a o poskytování jiných peněžitých plnění a plnění peněžité hodnoty. Ústav tak nemůže bez dalšího odmítnout udělit odměnu jen z toho důvodu, že se nejedná o výzkumného

pracovníka, neboť podmínky pro poskytnutí odměny např. za splnění mimořádného nebo zvlášť významného úkolu nebo za vynikající výsledky soustavné práce mohou být splněny jak u tzv. výzkumných pracovníků, tak i u ostatních zaměstnanců. Žalobce srovnávací analýzu o aktuální praxi poskytování odměn nepředložil a rovněž nepředložil odpovědi ostatních dotčených veřejných výzkumných institucí, u kterých se dotazoval na výši odměn. Zdůraznil, že se v daném případě jednalo o standardní výše odměn, přičemž je třeba vzít v úvahu, že se dle požadavku žalobce jednalo o souhrnné výše odměn jednotlivých zaměstnanců za rok 2014, nikoli o odměny jednorázové.

48. Pokud jde o šikanózní výkon práva, žalovaný připomněl, že na úmysl žalobce mohou ukazovat pouze vnější okolnosti (počet a obsah většího množství žádostí žalobce o poskytnutí informací, kontext předmětné žádosti o poskytnutí odměn a chování žalobce).
49. Žalovaný dále shrnul okolnosti týkající se polemiky mezi statutárním zástupcem ředitelky žalovaného a žalobcem s tím, že bylo zcela legitimní a rovněž legální, aby se statutární zástupce vyjádřil ke kontroverzním úvahám žalobce, které byly medializovány v časopise Týden. Uvedená kauza dle názoru žalovaného potvrzuje, že žalobce se cítí být dotčen na svých právech a na svém renomé. Z textů žádostí o poskytnutí informací, které žalobce podal u žalovaného je jasné patrné, že žalobce není veden zájmem na kontrole jeho hospodaření, ale snahou dehonestovat a poškodit vedení Ústavu. Uvedené skutečnosti jasně a úplně dokládají šikanózní úmysly žalobce, které se snaží zastírat tvrzenou snahou o kontrolu nakládání s veřejnými prostředky.
50. K ústnímu jednání před soudem, které se konalo dne 24. 10. 2019, se žalobce nedostavil. Žalovaný při jednání navrhl zamítnutí žaloby. V podrobnostech odkázal na vyjádření k žalobě, dupliku a závěrečný návrh ze dne 21. 10. 2019, v němž nad rámec předchozích vyjádření poukázal na aktuální judikaturu Ústavního soudu.
51. Městský soud v Praze na základě podané žaloby přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů. V posuzované věci vyšel z následně uvedené právní úpravy:
52. Podle § 8b odst. 1 InfZ povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Podle odstavce 3 téhož zákonného ustanovení 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.
53. Po provedeném řízení soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
54. Žalobce v prvním žalobním bodě namítl, že právní názor žalované (*sic*) opřený o rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014 č.j. 8 As 55/2012-62 není v souladu s platnou judikaturou. Konkrétně namítl, že provedení testu proporcionality se nemůže dotýkat zaměstnanců uvedených v žádosti, neboť nešlo o zaměstnance vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy, nýbrž o výzkumné (akademické) pracovníky, tedy o historiky, kteří provádějí činnosti, jež jsou hlavním úkolem povinného subjektu.

55. Soud považuje za vhodné nejprve upozornit na rozsudek NSS ze dne 17. 5. 2018 č.j. 2 As 313/2017-56. V tomto rozhodnutí NSS formuloval následující právní větu: „Pro rozhodnutí Ústavního soudu, kterými dochází ke změně judikatury, platí, že působí v zásadě prospektivně, zároveň však platí, že je nelze opomenout tehdy, jedná-li se o řízení dosud neskončená, včetně těch, která dobíhají u správních soudů. Má-li právní názor v nálezu uvedený precedenční dopady, je obecně závazný při řešení typově shodných případů, což odpovídá principu předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci.“ V odůvodnění rozhodnutí NSS konstatoval, že „Ústavní soud se v nálezu (pozn. soudu - NSS se zabýval retroaktivní aplikací závěrů uvedených v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16) ztotožnil s vyjádřením *sua sponte* zaslaným prof. JUDr. A. G., CSc, který v řízení vystupoval jako *amicus curiae*. Toto vyjádření je obsahem nálezu (odst. 61, body 3-77) a je kritické k rozhodnutí rozšířeného senátu ve věci sp. zn. 8 As 55/2012.“ Dále uvedl, že „Ústavní soud nesouhlasil se závěrem rozšířeného senátu, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový test provedl již zákonodárce při formulaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak výslovně konstatoval, že 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.“
56. S ohledem na výše vyslovené závěry NSS soud považuje žalobní námitku za nedůvodnou. Povinný subjekt byl oprávněn test proporcionality provést, když i v intencích hledisek (podmínek) vymezených v rozhodné době zejména nálezovou judikaturou Ústavního soudu byl povinen zkoumat, zda lze základní právo omezit, střetne-li se s jiným základním právem či svobodou (viz žalovaným aplikovaný náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/98 ze dne 17.2.1999, či náleze sp. zn. IV. ÚS 1511/13 ze dne 20. 5. 2014). Ostatně ani NSS v inkriminovaném rozhodnutí ze dne 22. 10. 2014 č.j. 8 As 55/2012-62 korekci uplatnění § 8b InfZ za použití principu proporcionality (viz bod 86 rozsudku) *per se* nevyloučil.
57. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu se zákaz nadměrnosti zásahů do práv a svobod (zásada proporcionality) promítá do obligatorního hodnocení tří základních kritérií. Prvním z nich je princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti), dle něhož musí být příslušné opatření vůbec schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného statku. Dále se pak jedná o princip potřeby, dle něhož je povoleno použití pouze nejšetrnějšího – ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám – z více možných prostředků. Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (srov. např. náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/06 ze dne 1. 3. 2007).
58. V nálezu ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. IV. ÚS 1200/16 Ústavní soud v souladu s předchozím nálezem ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16, jímž byly podstatně revidovány teze NSS v otázce provádění testu proporcionality, shrnul, že: „(p)řed poskytnutím informací o platu a odměnách zaměstnance, vyžádaných žadatelem na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, je nezbytné provést test proporcionality a v jeho rámci

posoudit zejména, zda poskytnutí informací je klíčové pro výkon práva žadatele na svobodu projevu, přičemž je třeba zejména zkoumat, zda

- 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 poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“,*
- d) informace existuje a je dostupná.*

59. Ředitelka žalovaného v napadeném rozhodnutí aprobovala závěry, k nimž dospěl povinný subjekt v prvním stupni rozhodování. Provedení testu vhodnosti správní orgány obou stupňů uzavřely konstatováním, že poskytnutí osobních údajů jednotlivých zaměstnanců nemá pro žalobce z pohledu kontroly nakládání s veřejnými prostředky žádnou přidanou hodnotu, neboť účel InfZ byl naplněn již poskytnutím souhrnných údajů za všechny zaměstnance povinného subjektu, resp. zveřejněním údajů o odměnách jednotlivých zaměstnanců v anonymizované podobě. Soud s tímto závěrem plně souhlasí a dodává, že pro účely provedení srovnávací analýzy odměňování pracovníků českých výzkumných – vzdělávacích institucí (tj. pro účel, který žalobce sám uvedl v odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu s odkazem na svou první žádost o informace z 13. 4. 2015) jsou údaje o souhrnné výši odměn u jednotlivých zaměstnanců za dané období z pohledu žalobcem sledovaného účelu bezpochyby dostačující, když není zřejmé, jakou vypovídací hodnotu z hlediska kontroly nakládání s veřejnými prostředky by měla mít informace o osobních údajích zaměstnanců, kterým byly tyto odměny vyplaceny. Ve vztahu k jednotlivým zaměstnancům poskytnutá informace zahrnuje, jak uvedl povinný subjekt, pololetní a vánoční odměny zohledňující zejména kvalitu plnění uložených úkolů, a to i nad rámec pracovních povinností vyplývajících z popisu práce dotčených zaměstnanců. Provádí-li žalobce (pouze) plošný srovnávací průzkum odměňování pracovníků v obdobných institucích, není jistě třeba, aby jednotliví zaměstnanci, kteří v souvislosti s plněním pracovních úkolů obdrželi odměnu, byli identifikováni prostřednictvím zveřejnění jejich osobních údajů. Ani v žalobě nejsou uvedeny žádné relevantní důvody pro závěr, že veřejná kontrola hospodaření s veřejnými prostředky vyžaduje i informace o osobních údajích jednotlivých zaměstnanců žalovaného. Takovým důvodem nemůže být ani v žalobě zmíněná okolnost, že odměna může být poskytnuta za výkony a výsledky (např. knihy, články, veřejné přednášky apod.), a že prostředky vynaložené na zpracování těchto děl (nehmotných statků) se mohou stát objektem zájmu občanské kontroly nad hospodařením veřejné sféry. Ani v této souvislosti nebylo nijak vysvětleno, proč by osobní údaj o konkrétním zaměstnanci, který byl odměněn za publikační či jinak odborně prezentovanou činnost v oblasti výzkumu (vzdělávání), měl mít validitu ve vztahu k veřejné kontrole nakládání s veřejnými prostředky. Řečeno jinak, informace o jménu a příjmení zaměstnance nebude žádným vodítkem k tomu, jaké konkrétní aspekty plnění pracovních povinností byly vzaty v úvahu při rozhodnutí zaměstnavatele o poskytnutí odměny tomuto zaměstnanci. Nutno zdůraznit, že žalobce svou žádost nekoncepoval tak, že jeho cílem bylo získat strukturované informace o tom, jaká hlediska byla důvodem odměnění jednotlivých zaměstnanců. Je proto bez významu polemika nad odbornou způsobilostí žalobce posoudit, zda vedoucí zaměstnanci povinného subjektu provedli řádně hodnocení splnění pracovních úkolů včetně těch mimořádných. Pro úplnost je nutno dodat, že se nelze spokojit s toliko obecně formulovanou žádostí o informace, má-li

povinný subjekt posoudit, zda poskytnutí informace nenaruší spravedlivou rovnováhu mezi v konfliktu stojícími základními právy. Absence jakékoli zmínky o účelu, k němuž by osobní údaje měly být užity, neumožní povinnému subjektu provést relevantní posouzení, zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi základními právy, která se ocitla ve vzájemné kolizi. V nyní posuzované věci žalobce účel své žádosti definoval, jak je výše uvedeno, provedením srovnávací analýzy odměňování pracovníků českých výzkumných (vzdělávacích) institucí. Optikou tohoto účelu se ředitelka žalovaného ztotožnila s důvody odmítnutí žádosti, byť nikoli výslovně ve vztahu k aplikaci testu proporcionality.

60. Co se týče testu potřebnosti, v něm je třeba se ptát, zda lze sledovaný cíl dosáhnout též jiným způsobem. Povinný subjekt i žalovaná za tento (jiný) způsob označili již poskytnutou souhrnnou informaci o odměnách zaměstnanců, resp. poskytnutí anonymizovaných informací ve vztahu k jednotlivým (neztotožněným) zaměstnancům. Tato úvaha koresponduje s vyhodnocením testu vhodnosti a logicky na něj navazuje. Není-li „vhodné“, aby byly zveřejněny osobní údaje o konkrétních zaměstnancích, jimž povinný subjekt poskytl odměny, je při poskytnutí anonymizovaných údajů, které je k právu na ochranu soukromí bezesporu šetrnější, naplněn účel aplikovaného ustanovení § 8b InfZ.
61. V testu poměrování je nutno porovnat, zda veřejný zájem na požadované informaci (čl. 17 Listiny základních práv a svobod) převyší zájem na ochranu soukromí (čl. 10 Listiny základních práv a svobod), neboť obě základní práva jsou rovnocenná. V tomto ohledu soud zcela nesdílí úvahu povinného subjektu, že právo na informace má jako derivát práva politického nižší sílu než právo na soukromí. Správná je však úvaha, že sdělení výše odměny konkrétních osob by mohlo znamenat závažný zásah do soukromí těchto fyzických osob, a to proto, že jakmile by došlo ke zveřejnění těchto informací postupem podle § 5 odst. 3 InfZ, staly by se tyto informace veřejně dostupné. Diskriminační aspekt takového zveřejnění nelze vyloučit, neboť tito zaměstnanci by se ocitli v jiné „pozici“ oproti ostatním zaměstnancům, jichž se žádost o informace nedotkla, a kteří by tudíž nebyli vystaveni případnému veřejnému „praní“ o způsobu jejich odměňování.
62. Pro úplnost soud uvádí, že závěry testu proporcionality je třeba vztáhnout ke všem zaměstnancům označeným v žádosti, tj. i k zaměstnanci č. 13. Ohledně této části žádosti (tohoto zaměstnance) povinný subjekt vydal opravné usnesení, jímž odstranil zřejmou nesprávnost spočívající v tom, že uvedení tohoto zaměstnance bylo povinným subjektem opomenuto ve výrokové části jeho rozhodnutí. Z odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu přitom nevyplývá, že by důvody odmítnutí žádosti ohledně tohoto zaměstnance byly jiné než u ostatních, tj. že důvodem byl „negativní“ výsledek testu proporcionality. Ředitelka žalovaného přesto v napadeném rozhodnutí konstatovala, že zaměstnanec č. 13 není řadovým zaměstnancem a že poskytnutí informací o jeho totožnosti bylo odmítnuto z důvodu šikanózního výkonu práva. Být je tato úvaha vzhledem k obsahu rozhodnutí povinného subjektu přinejmenším nekonzistentní, je soud toho názoru, že test proporcionality musí nutně vyznít i ve prospěch ochrany soukromí tohoto zaměstnance. Okolnost, zda se jedná o zaměstnance s přímou rozhodovací pravomocí nakládat s veřejnými prostředky, je zcela bez významu ve světle skutečnosti, že osobní údaje zaměstnanců, kterým jsou vypláceny určité odměny, nepředstavují informaci, která by byla nezbytná pro výkon kontroly nad hospodařením s veřejnými prostředky. Poskytnutí informací v rozsahu výše odměn poskytnutých jednotlivým, avšak neztotožněným

zaměstnancům nikterak nedevaluje hodnotu těchto informací ve vztahu k realizaci veřejné kontroly ve smyslu InfZ.

63. Pokud jde o argumentaci žalované o šikanózním výkonu práva ze strany žalobce, se žalobcem lze souhlasit v tom, že samotný počet žádostí, které adresoval v roce 2015 povinnému subjektu, šikanózní výkon práva nikterak neindikuje. Ačkoli ředitelka žalovaného ani povinný subjekt blíže tuto úvahu nerozvedli, nezakládá tato skutečnost vadu nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ve smyslu § 76 odst. 1 písm. a) s.ř.s. Z koncepce napadeného rozhodnutí i rozhodnutí povinného subjektu je totiž zřejmé, že jde o úvahu učiněnou spíše jako *obiter dictum* a nikoli jako nosný důvod pro odmítnutí žádosti, jímž byl test proporcionality provedený s negativním závěrem pro vyhovění žádosti. Řečeno jinými slovy, skutečnost, že žalobcova žádost v testu proporcionality neobstála, představuje sama o sobě legitimní a zcela dostačující důvod pro odmítnutí žádosti.
64. Nutno dodat, že soud nemohl přihlížet k argumentaci, kterou žalovaný uplatnil až ve vyjádření k žalobě. Měl-li za to, že tato (nová) argumentace je pro napadené rozhodnutí stěžejní, měl ji do svého rozhodnutí vtělit. Případné nedostatky odůvodnění správního rozhodnutí nemohou být dodatečně zhojeny případným podrobnějším rozбором právní problematiky učiněným až v řízení před soudem. Na takto dodatečné odůvodnění napadeného rozhodnutí nemůže být brán zřetel (srov. rozsudek NSS ze dne 13. 10. 2004 č.j. 3 As 51/2003-58).
65. Nedůvodná je také žalobcova námitka nesprávně určeného nadřízeného orgánu ve smyslu § 20 odst. 5 InfZ. Podle uvedeného ustanovení v relevantním znění platí, že *nelze-li podle § 178 správního řádu nadřízený orgán určit, rozhoduje v odvolacím řízení a v řízení o stížnosti ten, kdo stojí v čele povinného subjektu*. Ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu je *nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor*. Zvláštním zákonem upravujícím mj. činnost veřejné výzkumné instituce je zákon č. 341/2005 Sb., který na straně jedné neupravuje působnost zřizovatele (Akademie věd) jakožto odvolacího orgánu či orgánu vykonávajícího dozor (viz taxativní výčet působnosti zřizovatele žalovaného v § 15 zákona č. 341/2005 Sb.), na straně druhé má ředitel postavení statutárního orgánu [§ 17 odst. 1 písm. a) zákona č. 341/2005 Sb.], který rozhoduje o všech věcech veřejné instituce, pokud nejsou tímto zákonem svěřeny do působnosti rady instituce, dozorčí rady nebo zřizovatele [§ 17 odst. 1 písm. b) zákona č. 341/2005 Sb.]. Dozorčí radě je podle § 19 zákona č. 341/2005 Sb., svěřen dohled nad činností a hospodařením veřejné výzkumné instituce. Jedná se o taxativní výčet působnosti tohoto vnitřního orgánu veřejné výzkumné instituce, který navíc nelze zaměňovat s dozorovým orgánem ve smyslu § 178 odst. 1 správního řádu, stojícím zpravidla vně správního orgánu.
66. Poukaz žalobce na trestněprávní relevanci případu a na neúčelné hospodaření s veřejnými prostředky stojí zcela mimo meritum žaloby. Okolnost, zda počínání povinného subjektu, resp. za něj jednajících osob mohlo naplnit znaky skutkové podstaty určitého trestného činu, samo o sobě nesouvisí s rozhodovací činností povinného subjektu, resp. žalované v posuzované věci. Rovněž okolnost, zda zjištěné skutečnosti (o výši vyplacených odměn či výdajích na právní služby) mohou být „přínosné“ pro kontrolu prováděnou příslušnými

kontrolnímu orgány, nemá jakoukoli relevanci z hlediska zákonnosti napadeného rozhodnutí.

67. Důkazy navržené žalobcem soud neprovedl, neboť by nemohly nic změnit na výše popsaných závěrech, k nimž soud při posouzení této věci dospěl, a jejich provedení bylo tudíž nadbytečné.
68. Soud tedy neshledal žalobu důvodnou, a proto ji podle § 78 odst. 7 s.ř.s. zamítl.
69. Výrok o nákladech řízení má oporu v ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s., neboť žalobce nebyl ve věci úspěšný a žalovanému vznikly v řízení o žalobě náklady účelně vynaložené na právní zastoupení. V této souvislosti soud uvádí, že žalovaný je institucí, která je primárně zaměřena na výzkumnou a vzdělávací činnost a jeho postavení coby povinného subjektu ve smyslu InfZ, s nímž může být spojena potřeba právní pomoci ad hoc, nepředstavuje hlavní roli, kterou má žalovaný plnit. O tom svědčí i skutečnost, že žalovaný, jak je patrné z informací o jeho organizační struktuře zveřejněných na internetových stránkách Ústavu, nedisponuje samostatným právním oddělením. Soud neshledává žádný rozumný důvod, proč by se žalovaný nemohl obrátit s žádostí o právní pomoc v této věci na advokáta jakožto osobu práva znalou, a realizovat tak právo na právní pomoc v řízení před soudem, které je zaručeno článkem 37 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
70. Protože soud vyhodnotil náklady, které žalovaný vynaložil na své právní zastoupení v řízení o žalobě, jako účelné, přiznal vzhledem k výsledku řízení žalovanému právo na jejich náhradu vůči žalobci. Náklady na právní zastoupení žalovaného jsou tvořeny odměnou za právní zastoupení žalovaného advokátem, a to za čtyři úkony právní služby (převzetí zastoupení, sepsání žaloby, sepsání dupliky a účast při jednání soudu), přičemž sazba odměny za každý z těchto úkonů právní služby činí dle advokátního tarifu - vyhlášky č. 177/1996 Sb., 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d/ vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 1. 2013). Náklady právního zastoupení žalovaného jsou dále tvořeny čtyřmi paušálními částkami ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění účinném od 1. 9. 2006) a částkou 2.856,- Kč odpovídající dani z přidané hodnoty, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování a z náhrad odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty (§ 57 odst. 2 s.ř.s.). Celková výše nákladů, které žalovanému v tomto řízení vznikly, tedy činí 16 456,- Kč. Soud proto uložil žalobci povinnost zaplatit žalovanému náhradu nákladů řízení v této výši, a to ve stanovené lhůtě k rukám právního zástupce žalovaného advokáta JUDr. Tomáše Sirovátka (§ 149 odst. 1 o.s.ř. ve spojení s § 64 s.ř.s.).

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. 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 24. října 2019

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu