



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Naděždy Řehákové a soudkyň JUDr. Ivanky Havlíkové a Mgr. Ing. Silvie Svobodové v právní věci

žalobce: **M. H.,**
bytem D., P.
zastoupen advokátem JUDr. Ondřejem Tošnerem
sídlem Slavíkova 1568, Praha 2

proti
žalovaný: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 32, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11.8.2016, č.j. MPO 40723/16/10200/01000

t a k t o :

- I. Rozhodnutí Ministerstva životního prostředí ze dne 11.8.2016, č.j. MPO 40723/16/10200/01000 se z r u š u j e a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 11.228,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobce JUDr. Ondřeje Tošnera, advokáta.

Odůvodnění

- I. **Předmět řízení a vymezení sporu**

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu ze dne 11.8.2016 č.j.: MPO 40723/16/10200/01000, kterým byl zamítnut rozklad žalobce a bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu (dále také jen „ministerstvo“), jímž byla částečně odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informace podaná podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen zákon o svobodném přístupu k informacím).

Podanou žádostí ze dne 2. 7. 2016 se žalobce u Ministerstva obchodu a průmyslu domáhal poskytnutí informace o výši platů a odměn za jednotlivé měsíce leden až prosinec 2015 vyplacených zaměstnancům ministerstva, uvedeným jmenovitě v žádosti, a to ve vztahu ke každé z uvedených osob:

- a) Ing. Z. Z.
 - b) JUDr. M. K.
 - c) Ing. V. P.
 - d) Ing. E. M.
 - e) Ing. L. K.
 - f) Ing. V. B.
2. Ministerstvo k žádosti žalobce poskytlo požadované informace konkrétně o výši platu a odměn za jednotlivé měsíce leden až prosinec 2015 formou datového souboru s anonymizací osobních údajů dotčených osob. V části žádosti, v níž žalobce k poskytnutí informace o výši platů a výši odměn za jednotlivé měsíce leden až prosinec 2015 požadoval poskytnutí jména a příjmení osoby, byla žádost prvostupňovým rozhodnutím ministerstva odmítnuta podle § 15 odst. 1 a § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím.
 3. Ministerstvo své rozhodnutí odůvodnilo ochranou soukromí a osobních údajů dle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím a dle § 4 písm. a) a § 5 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o ochraně osobních údajů). Ministerstvo své rozhodnutí dále opřelo o rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věcech C-92/09 a C-93/09, kdy Soudní dvůr Evropské unie přiznal právu na ochranu soukromí přednost před právem na informace a zásadě transparentnosti v případě, kdy docházelo k tzv. obecnému zveřejňování údajů (na internetu) osob, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky a tyto částky navíc tvořily podstatnou část příjmů osob, což veřejnosti umožňovalo činit závěry ohledně celkových příjmů těchto osob. Ministerstvo dále uvedlo, že v případě střetu základních práv a svobod (v tomto případě práva na ochranu soukromého života a práva na informace a jejich shromažďování) by měl být proveden test proporcionality. V tomto směru správní orgán I. stupně odkázal na judikaturu Ústavního soudu, kterou spolu s judikaturou Evropského soudního dvora považoval za stěžejní k řešení otázky proporcionality střetu zájmů.

II. Rozhodnutí žalovaného (napadené rozhodnutí)

4. Žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí vycházel z právní úpravy obsažené v zákoně o svobodném přístupu k informacím a v zákoně o ochraně osobních údajů, dále z judikatury Soudního dvora Evropské unie, konstantní judikatury Ústavního soudu a dále ze skutečností vyplývajících z průběhu řízení. Zohlednil, že ministerstvo ve svém rozhodnutí také informovalo tzv. dotčené osoby o podané žádosti o informace a umožnilo jim se

vyjádřit, což přineslo zjištění, že žádná z dotčených osob nesouhlasila s poskytnutím jména, příjmení a titulu ve spojení s informací o jejím platu a odměně.

5. Žalovaný se v napadeném rozhodnutí vypořádával s rozkladovými námitkami, v nichž se žalobce dovolával rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 57/2010-79 a zejména rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č.j. 8 As 55/2012-62 s tím, že z těchto rozsudků jednoznačně vyplývá povinnost ministerstva poskytovat informace o platech a odměnách svých zaměstnanců. Žalobce namítal, že ministerstvo oproti tomu posuzuje tento rozsudek v širších souvislostech a informace neposkytuje.
6. Žalovaný k rozkladovým námitkám uvedl, že ministerstvo poskytuje informace v souladu s čl. 17 odst. 5 a v souladu s čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, které zaručují poskytování informací státními orgány a orgány územní samosprávy přiměřeným způsobem. Právo na informace žadateli tedy náleží pouze v tom rozsahu, ve kterém je po provedení testu proporcionality shledáno, že nepředstavuje nepřiměřený zásah do základního práva jednotlivce, v tomto případě do absolutního práva na ochranu osobnosti vyplývajícího z čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Právní názor o použití testu proporcionality je v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie ve věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01, kdy Soudní dvůr Evropské Unie dospěl k závěru, že ačkoli pouhé zaznamenání osobních údajů týkajících se příjmů vyplacených zaměstnavatelem svým zaměstnancům nemůže jako takové představovat zásah do soukromí, sdělení těchto údajů třetí osobě porušuje ochranu soukromí dotčených osob, nehledě na to, jak jsou později takto sdělené informace využity, a je zásahem ve smyslu čl. 8 evropské Úmluvy o lidských právech a základních svobodách. Výjimkou ze zásahu do soukromí může být pouze legitimní cíl sledovaný zákonem. V tomto směru žalovaný vyjádřil pochyby o tom, zda ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je natolik přesnou úpravou, aby umožňovala předvídatelnost úpravy stanovené v § 8b odst. 3 cit. zákona tak, že tato úprava dopadá skutečně na platy a odměny zaměstnanců povinných subjektů. Vzhledem k požadavkům ustanovení § 8b odst. 3 zákona umožňujícím poskytnout informaci o účelu a podmínkách poskytnutých z veřejných prostředků lze mít o aplikaci § 8b na platy a odměny vážné pochybnosti. Důvodová zpráva k novele zákona o svobodném přístupu k informacím svědčí spíše o opaku, neboť vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo. V souzené věci však zaměstnanec ministerstva o přidělení veřejných prostředků nežádá. Ty jsou mu vypláceny z titulu existence jeho služebního či pracovního poměru a nejedná se o žádnou jednostrannou výhodu.
7. Žalovaný tedy vzhledem k nejednoznačnosti zákonné úpravy a vzhledem k roztržitému judikatury Nejvyššího správního soudu, předcházející rozsudku rozšířeného senátu se ztotožnil s rozhodnutím ministerstva v tom, že ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nesplňuje podmínku předvídatelnosti právní povinnosti stanovené vnitrostátním právem a nemůže tedy být zákonným podkladem pro tak zásadní zásah do soukromí dotčených osob jako zveřejnění jejich platů a odměn.
8. Žalovaný zpochybnil závěry Nejvyššího správního soudu učiněné v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu s odkazem na konkrétní věc rozhodovanou Soudním dvorem Evropské unie ve věcech C 465/00, C-138/01 a C-139/01 Österreichischer Rundfunk, kdy tento soudní dvůr řešil otázku zveřejnění jmen a příjmení zaměstnanců rakouských povinných subjektů, jejichž roční platy přesahovaly určitý práh, v přepočtu cca

3 mil. Kč ročně. Jednalo se o vedoucí zaměstnance, a přesto Soudní dvůr EU uložil vnitrostátním soudům provádět test proporcionality.

9. Žalovaný v závěru tedy vyslovil domněnku, že rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu je v určitém rozporu s evropskou judikaturou a rovněž s konstantní judikaturou Ústavního soudu, která požadavek na provádění testu proporcionality stanovila již nálezem sp. zn. PL.ÚS 15/96 a nálezem sp. zn. PL.ÚS 3/02. Žalovaný se tedy domnívá, že postup ministerstva, spočívající v provedení testu proporcionality, je správný a tedy, že veřejný zájem na poskytnutí předmětných informací o výši platu a odměn náměstků, ministra a ředitelů odborů ministerstva v žadatелеm vymezeném rozsahu ve spojení s konkrétním jménem a příjmením nepřevažuje na základním právem dotčených osob na ochraně soukromí a osobních údajů před poskytnutím a následným obligatorním zveřejněním těchto informací podle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím.

III. Žaloba

10. Žalobce v podané žalobě namítal, že postupem žalovaného došlo k zásahu do jeho ústavně zaručených práv na informace, neboť poskytnutí požadovaných informací nebránila žádná překážka. Žalobce především poukazoval na právní úpravu danou ustanovením § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím s tím, že na daný případ nedopadá žádná z výluk dle ustanovení § 8b odst. 2 ani omezení dle § 8a cit. zákona. Dovolával se judikatury Nejvyššího správního soudu, zejména v rozsudku rozšířeného senátu č.j. 8 As 55/2012-62 a dále i rozsudku Městského soudu v Praze č.j. 8 A 70/2016-36-41, který téměř v identickém případě zrušil rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu a Ministerstva průmyslu a obchodu o odmítnutí žádosti o informace právě ve věci výše odměn náměstků ministra a ředitelů odborů. Žalobce citoval jak z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, tak i ze zmíněného rozsudku Městského soudu v Praze s tím, že tyto soudy podrobně a komplexně projednaly otázky vyplývající z testu proporcionality a střetu práva na informace a práva na ochranu soukromí. Poukázal i na argumentaci soudu v obdobném případě, kdy soud zcela zřejmě vyslovil, že žalovaný ve svém rozhodnutí pominul argumentaci Nejvyššího správního soudu a v podstatě tak činí i v této věci.
11. Žalobce proto požadoval zrušení rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí Ministerstva průmyslu a obchodu pro nezákonnost.

IV. Vyjádření žalovaného

12. Žalovaný ve svém vyjádření k žalobě vyvracel názor žalobce, že v případě posuzování poskytnutí osobních údajů o osobě, které ministerstvo poskytlo veřejné prostředky, lze vycházet toliko z ustanovení § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť toto ustanovení je nutno poměřovat s ustanovením § 8a, což je přístup, které zastává také Ústavní soud České republiky a Soudní dvůr Evropské unie. Žalovaný zdůraznil, že Soudní dvůr EU vychází z toho, že právě soudy a nikoli zákonodárci jsou těmi institucemi,

kteří mají ověřit nezbytnost a vhodnost omezení základního práva ve vztahu ke sledovanému cíli. Je tedy pochybením, pokud se při kolizi základních práv neprovede test proporcionality. Žalovaný přdestřel i rozsudek Soudního dvora EU ve věcech C-92/09 a C-93/09 („Schecke Eifert“) kdy Nejvyšší správní soud v rozsudku rozšířeného senátu argumentoval odlišností právě tohoto případu od projednávané věci zejména z důvodu odlišného způsobu zveřejňování informace o platech. Nejvyšší správní soud dovodil odlišnost dopadu do soukromé sféry dotčených osob zveřejněním práva na informace v centralizované a systematické formě prostřednictvím jedné internetové stránky. S tímto postojem žalovaný nesouhlasí, neboť následné zveřejnění informace na webových stránkách žalovaného má nutně za následek přístupnost informací široké veřejnosti a Soudní dvůr EU právě ve své judikatuře vyslovil, že by takovým způsobem byly poskytovány informace umožňující třetím osobám činit závěry ohledně celkových příjmů těchto osob a že údaje o tom, jaké prostředky jim byly poskytnuty, mají silnou vypovídací hodnotu o jejich soukromí.

13. Žalovaný doplnil, že na projednávaný případ dopadá také bod 50 Preambule Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů o volném pohybu těchto údajů a o zrušení Směrnice 95/46/ES(dále jen Nařízení), která připouští zpracování osobních údajů pro jiné účely, než pro které byly původně shromážděny jen pro případ, kdy je to slučitelné právě s účely, pro které byly osobní údaje původně shromážděny. Správce informací tedy by měl vzít v úvahu jakoukoli vazbu mezi těmito účely a účely zamýšleného dalšího zpracování, kontext, v němž byly osobní údaje shromážděny, zejména přiměřené očekávání ohledně dalšího použití osobních údajů, která mají subjekty údajů na základě svého vztahu se správcem, povahu osobních údajů, důsledky zamýšleného dalšího zpracování pro subjekty údajů a existenci vhodných záruk jak během původního tak během zamýšlených dalších operací zpracování. Podle bodu 40 Preambule Nařízení by měly být osobní údaje zpracovány na základě souhlasu subjektů údajů nebo s ohledem na nějaký jiný legitimní základ stanovený právními předpisy. Bod 41 Preambule Nařízení však stanoví, že takové právní základy by měly být jasné, přesné a jejich použití by mělo být předvídatelné pro osoby, na něž se vztahují.
14. Žalovaný uvedl, že v posuzovaném případě lze cíle žádosti dosáhnout i jiným opatřením, kdy se takové opatření nedotkne ochrany osobních údajů. Tímto opatřením je právě zveřejnění výše platů a odměn v anonymizované podobě.
15. Žalovanému je zřejmé, že Městský soud v Praze je vázán judikaturou Nejvyššího správního soudu, v tomto případě rozsudkem rozšířeného senátu č.j. 8 As 55/2012-62. Nicméně nelze odhlédnout od čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky, dle něhož jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby. Rozsudek Nejvyššího správního soudu je v rozporu s judikaturou Ústavního soudu i Soudního dvora Evropské unie.
16. Z uvedených důvodů žalovaný navrhl, aby soud podanou žalobu zamítl.

V. Posouzení věci městským soudem

17. Městský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb. soudního řádu správního (dále jen s.ř.s.)
18. Žaloba je důvodná, nikoli však v právní argumentaci, kterou obsahuje, ale proto, že judikatorní vývoj vycházející z nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017 (oproti rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu) odklonil dosavadní praxi rozhodování správních soudů, řídících se rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, a nastolil skutečnosti potřebné pro posuzování přiměřenosti poskytování informací, týkajících se soukromí a osobních údajů.
19. Městský soud ve svých dosavadních rozsudcích v jiných obdobných věcech poskytování informací o platech a dalších příjmech z veřejných prostředků doposud rozhodoval v intencích judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten po novelizaci zákona provedené zákonem č. 61/2006 Sb. shledal, že právní úprava poskytování informací o příjmech veřejných prostředků je relativně samostatná a komplexní, ustanovení § 8b odst. 1 svojí nepodmíněnou dikcí (užitím slova „poskytne“ v rozkazovacím významu) naznačuje, že pro úvahu povinného subjektu, zda poskytnout informace o příjmech veřejných prostředků, anebo ne, jsou-li splněny dále zákonem stanovené podmínky, není zásadně místo. Proč je tomu absolutně tak, následně Nejvyšší správní soud judikoval ze systematiky zákona a již z úvahy zákonodárce o proporcionalitě chráněných zájmů, promítnuté do citovaných ustanovení. Vycházel z toho, že podmínky, kdy informace poskytnout, jsou již dány výčtem případů, v nichž se informace o příjmech veřejných prostředků neposkytují (§ 8b odst. 2 zákona), z něhož a contrario plyne, že v ostatních případech se poskytují. Dále jsou dány zvláštním pravidlem o zúženém věcném rozsahu poskytnutých údajů (§ 8b odst. 3), které má zaručit, že osobní údaje o příjemci veřejných prostředků se žadateli o informaci poskytnou jen v takové míře, o níž zákonodárce usoudil, že vhodně vyvažuje zájem na poskytnutí informace a zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. Ustanovení § 8a a § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím byly oproti tomu shledány ve vztahu k § 8b pro účely okruhů otázek, na něž se tyto dva paragrafy vztahují, ustanoveními obecné povahy, použitelnými toliko subsidiárně, tedy v rozsahu, v jakém § 8b neobsahuje zvláštní úpravu.
20. Městský soud doposud aplikoval závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, že samotné znění a systematika zákona o svobodném přístupu k informacím nedává možnost, aby v případě poskytnutí informací o příjmech veřejných prostředků bylo v každém jednotlivém případě poměřováno, zda a v jaké míře má převážet zájem na poskytnutí informace, anebo zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. To proto, že Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že *„úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv zde vyřešil již samotný zákonodárce tím, že paušálně upřednostnil právo na informace o příjmech veřejných prostředků, ovšem s tím, že zájem na ochraně soukromí těch, o nichž je informace poskytována, zohlednil vyloučením některých okruhů informací z režimu poskytování a stanovením omezeného věcného rozsahu poskytnutých informací v případech, kdy informace poskytnuty být mají“*.
21. Z právních názorů vyslovených rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu, že informace o platových poměrech příjemců veřejných prostředků na vedoucích postech povinného subjektu, majících vliv na hospodaření a činnost tohoto subjektu, se zásadně poskytují, právě vychází žalobní tvrzení i v této věci.

22. V důsledku nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017, jímž byla odlišně od tezí Nejvyššího správního soudu posouzena otázka testu proporcionality mezi posuzovanými ústavními právy a jímž byl nastolen výčet kritérií, která je třeba při hodnocení možnosti poskytování informací o platech zvažovat, je však dán nový směr posuzování práva na informace, které týkají soukromé sféry a osobních údajů dotčených osob.
23. Nejvyšší správní soud v době po vydání uvedeného nálezu Ústavního soudu již rozhoduje v intencích náhledu Ústavního soudu na test proporcionality chráněných práv a na významná kritéria nezbytná k posouzení zásady přiměřenosti při poskytování informací. Nejvyšší správní soud např. v rozsudku č.j. 7 As 366/2017-54 ze dne 4.9.2018 uvedl, že nemohl nepřihlídnout právě k rozhodnému nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, který se zabýval výkladem ustanovení § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a který v této souvislosti zdůraznil čtyři „prahová kritéria“ rozhodná pro posouzení odmítnutí poskytnutí informací ve vztahu k právu žadatele na svobodu projevu, a to 1) účel vyžadované informace, 2) povaha vyžadované informace, 3) role žadatele, 4) existence a dostupnost informace. Dle Nejvyššího správního soudu tak nadále již nelze vycházet z toho, že potřeba proporcionálního posouzení práva na informace o příjemcích veřejných prostředků se promítla již do úvahy zákonodárce při formulaci § 8b informačního zákona. Výčet kritérií, která je třeba při rozhodování zvažovat tak není rozhodnutím rozšířeného senátu vyčerpán.
24. Městský soud v Praze proto v této věci přistoupil k posouzení důvodnosti podané žaloby v intencích aktuální judikatury Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, přinášející závazný odklon od právního názoru, že test proporcionality byl v ust. § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím vyřešen zákonodárcem. Zodpovězení, za jakých podmínek lze při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím a stávající judikatuře vyhovět žádostem žalobce nebo zda jsou dány důvody pro odmítnutí informací, souvisí s nově vymezenými kritérii testu proporcionality.
25. Skutkovým základem v dané věci je, že žalobce v podané žádosti ze dne 2. 7. 2016 požadoval poskytnutí informací o platových poměrech (platu a odměnách) konkrétních zaměstnanců ministerstva. Rozhodnutím ministerstva byly požadované informace odmítnuty z důvodu ochrany soukromí a osobních údajů v rozsahu, v němž žalobce požadoval poskytnutí těchto údajů včetně jména a příjmení osoby, jíž se údaje týkají.
26. Právním rámcem je zákon o svobodném přístupu k informacím v ustanoveních týkajících se a ochrany soukromí a údajů osobní povahy (§ 8a, § 8b), zákon o ochraně osobních údajů v ust. § 4 písm. a), zmíněný nálezy Ústavního soudu IV. ÚS 1378/16 a další judikatura Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 7 As 366/2017, rozsudek č.j. 3 As 211/2017-20) a právo Evropské unie.
27. Nález Ústavního soudu IV. ÚS 1378/16 reviduje závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu v tom, že nadále již nelze vycházet z premise, že při posuzování jednotlivých konkrétních případů není třeba provádět test proporcionality chráněných práv a že tento test provedl zákonodárce sám. Naopak Ústavní soud 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. Poskytnutí informace o platech zaměstnanců veřejné sféry podmínil splněním následujících podmínek: „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. 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“ (viz odst. 125 nálezu).“

28. Ústavní soud v článku 126. a 127. nálezu poukázal na to, že „Článek 17 odst. 1 Listiny zaručuje (obdobně jako článek 10 odst. 1 Úmluvy) právo na přístup k informacím. Ustanovení článku 17 odst. 5 Listiny zavazuje státní orgány a orgány územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti „přiměřeným způsobem“ s tím, že podmínky a provedení tohoto závazku, resp. jemu odpovídajícího práva, stanoví zákon. Právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu. Požadavek „přiměřenosti“ je nutno dle přesvědčení Ústavního soudu vykládat ve světle výše uvedeného testu, uplatňovaného ESLP při aplikaci článku 10 Úmluvy ve vztahu k poskytování informací ve veřejném zájmu (viz body 85 až 94 odůvodnění tohoto nálezu).
29. Z výše citovaných ustanovení nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 1378/16 vyplývá, že Ústavní soud zde vymezil jako nezbytnou podmínku, kterou je povinný subjekt povinen splnit před vydáním rozhodnutí o poskytnutí informací o platu a odměnách zaměstnance, provedení testu proporcionality, zahrnující posouzení skutečnosti, 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“ a
 - d) informace existuje a je dostupná.
30. Použití principu proporcionality musí vycházet ze zásady, že všechna základní práva jsou rovnocenná. Informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobními údaji, spadajícími pod ochranu článků 10 Listiny a 8 Úmluvy, zaručujících právo na ochranu před zasahováním do soukromého života a umožňujících předvídatelnost jednotlivce na ochranu svého soukromí ve vztahu k údajům, které jsou shromažďovány, zpracovávány a šířeny. Uvedené znamená, že legitimní právní základ pro poskytnutí informací by měl být zřejmý a předvídatelný. Dosavadní překonání rozhodovací praxe správních soudů, vycházející ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, je souladné i s bodem 40 Preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/679, podle kterého „odkazy v tomto nařízení na právní základ či legislativní opatření neznamenají nutně legislativní akt přijatý parlamentem, aniž jsou dotčeny požadavky vyplývající z ústavního řádu dotčeného členského státu. Tento právní základ či legislativní opatření by však měly být jasné a přesné a jejich použití by mělo být předvídatelné pro osoby, na něž se vztahují, jak to vyžaduje judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) a Evropského soudu pro lidská práva“. Ústavní soud opětovně v dalším nálezu IV. ÚS 1200/16 poukázal na

důsledky dosavadní praxe správního soudnictví, podle kterých byly povinné subjekty nuceny bez *dalšího* informace o platových poměrech zaměstnanců poskytovat.

31. Ačkoliv v daném případě ministerstvo ve svém rozhodnutí uvedlo, že test proporcionality provedlo, s čímž se žalovaný ztotožnil, nelze jejich úvahy v napadených rozhodnutích shledat jako odpovídající požadavkům (kritériím) vymezeným v nálezů Ústavního soudu (čl. 125 nálezů). Uvedený výčet kritérií, jako dosud nejudikovaný správními soudy včetně Nejvyššího správního soudu, tak rozšiřují rozsah testu proporcionality nejen na skutková zjištění, zda jde o příjmy z veřejných prostředků pro určité osoby a ve významných pozicích, ale i na *účel vyžádání a povahu informace z hlediska veřejného zájmu* (kritérium ad a). To zahrnuje nezbytnost zjištění, s jakým záměrem byla informace žadatelem vyžádána, případně, jak s ní bude naloženo, a zejména, zda informace přispěje k diskusi ve věcech veřejného zájmu. Lze jen usuzovat, že takto bude na žádost nahlíženo zřejmě v kontextu s poměry povinného subjektu nebo ve vztahu k povinné osobě či okolnostem, které se jí týkají. V tomto směru bude účel žádosti sloužit také k posouzení, jaké informace v rámci zásady přiměřenosti mohou postačovat k dosažení účelu žádosti, zda konkrétní ve vztahu ke každé z dotčených osob nebo údaje obecnější, např. takové, které již ministerstvo žalobci poskytlo v anonymizované podobě, o určitém vyplaceném objemu mezd v určitém období, či jiný způsob zveřejnění příjmů, apod.
32. Mají-li být v odpovědi na žádost o informace použity osobní údaje, mohou být v souvislosti s posouzením účelu žádosti návodem, lze říci, „dílčí“ hlediska nastíněná v bodu 50 Preambule nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), podle které *„Zpracování osobních údajů pro jiné účely, než jsou ty, pro které byly osobní údaje původně shromážděny, by mělo být povoleno pouze v případě, kdy je slučitelné s účely, pro které byly osobní údaje původně shromážděny.S cílem zjistit, zda je účel dalšího zpracování slučitelný s účelem, pro který byly osobní údaje původně shromážděny, by měl správce, po splnění všech požadavků na zákonnost původního zpracování, vzít mimo jiné v úvahu jakoukoliv vazbu mezi těmito účely a účely zamýšleného dalšího zpracování, kontext, v němž byly osobní údaje shromážděny, zejména přiměřená očekávání ohledně dalšího použití osobních údajů, která mají subjekty údajů na základě svého vztahu se správcem, povahu osobních údajů, důsledky zamýšleného dalšího zpracování pro subjekty údajů a existenci vhodných záruk jak během původních, tak během zamýšlených dalších operací zpracování. Pokud subjekt údajů udělil souhlas nebo pokud je zpracování na základě práva Unie nebo členského státu, které představuje v rámci demokratické společnosti nezbytné a přiměřené opatření s cílem zajistit zejména důležité cíle obecného veřejného zájmu, měl by správce mít možnost dalšího zpracování osobních údajů bez ohledu na slučitelnost účelů. V každém případě by mělo být zajištěno, že budou uplatňovány zásady stanovené v tomto nařízení, a zejména že bude subjekt údajů o těchto jiných účelech a o svých právech, včetně práva vznést námitku, informován.“*
33. Ve sledu uvedeného soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 3As 211/2017 v obdobné věci, vydaný již po předmětném nálezů Ústavního soudu, v němž Nejvyšší správní soud ve věci žádosti o informaci o přijetí odškodnění z veřejných prostředků konkrétní osobou objasnil důvody, pro které je informace, kterou žalobkyně požadovala, osobním údajem ve smyslu § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Uvedl, že není pochyb o tom, že se jedná o informaci, týkající se soukromí dotčené fyzické osoby, která požívá ochrany ve smyslu § 81 a násl. občanského zákoníku. V té věci kasační

soud nesouhlasil se závěrem městského soudu, že se daná informace „zjevně dotýká veřejného financování, čímž se dostává mimo soukromou sféru fyzické osoby do sféry veřejné“, k čemuž současně uvedl, že za soukromou je nutno považovat zásadně každou osobní informaci o člověku, která jím nebyla určena k veřejnému využití, vždy se přitom musí jednat o informaci, kterou lze přiřadit ke konkrétnímu člověku. To je ostatně i v nyní projednávané věci splněno.

34. S prvním kritériem souvisí i posouzení toho, zda se *informace týká veřejného zájmu* (kritérium ad b). U tohoto kritéria lze předpokládat, že to nejpravděpodobněji může být zájem o činnost povinného subjektu či poměry v něm nebo porovnání s poměry jiných obdobných subjektů.
35. Dalším, zcela novým kritériem nastíněným Ústavním soudem, se stala, doposud pro soudy nerelevantní, *role žadatele* (kritérium ad c). Žádosti žalobce neobsahují žádné zmínky či skutečnosti o osobě žalobce a k jakému účelu mají být požadované informace užity ve veřejném zájmu a v čem tento zájem spočívá ve vztahu k povinné osobě. Takové skutečnosti nejsou nastíněny ani v podané žalobě a ze spisu, konkrétně z vyjádření dotčených osob lze na roli žadatele usuzovat jen obecně (aktivista působící na sociálních sítích). Nelze tedy bez dalšího seznat, jakou úlohu při vyžádání informace žalobce plní ve vztahu k veřejnosti ve smyslu nálezu Ústavního soudu. Žalovaný a ministerstvo nemohli proto ani posoudit, zda sledovaného účelu nelze dosáhnout i jinak, tj. při šetření ústavně chráněných základních práv dotčené osoby. Aby mohl povinný subjekt výše uvedené povinnosti dostát, je třeba, aby měl k dispozici potřebné poznatky a indicie, které mu umožní provedení takového testu.
36. Za této situace dospěl soud k závěru, že je tedy třeba, aby žalovaný nejprve vyzval žadatele ke sdělení, popř. doložení potřebných skutečností či indicií, které mu umožní provést test proporcionality tak, aby byl schopen posoudit a vypořádat se se všemi podmínkami pro poskytnutí či odmítnutí požadovaných informací ve smyslu výše citovaného čl. 125. nálezu Ústavního soudu.
37. Z hlediska *existence a dostupnosti* informace (kritérium ad d) nelze znalost a dostupnost požadovaných údajů zpochybňovat a lze je přičítat ministerstvu.
38. Z uvedených důvodů a rozsahu skutečností, které je k žádostem žalobce na základě nálezu Ústavního soudu zapotřebí zkoumat, nepostačují dosavadní podklady správního řízení ani dosavadní argumentace žalovaného a ministerstva v rozhodnutích, byť založená na testu proporcionality, však přdestřená toliko v obecné poloze. Soud proto v rozhodnutích žalovaného postrádá přezkumnou argumentaci k testu proporcionality z hlediska ochrany soukromí a osobních údajů dotčených osob a v rozhodnutí ministerstva aplikaci testu proporcionality, který by porovnal dotčená základní práva *ve smyslu kritérií vytyčených Ústavním soudem v jeho nálezu* a vyhodnotil, zda lze a v jaké přiměřené podobě žalobci požadované informace poskytnout.
39. Na základě aktuální judikatury a nově vymezených kritérií při aplikaci principu přiměřenosti soud v nyní posuzované věci neměl podmínky k tomu, aby přímo podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím rozhodl o povinnosti ministerstva požadované informace poskytnout, neboť spisový materiál tohoto povinného subjektu k nově vytyčeným kritériím neposkytuje náležitou oporu. V souzené věci zbývá došetřit řadu skutečností, které by přispěly k posouzení kritérií, nově vymezených Ústavním soudem pro účely aplikace ust. § 8a a § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

IX. Závěr

40. Z uvedených důvodů Městský soud v Praze napadená rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s.ř.s. zrušil a věc dle § 78 odst. 4 vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Učinil tak bez jednání, neboť k tomu byly dány podmínky ust. § 76 odst. 1 písm. b) s.ř.s., když skutkový stav, který vzali žalovaný a povinný subjekt za základ napadeného rozhodnutí, nemá dostatečnou oporu ve spisech a vyžaduje zásadní doplnění.
41. Osoby dotčené žádosti o informaci k vyrozumění soudu dle § 34 s.ř.s. neuplatnily v řízení před soudem práva osob zúčastněných nařízení. Z důvodu způsobu soudního rozhodnutí v této věci a nového prostoru ve správním řízení má soud za to, že ani nebylo nutné vést přezkumné řízení za účasti dotčených osob ve smyslu § 34 s.ř.s. a vyžadovat jejich vyjádření k žalobě, neboť žaloba ostatně obsahuje toliko odkaz na judikaturu, která byla nálezem Ústavního soudu překonána. Dotčeným osobám je nyní dán prostor znovu se ve správním řízení, a to ve větším rozsahu, vyjadřovat k věci z hlediska nových kritérií testu proporcionality nastolených Ústavním soudem, k nimž bude, jak je výše uvedeno, třeba doplnit řízení. Dotčené osoby pak mohou uplatnit svá práva případně v následném soudním přezkumu.
42. Výrok o nákladech řízení je dán ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, soud jí proto přiznal náhradu nákladů řízení. Náklady řízení tvoří zaplacený soudní poplatek ve výši 3000 Kč a náklady právního zastoupení. Ty tvoří odměna zástupci žalobce za 2 úkony právní služby (převzetí zastoupení a podání žaloby) po 3 100 Kč a 2x paušál 300 Kč dle § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb. a § 13 odst. 3 cit. vyhlášky s připočtením částky DPH ve výši 1 428 Kč odpovídající dani z přidané hodnoty z částky 6 800 Kč, 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 žalobci v tomto řízení vznikly, činí tedy 11 228 Kč.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku 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 30. ledna 2019

JUDr. Naděžda Řeháková v. r.
předsedkyně senátu