



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Karly Cháberové a soudců Štěpána Výborného a Jana Kratochvíla v právní věci žalobce: **L. M.**, zastoupeného Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou se sídlem Chalupkova 1367, Praha 4, proti žalované: **Česká pošta, s. p.**, se sídlem Politických vězňů 909/4, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí generálního ředitele žalované ze dne 15. 12. 2015, JID: 753196/2015/ČP,

t a k t o :

I. Rozhodnutí generálního ředitele České pošty, s. p. ze dne 15. 12. 2015, JID: 753196/2015/ČP, a rozhodnutí České pošty, s. p. ze dne 13. 11. 2015, č. j. JID: 701144/2015/ČP, se zrušují, a věc se vrací žalované k dalšímu řízení.

II. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 16 771 Kč, a to k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Petry Bielinové, advokátky, do 30 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh řízení před správním orgánem

Žalobce se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí, kterým generální ředitel žalované jako odvolací orgán zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí žalované ze dne 13. 11. 2015, č. j. JID: 701144/2015/ČP, kterým byla v celém rozsahu odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí informace dle § 15 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Z obsahu správního spisu zjistil soud následující, pro věc podstatné skutečnosti.

Žalobce podal dne 30. 10. 2015 žádost o poskytnutí informace, „*jaká byla celková výše veřejných prostředků před zdaněním vyplacených panu Bc. Z. Ž. v letech 2014 a 2015 a o kopie smluv mezi Českou poštou, s. p. a panem Bc. Z. Ž., na jejichž základě mu byly tyto prostředky vyplaceny.*“

Žalovaná shora označeným rozhodnutím ze dne 13. 11. 2015 odmítla tyto informace poskytnout. V odůvodnění uvedla, že ačkoli je veřejnou institucí, nemá povinnost poskytovat jakékoliv informace o své činnosti, leda by se jednalo o informace vztahující se k její působnosti dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Požadované informace by se tedy musely týkat činnosti žalované mající dopad navenek, na subjekty při poskytování základních poštovních služeb jako služeb zajišťovaných v obecném (veřejném) zájmu, anebo by muselo jít o informace zahrnující používání veřejných prostředků. Naopak není dána povinnost poskytovat bez omezení žadatelům informace o jakékoli části její činnosti nebo o interních postupech. V dané věci se informace o výši veřejných prostředků vyplacených Z. Ž. (dále též „dotčená osoba“) v letech 2014 a 2015 nevztahuje přímo k základním službám povinného subjektu (žalované), které by vyplývaly z právních předpisů regulujících postavení žalované. Žalovaná také odkázala na § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť takovéto citlivé osobní údaje nemůže poskytnout třetí osobě bez souhlasu samotného zaměstnance, neboť ten by poskytnutím informací mohl utrpět újmu na svých právech a došlo by k neoprávněnému zásahu do jeho soukromého a rodinného života.

Odvolací orgán se ztotožnil se závěry vyslovenými v napadeném prvostupňovém rozhodnutí. Zdůraznil, že v dané věci není dán legitimní cíl k poskytnutí dané informace, neboť cílem žalobce není zajistit transparentnost vynakládání veřejných prostředků, nýbrž účelově získat informaci bez dalšího kontextu. Navíc pracovní pozice dotčené osoby je pouze řadová, která svým významem a výší vynakládaných prostředků na její činnost nikterak nevybočuje z běžných platových standardů. Zároveň ve vztahu k požadovaným kopiím smluv připomněl, že dle § 314 odst. 2 zákona č. 262/2006 sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) není zaměstnavatel oprávněn podávat o zaměstnanci bez jeho souhlasu informace, které jsou součástí jeho osobního spisu. Z uvedených důvodů odvolací orgán uzavřel, že zásah do soukromí dotčené osoby nelze hodnotit jako přiměřený.

II. Obsah žaloby

Žalobce předně zdůrazňuje, že dotčená osoba je bývalým náměstkem ministra dopravy a bývalým generálním inspektorem Českých drah (později Drážní inspekce). Od července 2013 do ledna 2014 byl také ministrem dopravy ve vládě Jiřího Rusnoka. Žalobce se o jemu vyplacené finanční prostředky začal zajímat na základě novinového článku, uveřejněného v MF DNES dne 29. 9. 2015, neboť ve článku je naznačena pochybnost, zda dotčená osoba pro žalovanou vůbec kdy vyvíjela nějakou činnost, případně v čem tato činnost spočívala, a zda byla pro žalovanou prospěšná, či zda se jednalo pouze o „trafiku“ pro bývalého politika. V článku je dále naznačeno, že dotčená osoba nemá dostatečné zkušenosti, aby mohla žalované poskytovat služby, které tiskový mluvčí žalované společnosti označil jako „poradenství v logistice, telematice a oblasti ICT“.

Žalobce nesouhlasí s tím, že mu nebyla požadovaná informace poskytnuta s odůvodněním, že se nevztahuje na tzv. „základní služby žalované“. Žalovaná „podniká“ s majetkem státu, podniká s veřejnými prostředky a případná ztráta z podnikání se rovněž promítne do majetku státu. Navíc žalobcem požadovaná informace rozhodně není takového druhu, aby byla jakkoli způsobila ohrožit konkurenceschopnost žalované společnosti v oblasti jejího podnikání. A požadované informace také nemají žádný vliv na konkurenceschopnost žalované.

Žalobce dále rozporuje, že z napadeného rozhodnutí nevyplývá, na základě jakých skutečností dospěl generální ředitel žalované k závěru, že cílem žalobce není zajistit

transparentnost vynakládání veřejných prostředků, nýbrž účelově získat informaci bez dalšího kontextu. Žalobce požadoval kromě sdělení výše vyplacených odměn i poskytnutí smluv, na základě kterých byly tyto finanční prostředky vyplaceny, čímž stál o ucelenou informaci, ze které bude vyplývat nejen výše odměny, ale zároveň i předmět činnosti, kterou dotčená osoba pro žalovanou vykonávala.

Žalobce hrubě nesouhlasí s tím, že by pracovní pozice dotčené osoby byla „řadová“; toto tvrzení považuje za účelové a s největší pravděpodobností i nepravdivé.

Žalobce odmítá odkaz žalované na § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, protože dle ustálené soudní judikatury je dotčený zákon určen právě k získání informací o všech příjemcích veřejných prostředků, kterými jsou mimo jiné i zaměstnanci státu či státního podniku, přičemž informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují. Žalobce má za to, že bývalý ministr dopravy pro žalovanou společnost zcela jistě pracoval na pozici natolik významné, aby jeho odměna a podmínky, za kterých byla sjednána a vyplacena, byly určeny pro veřejnou diskuzi. Nadto žalobce upozorňuje, že politicky činné osoby jsou povinny snést větší míru narušení soukromí než osoby, které se v politice neangažují.

Žalobce navrhuje, aby soud zrušil napadená rozhodnutí žalované a nařídil žalované poskytnout žalobci informaci o celkové výši veřejných prostředků před zdaněním vyplacených dotčené osobě v letech 2014 a 2015, a kopie smluv uzavřených mezi žalovanou a dotčenou osobou, na základě kterých jí byly vyplaceny v letech 2014 a 2015 veřejné prostředky.

III. Vyjádření žalované

Žalovaná ve vyjádření k žalobě odmítá žalobní tvrzení žalobce a opakuje argumentaci obsaženou v napadených rozhodnutích. Takto opět odkazuje na § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a uvádí, že prostředky vyplácené žalovanou svým zaměstnancům nejsou prostředky získané z veřejného rozpočtu a stejně tak nejsou do veřejného rozpočtu navraceny. Žalovaná poukazuje na ochranu soukromí dotčené osoby a na § 8a a § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaná znovu vyzdvihuje, že žalobce svou žádost nečiní se záměrem podat veřejnosti objektivní informace ani zajistit transparentnost vynakládání veřejných prostředků. Znovu též odkazuje na nemožnost poskytnout informace z důvodů § 312 a násl. zákoníku práce.

Žalovaná žádá, aby soud žalobu zamítl.

IV. Replika žalobce

V replice na vyjádření žalované žalobce uvádí, že argument žalované o rozdělení činností na podnikatelské a nepodnikatelské aktivity je zcela irrelevantní již z toho důvodu, že odmítá žalobci sdělit, jakou činnost dotčená osoba vykonávala. Ze stejného důvodu se žalobce nemůže blíže vyjádřit k tomu, zda pozice dotčené osoby skutečně byla či nebyla „řadová“, neboť žalobce nemá informace o tom, jak se pozice nazývala, co bylo její náplní, ani kdo byl v průběhu výkonu práce jejím nadřízeným, případně podřízeným. Stejně tak žalobce nemá informace o tom, zda daná pracovní pozice nevznikla jen na přechodnou dobu a právě jen pro dotčenou osobu. A právě skutečnost, zda odměna byla vyplacena oprávněně či nikoli, je předmětem žádosti o informace. V zásadě jsou totiž možné jen dvě možnosti: buď dotčená osoba pro žalovanou skutečně vykonávala nějakou hmatatelnou odbornou práci a za tuto získala smlouvenou odměnu anebo žádnou takovou činnost nevykonávala, avšak i tak získala smlouvenou odměnu. Podaná žádost o informace tedy míří ke kontrole vynakládání veřejných

prostředků, neboť dle přesvědčení žalobce není přípustné, aby bývalým politikům byly prostřednictvím státních podniků vypláceny utajované odměny za blíže nespecifikovanou „pracovní činnost“. Žalobce také zásadně nesouhlasí s názorem žalované, že finanční prostředky, ze kterých byla dotčená osoba odměňována, byly „nikoli veřejné“, neboť nelze přehlédnout skutečnost, že žalovaná získala rozsáhlý majetek, se kterým nyní podniká, tak, že jej do žalované společnosti vložil stát.

V. Argumentace účastníků při jednání

Žalobce při jednání setrval na podané žalobě. Uvedl, že předmětné informace požadoval kvůli pochybnostem o skutečně vykonávané práci dotčené osoby pro žalovanou, resp. byl veden snahou o kontrolu údajně netransparentního hospodaření žalované. Dle žalobce pak nebyly dány důvody pro odmítnutí poskytnutí informace.

Žalovaná při jednání odkázala na dříve předestřenu argumentaci. Uvedla, že nevyplácí veřejné prostředky a poskytnout by mohla jen ty informace, které se týkají nenárokového plnění. Zdůraznila, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat restriktivně. Připomněla též nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/2016 a uvedla, že v dané věci nejde o informace veřejného zájmu a žalobce na ně nemá právo.

VI. Posouzení žaloby Městským soudem v Praze

Soud dle § 75 s. ř. s. přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

A. Žalovaná jako povinný subjekt

Soud se nejprve zabýval otázkou, zdali je žalovaná povinným subjektem dle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Soud při posouzení této otázky vyšel především z recentní judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 260/06 ze dne 24. 1. 2007 provedl rozsáhlý rozbor hledisek pro určení, zda státní podnik je veřejnou institucí nebo nikoliv, a dospěl ke kladnému závěru.

Ústavní soud vyzdvihl, že mezi relevantní hlediska pro určení, zda se jedná o instituci veřejnou či soukromou, patří nejen a) způsob vzniku (zániku) instituce (z pohledu přítomnosti či nepřítomnosti soukromoprávního úkonu), ale rovněž b) hledisko osoby zřizovatele (z pohledu toho, zda je zřizovatelem instituce jako takové stát či nikoli; pokud ano, jedná se o znak vlastní veřejné instituci), c) subjekt vytvářející jednotlivé orgány instituce (z toho pohledu, zda dochází ke kreaci orgánů státem či nikoli; jestliže ano, jde o charakteristický rys pro veřejnou instituci), d) existence či neexistence státního dohledu nad činností instituce (existence státního dohledu je přitom typická pro veřejnou instituci) a e) veřejný nebo soukromý účel instituce (veřejný účel je typickým znakem veřejné instituce). Prostřednictvím těchto kritérií je pak nutno zkoumanou instituci posuzovat a podle výsledku dojít k závěru o její veřejné či soukromé povaze. Konkrétně pak ke státnímu podniku Letiště Praha uvedl, že byl zřízen státem, jeho orgány jsou vytvářeny státem, stát zákonem zakotvenými prostředky

vykonává dohled nad jeho činností, a plní veřejný účel; pokud jde o způsob jeho založení (zániku), ten kombinuje na jedné straně soukromoprávní postup dle obchodního zákoníku (zakladatelská listina, forma a okamžik vzniku), leč obsahuje na druhé straně schvalovací proces v rámci působení orgánu výkonné moci a celkově velkou míru ingerence státu v procesu vzniku a zániku daného státního podniku. Nelze potom než uzavřít, že výrazně převažují znaky svědčící o veřejné povaze státního podniku Letiště Praha, a proto je namístě přijmout závěr, že se jedná o veřejnou instituci hospodařící s veřejnými prostředky, jde tedy o povinný subjekt dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud dodal, že takovýto interpretační závěr přispívá k žádoucímu širšímu pojetí práva na informace a důsledněji tak směřuje k realizaci smyslu právní úpravy o svobodném přístupu k informacím (jde o realizaci práva na informace, která je Listinou chápána široce, tj. jako taková, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí).

Dle soudu lze uvedené závěry bez dalšího vztáhnout i na postavení žalované a konstatovat, že Česká pošta s. p. je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Tento subjekt je státním podnikem podle zákona č. 77/1997 Sb., o státním podniku, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státním podniku“), a jeho zakladatelem je stát. Stát rovněž podle § 15 odst. 1 písm. a) až h) zákona o státním podniku zejména zakládá a ruší podnik a vydává rozhodnutí o přeměně podniku, jmenuje a odvolává ředitele, vyjma případu jmenování ředitele vládou, členy dozorčí rady a likvidátora, schvaluje jednací řád dozorčí rady, stanoví počet jejích členů, délku funkčního období a minimální počet schůzí za rok, vymezí v příloze zakladací listiny určený majetek včetně jeho položkové specifikace, má právo a povinnost požadovat informace o hospodářské činnosti a stavu majetku podniku a na kontrolu a ověřování těchto informací způsobem stanoveným zvláštním předpisem, kontroluje, zda potřeby státu, které podnik svou podnikatelskou činností zabezpečuje, jsou zajišťovány účelně a hospodárně, apod. Soud má tedy za to, že na straně žalované jsou dány všechny podstatné znaky, uvedené Ústavním soudem jako rozhodující kritéria pro závěr, že Česká pošta s. p. je povinným subjektem.

Pro úplnost soud uvádí, že tyto závěry jsou podpořeny i tím, co Ústavní soud vyřkl ve svém nálezu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, v němž bylo konstatováno, že společnost ČEZ, a.s. jakožto akciová společnost (tedy subjekt soukromého práva) není veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím. K tomuto závěru ovšem Ústavní soud došel též komparací právní povahy státního podniku na straně jedné a akciové společnosti na straně druhé, přičemž nesporně konstatoval, že státní podnik se nesporně vyznačuje „veřejnými“ znaky, jež z něj činí veřejnou instituci (viz odst. 59 až 61 nálezu). Plně v souladu jsou také tyto závěry s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2018, sp. zn. I. ÚS 1262/17, v němž shledal, že povinným subjektem je též obchodní společnost Pražská plynárenská Servis distribuce, a. s., neboť jejím jediným akcionářem je sice jiná obchodní společnost - Pražská plynárenská, a. s., jejímž jediným akcionářem je další obchodní společnost - Pražská plynárenská Holding, a.s., avšak jediným akcionářem Pražské plynárenské Holding, a. s., je hl. m. Praha, tedy veřejná korporace.

B. Rozsah poskytovaných informací ze strany žalované

Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

Podle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím 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.

Soud tedy zkoumal, zda žalovaná hospodaří s veřejnými prostředky nebo nikoliv. Odpověď je zřejmá z § 2 odst. 2 zákona o státním podniku, podle něhož podnik má právo hospodařit s majetkem státu a nemá vlastní majetek. Není tedy pochyb o tom, že byť státní podnik vykonává při hospodaření s majetkem podniku práva vlastníka, vlastním jménem jedná v právních vztazích týkajících se majetku podniku a účastní se řízení před soudy a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku podniku včetně řízení o určení, zda tu je nebo není vlastnické právo státu k majetku podniku, není vlastníkem tohoto majetku. Tím zůstává trvale stát. Jestliže podnik při své činnosti nabývá majetek od jiné osoby než od státu, nabývá jej pro stát a podniku vzniká právo s tímto majetkem hospodařit (viz § 16 odst. 4 zákona o státním podniku).

Na základě těchto skutečností nelze dospět k jinému závěru, než že státní podnik nakládá výlučně s majetkem státu. Tento majetek pak spadá pod pojem „veřejné prostředky“, neboť stát je nepochybně veřejnou institucí v nejširším slova smyslu, když představuje nejobecnější reprezentaci všech subjektů, které jej tvoří, ať již jde o osoby fyzické nebo osoby právnické, orgány veřejné moci apod.

Jestliže tedy žalobce ve své iniciální žádosti žádal o sdělení celkové výše odměny, resp. platu dotčené osoby, včetně kopie smluv, na jejichž základě jí byly tyto finanční prostředky žalovanou vyplaceny, pak soud konstatuje, že tyto informace lze bezpochyby podřadit pod pojmy výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků (jinak vyjádřeno kolik bylo dotčené osobě na platu vyplaceno a za jakou činnost pro žalovanou).

Soud pak musí odmítnout tvrzení žalované, že by mohla poskytnout jediné informace vztahující se k její působnosti dle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Soudní judikatura opakovaně vyzdvihla nutnost širokého pojetí (chápání) pojmu působnost (jako činnost) povinného subjektu. Takto Nejvyšší správní soud vyřkl, že „působnost povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli, a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod.“ (viz rozsudek ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, nebo rozsudek ze dne 11. 12. 2014, č. j. 3 As 55/2014-33).

Uvedené závěry tedy jednoznačně nesvědčí možnosti, že by rozsah poskytovaných informací ze strany žalované mohl být s ohledem na § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím pojmán úžeji. Uvedené závěry pak obzvláště platí ve vztahu k informacím, které v nyní posuzovaném případě požadoval žalobce, neboť informace o pracovním zařazení a platovém ohodnocení údajně významně postaveného zaměstnance žalované do její působnosti jako povinného subjektu zjevně patří. A navíc se jednoznačně jedná o informace zahrnující používání veřejných prostředků, což vyplývá ze shora řečeného.

C. Vady správního řízení

Soud dále musí vyzdvihnout, že správní řízení předcházející nyní vydaným rozhodnutím trpí zásadní vadou.

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

„Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky (ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 in fine.

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

Poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nálezn Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takového poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž

„zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. (blíže k odlišení obou typů úkonů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2201/2011 Sb. NSS, body 16-21).

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

Z uvedeného právního názoru Nejvyššího správního soudu tedy vyplývá, že osoby, jež mohou být poskytnutím požadovaných informací dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení, mají v řízení o žádosti o poskytnutí informace postavení účastníka řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu. Řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo, tak trpí vadou spočívající v opomenutí dotčené osoby jako účastníka řízení, neboť ze správního spisu nikterak nevyplývá, že by ji žalovaná jakkoli informovala o možném poskytnutí dané informace či se snažila získat její stanovisko k žádosti žalobce. Jde přitom o podstatnou vadu řízení, jež mohla mít za následek vydání nezákonného rozhodnutí ve věci samé (srovnej § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s.). Tuto vadu přitom nebylo možné v řízení o soudním přezkumu napadeného rozhodnutí zhojit. Za těchto okolností Městský soud v Praze dospěl k závěru, že je namístě napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) a § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit a zároveň podle § 78 odst. 4 s. ř. s. spolu se zrušujícím výrokem současně vyslovit, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení (viz také dále).

D. Poskytnutí informace vs. ochrana soukromí dotčené osoby

S ohledem na výše uvedené se pak soud pouze okrajem zabýval střetem práva žalobce na poskytnutí informace o náležitostech pracovního poměru dotčené osoby u žalované (včetně výše jí pobíraného platu) s právem dotčené osoby na ochraně jejího soukromí, včetně jejích osobních údajů. Jestliže bude žalovaná povinna danou věc znovu posoudit, může soud nyní reagovat pouze na některé z dříve učiněných závěrů, resp. považuje za vhodné předesílit aktuální vývoj judikatury týkající se výkladu dotčeného střetu základních práv.

Soud předně vyzdvihuje, že zákon o svobodném přístupu k informacím v § 8b odst. 3 výslovně stanoví rozsah osobních údajů, jež povinný subjekt o příjemci veřejných prostředků poskytne, a tato norma tedy představuje výjimku z obecných pravidel chránícího osobní údaje fyzických osob, formulovaných zejména v občanském zákoníku a rovněž v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Těchto obecných pravidel se tedy nelze dovolávat tehdy, když je povinný subjekt podle 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím právě povinen poskytnout základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

Otázka povinnosti veřejné instituce poskytovat informace o platech svých zaměstnanců, tak i vyvážení ochrany ústavně zaručeného práva na informace na straně jedné a práva na ochranu soukromí na straně druhé byla řešena v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, v němž tento soud dospěl k jednoznačnému závěru, že: 1) Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují. 2) Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti

povinného subjektu podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

K testu proporcionality Nejvyšší správní soud v tomto rozsudku uvedl, že „[n]ení patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím trpěl ústavními deficity, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud veřejný zájem na transparentci hospodaření veřejné sféry je zcela marginální ve srovnání se zájmem osoby potenciálně dotčené poskytnutím informace, musí právo žadatele na poskytnutí informace ustoupit kolidujícímu právu na ochranu soukromí této osoby.“ (Bod 80 rozsudku). Ze závěrů Nejvyššího správního soudu vyplývá, že test proporcionality není třeba aplikovat v každém jednotlivém případě, avšak v aplikační praxi má úlohu korektivu, jenž neumožní poskytnutí těchto informací v určitých případech, kdy již právo na soukromí nad právem na informace převáží, a právě v tomto rozsahu jej musí povinný subjekt použít. Nejvyšší správní soud přitom okruh takových případů vymezil v obecné rovině tak, že se musí jednat o osoby, u nichž jsou současně splněny tyto podmínky: 1) osoba, o jejíchž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem, a 2) nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně (bod 96 rozsudku). Zůstal tak zachován prostor pro posouzení konkrétních okolností věci a neposkytnutí informací v těch případech, kdy právo na soukromí dotčených osob převáží nad právem na informace, tak, aby každé jedno rozhodnutí o žádosti o informace bylo v souladu s testem proporcionality.

Do uvedené judikatury vstoupil Ústavní soud nálezem sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (odůvodnění je obsaženo v bodech 121-137 nálezu). Na jedné straně potvrdil názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, že platy státních zaměstnanců jsou veřejnými prostředky ve smyslu § 8b zákona č. 106/1999 Sb. a poskytování této informace tedy spadá do působnosti zákona č. 106/1999 Sb. Na druhé straně však Ústavní soud zdůraznil, že v každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv (bod 136). Z tohoto nálezu Ústavního soudu, jak bylo i potvrzeno navazující judikaturou Nejvyššího správního soudu (viz např. rozsudky č. j. 2 As 313/2017-56, či č. j. 9 As 399/2017-38), především vyplývá, že poměření kolidujícího práva na informace a ochrany soukromí je nutno provést v každém individuálním případě.

V dané věci tedy bude povinností žalované takovéto posouzení za použití testu proporcionality správně provést, a to jak ve vztahu k žádosti o poskytnutí informace o práci, kterou dotčená osoba pro žalovanou vykonávala, tak i výši odměny, která jí byla za tuto práci poskytnuta. Soud přitom zdůrazňuje, že při střetu dvou základních práv (na rozdíl od střetu základního práva s veřejným zájmem) zpravidla není na místě provádět tříkrokový test proporcionality [k němu viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 31/13 ze dne 10. 7. 2014 (N 138/74 SbNU 141; 162/2014 Sb.), bod 41; či nález sp. zn. Pl. ÚS 37/11 ze dne 30. 7. 2013 (N 136/70 SbNU 263; 299/2013 Sb.), bod 59; a řada dalších]. Jeho první dva kroky totiž nemají v tomto kontextu praktický smysl. Pokud by jeden z prvních dvou kroků testu nebyl splněn, tak by totiž nešlo o skutečný konflikt dvou základních práv, ale pouze konflikt zdánlivý, který by bylo možno řešit, aniž bychom do jednoho z práv zasáhli. Podstatný je tedy třetí krok testu, čímž je poměrování zásahu do základního práva na jedné straně a síly sledovaného legitimního zájmu, čímž je ochrana v kolizi stojícího základního práva, na straně druhé. Judikatura Ústavního soudu poté právě formuluje faktory, které je nutno při tomto

poměrování protichůdných zájmů brát v potaz (viz výše citovaný bod 125 nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16; obdobně například v kontextu střetu svobody projevu a ochrany soukromí ve sporech o ochranu osobnosti - viz např. nález sp. zn. IV. ÚS 1511/13 ze dne 20. 5. 2014).

Primárním faktorem, který je třeba brát v potaz při střetu těchto dvou práv, je pak otázka veřejného zájmu na znalosti požadované informace. To vyplývá nejen z judikatury Ústavního soudu (viz výše citované pasáže nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16) a Evropského soudu pro lidská práva (viz např. Ústavním soudem citovaný rozsudek ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11, § 197 a 199), ale především z ustálené judikatury správních soudů. V již citovaném rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, Nejvyšší správní soud otázku veřejného zájmu detailně posoudil a dospěl k závěru, že „zahrnutí zaměstnanců mezi příjemce veřejných prostředků, o nichž musí být poskytovány informace, je legitimováno intenzivním veřejným zájmem na kontrole veřejné moci a hospodárnosti a účelnosti jejího jednání i v oblasti zaměstnávání a odměňování“ (bod 81). V této souvislosti soud rovněž připomíná, že nelze tvrdit, že by žalobce předmětné informace požadoval bez jakéhokoli důvodu, neboť jak sám tvrdí v žalobě, vycházel ze zveřejněných informací v médiích, dle nichž nemusela dotčená osoba pobírat plat oprávněně, respektive výše platu nemusela odpovídat vykonané práci. Zřetelně tedy formuloval důvody, pro které považuje žádanou informaci za zásadní z hlediska kontroly hospodárnosti vynakládaných veřejných finančních prostředků ze strany žalované, přičemž s ohledem na skutečnost, že požadoval jak informaci o výši platu, tak vykonávané práci, musela by žalovaná, pokud by i přes zde uvedené dospěla ke stejnému závěru, mnohem zevrubněji odůvodnit, že žádost nesledovala transparentnost vynakládání veřejných prostředků.

Žalovaná tedy bude muset ve vztahu ke všem částem žalobcovy žádosti o informace posoudit, zda je zde veřejný zájem na informaci o vykonávané práci a příjmech dotčené osoby, včetně například toho, že jde právě o příjem bývalého politika, tedy osobu, která je přirozeně předmětem veřejného zájmu a její ochrana soukromí je odpovídacím způsobem snížena (viz například rozsáhlá judikatura v kontextu kritiky veřejných osob, ale i zveřejňování soukromých informací veřejných osob – viz např. rozsudek ESLP ve věci Von Hannover proti Německu (č. 2) ze dne 7. 2. 2012, č. 40660/08, § 110; v podrobnostech viz Kosař, David. Svoboda projevu in: Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1082 nn). Ve vztahu k poskytování informací o platu či odměnách dotčené osoby pak soud připomíná, že Nejvyšší správní soud v opakovaně citovaném rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, konstatoval, že „informaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá. Plat je v typové i v individuální rovině odrazem hodnoty zaměstnavatelem „kupované“ práce a rámcově by se platy obdobně zdatných zaměstnanců v obdobných pozicích za obdobných podmínek měly sobě blížit. Obecná představa o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků se stěží zcela míjí s realitou, neboť vzhledem k tomu, jaký podíl mezi všemi zaměstnanci tvoří zaměstnanci placení z veřejných prostředků, má prakticky každý zkušenost, přinejmenším dílčí, zprostředkovanou či z doslechu, o obecných platových poměrech ve veřejné sféře. Získat negativní konotaci může informace o platu zásadně jen za situace, kdy je plat poskytován jinak než podle zákonných pravidel, například neadekvátně vysoký, neodpovídající skutečné povaze vykonávané práce a zastírající skutečný stav věcí.“ Tyto judikatorní závěry bude muset rovněž žalovaná zvážit při hodnocení, zda žalobce byl oprávněn získat požadovanou informaci, včetně toho, že významným účelem poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků je prevence neadekvátního, zneužívajícího rozhodování o

platech a vytvoření možnosti, aby se na takovouto neadekvátní praxi ve veřejném prostoru upozornilo, a tím byly příslušné osoby motivovány k nápravě.

Soud tedy uzavírá, že všechny výše uvedené okolnosti musí žalovaná zvážit při posouzení žalobcovy žádosti o informaci, a to jak ve vztahu k žádosti o informace o odměně či platu dotčené osoby, tak i ve vztahu k práci, kterou měla vykonávat. Zde ostatně soud uvádí, že neshledal důvodným poukaz žalované na § 312 odst. 2 zákoníku práce. Omezení daná citovaným ustanovením se týkají toho, kdo může nahlížet do osobního spisu zaměstnance, avšak nevedou k upuštění od povinnosti poskytnout informaci. V případě žádosti dle zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž nejedná o nahlédnutí do osobního spisu zaměstnance a získání informací ve spise uvedených, nýbrž jde o přístup k údajům, které taxativně vyjmenovává § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím (ke stejnému závěru dospěl i Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku ze dne 15. 6. 2016, č. j. 30 A 94/2015 – 65, či Krajský soud v Českých Budějovicích v rozsudku ze dne 23. 1. 2017, č. j. 10 A 152/2015 – 61).

VII. Aplikace § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu

Soud uznává, že závěr o důvodnosti žalobních námitek v řízení o přezkumu rozhodnutí, jímž bylo ve svém důsledku odmítnuto poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, by měl v zásadě vést soud k postupu podle ustanovení § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout, nejsou-li při soudním přezkumu shledány žádné důvody pro odmítnutí žádosti. I přesto, že Městský soud v Praze v nyní projednávané věci neshledal zásadní důvody pro odmítnutí žalobcem požadované informace, dospěl k závěru, že postup podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nelze využít. Žalovaná totiž bude povinna v nově otevřeném řízení řádně vymezit okruh účastníků podle výše uvedeného závazného právního názoru v souladu s ustanovením § 27 odst. 2 správního řádu; dále se též bude muset řídit výše uvedenými východisky, jež se týkají střetu žalobcova práva na informace a práva dotčené osoby na ochranu soukromí, a to ve vztahu ke všem částem žalobcovy žádosti o informace.

VIII. Rozhodnutí o nákladech řízení

Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má účastník řízení, který měl ve věci úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem. Vzhledem k tomu, že ve věci byl úspěšný žalobce zastoupený advokátem, soud mu tuto náhradu přiznal podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Jeho náklady řízení tvoří jednak zaplacený soudní poplatek z podané žaloby ve výši 3000 Kč a jednak odměna zástupci za čtyři úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby, replika k vyjádření žalované a účast při jednání) po 3 100 Kč a související náhrada hotových výdajů po 300 Kč podle citované vyhlášky č. 177/1996 Sb. Náklady řízení se dále sestávají z náhrady jízdného z Otrokovic do Prahy a zpět ve výši 171 Kč za cestu žalobce k jednání soudu. Celková výše přiznaných nákladů řízení tak činí 16 771 Kč, jejichž povinnost k náhradě soud přiznal proti žalované k rukám právní zástupkyně žalobce ve třicetidenní lhůtě k plnění.

P o u č e n í : Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího

správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, 657 40 Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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

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

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

V Praze dne 12. 11. 2018

JUDr. Karla Cháberová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: