



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň JUDr. Hany Pipkové a JUDr. Marcely Rouskové v právní věci žalobce: **Mgr. M. K.**, zastoupen Mgr. Jaroslavem Bártou, advokátem se sídlem v Brně, Koblížná 19, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem v Praze 1, Loretánské náměstí 5, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí č. j. 98767/2016-TO ze dne 6. 4. 2016,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí č. j. 98767/2016-TO ze dne 6. 4. 2016 a rozhodnutí ministerstva zahraničních věcí č. j. 97013/2016-TO ze dne 21. 3. 2016 se zrušují.
- II. Žalovanému se nařizuje poskytnout žalobci do 15 dnů od právní moci rozsudku informace o výši platů a odměn vyplacených v roce 2015 náměstkům ministra zahraničních věcí a ředitelům odborů ministerstva zahraničních věcí, identifikovaným jménem a příjmením, a to jednotlivě u každého z nich.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11.228 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Jaroslava Barty, advokáta.

Odůvodnění

Žalobce podáním ze dne 6. 3. 2016 požádal dle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „InfZ“), žalovaného o poskytnutí informací o výši platů a odměn náměstků ministra zahraničních věcí a ředitelů odborů žalovaného v roce 2015, včetně jejich označení jménem a příjmením.

Rozhodnutím č. j. 97013/2016-TO ze dne 21. 3. 2016 žalovaný odmítl žalobcovu žádost co do požadavku na uvedení jmen a příjmení jednotlivých náměstků ministra a ředitelů odborů. Zbylé informace poskytl v tabulce přiložené k rozhodnutí, v níž byli příjemci prostředků označeni jako „NM1“ až „NM11“ a „ŘO1“ až „ŘO50“. Jako důvod pro částečné odmítnutí žádosti žalovaný uvedl ochranu práv svých pracovníků před neoprávněným zásahem do soukromého života, který by poskytnutí neanonymizované verze požadovaných informací znamenalo. Žalovaný uvedl, že ochrana práv a svobod druhých je legitimní omezení práva na informace; poskytnutí informací v anonymizované podobě nadto veřejný zájem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky naplňuje dostatečně.

Ministr v napadeném rozhodnutí potvrdil závěry žalovaného a dodal, že si je vědom judikatury Nejvyššího správního soudu k poskytování informací o výši platů a odměn, zejména rozsudku sp. zn. 4 As 40/2010, avšak jeho závěry nelze bez dalšího použít kvůli významným skutkovým odlišnostem. Informace o platu a odměnách představují zvláště citlivý údaj, a současné poskytnutí jména a příjmení by pro dotčené osoby znamenalo zásah do práva na ochranu soukromého života. Právu na informace nelze dát automaticky přednost před ochranou práva na soukromí, naopak je třeba v případě střetu těchto práv poměřovat míru případného zásahu s ohledem na konkrétní okolnosti každého jednotlivého případu. Na základě toho ministr konstatoval, že poskytnutí neanonymizované verze požadovaných informací dostatečně naplňuje veřejný zájem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky a zároveň nepřekračuje meze nezbytnosti ve vztahu k ochraně práv dotčených osob.

Žalobce v podané žalobě namítl, že žalovaný hrubě nerespektuje judikaturu Nejvyššího správního soudu, jenž dovodil, že povinné subjekty jsou povinny zveřejňovat údaje o platech a odměnách zaměstnanců veřejné správy (např. rozsudky sp. zn. 5 As 57/2010, 4 As 40/2010, 8 As 55/2012). Žalobce připomněl, že žádá o sdělení výše platu a odměn u konkrétních vedoucích zaměstnanců ministerstva. Je ve veřejném zájmu, aby tyto osoby se značnou rozhodovací pravomocí podléhaly zvýšené kontrole veřejnosti; tento požadavek je ostatně esenciální součástí právního titulu, na jehož základě tyto osoby svou funkci vykonávají.

Vzhledem k uvedenému žalobce navrhl, aby soud napadené rozhodnutí zrušil.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že výklad § 8b InfZ zastávaný Nejvyšším správním soudem (zejména v rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012) odporuje Listině základních práv a svobod, Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a Listině práv Evropské unie, jak

ji vykládají příslušná soudní tělesa, a proto se jí nemůže řídit. Dokud alespoň jeden ze soudů příslušných k výkladu těchto předpisů setrvá na své judikatuře, aplikace § 8b InfZ ve světle judikatury Nejvyššího správního soudu není možná; v případě rozporu ustanovení zákona s ustanovením Listiny, EÚLP či LPEU je totiž žalovaný – jako kterýkoli jiný správní orgán – povinen toto zákonné ustanovení nepoužít.

Z judikatury Ústavního soudu dle názoru žalovaného vyplývá, že v případě střetu dvou práv stojících na stejné úrovni bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Nejvyšší správní soud však žádné individuální posouzení nepředpokládá, naopak považuje za dostatečné, že bylo provedeno zákonodárcem, a výslovně uvádí, že povinný subjekt dle § 8b nemá možnost uvážení, zda požadované informace poskytne či nikoli. Nejvyšší správní soud právo dotčených osob na soukromí a ochranu osobních údajů zcela vyprazdňuje, když předmětné osobní údaje veřejně odhaluje, aniž by tento krok byl podmíněn konkrétním a důvodným zájmem na informace v dané situaci. Zároveň Nejvyšší správní soud zcela opomíjí jeden z povinných kroků při posuzování střetu základních práv, a sice hledání řešení, které co nejvíce šetří podstatu všech dotčených práv; teprve při neexistenci takového řešení lze jedno z práv bezvýhradně upřednostnit. Takové řešení však dle názoru žalovaného existuje: může jím být poskytnutí anonymizované verze údajů o platech a odměnách či o průměrném platu a odměnách na dotčené pozici, poskytnutí obecné informace o pravidlech určujících platové podmínky osob na poptávaných pozicích, případně též zařazení poptávaných osob v rámci systemizace. Uvažovat lze také o řešení, kdy by konkrétnější informace byla poskytnuta v případě pochybností o oprávněnosti nakládání s veřejnými prostředky ve vztahu ke konkrétní osobě. Faktická rezignace na hledání takového řešení a zjevné upřednostnění jednoho práva před druhým jsou dle judikatury Ústavního soudu nepřijatelné.

Ani kdyby však takové řešení neexistovalo, nemohlo by právo na informace převážet nad ochranou soukromí dotčených osob. Informace o výši platu a odměn totiž ve spojení se jménem, příjmením, rokem narození a obcí trvalého bydliště představuje zvláště významný osobní údaj. Pro zaměstnance představuje platové ohodnocení zaměstnavatelem dominantní, a v naprosté většině případů také jediný zdroj příjmů. Nedostupnost informace o výši platového ohodnocení konkrétního zaměstnance, zvláště neexistují-li konkrétní pochybnosti o jeho opodstatněnosti, zdaleka není srovnatelné se zásahem do práva na informace. Toto právo vůbec není dle EÚLP legitimním důvodem pro omezení práva na soukromí, a navíc podmínkou pro takové omezení je nezbytnost navrženého opatření ve shora předestřené smyslu. Závěr žalovaného má oporu taktéž v rozsudku Soudního dvora ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09 (*Schecke a Eifert*), skutkově obdobném. Soudní dvůr prohlásil za neplatné ustanovení sekundárního práva, jež stanovilo povinnost členských států uveřejňovat informace o všech fyzických osobách, které byly příjemci dotací z unijních zemědělských fondů, bez ohledu na relevantní kritéria jako doba čerpání podpor či jejich výše. Když tedy unijní orgány nezávázily možnost přijetí mírnějších opatření, nedodržely zásadu proporcionality; Soudní dvůr přitom výslovně uvedl, že ani právo na informace o nakládání s veřejnými prostředky v demokratické společnosti nic nemění na tom, že skutečně musí dojít k vyváženému poměření jednotlivých zájmů. Situace v nyní posuzované věci je fakticky stejná a marginální skutkové odlišnosti nejsou relevantní. Nezdá se, že by zákonodárce či Nejvyšší správní soud provedl vyvážené poměření jednotlivých zájmů, naopak možnost méně omezujících opatření zjevně nebyla zvážena. Za této situace je rozsudek Nejvyššího správního soudu

s judikaturou Soudního dvora v rozporu (žalovaný dále odkázal na rozsudek ze dne 20. 5. 2003 ve spojených věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01, *Österreichischer Rundfunk*).

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

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

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

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

Soud o věci uvážil následovně:

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

Následující § 8b však upravuje výjimku ze zásady ochrany osobních údajů, která se jinak při poskytování informací povinnými subjekty obvykle uplatní. Povinný subjekt totiž poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky (odst. 1). Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území (odst. 2). Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků (odst. 3).

Otázka, zda lze za příjemce veřejných prostředků považovat i osoby v pracovněprávním postavení poměru zaměstnanců veřejné správy, byla jednoznačně kladně zodpovězena rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 8 As 55/2012 - 62 ze dne 22. 10. 2014, a na základě tohoto rozhodnutí se již vytvořila ustálená judikatura správních soudů, uznávaná i právní doktrínou (srov. Furek, A., Rothanzl, L.,

Jirovec, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 429 a násl.). Ačkoli žádost o informace byla v tehdy posuzovaném případě koncipována poněkud odlišně – týkala se platu jedné jmenovitě určené osoby –, rozhodnutí rozšířeného senátu pojednalo problematiku natolik všestranně, že poskytuje srozumitelné vodítko i pro posouzení odlišných případů.

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

Žalovaný dovozuje nezávaznost judikatury správních soudů, výslovně zejména rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012, z toho, že jmenovaný soud zcela pominul otázky, zda je úplné poskytování informací nezbytným prostředkem pro sledování legitimního cíle a zda neexistují prostředky k právu na soukromí šetrnější, a dále že fakticky rezignoval na poměrování konkurujících si práv formou testu proporcionality a spokojil se s tím, že tak učinil již zákonodárce. Takový výklad je hrubou desinterpretací citovaného rozsudku.

Nejvyšší správní soud v rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012 podal takový výklad InfZ, dle nějž povinné subjekty-orgány veřejné správy musejí poskytovat informace o platech a odměnách svých zaměstnanců, a právě tento výklad příslušných ustanovení zákona podrobil shora předestřenému, úplnému testu proporcionality. Ač rozšířený senát – vzhledem k šíři záběru a komplexnosti, s níž nastolené otázky pojednal; jeho rozhodnutí čítá 35 stran textu – přísně nedodržuje nastíněnou strukturu testu „krok za krokem“ a jednotlivé kroky částečně splývají, pojednal velmi podrobně všechny aspekty dané problematiky, a to včetně způsobilosti tohoto opatření dosáhnout zamýšleného cíle (kontrola hospodaření s veřejnými prostředky ve veřejné sféře při odměňování zaměstnanců), nezbytnosti právě tohoto opatření k dosažení uvedeného cíle v demokratické společnosti, jakož i poměrování přínosu plynoucího z tohoto opatření s újmou vzniklou dotčeným osobám. Takový postup ostře kontrastuje s přístupem

žalovaného, jenž pominul veškerou argumentaci Nejvyššího správního soudu a – aniž by test proporcionality sám provedl, ač se právě jeho nezbytností opakovaně zaštiťuje – toliko na základě několika málo dílčích argumentů (právní hodnocení v obou rozhodnutích dohromady čítá sotva dvě strany textu) konstatoval, že poskytnutí anonymizované verze požadovaných informací dostatečně naplňuje veřejný zájem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky.

Na podkladě provedeného testu proporcionality Nejvyšší správní soud dovodil, že „[n]ení patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byl výše vyložen, trpěl takovýmito ústavními deficity, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud veřejný zájem na 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.)

Toto chápání úlohy testu proporcionality při posuzování žádostí o informace o platech a odměnách zaměstnanců orgánů veřejné správy není v rozporu s judikaturou Ústavního soudu ani Soudního dvora. Jejím smyslem není to, aby povinné subjekty musely při vyřizování každé jednotlivé žádosti provádět úplný test proporcionality (to by bylo jednak nadbytečné, srov. níže, jednak k tomu ani nejsou personálně vybaveny), nýbrž aby se poměřování konkurujících si práv nedostalo mimo kontrolu nezávislých soudů. Takovou vadou česká zákonná úprava netrpí. Zákonodárce v případě vyjmenovaných informací upřednostnil právo na informace před ochranou soukromí dotčených osob; tuto koncepci podrobil Nejvyšší správní soud testu proporcionality, a naznal, že je s ním zásadně v souladu. Jeho závěr vyvěrá z typové podobnosti jednotlivých žádostí o sdělení výše platu a odměn vedoucích zaměstnanců, k nimž se předmětná judikatura vztahuje především: zásah do jejich soukromí je v těchto případech v zásadě shodný, stejně jako význam této informace pro kontrolu nakládání s veřejnými prostředky při odměňování. Test proporcionality tudíž 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 jejíž 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.

Nejvyšší správní soud se – v rozporu s tvrzeními žalovaného ve vyjádření k žalobě – zabýval rovněž splněním kritéria nezbytnosti zvoleného opatření. V bodě 81 rozsudku k němu mimo jiné uvedl: „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.

Nejde o svévoli ani o iracionalitu, nýbrž naopak o vhodný a v poměrech moderního státu nanejvýš potřebný prostředek kontroly veřejné sféry, neboť je zjevné, že náklady na platy (mzdy) a jiná peněžní plnění zaměstnancům jsou významnou položkou veřejných výdajů a že při určování jejich výše má veřejná moc relativně vysokou míru diskrece, která musí být vyvážena širokou, všeobecnou a účinnou veřejnou kontrolou. Stejně tak je zřejmé, jak již bylo výše uvedeno, že kontrolní mechanismy, jež má k dispozici veřejná sféra samotná, bez účasti veřejnosti, by s ohledem na rozsah, v němž jsou veřejné prostředky vydávány na platy (mzdy) zaměstnanců, nebyly dostatečně účinné. Kritéria vhodnosti a potřeby jsou tedy testovanou právní úpravou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím bezpochyby naplněna.“ (Bod 81.)

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

Nejvyšší správní soud pracuje se stanoviskem, že spolu s výší platu a odměn musí být sděleno i jméno a příjmení dotčené osoby, jako s axiomem, avšak právě proto, že žádná alternativa by neumožnila dosažení deklarovaného veřejného zájmu. Identifikace dotčené osoby pomocí jejího jména a příjmení hraje z hlediska kontroly hospodaření s veřejnými prostředky významnou roli, neboť právě při znalosti těchto údajů lze vyhodnotit – např. vzhledem k pracovní náplni či dalším aktivitám dotčené osoby, ať už pracovním či jiným – , zda rozhodování o platech není neadekvátní či zneužívající, a motivovat ke změně takové praxe. Z toho důvodu nelze považovat za dostatečné zveřejnění anonymizovaných údajů (při němž by nebylo možno zjistit, jaké finanční ohodnocení obdržel ten který zaměstnanec) či průměrného platu a odměn na dotčené pozici (z něž by navíc nebylo zřejmé, zda u některých osob nedochází k excesům v odměňování „na úkor“ jiných), tím méně pak obecná pravidla odměňování, jež by byla prosta jakýchkoli konkrétních údajů, či systemizované zařazení, jež by vzhledem k rozsahu diskrečního uvážení při přiznávání odměn utvořila jen značně neúplnou představu. Naprosto neúčinné by bylo poskytování těchto informací jen při existenci pochybností ve vztahu ke konkrétní osobě. Výše přiznaných odměn je údaj známý zpravidla jen několika málo osobám (zejména dotčenému zaměstnanci a jeho nadřízenému), z nichž žádná nemá v případě neadekvátního či zneužívajícího odměňování pochopitelně zájem na zveřejnění takové skutečnosti, tudíž by navržený prostředek kontroly nakládání s veřejnými prostředky nemohl zajistit účinnou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky při. Jak konstatoval Nejvyšší správní soud ke shodné námitce Úřadu vlády v rozsudku č. j. 7 As 132/2013 - 156 ze dne 27. 1. 2015: *„Taková interpretace by znatelně snížila efektivitu*

tohoto způsobu veřejné kontroly, která je zaměřena právě na eliminaci excesů při vynakládání veřejných prostředků ve vztahu ke konkrétní osobě, nikoli pouze obecně ve vztahu k pozici, kterou tato osoba zastává.“ Nelze tedy trvat na existenci konkrétních pochybností u dotčené osoby. Předestřený výklad § 8b InfZ v sobě navíc obsahuje pojistky, jež zásah do soukromí dotčených osob umenšují; podrobněji o nich soud pojedná níže.

Pro úplnost k tomu soud ještě podotýká, že žalovaný dovozuje významnou citelnost zásahu do soukromí dotčených osob z toho, že je údaj o příjmech a odměnách poskytnut ve spojení s jejich jménem, příjmením, rokem narození a obcí trvalého bydliště. Poskytnutí dvou naposled uvedených údajů však žalobce vůbec nežádal. Žalovaný byl povinen zabývat se konkrétní podanou žádostí, nikoli posuzovat imaginární situaci, k níž vůbec nedošlo.

Stěžejní část rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012 tvoří test proporcionality v úzkém smyslu, tedy poměřování práva na soukromí jmenovitě určené osoby s legitimním cílem sledovaným poskytováním informací o jejím platu. Nejvyšší správní soud k tomu mimo v bodech 82 až 84 rozsudku jiné uvedl: *„Zásadně (až na vzácné výjimky) za naplněné lze považovat i kritérium třetí, a sice přiměřenosti v užším slova smyslu. Zveřejnění informace o výši jeho platu (mzdy) totiž za běžných okolností neznamená pro toho, kdo je placen z veřejných prostředků, žádnou podstatnou újmu. Informaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků především nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá. Plat je v typové i v individuální rovině odrazem hodnoty zaměstnavatelem ‚kupované‘ práce a rámcově by se platy obdobně zdatných zaměstnanců v obdobných pozicích za obdobných podmínek měly sobě blížit. Obecná představa o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků se stěží zcela míjí s realitou, neboť vzhledem k tomu, jaký podíl mezi všemi zaměstnanci tvoří zaměstnanci placení z veřejných prostředků, má prakticky každý zkušenost, přinejmenším důlčí, zprostředkovanou či z doslechu, o obecných platových poměrech ve veřejné sféře. Získat negativní konotaci může informace o platu zásadně jen za situace, kdy je plat poskytován jinak než podle zákonných pravidel, například neadekvátně vysoký, neodpovídající skutečné povaze vykonávané práce a zastírající skutečný stav věcí. Významným účelem poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků je právě prevence neadekvátního, zneužívajícího rozhodování o platech a vytvoření možnosti, aby se na takovouto neadekvátní praxi ve veřejném prostoru upozornilo, a tím byly příslušné osoby motivovány k nápravě.*

Argumenty, že v konkrétních případech obecné povědomí o výši platů může na určitém pracovišti vést k závisti a neshodám mezi zaměstnanci či k neklidu v místě, kde dotčená osoba žije, je nutno odmítnout jako účelové. Ten, kdo určuje výši platu poskytovaného z veřejných prostředků, je povinen postupovat podle zákona, na základě pravidel o určení stálých a pohyblivých složek platu opřených o racionální zákonná kritéria a musí být schopen v každém jednotlivém případě odůvodnit své rozhodnutí a obhájit svoji autoritu, z níž vychází jeho diskreční oprávnění. Podobně ani určování výše mzdy nesmí být v případě, že je placena z veřejných prostředků, založeno na iracionalitě a svévoli a ten, kdo o výši mzdy rozhoduje, musí být schopen se za své rozhodnutí postavit a obhájit je. V případě, že povinný subjekt působí na trhu a náklady na zaměstnance jsou parametrem jeho konkurenceschopnosti v tržním prostředí, připadá navíc v úvahu neposkytnutí informace s ohledem na to, že takové náklady jím mohou být chráněny jako obchodní tajemství.

Námítka, že platová transparence povede k platové nivelizaci, je stejně nepřipadná jako argument, že pokud by rozhodnutí správních orgánů či soudů nemusela být odůvodňována a mohla být čistě arbitrární, byla by spravedlivější – je zřejmé, že pokud někdo nechce nebo není schopen svou autoritu či pravomoc uplatňovat způsobem, který je právem či jinými normami chování předpokládán, bude hledat zástupné důvody pro omluvu své nedostatečnosti. Námítka obecné závisti nemůže již vůbec být považována za relevantní. Závist jako lidská vlastnost vyvěrající z malosti duše není něco, čemu by se dalo právními prostředky čelit; jí musí čelit ti, kteří jí podléhají, svým mravním úsilím, a ti, kteří jsou jejím terčem, svojí trpělivostí, vnitřním klidem a odvahou. Obrana před závistí utajováním informací jen proto, aby se nemohly stát jejím zdrojem, by často vedla jen k prohloubení závisti na základě nepodložených dohadů a spekulací o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků. Naopak, „sluneční svit“ informovanosti o platech placených z veřejných prostředků může mnohé přehnané představy o platech ve veřejné sféře rozptýlit.“

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

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

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

jaký šlo ve věci Schecke a Eifert, takto rozptýleně zveřejňované informace shromažďovat do jednoho datového souboru, strukturovaně zpracovávat a kombinovat s jinými informacemi.

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

Ačkoli soud pozoruje určitou odlišnost dané věci od té posuzované Nejvyšším správním soudem, neboť nynější žádost se netýkala jmenovitě určené osoby, nýbrž okruhu osob označených jejich funkcemi, míra zásahu do soukromí dotčené jednotlivé osoby se tím nijak nemění, a tu soud označil za ospravedlnitelnou. Pokud jde o celkovou proporčnost tohoto systému získávání informací, podáváním takto koncipovaných žádostí oproti dotazování se na jmenovitě určené osoby nepochybně lze získat snadněji informace o větším počtu dotčených osob, naproti tomu však nadále existuje řada významných rozdílů oproti úpravě prohlášené za neplatnou ve věci *Schecke a Eifert*. V nyní posuzované věci žalobce nepožadoval údaje o příjmu a odměnách všech zaměstnanců žalovaného, nýbrž jen služebně nejvýše postavených osob – náměstků ministra a ředitelů odborů –, které tvoří drobný zlomek žalobcových zaměstnanců a u nichž lze toto jisté omezení soukromí vnímat jako nutnou stinnou stránku jejich zodpovědných funkcí a vysokých příjmů (naprosto irelevantní je proto argumentace žalovaného ohledně nepřiměřenosti výkladu, dle něž musejí povinné subjekty poskytovat informace o všech svých zaměstnancích). V případě *Schecke a Eifert* byly nadto všechny tyto údaje zveřejňovány automaticky na jediné internetové stránce, zatímco v nynějším případě se jedná o poskytnutí informací až v reakci na konkrétní žádost; ačkoli povinné subjekty jsou posléze povinny zveřejnit poskytnuté informace na internetu, činí tak na svých vlastních stránkách – nikoli na jedné centralizované – a nikoli způsobem umožňujícím účinné vyhledávání. Jak rozsah poskytovaných informací, tak způsob jejich zveřejnění z hlediska jejich dostupnosti veřejnosti tudíž jsou v nyní posuzované věci oproti případu *Schecke a Eifert* podstatně odlišné, nejedná se ani zdaleka o marginální rozdíly, jak bez jakýchkoli argumentů tvrdí žalovaný, a proto je odlišný i závěr soudu.

Toto pojetí poskytování informací v sobě nadto obsahuje mechanismus mírnící za běžných podmínek jeho celkový dopad do soukromí zaměstnanců placených z veřejných prostředků, jak konstatoval Nejvyšší správní soud v bodě 90 rozsudku: „Je totiž závislý na iniciativě a aktivitě samotné veřejnosti, tedy žadatelů o informace. V České republice je funkční občanská společnost ve smyslu jednotlivců a sdružení zájímajících se o nejrůznější

otázky veřejného zájmu a o fungování politických institucí. Stejně tak v ní působí svobodné sdělovací prostředky. Lze tedy předpokládat, že objeví-li se podezření, že v určité oblasti veřejné sféry jsou platové prostředky vynakládány ne hospodárně, účelově, neadekvátně odvedené práci, na základě známostí či jiných nelegitimních vztahů, budou to právě instituce občanské společnosti a média, která na základě informací poskytnutých podle zákona o svobodném přístupu k informacím budou uvedené problémy tematizovat a vyžadovat nápravu. Naopak, pokud nebude mít veřejnost důvod k pochybám o adekvátnosti odměňování zaměstnanců placených z veřejných prostředků, nebude za normálních okolností běžné žádat informace o jejich odměňování.“

Zvláštní pojistku proti šikanóznímu podávání žádostí pak představuje možnost odeprít poskytnutí informací z důvodu zneužití práva: „Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odeprít na základě principu zákazu zneužití práva.“ (Bod 91 rozsudku.)

Argumentace žalovaného, že Nejvyšší správní soud rezignoval na poměrování dotčených základních práv, naprosto neodpovídá skutečnosti. Nejvyšší správní soud plně dostál požadavkům vyplývajícím z Listiny základních práv a svobod, EÚLP i práva EU, na rozdíl od unijních orgánů v případě *Schecke* a *Eifert* provedl test proporcionality, a dospěl k závěru, že zásah do soukromí dotčených osob poskytnutím informací o výši jejich platu a odměn spolu s jejich jménem a příjmením, jakožto nikterak významný, je v zásadě přípustný v zájmu kontroly hospodaření s veřejnými prostředky při odměňování zaměstnanců (resp. v zájmu hospodářského blahobytu země ve smyslu čl. 8 odst. 2 EÚLP); tento prostředek je přitom k dosažení uvedeného cíle nezbytný. V určitých případech, jež Nejvyšší správní soud rovněž obecně vymezil, však může právo na soukromí převážet, a požadované informace nebude lze poskytnout. Právě v těchto případech se v aplikační praxi test proporcionality uplatní jako korektiv.

Jelikož soud shora odůvodnil, že provedený výklad InfZ je v souladu s ústavním pořádkem i judikaturou Soudního dvora, neměl žádný důvod k tomu, aby předkládal Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 8b InfZ či pokládal Soudnímu dvoru předběžnou otázku. Pokud žalovaný upozorňuje na svou povinnost neaplikovat vnitrostátní předpis v případě jeho rozporu s unijním právem, je třeba zdůraznit, že je úlohou soudů závazně vykládat právní předpisy; k ustanovení § 8b InfZ přitom existuje ustálená judikatura správních soudů, opírající se zejména o opakovaně citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012, dle níž shora předestřený výklad tohoto ustanovení neodporuje Listině základních práv a svobod, EÚLP, ani právu EU (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 132/2013 - 156 ze dne 27. 1. 2015, č. j. 4 As 216/2015 - 45 ze dne 21. 1. 2016). Žalovaný judikaturu správních soudů nerespektoval, a svůj odlišný postup navíc ani nepodpořil náležitými věcnými argumenty, takže jeho rozhodnutí vykazuje zřetelné znaky libovůle, odporující § 2 odst. 1 správního řádu.

Na podkladě uvedeného soud shrnuje, že žaloba je důvodná, neboť žalovaný postupoval v rozporu se zákonem, když odmítl poskytnout žalobci jména a příjmení

jednotlivých náměstků ministra a ředitelů odborů spolu s výší jejich příjmů a odměn za rok 2015; ministr pak toto rozhodnutí v rozporu se zákonem potvrdil. Všechny tyto osoby zastávaly v rozhodné době nejvýznamnější posty v organizační struktuře žalovaného a přímo se podílely na jeho činnosti, zjevně se tedy nejedná o osoby, u nichž by právo na soukromí mohlo převážet nad žalobcovým právem na informace, jak je vymezila judikatura.

Jelikož soud neshledal žádné důvody pro odmítnutí žalobcovy žádosti, zrušil dle § 16 odst. 4 InfZ žalobou napadené rozhodnutí i rozhodnutí žalovaného o odmítnutí žádosti a nařídil žalovanému požadované informace poskytnout ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku. Skutečnost, že žalobce toto nařízení po soudu nepožadoval, není na překážku, neboť soud tak musí dle citovaného ustanovení učinit i bez návrhu.

O náhradě nákladů řízení soud rozhodl dle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, proto má proti žalovanému právo na náhradu nákladů řízení, jež sestávají ze soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a z nákladů zastoupení advokátem. Jejich výši soud určil v souladu s vyhláškou č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném ke dni provedení jednotlivých úkonů, tak, že jsou tvořeny dle § 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 odměnou za dva úkony právní služby uvedené v § 11 odst. 1 písm. a), d) [převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby] ve výši 3.100 Kč za každý z těchto úkonů a dle § 13 odst. 3 související náhradou hotových výdajů za každý z těchto úkonů ve výši 300 Kč. Jelikož je žalobcův zástupce plátcem DPH, je dle § 57 odst. 2 s. ř. s. součástí nákladů řízení rovněž náhrada za daň z přidané hodnoty ve výši 21 %, vypočtená z nákladů zastoupení. Náhradu nákladů v celkové výši 11.228 Kč je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

P o u č e n í

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem v Brně, Moravské náměstí 6. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje,

vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

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

V Praze dne 31. srpna 2016

JUDr. Slavomír Novák, v.r.
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková