



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Marie Kocourkové a soudkyň JUDr. Magdaleny Ježkové a Mgr. Heleny Konečné ve věci žalobce **T. H.**, bytem X, proti žalovanému **Generálnímu ředitelství cel**, se sídlem Praha 4, Budějovická 7, v řízení o žalobě proti rozhodnutí Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 12. března 2013, č.j. 7312-2/2013-900000-302, **t a k t o :**

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. března 2013, č.j. 7312-2/2013- 900000-302, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. **Celní úřad pro Pardubický kraj je povinen žalobci poskytnout do dvou měsíců od právní moci tohoto rozsudku informaci o odměnách, které byly poskytnuty v období od 1.6.2012 do 5.12.2012 Mgr. Jiřímu Pražákovi, vykonávajícímu funkci zástupce ředitele Celního ředitelství Hradec Králové, v členění: charakter finančních odměn, jejich částka, údaje o služebních funkcionářích odpovědných za návrh finančních odměn s uvedením jejich služební hodnosti, jména a příjmení, důvod návrhu finančních odměn a důvod jejich přiznání s uvedením zákonného titulu.**
- III. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 3.799 Kč a to do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í

Žalobce se včas podanou žalobou domáhá přezkoumání zákonnosti rozhodnutí ze dne 12.3.2013, č.j. 7312-2/2013-900000-302, kterým žalovaný zamítl jeho odvolání do rozhodnutí Celního ředitelství Hradec Králové ze dne 20.12.2012, č.j. 10206-11/2012-060100-21, jímž odmítl poskytnout žalobci informace, které požadoval v bodě 2) podání ze dne 5.12.2012.

V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaný nejprve uvedl, že žalobce v bodě 2) žádosti ze dne 5.12.2012 požadoval informace o finančních odměnách, které byly poskytnuty J. P., zástupci ředitele Celního ředitelství Hradec Králové v období od 1.6.2012 do okamžiku přijetí této žádosti (tj. do 5.12.2012) v členění: Charakter finanční odměny / datum jejího přiznání / částka / údaje o služebních funkcionářích odpovědných za návrh finančních odměn ve struktuře služební hodnost, jméno a příjmení / důvod návrhu finanční odměny ve struktuře zákonný titul a konkrétní zdůvodnění návrhu odměny / důvod přiznání odměny ve struktuře zákonný titul a konkrétní zdůvodnění přiznané odměny. Dále shrnul důvody, které vedly celní ředitelství k odmítnutí žádosti o poskytnutí informací a po přezkoumání jeho rozhodnutí vyslovil názor, že i když zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím v platném znění (dále jen „zákon o informacích“) legitimně sleduje mimo jiné kontrolu nad vynakládáním veřejných prostředků, a to povinnost poskytnout informace o činnosti veřejných subjektů, nemůže jakákoliv legitimita obecného požadavku informovanosti veřejnosti o činnosti povinných subjektů obhájit natolik zásadní zásah do soukromí osob, jejichž odměny mají být sdělovány. Informovanost veřejnosti o platových poměrech či odměnách není natolik potřebná, aby odůvodnila nerovné postavení mezi zaměstnanci povinných subjektů a zaměstnanci soukromé sféry. Uvedl, že jsou mu známy rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27.5.2011, č.j. 5 As 57/2010-79, ze dne 11.11.2011, č.j. 4 As 40/2010-60 i ze dne 6.12.2012, č.j. 1 As 169/2012-38, zároveň však poukázal i na rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 30.10.2012, č.j. 30 Af 23/2011-30. Zdůraznil, že stejně jako celní ředitelství vychází primárně z nálezu Ústavního soudu ze dne 12.10.1994 Pl. ÚS 4/94 (popř. Pl. ÚS 40/08), který připouští provedení testu proporcionality, kdy vzájemné poměrování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v kritériu vhodnosti, potřebnosti a porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. Podle žalovaného Celní ředitelství Hradec Králové test proporcionality provedlo a došlo k závěru, že v daném případě převáží právo na ochranu osobních údajů či soukromí nad právem na informace. Tyto závěry shledal žalovaný v souladu se zmiňovanými nálezy Ústavního soudu a v provedení testu proporcionality neshledal žádné nedostatky.

Ve včas podané žalobě žalobce namítal, že rozhodnutí žalovaného i Celního ředitelství Hradec Králové jsou v rozporu s čl. 2 odst. 2, čl. 17 odst. 1, 4 a 5 Listiny základních práv a svobod a § 2 odst. 1, 2 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu v platném znění (dále jen „správní řád“) a konečně s ust. § 8b zákona o informacích. Tvrdil, že se žalovaný nevypořádal se všemi odvolacími námitkami, proto je žalobce opakoval jako námitky žalobní. Především nesouhlasil

s argumentací žalovaného odkazující na ust. § 8a zákona o informacích. Ustanovení citoval a konstatoval, že finanční odměny přiznané a vyplacené J. P. za dobu od 1.6. do 5.12.2012 jsou veřejnými prostředky. Citoval a hodnotil i rozsudek NSS 5 As 57/2010-79 a opět konstatoval, že kritéria pro poskytnutí požadovaných informací daná tímto rozsudkem jsou ohledně J. P. splněna. Žalobce se dále zabýval otázkou testu proporcionality a dospěl k závěru, že v případě J. P. míněné informace požaduje oprávněně. Ohledně aplikace judikatury Soudního dvora EÚ žalobce podrobně rozebral judikát ve spojených věcech C-465/00, C-38/01 a C-139/0 a konstatoval, že ho nelze pro posuzovanou věc použít. Ze všech těchto důvodů se domáhal zrušení žalobou napadeného rozhodnutí žalovaného.

Ve svém vyjádření doručeném krajskému soudu dne 1.7.2013 žalovaný uvedl, že v posuzovaném případě bylo nutno se zabývat otázkou střetu dvou práv, která mají zaručenou ústavní ochranu. Poskytnutí ústavně právní ochrany zájmům a hodnotám fyzických osob prostřednictvím aplikace základních práv je vázáno na zkoumání přiměřenosti prostředků a účelů jednání, která tyto zájmy narušuje. V posuzovaném případě tedy žalovaný vycházel při vydání napadeného rozhodnutí z nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 4/94 ze dne 12.10.1994 (popř. Pl. ÚS 40/08 nebo Pl. ÚS 15/96), v němž Ústavní soud připouští provedení testu proporcionality. Žalovaný tvrdil, že tomuto testu proporcionality podrobil napadené rozhodnutí a postupoval i v kontextu s obsahem Metodického doporučení Ministerstva vnitra, vydaného s cílem zajistit sjednocení aplikační praxe. Žalovaný vyslovil nesouhlas i s výkladem ust. § 8b zákona o informacích, jak ho ve svém rozsudku ze dne 6.12.2012, č.j. 1 As 169/2012-38, pojal Nejvyšší správní soud, a to ze dvou důvodů. Dle žalovaného zákonodárce mohl jen velice těžko provést test proporcionality u jednotlivých dotčených osob, když neznal jejich poměry, ať již majetkové nebo i osobní. Vládní návrh zákona č. 61/2006 Sb., neobsahoval § 8b a byl do něj vložen až v rámci legislativního procesu, proto se ani důvodová zpráva nevyjadřovala k pojmu příjemce veřejných prostředků. Téměř totožné ustanovení ovšem obsahoval § 8a senátního návrhu novely zákona o informacích a žalovaný jeho znění citoval spolu s důvodovou zprávou. Z těchto podkladů je dle žalovaného více než zřejmé, že původní úmysl zákonodárce nebyl cílen na příjemce veřejných prostředků formou platů státních zaměstnanců, ale na příjemce různých dotací nebo jiného majetkového prospěchu z veřejných prostředků. S ohledem na výše uvedené, a to jak co do výkladu účelu zákona, tak i do provedení testu proporcionality, a s ohledem na nejednotnou judikaturu Nejvyššího správního soudu, kdy tato právní otázka byla předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu, má žalovaný za to, že o zamítnutí žádosti rozhodl zcela po právu.

Při jednání před soudem setrvaly obě strany sporu na svých procesních návrzích. Žalobce odkázal na současnou judikaturu Nejvyššího správního soudu k dané problematice. Zdůraznil, že P. byl v rozhodné době osobou řídící a podílel se výrazně na činnosti Celního ředitelství Hradec Králové.

Pověřená pracovnice žalovaného uvedla, že celní ředitelství i žalovaný v době rozhodování vycházeli ze známé judikatury krajských soudů i Nejvyššího správního soudu a rozhodovali v souladu s ní. Připustila, že žalovanému je znám určitý posun ve výkladu zákona o informacích, přesto upozornila na rozhodnutí Ústavního soudu, který zdůraznil, že je třeba vážit mezi právem na poskytnutí informací a právem na ochranu osobnosti. Vyslovila názor, že žadatel o informace by měl prokázat, že

budou sloužit veřejnému zájmu a zároveň uvést, k jaké kontrole státní správy mají informace sloužit za předpokladu, že poskytnutím informací bude porušeno právo na osobní ochranu toho, o němž tyto informace budou poskytovány.

Krajský soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu žalobních námitek v řízení podle části třetí hlavy druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen "s.ř.s."). a o věci usoudil následovně.

Jak bylo shora podáno, skutkové okolnosti nejsou mezi účastníky sporné. Zásadní spornou otázkou je, zda bylo Celní ředitelství Hradec Králové bylo povinno poskytnout žalobci informace o které požádal v bodě 2) žádosti ze dne 5.12.2012 a jsou popsány v úvodu odůvodnění tohoto rozsudku. Jak bylo vzpomenueno při jednání před soudem, na všechny otázky, které vyvstaly v projednávané věci, poskytl odpověď rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém rozsudku ze dne 22.10.2014, č.j. 8 As 55/2012-62. V něm velmi podrobně rozebral ustanovení § 8a, § 8b a § 10 zákona o informacích.

V bodě 52 odůvodnění citovaného rozsudku pak uvedl o příjemci veřejných prostředků, že „*Ve shodě s tím, k čemu dospěl rozšířený senát již v rozsudku ze dne 1.6.2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, lze tedy shrnout, že samotné znění a systematika zákona nedává možnost, aby v případě poskytnutí informací o příjemcích 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. Úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv zde vyřešil již samotný zákonodárce tím, že paušálně upřednostnil právo na informace o příjemcích 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.*“

Nejvyšší správní soud hodnotil citovaný závěr také z pohledu historického zákonodárce, z hlediska ústavní konformity a eurokonformity. K testu proporcionality uvedl, že „*Z kritérií testu proporcionality, jak jej vyžaduje český ústavní pořádek i právo Evropské unie, zejména rozsudek Soudního dvora ve věci Österreichischer Rundfunk, vyplývá, že v konkrétních případech nebude výjimečně možno žádostem o poskytnutí informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyhovět, neboť to nebude přiměřené zákonodárcem sledovanému cíli (jenž je sám o sobě, jak výše vyloženo, zcela legitimní), jelikož zásah do práva na informační sebeurčení osoby, o níž budou informace poskytovány, bude v citelném nepoměru s tím, v jakých ohledech a v jaké míře může být za cenu takového zásahu dosaženo v konkrétním případě platové transparency, a tedy zajištěna kontrola hospodárnosti konkrétní oblasti veřejné sféry. Zjednodušeně řečeno lze říci, že v některých výjimečných případech nebude vzhledem ke konkrétním okolnostem cíl proporcionální (v užším slova smyslu) negativním důsledkům spojeným s jeho dosažením. Typově vzato se bude jednat o případy, u nichž budou současně (kumulativně) splněny následující 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.“

Podle Nejvyššího správního soudu „K první z podmínek je třeba zdůraznit, že musí být vždy vykládána v kontextu zásady, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků (a jakýchkoli jiných osob placených za svoji činnost nejrůznější povahy z veřejných prostředků, viz k tomu výše sub [73]) se zásadně poskytují a jen výjimečně neposkytují. V pochybnostech je tedy na místě přiklonit se k poskytnutí, a nikoli k neposkytnutí informací. Znamená to tedy, že bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech zaměstnanců vykazujících zejména některý z následujících rysů:

- zaměstnanců v řídicích pozicích povinného subjektu, tedy všech takových zaměstnanců, kteří řídí nebo metodicky vedou jiné zaměstnance či řídí nebo metodicky vedou činnost subjektů podřízených povinnému subjektu, podléhajících jeho dohledu, jím spravovaných nebo jím fakticky ovládaných,
- zaměstnanců podílejících se na výkonu vrchnostenských oprávnění povinného subjektu, má-li povinný subjekt taková oprávnění (např. rozhodujících o právech či povinnostech osob, provádějících dohledovou, inspekční či kontrolní činnost, autorizované měření, zkušební činnost, metodické vedení apod.), nebo zaměstnanců, kteří, ač se sami na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit (např. připravují podklady k rozhodování či koncepty rozhodnutí, zajišťují oběh dokumentů, zabezpečují provádění vrchnostenských činností po technické stránce nebo vykonávají jiné obdobné záležitosti v souvislosti s nimi),
- zaměstnanců organizujících či provádějících činnosti, jež jsou úkolem povinného subjektu, ať již jde o činnosti povahy vrchnostenské anebo jiné, anebo k takovýmto činnostem poskytujících významné podpůrné či doprovodné služby (např. analýzy, plánování, informační servis, zajištění vhodného technického a organizačního zázemí, logistika, informační technologie, provoz budov a jiných zařízení povinného subjektu),
- zaměstnanců majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu (např. poradci, osobní asistenti osob v řídicích nebo jiných důležitých pozicích, osoby s nikoli nevýznamným faktickým vlivem na tok informací uvnitř povinného subjektu či na jeho komunikaci navenek),
- zaměstnanců, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu či jím řízených, jeho dohledu podléhajících, jím spravovaných či jinak ovlivňovaných osob.

Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, jsou-li placeny z veřejných prostředků, tak mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), a to samozřejmě jen za předpokladu, že nenaplnují některý z výše naznačených rysů.

Účelem druhé z podmínek je zajistit, že i v případech, kdy by za běžných podmínek informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků nebylo proporcionální poskytnout, se taková informace poskytne, jsou-li v daném případě konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na plat zaměstnance jsou vynakládány nehospodárně. Takové pochybnosti se mohou opírat o pestrý věnec skutkových důvodů, které lze jen stěží předem abstraktně charakterizovat.

Toliko namátkou je možno poukázat například na situace, kdy existuje podezření, že plat je vyplácen za práci, která není ve skutečnosti vykonávána nebo je vykonávána v podstatně menší míře, než by to za normálních okolností odpovídalo dané pracovní pozici, či že vyplácený plat z nejasných důvodů podstatně vybočuje z platových poměrů obvyklých pro danou pracovní pozici.“

V bodě 111 až 114 citovaného rozsudku Nejvyšší správní soud konstatoval, že „Z výše uvedeného výkladu tedy plynou následující obecné závěry:

Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují.

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 nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

Osoba, o jejímž platu se má informace poskytnout, může mít v řízení před soudem postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.“

Krajský soud uvedené závěry Nejvyššího správního soudu zcela akceptuje a vzhledem k tomu, že je tato oblast dosud sporných problému zákona o informacích citovaným rozsudkem podrobně a komplexně vyložena, vycházel z nich. Z jejich pohledu žádost žalobce o informace posoudil a dospěl k závěru, že povinná osoba měla požadované informace žalobci poskytnout. J. P., o jehož platu v rozhodné době měla být k žádosti žalobce poskytnuta informace, byl zaměstnancem v řídicí pozici povinného subjektu (vykonával funkci zástupce ředitele Celního ředitelství Hradec Králové a ředitele odboru 02 – Cel a daní), placeným z veřejných prostředků. Uložil proto Celnímu úřadu pro Pardubický kraj, který podle zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky převzal po zrušení celních ředitelství spornou agendu, aby žalobci poskytl informace, kterých se domáhal pod bodem 2) žádosti ze dne 5.12.2012, a to v plném rozsahu jeho požadavku. Zároveň zrušil rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení, v němž odpovídajícím procesním postupem ukončí řízení, jehož výsledkem bylo odmítnutí žádosti o spornou informaci.

Výrok o nákladech řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 1 s.ř.s. Podle něj má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. V řízení před krajským soudem měl žalobce úspěch, krajský soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení spočívajících v náhradě zaplaceného soudního poplatku ve výši 3.000 Kč a náhradě ušlé mzdy dle potvrzení Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského v Brně za 4 hodiny ve celkové výši 799 Kč, to vše do osmi dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u

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

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

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

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

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

V Hradci Králové dne 6. srpna 2015

Mgr. Marie Kocourková, v.r.
předsedkyně senátu