



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Hradci Králové rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jana Rutsche a soudců Mgr. Heleny Konečné a JUDr. Pavla Kumprechta ve věci žalobce **T. H.**, proti žalovanému **Celnímu ředitelství Hradec Králové**, se sídlem v Hradci Králové, Bohuslava Martinů 1672/8a, v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. května 2011, č.j. 4476-4/2011-060100-21, **t a k t o :**

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 3. května 2011, č.j. 4476-4/2011-060100-21, se z r u š u j e a věc se v r a c í žalovanému k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je p o v i n e n nahradit žalobci do 3 dnů od právní moci tohoto rozsudku náklady řízení ve výši 2.000,-- Kč.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal včas žalobu proti shora označenému rozhodnutí žalovaného, jímž změnil výrokovou část rozhodnutí Celního úřadu Svitavy (dále též „celní úřad“) ze dne 22. 3. 2011, č.j. 2490/2011-116400-021, kterým celní úřad odmítl poskytnout žalobci informaci požadované v bodech 1) až 5) žádosti ze dne 7. 3. 2011 (dále také „žádost“) na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Změna rozhodnutí celního úřadu spočívala v tom, že žalobci byly poskytnuty

informace, které požadoval v bodě 4) žádosti, tzn. informace o oceněních nefinančního charakteru udělených žalobcem označeným celníkům v období od května 2005 do února 2011 včetně. Informace požadované žalobcem v bodech 1), 2), 3) a 5) žádosti mu poskytnuty nebyly, v těchto částech byla žádost odmítnuta.

Z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí plyne, že žalobce požádal o poskytnutí informací v 5 bodech.

V bodě 1) požadoval poskytnutí přehledu všech finančních odměn, s vyznačením jejich druhu (např. kázeňské či mimořádné) a částky, které byly navrženy a vyplaceny (včetně uvedení doby, kdy k přiznání vyplacené odměny došlo, s uvedením měsíce a roku) u těchto celníků po dobu jejich služebního působení u Celního úřadu Svitavy: Mgr. J. P., Ing. M. S., Mgr. R. V., p. Ing. S., p. J. N., Bc. V. K., p. B. Ř. Uvedené informace požadoval za období od května 2005 do února 2011 včetně (resp. do doby služebního působení jmenovaných celníků u CÚ Svitavy).

V bodě 2) požadoval specifikaci služebních funkcionářů Celní správy, odpovědných za návrh příslušné finanční odměny pro celníky Mgr. J. P., Ing. M. S., Mgr. R. V., p. Ing. S., p. J. N., Bc. V. K. a pana B. Ř. Informaci požadoval v členění: jméno a příjmení odměněného celníka/ měsíc a rok návrhu na odměnu/ výše navržené odměny/ jméno, příjmení a funkce služebního funkcionáře navrhujiícího odměnu/ důvod navrhované odměny, za období od května 2005 do února 2011 včetně (resp. doby služebního působení jmenovaných celníků u CÚ Svitavy).

V bodě 3) požadoval specifikaci služebních funkcionářů Celní správy, odpovědných za schválení příslušné finanční odměny pro celníky Mgr. J. P., Ing. M. S., Mgr. R. V., p. Ing. S., p. J. N., Bc. V. K. a pana B. Ř. Informaci požadoval v členění: jméno a příjmení odměněného celníka/ měsíc a rok návrhu na odměnu/ výše schválené odměny/ jméno, příjmení a funkce služebního funkcionáře odpovědného za schválení odměny/ důvod přiznané odměny, za období od května 2005 do února 2011 včetně (resp. doby služebního působení jmenovaných celníků u CÚ Svitavy).

V bodě 4) požadoval poskytnutí přehledu obsahujícího informace o všech oceněních nefinančního charakteru (např. ocenění k mezinárodnímu dni celníků, udělení vyznamenání či medaile), realizovaných v Celní správě, udělených celníkům služebně zařazeným u Celního úřadu Svitavy v období od května 2005 do února 2011 včetně. Informaci požadoval v členění: druh ocenění, jeho název/ jméno a příjmení a služební zařazení (funkce) oceněného celníka/ datum, kdy dotčený celník ocenění obdržel/ jméno, příjmení a služební zařazení (funkce) celníka, odpovědného za návrh udělit ocenění dotčenému celníkovi/ jméno, příjmení a služební zařazení (funkce) celníka, odpovědného za schválení návrhu udělit ocenění dotčenému celníkovi/ důvod návrhu na ocenění.

V bodě 5) požadoval poskytnutí přehledu o všech případech, v nichž došlo v období od ledna 2001 do února 2011 včetně ze strany příslušného služebního funkcionáře Celní správy v jeho personálně kázeňské pravomoci ve vztahu k celníkům zařazeným služebně u Celního úřadu Svitavy k pravomocnému výroku o spáchání kázeňského přestupku spočívajícího v porušení závazných právních předpisů v souvislosti s výkonem služby u Celní správy. Informace požadoval v členění:

- jméno, příjmení a služební zařazení (funkce) celníka, který se porušení právních předpisů dopustil
- vymezení skutkové podstaty (odkazem na konkrétní ustanovení konkrétního závazného právního předpisu) protiprávního činu dotčeného celníka
- stručný popis příslušného protiprávního jednání dotčeného celníka (s vymezením doby a místa, kdy k protiprávnímu jednání došlo)
- způsob, jakým bylo protiprávní jednání dotčeného celníka zjištěno, vyřešeno, resp. postiženo (s uvedením data zjištění protiprávního jednání služebním funkcionářem, místa zjištění protiprávního jednání a data vydání příslušného rozhodnutí resp. přijetí opatření, kterým bylo protiprávní jednání příslušného celníka projednáno resp. vyřešeno)
- jméno, příjmení a služební zařazení (funkce) celníka, odpovědného za projednávání, resp. vyřešení protiprávního jednání.

Pokud jde o informace požadované žalobcem v bodech 1) až 3) žádosti, žalovaný konstatoval, že při zodpovězení otázky, zda požadované údaje spadají pod ochranu dle čl. 10 Listiny či zda je poskytnout s ohledem na znění čl. 17 Listiny, je třeba vážit jednotlivé ústavní principy. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu následně uzavřel, že zákonodárce při střetu ústavního práva na informace a ústavního práva na ochranu soukromí zachoval ochranu osobních údajů pouze tam, kde na poskytování informací není dán silný veřejný zájem a zda jednomu právu není bezdůvodně dáвана přednost před druhým právem. Veden touto zásadou dospěl žalovaný k závěru, že jakkoliv lze chápat pohnutky žalobce a jeho veřejný zájem na kontrole orgánů veřejné moci a jejich činnosti, nelze odhlédnout od faktu, že jím požadované informace se týkají majetkových poměrů a osobních údajů osob a jejich soukromoprávní charakter je tím důvodem, který jejich obecnému poskytování brání. Žalovaný proto konstatoval, že při střetu soukromého zájmu a zájmu veřejného požívá větší ochrany zájem soukromý před zájmem veřejným. Je to dle jeho názoru dáno i tím, že poskytnutí informací je chráněno osobnostními právy zakotvenými přímo v čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny a převážná část těchto informací týkající se fyzických osob je chráněna již jako osobní údaje dle zákona o ochraně osobních údajů.

Dle žalovaného nemůže obstát názor, že celník je osobou, jejíž plat představuje poskytnutí veřejných prostředků. Ustanovení § 8b odst. 3 takový výklad vylučuje, neboť míří na příjemce veřejných prostředků, které mají spíše podobu dotace, podpory, daru nebo jiné obdobné finanční podpory, která je skutečně z veřejných prostředků poskytnuta, ale je třeba vzít v úvahu i ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, které limituje poskytování informací z hlediska ochrany soukromí. Protože výše platu náleží do soukromé sféry subjektu údajů, lze tedy dle žalovaného poskytnout údaje o výši odměn pouze v úhrnu, tedy v takové podobě, aby na základě takto poskytnutých úhrnných údajů nebylo možno určit odměnu konkrétního zaměstnance.

Žalovaný následně nesouhlasil s důvody, pro něž celní úřad coby povinný subjekt odmítl poskytnout žalobce informace požadované v bodě 4) žádosti a tyto informace žalobci poskytl.

Pokud jde o informace požadované žalobcem v bodě 5) žádosti, shodl se naopak žalovaný s celním úřadem, že se jedná o osobní údaje ve smyslu § 4 odst. a) zákona o ochraně soukromých údajů. Jako takový je též evidován v osobním spise celníka dle § 202 odst. 7 zákona o služebním poměru. Žalovaný se dále zabýval otázkou, zda na takový údaj lze též nahlížet jako na údaj vypovídající o činnosti veřejně činné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, který je zpracováván i bez souhlasu subjektu údajů a dospěl k závěru, že nikoliv. S odkazem na stanoviska Úřadu pro ochranu osobních údajů konstatoval, že obsah údajů o obsahu kázeňského řízení, v rozsahu požadovaném žalobcem již překračuje rámec § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů a ochrana osobních údajů podle článku 10 Listiny v tomto případě nutně převáží nad právem na poskytování informací podle článku 17 odst. 5 Listiny. Opačný závěr by dle žalovaného vedl k diskriminaci příslušníků bezpečnostních sborů, kteří mají kázeňské řízení v souvislosti s výkonem jejich úřední činnosti upraveno zákonem. Zveřejnění požadovaných informací, tj. s uvedením jména a příjmení příslušníka by bylo dalším omezením ústavního práva už tak dle § 47 a 48 zákona o služebním poměru omezených ústavních práv příslušníků bezpečnostních sborů. Pokud se totiž jakýkoliv jiný zaměstnanec veřejné správy v souvislosti s veřejnou nebo úřední činností dopustí porušení svých povinností, nejsou informace zveřejňovány, resp. jsou anonymizovány tak, aby nedošlo k určitelnosti subjektu údajů.

Dle žalovaného je tak povinný subjekt oprávněn sdělit, po posouzení hlediska náročnosti vyhledávání, pouze celkový přehled kázeňských přestupků za vytčené období na vytčeném útvaru celní správy, nikoliv však s uvedením jména a příjmení účastníka přestupkového řízení, případně takové údaje znečitelnit v autentickém textu. Sdělování informací v této podobě považuje žalovaný za dostatečnou kontrolu veřejnosti a není mu znám jediný důvod, proč by tak měl činit v návaznosti na konkrétní osobu, čímž by porušoval ústavně zaručené právo každého na ochranu osobnosti a ochranu osobních údajů.

S uvedenými závěry vyslovil žalobce v žalobě nesouhlas. Rozhodnutí správních orgánů jsou podle něj v rozporu s čl. 2 odst. 2 a čl. 17 Listiny základních práv a svobod, § 2 správního řádu a §§ 8a a 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

Za nepřipadný považoval odkaz správních orgánů na § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak žalovaný se dle jeho názoru takřka nezabýval tím, proč neaplikoval ustanovení § 8b téhož zákona. Pokud jde o informace požadované v bodě 1) žádosti je dle žalobce na místě aplikovat v tomto případě právní závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č.j. 5 As 57/2010; dostupný na www.nssoud.cz, neboť se jedná o případy se stejnými typovými základními znaky. Ustanovení § 8b citovaného zákona považuje žalobce za výjimku z ochrany osobních údajů a to výjimkou zákonnou. Odst. 2 téhož ustanovení pak představuje „výjimku z výjimky“, když tato výjimka je stanovena přísně taxativním způsobem a na vyluku z poskytování informací o finančních odměnách zaměstnanců orgánu veřejné správy se rozhodně nevztahuje. Dotčení celníci jsou nepochybně příjemci veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím Neexistuje tedy zákonný důvod pro neposkytnutí požadovaných informací. V opačném případě by totiž byl popřen smysl citovaného zákona, tedy legitimní kontrola celních orgánů občanskou veřejností.

Dle žalobce dále celní orgány nezdůvodnily, proč odmítly poskytnout informace požadované v bodech 2) a 3) žádosti a v tomto směru považoval rozhodnutí obou stupňů za nepřezkoumatelná. Poskytnutím požadovaných informací o služebních funkcionářích odpovědných za návrh udělení a za schválení finančních odměn dotčeným celníkům, a údajů o důvodu navržených a přiznaných odměn, by nemohlo dojít k porušení osobnostních práv jak dotčených celníků, tak odpovědných služebních funkcionářů, což lze podpořit logickým i teleologickým výkladem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. V souvislosti s tím napadl jak celní úřad Svitavy, tak žalovaného, že svým chováním znemožňují legitimní občanskou kontrolu své činnosti. Za odpovědného viníka označil Mgr. J. P., dnes 1. zástupce ředitele žalovaného.

Pokud jde o informace o kázeňských přestupcích (bod 5) žádosti), namítl žalobce, že skutečnost, že tyto informace jsou součástí osobního spisu celníka, který podléhá ochraně osobních údajů ve smyslu § 202 zákona č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o služebním poměru“), respektive ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), nezakládá povinnému subjektu bez dalšího právo požadované informace odmítnout. Poskytnutí požadovaných údajů ve formě, jež by znemožnila zpřístupnění zákonem chráněných osobních údajů, utajovaných skutečností či údajů z neveřejných řízení, žádná zákonná překážka nebrání. Občanská veřejnost je naopak oprávněna znát případy, kdy došlo k porušení právních povinností ze strany příslušníků bezpečnostního sboru, kteří jsou oprávněni ostatní občany ve stanovených případech kontrolovat a

trestat. Obzvláště se to pak musí týkat případů, v nichž došlo ze strany celníků k porušení právních povinností při jejich úřední činnosti.

K žalobě podal žalovaný vyjádření. V něm zopakoval podstatnou část svých shora uvedených závěrů. Reagoval dále na vývoj judikatury Ústavního a Nejvyššího správního soudu v této oblasti. V návaznosti na to se pokusil (byť poměrně stručně) provést test proporcionality pro případ kolize práva na ochranu soukromí a práva na informace s ohledem na skutkový stav projednávané věci. Ani výsledky tohoto testu dle jeho názoru nemohly nic změnit na závěrech obsažených v odůvodnění žalovaného rozhodnutí. Jejich správnost pak potvrzují i závěry evropské judikatury, na níž žalovaný konkrétně odkázal. V závěru vyjádření poukázal žalovaný i na Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu na ochranu osobních údajů ze dne 31. 8. 2011, které bere v potaz postavení zaměstnance, jehož plat je poskytován z veřejných prostředků. Žalovaný konstatoval, že většina celníků, jichž se žalobcovy dotazy týkaly, byla v uvedeném období pouze odbornými referenty, někteří z nich již ve služebním poměru k celní správě ani nejsou. Někteří se v průběhu dotčeného období stali služebními funkcionáři, ale i v jejich případech dospěl žalovaný s odkazem na test proporcionality k závěru, že nesplňují kritéria pro poskytnutí informací o konkrétní výši jejich platu. Žalovaný proto navrhoval, aby krajský soud zamítnul žalobu pro její nedůvodnost.

Při soudním jednání konaném dne 23. 10. 2012 setrvaly obě strany sporu na svých stanoviscích a procesních návrzích. Pověřená pracovnice žalovaného znovu zdůraznila, že některé z dotčených osob již nejsou ve služebním poměru, nebyl však vymezen najisto okruh těchto osob. Upozornila také na skutečnost, že ohledně informací o kázeňských přestupcích a trestech již došlo mezi celními orgány a žalobcem k určitému posunu, kdy v jiných případech byly žalobci poskytnuty informace, ze kterých ovšem nebylo možno zjistit, kterému konkrétnímu pracovníkovi celní správy byl konkrétní kázeňský trest uložen. Krajský soud dal v návaznosti na to účastníkům sporu pro případné smírné ukončení sporu alespoň ohledně poskytnutí informací požadovaných žalobcem v bodě 5) žádosti časový prostor, ale ke shodě ohledně míry identifikace osob, kterých se žádost týká, nedošlo.

Krajský soud následně přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů v řízení podle části třetí hlavy první a druhé dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s“). O věci usoudil následovně.

Pokud jde o informace požadované žalobcem v bodě 1) jeho žádosti, tedy informace o poskytnutí přehledu všech finančních odměn vyplacených v určitém období konkrétním celníkům, opírá žalobce povinnost povinného subjektu poskytnout mu takové údaje zejména o znění § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Žalobce v souvislosti s výkladem tohoto ustanovení přílehlavě poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č.j. 5 As 57/2010-79; dostupný na www.nssoud.cz. V něm totiž Nejvyšší správní soud

vyslovil názor, že zaměstnanec, jemuž je odměna za práci (plat) vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků podle § 8b odst. 1 citovaného zákona. Informace o konkrétní odměně takového konkrétního zaměstnance, a to včetně její výše, je proto povinný subjekt povinen poskytnout v rozsahu vymezeném § 8b odst. 3 téhož zákona. Nejvyšší správní soud uvedl doslova, že : *„Lze tak logicky usoudit, že pod pojem „příjemce veřejných prostředků“ zahrnul zákonodárce v § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím velice široký okruh osob. Pokládá-li pak za tyto osoby i veškeré důchodce, veškeré osoby sociálně slabé, veškeré účastníky stavebního spoření se státní podporou, atd., je nutno uvedený pojem vyložit tak, že „příjemcem veřejných prostředků“ je podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoliv osoba, které je vyplácena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů.“* Takovou osobou je pak dle Nejvyššího správního soudu bezpochyby zaměstnanec veřejné správy, neboť dostává za svou práci plat vyplácený z veřejných prostředků. Pokud jde o střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů uvedl Nejvyšší správní soud v tomto svém rozhodnutí, že stanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí oprávněné.

Nutno konstatovat, že tento právní závěr Nejvyššího správního soudu vyvolal v odborné veřejnosti četné reakce a to mnohdy velmi nesouhlasné. Uvedenému rozhodnutí je vyčítána nedostatečná propracovanost, zejména pokud jde o úplnou absenci testu proporcionality mezi ústavními právy na svobodný přístup k informacím a na ochranu osobních údajů. Tato skutečnost se ostatně promítla i v návazné judikatuře Nejvyššího správního soudu týkající se dané problematiky, v níž Nejvyšší správní soud shora uvedený závěr již poněkud reviduje. Krajský soud poukazuje například na rozsudek ze dne 11. 11. 2011, č.j. 4 As 40/2010-60; dostupný na www.nssoud.cz. V něm sice Nejvyšší správní soud sděluje dotčenému krajskému soudu, že může vycházet ze shora citovaného judikátu, ale že v dalším řízení může zvážit i možnost se od něj odchýlit. A to s ohledem na skutečnost, že *„v dané věci dochází ke střetu ústavně zaručených práv na svobodný přístup k informacím a na ochranu osobních údajů a je tak třeba dát na základě testu proporcionality prostor na posouzení, které z těchto ústavních práv má s ohledem na skutkový stav věci přednost.“* I Nejvyšší správní soud tedy připouští, že poskytnutí žalobcem požadovaných informací o odměnách konkrétních veřejných zaměstnanců v určitém období může být v odůvodněných případech odmítnuto a to právě s ohledem na výsledek testu proporcionality. K takovému náhledu se přiklání rovněž krajský soud.

Nutnost korigovat striktní a jednostranné závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č.j. 5 As 57/2010-79, vyústila i v reakci dotčených orgánů státní správy majících v gesci aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona o ochraně osobních údajů, tedy Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů. Tato reakce má podobu metodického materiálu nazvaného *„Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím“*; dostupné na

www.mvcr.cz. Závěry obsažené v tomto materiálu představují dle krajského soudu rozumný kompromis v otázce povinnosti poskytování konkrétní výše odměny u konkrétních zaměstnanců, jimž je vyplácen plat z veřejných prostředků. Vycházejí totiž z předpokladu, že povinnost poskytnout informace o platu konkrétního zaměstnance, kterému je odměna vyplácena z veřejných rozpočtů, se může u jednotlivých osob lišit v závislosti na tom, v jaké pracovní pozici se zaměstnanec, o sdělení výše jeho platu je žádáno, nachází.

Krajský soud plně souhlasí se závěry uvedených orgánů, že veřejné zaměstnance je možno rozdělit z pohledu rovnováhy ústavních práv na svobodný přístup k informacím a na ochranu osobních údajů při poskytování informací o konkrétní výši jejich platu na několik kategorií. Pokud jde o veřejné funkcionáře s klíčovou odpovědností a rozsáhlou řídicí a rozhodovací pravomocí, jsou povinné subjekty povinny bez omezení poskytovat žadatelům informace o konkrétní výši příjmů takových osob, neboť u takových osob musí být takové informace předmětem veřejné kontroly (analogicky k § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů). U těchto zaměstnanců veřejný zájem na přístupnost takové informace jednoznačně převažuje z uvedených důvodů nad ochranou soukromí daného zaměstnance. I v těchto případech nelze vyloučit přípustnost výjimky, ovšem ta by musela být povinným subjektem opravdu důkladně odůvodněna.

Další skupinu veřejných zaměstnanců představují ti, kteří nemají žádnou rozhodovací pravomoc a nedisponují většími objemy veřejných prostředků. U nich bude naopak v zásadě převládat ústavní právo na ochranu osobních údajů před ústavním právem na svobodný přístup k informacím. U těchto osob si lze představit jako dostačující ke kontrole veřejných procesů, na nichž se podílejí, poskytnutí souhrnných informací týkajících se jejich odměňování, bez povinnosti poskytnout údaje osobní.

Poslední množinu zaměstnanců pak tvoří ti, kteří jsou ve své pracovní pozici oprávněni samostatně rozhodovat o právech a povinnostech fyzických i právnických osob, případně ti, kteří v intencích své pravomoci smí nakládat s většími objemy veřejných prostředků (analogicky k § 2 odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů). U těchto zaměstnanců je ze strany povinného subjektu nutno provést mezi oběma shora zmíněnými ústavními právy vždy test proporcionality.

Krajský soud ještě dodává, že žádný ze shora uvedených postupů neplatí, pokud osoba, na jejíž výši platu směřuje dotaz, bez ohledu na to, do které kategorie veřejných zaměstnanců náleží, k dotazu povinného subjektu sdělí, že s poskytnutím požadovaných informací o výši svého platu souhlasí.

Z obsahu žalobcovy žádosti pod bodem 1) dle krajského soudu plyne, že žalobce žádal o poskytnutí informací o výši odměn poskytnutých jím označeným celníkům v určitém časovém období. Odměna je dle § 113 písm. f) zákona o služebním poměru jednou ze složek služebního příjmu. Za co je možné příslušníkovi odměnu poskytnout, pak vymezuje § 123 téhož zákona. Dle krajského soudu je

nutno shora uvedené postupy vztahovat v zásadě na všechny složky platu zaměstnanců pobírajících prostředky z veřejných prostředků, v daném případě tedy na všechny složky služebního příjmu. Pokud totiž u dotčeného veřejného zaměstnance bude dán důvod pro sdělení informací o výši jeho platu, není, při vědomí shora již zmíněného principu nutnosti kontroly veřejné správy, na místě z této povinnosti některé složky platu vyčleňovat. Ani v této otázce ale není dle krajského soudu na místě učinit takový závěr striktně, bez možnosti výjimky. Ta by ovšem musela být ze strany povinného subjektu řádně odůvodněna (s největší pravděpodobností výsledkem testu proporcionality), neboť by muselo a mělo jít o situaci zcela výjimečné.

K otázce, co je nutno testem proporcionality rozumět, se v minulosti již opakovaně vyjadřoval Ústavní soud. Za vhodnou považuje krajský soud například citaci z nálezu jeho pléna sp. zn. Pl ÚS 15/96 ze dne 9. října 1996 (publikován pod č. 280/1996 Sb.). Ústavní soud zde k obsahu a náležitostem testu proporcionality uvedl: *„V případě kolize je nutné stanovit podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku. Vzájemné zvažování kolidujících základních práv a svobod nebo veřejných statků spočívá v následujících kritériích:*

Prvním je kritérium vhodnosti, tj. posuzování toho, zdali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva nebo veřejného statku). Druhým kritériem vzájemného zvažování 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, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě. Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou kolidujících základních práv nebo veřejných statků. Tato základní práva, resp. veřejné statky jsou prima facie rovnocenná. Porovnávání závažnosti kolidujících základních práv, resp. veřejných statků (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva. Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného. Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv kolidujících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.

Součástí porovnávání závažnosti kolidujících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z nich.

V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho před druhým ze dvou kolidujících základních práv, resp. veřejných statků je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do jednoho z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich omezení v důsledku jejich vzájemné kolize.“

Obdobně judikoval Ústavní soud v poslední době například v nálezu pléna sp. zn. Pl ÚS 40/08 ze dne 26. května 2009 (publikován pod č. 241/2009 Sb.).

Uvedeným povinností zůstal povinný subjekt hodně dlužen. Z obsahu odůvodnění jeho rozhodnutí je totiž zřejmé, že způsobem shora uvedeným nepostupoval. V první řadě neučinil dotaz na dotčené celníky, zda s poskytnutím žalobcem požadovaných informací souhlasí či nikoliv. Nezabýval se ani otázkou různých pracovních pozic jednotlivých celníků a neprováděl u nich jednotlivě ani požadovaný test proporcionality.

Žalovaný se sice snažil tato pochybení napravit, když zdůraznil nutnost provedení testu proporcionality, ale nutnost provedení tohoto testu vztahoval ke všem dotčeným celníkům jako celku, bez zohlednění pracovních pozic jednotlivých celníků a tedy bez individuálního posouzení. Z odůvodnění jeho rozhodnutí lze pak naznat, že se o provedení testu proporcionality dokonce pokoušel. Učinil tak ovšem způsobem nedostatečným, neboť, kromě shora citovaných pochybení, nezohlednil všechny shora Ústavním soudem citované podmínky tohoto testu, zejména z pohledu uplatnění kritéria potřebnosti omezení ochrany osobního údaje, kritéria vhodnosti omezení a hlediska vzájemného porovnání obou práv.

Tyto nedostatky bude povinen žalovaný v dalším řízení odstranit a to při dodržování shora naznačeného postupu. Za situace, kdy dotčený celník nebude souhlasit s poskytnutím údajů ohledně své osoby požadovaných žalobcem v bodě 1) žádosti, bude žalovaný povinen se zabývat každým z dotčených celníků individuálně. Vyhodnotí, do které z uvedených kategorií veřejných zaměstnanců lze toho kterého celníka zařadit a v závislosti na tom bude postupovat, jak shora uvedeno. Za tím účelem přesně zjistí, v jaké pozici dotčený celník v požadovaném období pracoval. Nelze samozřejmě vyloučit (naopak je to vysoce pravděpodobné), že konkrétní celník měnil během vymezeného období své pracovní pozice a že tedy bude v různých časových úsecích splňovat kritéria pro zařazení do různých ze shora nastíněných kategorií veřejných zaměstnanců nebo že v průběhu tohoto období svůj služební poměr k orgánům celní správy ukončil.

Obdobně je dle krajského soudu nutno postupovat ze strany povinných subjektů také pokud jde o informace požadované žalobcem pod body 2) a 3) žádosti. Jde o informace o specifikaci služebních funkcionářů odpovědných za návrh odměn a jejich schválení pro žalobcem označené celníky za určité časové období.

Pokud by tedy u některého z celníků nebyly dány na základě aplikace shora uvedených postupů zákonné důvody pro poskytnutí informace o výši jeho odměn, nevzniká povinnému subjektu pochopitelně povinnost informovat žadatele o osobách, které tomuto celníkovi odměny navrhovaly nebo schvalovaly. A naopak. Pokud povinný subjekt žadateli informace o odměnách sdělí, neshledává krajský soud zákonný důvod pro to, aby nemohly být žadateli poskytnuty také informace o tom, kteří služební funkcionáři uvedené odměny celníkovi navrhli a kteří schválili. V rámci veřejného dozoru nad veřejnou správou včetně jejích kontrolních mechanismů může mít totiž význam nejen sdělení o výši platu veřejného zaměstnance, ale také informace o tom, které osoby nesou odpovědnost za navržení a následné schválení výše platu, pochopitelně zejména pokud jde o jeho nenárokové složky, jejichž výše není stanovena obecně závaznými předpisy a je závislá na uvážení služebních funkcionářů.

V bodě 5) žádosti žalobce požadoval údaje o spáchání kázeňských přestupků spočívajících v porušení závazných právních předpisů v souvislosti s výkonem služby u celní správy. Požadované informace vztahoval vždy k osobě konkrétního celníka, který se měl kázeňského přestupku dopustit a byl jím pravomocně uznán vinným a potrestán.

Žalovaný odmítl poskytnout požadované údaje, neboť je ve shodě s celním úřadem shledal osobními údaji dle § 4 odst. a) zákona o ochraně osobních údajů. Zdůraznil, že jako takové jsou rovněž evidovány v osobním spise celníka, který vymezuje § 202 zákona o služebním poměru. Žalovaný dále posuzoval, zda lze na takový údaj hledět jako na údaj vypovídající o činnosti veřejně činné osoby ve smyslu § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Dospěl k závěru, že nikoli, neboť dle jeho názoru údaje požadované žalobcem překračují rámec citovaného ustanovení a ochrana osobních údajů podle čl. 10 Listiny v tomto případě nutně převáží nad právem na poskytování informací podle čl. 17 odst. 5 Listiny.

Žalovaný se tedy správně pokoušel o porovnání obou jím citovaných ústavních práv, učinil tak ovšem způsobem značně zjednodušujícím a zejména paušalizujícím. Jím učiněný závěr, že údaje o případných kázeňských přestupcích, respektive kázeňských řízeních vedených s celníkem, bez dalšího nelze poskytnout jenom proto, že se jedná o údaje, u nichž je třeba na první místo postavit ústavní právo na ochranu soukromí, totiž dle krajského soudu obstát nemůže. A to právě z důvodů, kterými krajský soud argumentoval shora v případě informací o odměnách příslušníků celní správy a na něž plně odkazuje.

Pokud se totiž na jednu stranu shledává přípustným, že veřejnost má za určitých podmínek právo na informace o platech (včetně odměn) zaměstnanců veřejné správy, je nutné na druhou stranu při aplikaci principu vyváženosti připustit, že má rovněž právo na informace o jejich služebních postizích, například tedy také o jejich kázeňských přestupcích a kázeňských trestech, pokud se jedná o zaměstnance spadající pod režim zákona o služebním poměru. Stejně jako u platu je pak nutno posuzovat poskytnutí takových informací u každého veřejného zaměstnance

individuálně, když hlavní kritérium zůstává stejné, tedy pracovní pozice, v jaké se osoba pobírající prostředky z veřejných rozpočtů v příslušném období nacházela. Dle krajského soudu je tedy i v tomto případě na místě rozdělit zaměstnance do oněch tří shora vymezených skupin, přičemž žalobcem požadované údaje bude žalovaný povinen poskytnout u první z těchto skupin a pak u těch celníků spadajících do skupiny třetí, u nichž po provedení testu proporcionality dospěje žalovaný k závěru, že u nich ústavní právo na poskytnutí těchto informací převáží nad ústavním právem na ochranu jejich soukromí. V podrobnostech odkazuje krajský soud na své shora učiněné závěry a připomíná, že stejně jako v případě odměn nelze vyloučit, že někteří z dotčených celníků mohou s poskytnutím takových údajů o své osobě žalobci souhlasit a jejich postoj by tedy měl žalovaný zjistit hned na počátku své činnosti.

Informace požadované pod bodem 4) žádosti žalovaný žalobci sdělil. Protože však výrok žalovaného rozhodnutí nebyl nikterak strukturován (například označením jednotlivých výroků římskými číslicemi, jak bývá běžné), zrušil krajský soud rozhodnutí žalovaného jako celek (za situace, kdy rozhodnutí také bylo jako celek žalobou napadeno), přestože striktně vzato bylo na místě zrušit pouze tu část výroku rozhodnutí žalovaného, v níž bylo odmítnuto poskytnutí informací požadovaných v bodech 1), 2), 3) a 5) žádosti. Takové řešení by ale dle krajského soudu znamenalo značnou složitost a „krkolomnost“ výroku jeho rozhodnutí a potažmo by znepřehlednilo celé správní řízení. Postup krajský soudem zvolený nemá negativní dopady ani na žalobce (požadovaná informace mu již byla fakticky poskytnuta), ani na žalovaného (obsahově podstatná část jeho rozhodnutí by tak jako tak z důvodů shora uvedených byla zrušena a vrácena mu k dalšímu řízení; na rozhodování o otázce náhrady nákladů řízení toto řešení vliv rovněž nemělo). V rozhodnutí, které bude výsledkem dalšího řízení, tedy žalovaný sdělí žalobci informace požadované v bodu 4) žádosti znovu, přestože již půjde o formální záležitost.

Krajský soud v souvislosti s tím apeluje na žalovaného, aby výrok tohoto rozhodnutí strukturoval tak (například způsobem shora naznačeným), aby bylo možno bez problémů oddělit alespoň ty výroky, v nichž žalobci bude vyhověno, od těch, v nichž žalobci požadované informace poskytnuty nebudou. Samozřejmě nelze vyloučit ani strukturalizaci podrobnější, která by kupříkladu reflektovala rozdílnost rozhodování ať už ve vztahu k jednotlivým osobám nebo k jednotlivým obdobím. Hlavními kritérii pro takové členění by samozřejmě měly být přehlednost a srozumitelnost. Takový postup by měl vést také k tomu, že případnou žalobou u správního soudu se může strana žalující, bez obav z právní nejistoty při specifikaci napadených výroků, domáhat zrušení pouze těch výroků rozhodnutí, se kterými skutečně nesouhlasí, zatímco zbývající výroky mohu zůstat žalobou nedotčeny.

Ze shora uvedených důvodů tedy krajskému soudu nezbylo, než žalované rozhodnutí pro nezákonnost a vady řízení dle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušit a věc vrátit žalovanému k dalšímu řízení. V něm bude žalovaný právními názory krajského soudu v tomto rozsudku vyslovenými vázán (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

Žalobce byl ve věci úspěšný, a proto má nárok na náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). Jeho důvodně vynaložené náklady soudního řízení představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 2.000,-- Kč. Proto krajský soud závázal žalovaného povinností žalobci prokázané náklady řízení uhradit.

P o u č e n í :

Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení účastníkům (§ 54 odst. 5 s.ř.s.).

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). Připadne-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 30. října 2012

JUDr. Jan Rutsch, v.r.
předseda senátu