

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jana Passera v právní věci žalobce: **J. T.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2011, čj. KUZZL/64992/2011, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 3. 2012, čj. 31 A 59/2011 - 36,

t a k t o :

Věc se postupuje rozšířenému senátu.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Obecní úřad Lhota u Vsetína rozhodnutím ze dne 17. 8. 2011, čj. OÚ – 517/2011, zamítl s odkazem na § 8a zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím žádost žalobce o poskytnutí informací o výši odměn ředitele Základní školy a mateřské školy Lhota u Vsetína poskytnutých z veřejných prostředků za první pololetí roku 2011.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 9. 2011, čj. KUZZL/64992/2011, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí obecního úřadu. Žalovaný posoudil kolizi práva na ochranu soukromí ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a práva na poskytnutí informace ve smyslu čl. 17 Listiny z hlediska proporcionality. Dovodil, že čl. 10 odst. 3 je speciálním ustanovením vůči čl. 17, neboť se týká toliko informací o osobě, zatímco čl. 17 se vztahuje na informace obecně. Při zveřejnění informace by převažovaly negativní dopady nejenom na dotčený subjekt, ale i na jeho vztahy k osobám jemu blízkým a k podřízeným pracovníkům. Žalovaný proto upřednostnil ochranu práv dotčeného subjektu.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které Krajský soud v Brně vyhověl a rozsudkem ze dne 21. 3. 2012, čj. 31 A 59/2011 - 36, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[4] Krajský soud v odůvodnění předeslal, že žalovaný své rozhodnutí o odvolání pečlivě odůvodnil. Soud se ovšem s jeho závěry nemohl ztotožnit, protože byl vázán judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud konkrétně poukázal na rozsudek ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008 - 155, v němž rozšířený senát vyslovil, že na poskytování veřejných prostředků dle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje § 10 téhož zákona, který upravuje ochranu důvěrnosti majetkových poměrů. Soud dále zohlednil rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 - 79, ve kterém Nejvyšší správní soud vymezil pojmy příjemce veřejných prostředků a veřejné prostředky. Zaměstnanec, jehož odměna se vyplácí z veřejného rozpočtu, je příjemcem veřejných prostředků a výši jeho platu nebo odměny lze zveřejnit. Základní osobní údaje o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, se podle Nejvyššího správního soudu poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. Stanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje, jedná se o jejich poskytnutí podle práva, tj. o poskytnutí oprávněné. Podle Nejvyššího správního soudu není nutné posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů, individuálně podle všech okolností případu. Krajský soud proto s ohledem na judikurní závěry Nejvyššího správního soudu uznal důvodnost podané žaloby.

III.

[5] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[6] Stěžovatel namítl, že krajský soud zrušil jeho rozhodnutí, aniž by s ohledem na okolnosti případu specifikoval, jak v dané věci pochybil. Soud sice obsáhle citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 57/2010 - 79, neaplikoval jej však na posuzovaný případ. Takový postup má podle stěžovatele za následek nepřezkoumatelnost rozsudku. Krajský soud, na rozdíl od stěžovatele, neprovedl test proporcionality dvou protichůdných základních práv. Stěžovatel zdůvodnil, proč provedený test vyzněl ve prospěch dotčené osoby a proč nebylo možné informaci poskytnout. Krajský soud nevysvětlil, proč nepovažoval argumentaci stěžovatele za správnou. Soud měl rovněž postupovat podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Pokud se soud rozhodl zrušit rozhodnutí žalovaného, měl sám posoudit, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti o informace. Pokud tomu tak nebylo, měl nařídít povinnému subjektu poskytnout požadované informace. Stěžovatel konstatoval, že krajský soud se sice nepřímou ztotožnil s jeho názory, avšak s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 57/2010 - 79 nakonec rozhodl jinak. Stěžovatel uzavřel, že ačkoli mohou rozsudky soudů požívat vysoké míry autority, nejsou přímo závazné pro rozhodování v následných řízeních.

IV.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

[8] Osmý senát po předběžné poradě dospěl k závěru, že je věc třeba předložit k posouzení rozšířenému senátu. Předmětem zkoumání rozšířeného senátu by měla být otázka, zda povinný subjekt při rozhodování o poskytnutí základních osobních údajů o osobě, které poskytl veřejné prostředky (podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), je povinen provést test proporcionality, kterým posoudí střet práva na informace a práva na ochranu osobních údajů.

[9] Podle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Článek 7 odst. 1 Listiny zaručuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Článek 10 odst. 3 Listiny zakotvuje právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

[10] Základní právo na ochranu soukromého života lze omezit za účelem ochrany základních práv jiných osob, anebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku (viz nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 321/06). Zásahy do základního práva musí odrážet specifika každého jednotlivého případu. V případě kolize jednotlivých ústavně garantovaných práv je na místě přistoupit k aplikaci testu proporcionality, spočívajícím v testu vhodnosti, potřebnosti a poměrování (viz nález Ústavního soudu v nálezu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

[11] Právo na ochranu osobních údajů není neomezené. Výjimky vymezuje zákon tak, že stanoví kritéria, za kterých lze určité osobní údaje poskytnout. Zákonně zakotvení poskytování informací a ochrany osobních údajů obsahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8b odst. 1 tohoto zákona povinný subjekt poskytuje základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Těmito základními osobními údaji jsou podle § 8b odst. 3 jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Podle § 8a téhož zákona lze osobní údaje poskytnout jen v souladu s předpisy upravujícími jejich ochranu, tj. v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Ustanovení § 8b bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím inkorporováno zákonem č. 61/2006 Sb., v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo jeho účelem „*napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto osoby jsou příjemci veřejných prostředků*“ (srov. rozsudek ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008 - 155).

[12] Nejvyšší správní soud se otázkou sdělování údajů o výši poskytovaných veřejných prostředků zabýval v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 - 79. Dospěl v něm k závěru, že zaměstnanec, jemuž je odměna za práci vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace o konkrétní odměně takového konkrétního zaměstnance, a to včetně její výše, je proto povinný subjekt povinen poskytnout v rozsahu vymezeném § 8b odst. 3 citovaného zákona.

[13] Pátý senát v uvedeném rozsudku dále vyslovil, že základní osobní údaje se o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. K možnému střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů uvedl, že právo na ochranu osobních údajů není neomezené, když podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. 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 podle práva. Pátý senát uzavřel, že není třeba posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.

[14] Předkládající osmý senát se s uvedenými závěry neztotožňuje. Má naopak za to, že i v případech, kdy je požadovanou informací údaj o výši poskytnuté odměny či prostředku z veřejného rozpočtu, je třeba přistoupit k testu proporcionality, a posoudit tak, zda se poskytnutí základních osobních údajů vymezených v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nedostane do kolize s právem na ochranu osobních údajů dotčeného subjektu. Požaduje-li žadatel informaci o výši poskytnuté odměny, nežádá pouze informaci o částce vydané povinným subjektem z veřejných prostředků, ale současně žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní osoby – příjemce takového prostředku. Povinný subjekt by proto měl být povinen poskytnout informaci o konkrétní výši vydaných veřejných prostředků (platu, odměny) teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při zohlednění konkrétních souvislostí daného případu.

[15] Předkládající osmý senát zastává názor, že skutečnost, že § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje „plošnou“ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, neznamená, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. Stejně tak se domnívá, že ani znění § 8b odst. 1 zákona není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných dotací na ochranu soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona.

[16] Podstatou poskytování základních osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků by neměl být *de facto* ničím nekontrolovatelný a žádnými pravidly neomezený přístup k údajům o výši a podmínkách poskytování veřejných prostředků a k dalším základním osobním údajům dotčených subjektů, kterými jsou ve smyslu rozhodnutí pátého senátu jak zaměstnanci veřejné správy, tak i osoby stojící mimo zaměstnanecký,

služební či obdobný poměr (tj. adresáti různých dotací, subvencí a veřejných zakázek, smluvní strany při uzavření veřejnoprávních či jiných smluv povinným subjektem). Lze mít pochybnosti o tom, zda paušální poskytování informací o odměňování kteréhokoliv zaměstnance veřejné správy (tj. údaje o měsíčním platu, osobním ohodnocení, příplatcích za vedení, mimořádných odměnách aj.) ve všech situacích naplňuje veřejný zájem na informovanosti o využívání veřejných prostředků.

[17] Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jistě i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto podle předkládajícího senátu mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým, a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace.

[18] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 - 79, úvahy obdobného druhu neobsahuje. Naopak z něj lze dovodit, že není třeba poměřovat právo na ochranu soukromí s právem na informace. Jak vyplývá ze shora uvedeného, osmý senát dospěl k odlišnému závěru, a sice že v případě kolize práva žadatele na informace s právem jiného subjektu na ochranu soukromí je nutno tato vzájemně si konkurující práva poměřit pomocí testu proporcionality. Za takové situace není oprávněn sám ve věci vedené pod sp. zn. 8 As 55/2012 rozhodnout a bez dalšího se tak odchýlit od závěrů vyslovených v rozsudku pátého senátu. Proto věc předložil k posouzení rozšířenému senátu podle § 17 s. ř. s.

P o u č e n í: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

Rozšířený senát bude ve věci rozhodovat ve složení: JUDr. Josef Baxa, JUDr. Jakub Camrda, JUDr. Kateřina Šimáčková, JUDr. Barbara Pořízková, JUDr. Karel Šimka, JUDr. Jaroslav Vlašín a JUDr. Jiří Palla. Účastníci mohou namítnout podjatost těchto soudců (§ 8 odst. 1 s. ř. s.) do jednoho týdne od doručení tohoto usnesení.

Nejvyšší správní soud sděluje účastníkům řízení, že mají možnost vyjádřit se ve lhůtě deseti dní od doručení tohoto usnesení k otázce předložené rozšířenému senátu.

V Brně 28. února 2013

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu

