



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobce: **Ing. J. H.**, zast. Mgr. Janou Gavlasovou, advokátkou, se sídlem Západní 449, Chýně, proti žalovanému: **Magistrát hlavního města Prahy**, se sídlem Mariánské náměstí 2, Praha 1, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2014, č. j. 11 A 166/2012 - 63,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2014, č. j. 11 A 166/2012 - 63, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 21. 8. 2012, č. j. PR/OKC/3/91/2012, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 6 ze dne 24. 7. 2012, č. j. MCP6 058071/2012. Tímto rozhodnutím správní orgán prvního stupně odmítl část žádosti žalobce ze dne 18. 7. 2012 o poskytnutí informace týkající se odměn konkrétních vedoucích zaměstnanců Úřadu městské části Praha 6.

V odůvodnění rozhodnutí žalovaný uvedl, že příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, je osoba (orgán), která obdrží finanční prostředky v rovině veřejnoprávní, kdy orgán veřejné moci je v nadřazeném postavení oproti příjemci veřejných prostředků. Podle žalovaného nelze pod tento pojem řadit zaměstnance veřejné správy, kteří jsou za svou činnost odměňováni platem. Vztah zaměstnance a

zaměstnavatele je totiž vztahem soukromoprávním, ve kterém mají navzájem rovné postavení. Odchytky stanovené v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, nejsou natolik závažné, aby se na tyto zaměstnance mohlo pohlížet jinak než na jiné. Žalovaný připomněl, že odměňování zaměstnanců ve veřejné správě je regulováno právními předpisy a zaměstnavatel nemůže tyto zaměstnance odměňovat podle svého vlastního uvážení. Poskytnutí požadovaných informací by bylo v rozporu s právními předpisy upravujícími ochranu soukromí fyzických osob. Konkrétní výše odměn, kterou zaměstnanci obdrželi, se stala součástí jejich majetku, a její výše je proto osobním údajem, jehož zveřejnění se řídí zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Žalovaný podotkl, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, pominul ústavněprávní aspekty poskytování informací o odměnách zaměstnanců. Žalovaný provedl test proporcionality spočívající v posouzení vhodnosti, potřebnosti a porovnání závažnosti střetávajících se ústavních práv. Shledal, že poskytnutí informace o výši odměn vyplacených dotčeným osobám není schopno dosáhnout zamýšleného cíle (kontrola veřejnosti nad hospodařením s veřejnými prostředky) a znamenalo by nepřiměřený zásah do soukromí dotčených osob. Je proto třeba dát přednost právu na ochranu soukromí, které se v testu proporcionality ukázalo silnějším.

Městský soud v Praze rozsudkem ze dne 13. 2. 2014, č. j. 11 A 166/2012 - 63, žalobu zamítl. V odůvodnění vycházel Městský soud v Praze z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, podle kterého „[z]aměstnanec, jemuž je odměna za práci (plat) vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků podle § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., 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“. Městský soud v Praze poznamenal, že v současné době je rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu předložena k posouzení otázka, zda je povinný subjekt při rozhodování o poskytnutí základních osobních údajů o osobě, které poskytl veřejné prostředky, povinen provést test proporcionality, jímž posoudí střet práva na informace a práva na ochranu osobních údajů. Městský soud v Praze konstatoval, že správní orgány v projednávané věci provedly test proporcionality; jejich správní uvážení neshledal v rozporu s obsahem správního spisu, ani se zásadami logického myšlení a uvažování. Dodal, že odlišný náhled účastníka řízení není sám o sobě důvodem pro zrušení rozhodnutí. Úkolem soudu není nahradit správní orgán v jeho odborné kompetenci, ani nahradit správní uvážení soudním. Městský soud v Praze uzavřel, že částečné odmítnutí požadované informace není v rozporu se zákonem.

Proti tomuto rozsudku podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Namítal, že soud v odůvodnění rozsudku mimo jiné řešil, zda je Úřad vlády České republiky povinným subjektem, ačkoliv to nijak nesouvisí s meritem věci. Stěžovatel dále konstatoval, že Městský soud v Praze rozhodl v rozporu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79. Stěžovatel zdůraznil, že požadoval informaci o platových poměrech vedoucích pracovníků, tedy osob s vyšší rozhodovací pravomocí. Nesouhlasil s provedením ani s výsledkem testu proporcionality a uvedl, že citovaný rozsudek požadoval test veřejného

pokračování

zájmu. Stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil Městskému soudu v Praze k dalšímu řízení.

Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti zcela ztotožnil s rozsudkem Městského soudu v Praze. Podotkl, že citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu není v dané věci závazný a byl zásadním způsobem zpochybněn rozhodnutím Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012 - 23.

Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 31. 3. 2014, č. j. 4 As 50/2014 - 21, řízení o kasační stížnosti přerušil do doby rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ve věci sp. zn. 8 As 55/2012. V uvedeném řízení se rozšířený senát zabýval právní otázkou, zda 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. Tuto právní otázku rozšířený senát vyřešil rozsudkem ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62. Pominul tak důvod pro přerušení řízení, a proto Nejvyšší správní soud podle § 48 odst. 5 s. ř. s. vyslovil, že se v řízení pokračuje.

Napadený rozsudek přezkoumal Nejvyšší správní soud v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti. Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. *„[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.“* Nesprávné právní posouzení spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. *„[k]asační stížnost lze podat pouze z důvodu tvrzené nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.“*

Kasační stížnost je důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku. Stěžovateli lze přisvědčit, že Městský soud v Praze pochybil, pokud se v odůvodnění vyjadřoval k otázce, zda je Úřad vlády České republiky povinným subjektem ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. Z celkového kontextu odůvodnění však nevznikají pochybnosti o tom, že soud projednával žalobu stěžovatele proti rozhodnutí žalovaného. Popsaná vada odůvodnění tudíž není dostatečným důvodem pro zrušení napadeného rozsudku pro nepřezkoumatelnost. To platí tím spíše za situace, kdy Nejvyšší správní soud může předmětný rozsudek přezkoumat věcně a posoudit správnost jednotlivých argumentů stěžovatele a Městského soudu v Praze.

Při posuzování důvodnosti kasační stížnosti vycházel Nejvyšší správní soud ze závěrů rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu obsažených v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, www.nssoud.cz. V tomto rozsudku rozšířený senát uvedl:

„[96] 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 (...), 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) nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[97] 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 ...) 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.

pokračování

[98] *Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odeprání 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 nenaplní některý z výše naznačených rysů.*

[99] *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 ne hospodárně. 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.*

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu uzavřel, že „[i]nformace 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 nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.“

V projednávané věci požadoval stěžovatel informace o odměnách konkrétních vedoucích zaměstnanců Úřadu městské části Praha 6. Tito zaměstnanci zcela nepochybně patří do výčtu osob, o jejichž platech je třeba informace poskytnout bez dalšího, zejména bez provádění testu proportionality. Závěry Městského soudu v Praze, které potvrzují provedení testu proportionality upřednostňující ochranu soukromí dotčených osob, tudíž nejsou správné, což způsobuje nezákonnost napadeného rozsudku ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

V zájmu ochrany práv osob, o jejichž platových poměrech mají být informace poskytovány, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že „[o]sobu, o jejímž platu se má informace poskytnout, může mít v řízení před soudem postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.“ K uplatnění tohoto práva musí dotčeným osobám poskytnout příležitost krajský soud, resp. v projednávané věci Městský soud v Praze.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že Městský soud v Praze nesprávně posoudil klíčovou právní otázku, čímž způsobil nezákonnost napadeného rozsudku. Proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 13. 2. 2014, č. j. 11 A 166/2012 - 63, zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Podle § 110 odst. 4 s. ř. s., „[z]ruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu a vrátí-li mu věc k dalšímu řízení, je krajský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem ve zrušovacím rozhodnutí.“ Na Městském soudu v Praze tedy nyní bude, aby se zabýval otázkou, zda existují osoby, jež by mohly uplatňovat práva osob

zúčastněných na řízení podle § 34 s. ř. s., a těmto osobám případně umožnil plné uplatnění jejich práv. Následně Městský soud v Praze rozhodne o věci samé v souladu s právním názorem výše vysloveným.

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 věty první s. ř. s. v novém rozhodnutí ve věci Městský soud v Praze.

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

V Brně dne 30. října 2014

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu