



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců Mgr. Davida Hipšra a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **T. N.**, proti žalovanému: **Úřad vlády České republiky**, se sídlem nábreží Edvarda Beneše 4, Praha 1, zastoupen doc. JUDr. Tomášem Gřivnou, Ph.D., advokátem se sídlem Dukelských hrdinů 343/3, Praha 7, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 12. 2013, čj. 11 A 163/2012 – 64,

t a k t o :

- I. V řízení **se pokračuje.**
- II. Kasační stížnost **se zamítá.**
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.
- IV. Žalovanému **se vrací** zaplacený soudní poplatek ve výši 6.000 Kč, který bude vyplacen z účtu Nejvyššího správního soudu k rukám zástupce žalovaného doc. JUDr. Tomáše Gřivny, Ph.D., advokáta se sídlem Dukelských hrdinů 343/3, Praha 7, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I.

[1] Rozhodnutím ze dne 2. 7. 2012, čj. 7159/2012 – OSV (dále též „prvostupňové rozhodnutí“), Úřad vlády České republiky částečně odmítl poskytnout informace o platových poměrech s poukazem na § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“).

[2] Rozhodnutím ze dne 21. 8. 2012, čj. 10948/2012 – OSV (dále též „napadené rozhodnutí“), vedoucí Úřadu vlády České republiky zamítl odvolání žalobce proti shora uvedenému rozhodnutí.

II.

[3] Žalobce podal proti rozhodnutí ze dne 21. 8. 2012 žalobu k Městskému soudu v Praze. Rozsudkem ze dne 5. 12. 2013, čj. 11 A 163/2012 – 64, městský soud zrušil napadené rozhodnutí i prvostupňové rozhodnutí a nařídil žalovanému, aby do 15 dnů od právní moci rozsudku poskytl žalobci informace o platových poměrech (plat, příplatky, odměny atp.) J. N., V. B., M. Š., L. P. a J. V. za období leden až prosinec 2011.

[4] Městský soud označil za jádro sporu otázku, zda lze zaměstnance veřejné správy považovat za příjemce veřejných prostředků podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb. a zda lze poskytnout informaci o jeho platu, aniž by se jednalo o konflikt s právem na ochranu soukromí a se zákonem na ochranu osobních údajů.

[5] Podle § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb. povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. V rozsudku ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, Nejvyšší správní soud uvedl, že toto ustanovení představuje zákonnou výlukou z obecného pravidla uvedeného v § 8a zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého povinný subjekt poskytne informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Pod pojmem „příjemce veřejných prostředků“ je třeba rozumět jakoukoli osobu, které je vyplacena, byť i jen minimální částka, z veřejných rozpočtů. Zaměstnanci veřejné správy je vyplácen plat z veřejných prostředků, který se určuje na základě platových výměrů odrážejících dosažené vzdělání, platovou třídu a délku praxe, což jsou informace odvoditelné z obecných právních předpisů. Stanoví-li § 8b zákona č. 106/1999 Sb. povinnost poskytnout některé osobní údaje, jinak chráněné zákonem na ochranu osobních údajů, jedná se o oprávněné poskytnutí osobních údajů. Nedochozí zde ke střetu mezi právem na ochranu před neoprávněným nakládáním s osobními údaji a právem na přístup k informacím. Žalobce požadoval informace o platových poměrech vysoce postavených pracovníků Úřadu vlády České republiky, tedy veřejně známých osob, které nelze považovat za řadové zaměstnance. Neexistuje důvod, který by bránil poskytnutí takových informací. Městský soud rovněž neshledal, že by § 8b zákona č. 106/1999 Sb. byl v rozporu s ústavním pořádkem.

III.

[6] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal v zákonné lhůtě proti rozsudku městského soudu kasační stížnost, v níž namítal, že rozsudek městského soudu je nepřezkoumatelný. Městský soud vyslovil, že pokud jsou osobní údaje poskytovány podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., jedná se o poskytování osobních údajů v souladu se zákonem, nedochází tedy ke střetu s právem na ochranu před neoprávněným nakládáním s osobními údaji, a není tedy potřeba provádět test proporcionality. Tento právní názor však městský soud následně popřel, neboť uvedl, že neshledal důvody bránící poskytnutí požadovaných informací, neboť tyto informace se netýkaly „řadových“ zaměstnanců Úřadu vlády. Tím *de*

pokračování

facto provedl test proporcionality, v němž naznačil, že u „řadových“ zaměstnanců převažuje právo na ochranu jejich osobních údajů před právem na svobodný přístup k informacím, zatímco u ostatních zaměstnanců je tomu naopak. Takový postup je vnitřně rozporný. Rovněž není zřejmé, podle jakých kritérií městský soud rozlišil, kdo je „řadový“ zaměstnanec a kdo nikoli.

[7] Stěžovatel dále nesouhlasil s městským soudem, že v posuzované věci není třeba provádět test proporcionality. Podle konstantní judikatury Ústavního soudu je třeba provádět test proporcionality v každém konkrétním případě. K tomuto názoru se přiklonil ve vztahu k zákonu č. 106/1999 Sb. i Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 40/2010 – 60. V souladu s touto judikaturou je třeba § 8a a § 8b zákona č. 106/1999 Sb. interpretovat tak, že s ohledem na konkrétní okolnosti případu je třeba pokaždé posoudit, zda převáží právo na ochranu osobních údajů nebo právo na svobodný přístup k informacím. Provedení takového testu proporcionality vyžaduje i judikatura Soudního dvora EU, podle které je údaj o platu zaměstnance osobním údajem, který lze poskytnout třetí straně pouze za předpokladu, že takové poskytnutí obстоjí v testu proporcionality. Stěžovatel tedy postupoval správně, když při posuzování žalobcovy žádosti provedl test proporcionality. Městský soud provedení tohoto testu nezpochybnil a nevytkl mu žádné vady.

[8] Podle stěžovatele bylo proporcionalní zveřejnit výši ročního platu spojenou s konkrétní funkcí bez uvedení jména a příjmení konkrétního zaměstnance, neboť jméno a příjmení zaměstnance nevypovídá nic o transparentnosti a efektivitě vynaložených prostředků na jeho plat. Veřejnost nemá konkrétní přehled o úkolech zaměstnanců a kvalitě jejich provádění. K účinné kontrole proto postačí rámcové posouzení přiměřenosti platu zaměstnance ve vztahu k funkční náplni jeho práce a ve srovnání jeho platu s platem jiných zaměstnanců ve veřejné nebo soukromé sféře. K tomu není třeba znát jméno a příjmení konkrétního zaměstnance. Výjimkou budou nestandardní situace, v nichž jsou na konkrétního zaměstnance například podávány opakované stížnosti, zaměstnanec porušuje právní předpisy nebo existuje podezření, že dotyčná osoba disponuje rozsáhlým majetkem, který nemohla získat z platu zaměstnance ve veřejné sféře. V těchto případech zpravidla převáží právo na informace před právem na ochranu soukromí.

[9] Stěžovatel zveřejnil dne 2. 8. 2013 platy vedoucích pracovníků za roky 2010, 2011 a 2012. Na základě těchto údajů si lze učinit názor, zda jsou platy přiměřené a srovnat je s platy na obdobných pozicích v soukromé i veřejné sféře. Vedoucí Úřadu vlády je veřejným funkcionářem podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a jeho jméno je vždy uvedeno na webových stránkách Úřadu. V jeho případě lze připustit, že právo na informace převažuje nad právem na ochranu soukromí, a v tomto ohledu by napadené rozhodnutí zasloužilo korekci. To však neplatí o ostatních dotčených osobách. Zveřejnění údaje o jejich platech by bylo nepřípustným zásahem do jejich práva na soukromí, který není v demokratické společnosti nezbytný.

[10] Stěžovatel vydal napadené rozhodnutí podle skutkového a právního stavu v době jeho vydání. V té době nebyly známy žádné nestandardní okolnosti, které by odůvodňovaly zásah do práva na ochranu soukromí. Nebylo úkolem stěžovatele takové okolnosti vyhledávat. Ani žalobce neuvedl žádné okolnosti, které by ospravedlnily zásah

do soukromí osob, jejichž osobní údaje požadoval. Proto nebylo možné jeho žádosti vyhovět. S poukazem na uvedené důvody stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu a vrátil mu věc k novému projednání a rozhodnutí.

IV.

[11] Žalobce uvedl ve vyjádření ke kasační stížnosti, že ke zveřejňování platů ve veřejné sféře existuje ustálená judikatura správních soudů, z níž napadený rozsudek nijak nevybočuje. Osmý senát Nejvyššího správního soudu sice předložil usnesením ze dne 28. 2. 2013, čj. 8 As 55/2012 – 23, otázku rozšířenému senátu, zda není na místě v těchto případech provádět test proporcionality, ale zabýval se poskytnutím informací o odměnách ředitele Základní a mateřské školy Lhota u Vsetína. O takový případ se nyní nejedná. Pokud by přesto bylo třeba provést test proporcionality, dotčené osoby jsou vysoce postavenými činiteli Úřadu vlády, u nichž převažuje veřejný zájem na kontrole nad ochranou soukromí. Tento veřejný zájem uznává i stěžovatel, který zveřejnil výši ročního platu a roční odměny vedoucího Úřadu vlády, sedmi náměstků a pěti vrchních ředitelů sekcí. Takové jednání nelze vysvětlit změnami ve vedení stěžovatele v uplynulém roce. O zveřejnění platů i o podání kasační stížnosti v této věci rozhodl tentýž vedoucí Úřadu vlády. Žadatel o informace nemá povinnost uvádět důvody své žádosti. Žalobce je přesvědčen, že jediné vědomí veřejné kontroly může zabránit excesivním odměnám ve veřejné sféře.

V.

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[13] Podstatné bylo, zda je povinný subjekt povinen při rozhodování o poskytnutí základních osobních údajů osoby, které poskytl veřejné prostředky, provést v každém jednotlivém případě test proporcionality, kterým posoudí střet práva na informace a práva na ochranu osobních údajů.

[14] Tato otázka byla předmětem řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu ve věci vedené pod sp. zn. 8 As 55/2012. Protože výsledek řízení před rozšířeným senátem mohl mít vliv na rozhodování soudu o věci samé, Nejvyšší správní soud přerušil usnesením ze dne 20. 3. 2014, čj. 7 As 132/2013 – 144, řízení o nyní posuzované věci [§ 48 odst. 3 písm. d) s. ř. s.]. Poté, co rozšířený senát rozhodl, odpadl důvod pro přerušování řízení. Soud proto rozhodl, že se v řízení pokračuje.

[15] Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu rozhodl ve věci vedené pod sp. zn. 8 As 55/2012 rozsudkem ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012 – 62 (všechny uvedené rozsudky Nejvyššího správního soudu jsou dostupné na www.nssoud.cz). Rozšířený senát dospěl v uvedeném rozsudku k názoru, že „*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*

pokračování

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.

[16] Není pochyb, že názory vyslovené rozšířeným senátem lze aplikovat i v projednávané věci. Právní názor vyjádřený v rozsudku čj. 5 As 57/2010 – 79 korigoval rozšířený senát ve shora citovaném rozsudku pouze dílčím způsobem. Zřetelně setrval na tom, že podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se zásadně poskytují informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Rozšířený senát podrobně zdůvodnil, že uvedené závěry nejsou v rozporu s judikaturou Ústavního soudu a Soudního dvora Evropské unie (viz body 75 až 95 rozsudku čj. 8 As 55/2012 – 62). Tyto informace se podle rozšířeného senátu neposkytnou pouze ve výjimečných případech, pokud se dotčená osoba podílí na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu jen nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda jsou veřejné prostředky v souvislosti s odměňováním této osoby vynakládány hospodárně.

[17] O takový případ se v projednávané věci nejedná, neboť podle obsahu správního spisu všechny dotčené osoby zastávaly v rozhodné době významné posty na Úřadu vlády České republiky a přímo se podílely na jeho činnosti jako vrchní ředitelka Sekce kabinetu předsedy vlády, státní tajemník pro evropské záležitosti, vládní zmocněnkyně pro lidská práva, vedoucí Úřadu vlády České republiky a ředitel Odboru protidrogové politiky.

[18] Nebylo proto třeba zkoumat, zda u těchto osob vyvstaly konkrétní pochybnosti, zda jsou odměňováni adekvátně ve vztahu k odvedené práci. Žalobce nebyl povinen tvrdit existenci takových pochybností a stěžovatel nebyl oprávněn přezkoumávat, zda jsou takové pochybnosti dány či nikoli. Informaci o platech dotčených osob měl poskytnout bez dalšího (srov. zejména bod 97 citovaného rozsudku rozšířeného senátu čj. 8 As 55/2012 – 62).

[19] Stěžovateli nelze přisvědčit ani v tom, že k veřejné kontrole účelnosti a hospodárnosti vynakládání prostředků z veřejných rozpočtů postačí poskytování informací o výši platu a odměn ve vztahu ke konkrétní pracovní pozici bez uvedení osobních údajů konkrétního zaměstnance. 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.

[20] Rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Městský soud v něm vyšel z tehdy aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu, podle kterého nedochází při poskytování informací podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb. ke střetu mezi právem na ochranu před neoprávněným nakládáním s osobními údaji a právem na přístup k informacím, neboť poskytování osobních údajů podle tohoto ustanovení je poskytováním oprávněným. Argument, že dotčení zaměstnanci stěžovatele nepatří mezi „řadové“ zaměstnance, použil pouze na podporu toho, že zvláště u nich nelze pochybovat o přiměřenosti řešení spočívajícího v poskytnutí informací o jejich platových poměrech. Nešlo tedy o žádný protimluv či logický rozpor, kdy by městský soud na jedné straně hovořil o nepotřebě testu proporcionality a na druhé jej fakticky provedl poukazem na zařazení uvedených osob u stěžovatele.

[21] Právní názor městského soudu, který jej vedl ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, byl správný, městský soud důvodně zrušil žalobou napadené rozhodnutí a přikázal stěžovateli poskytnout požadované informace ve stanovené lhůtě. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným ani nepřezkoumatelným, a proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

[22] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobci, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu podle obsahu spisu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

[23] Na čl. 28 soudního spisu je založen záznam o tom, že stěžovatel uhradil soudní poplatek za podání kasační stížnosti a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Stěžovatel je však ze zákona osvobozen od soudních poplatků podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona č. 549/1991 Sb. o soudních poplatcích. Nejvyšší správní soud proto rozhodl podle § 10 odst. 1 věty první tohoto zákona, že stěžovateli bude vrácen soudní poplatek za kasační stížnost a za návrh na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, neboť nebyl k jejich placení povinen.

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

V Brně dne 27. ledna 2015

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu