



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Jana Vyklického v právní věci žalobce **Mgr. T. H.**, proti žalovanému **Generálnímu ředitelství cel**, se sídlem Praha 4, Budějovická 7, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 9. 4. 2014, č. j. 52 A 51/2013 - 56,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích ze dne 9. 4. 2014, č. j. 52 A 51/2013 - 56, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Generálního ředitelství cel ze dne 21. 5. 2013, č.j. 20908-2/2013-900000-302 (dále jen „rozhodnutí žalovaného“), bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Celního úřadu pro Pardubický kraj (dále též jen „celní úřad“) ze dne 11. 3. 2013, č. j. 6624-6/2013-590000-11 (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“), kterým celní úřad odmítl část žádosti žalobce o poskytnutí informací o mimořádných odměnách navržených a vyplacených konkrétním celníkům působícím u Celního úřadu Svitavy v časovém období květen 2005 až únor 2011, a dále informací o služebních funkcionářích odpovědných za návrh příslušné finanční odměny a za jeho schválení. Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce u Krajského soudu v Hradci Králové – pobočky v Pardubicích (dále též jen „krajský soud“) žalobou, kterou se domáhal nejen zrušení obou rozhodnutí, ale i postupu podle § 16 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „informační zákon“), tj. vydání rozsudku, v němž by krajský soud povinnému subjektu (celnímu úřadu) nařídil, aby žalobci požadované

informace poskytnul. Rozsudkem ze dne 9. 4. 2014, č. j. 52 A 51/2013 - 56, krajský soud žalobu zamítl.

Krajský soud v napadeném rozsudku nejprve připomněl, že ve věci rozhoduje již podruhé; poprvé se tak stalo rozsudkem ze dne 30. 10. 2012, č. j. 30 Af 23/2011 - 30, kterým zrušil rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 5. 2011, č. j. 4476-4/2011-060100-21, jímž bylo změněno rozhodnutí Celního úřadu Svitavy o odmítnutí žádosti a jímž byla žalobci poskytnuta alespoň informace o poskytnutých oceněních nefinančního charakteru (rozhodnutí ze dne 22. 3. 2011, č. j. 2490/2011-116400-021). V prvním rozsudku vycházel krajský soud z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 - 60 (všechna rozhodnutí zdejšího soudu jsou dostupná z <http://www.nssoud.cz>), v němž byl vymezen prostor pro uplatnění *testu proporcionality* při řešení kolize práva na soukromí a práva na informace a jímž byl akceptován právní názor vyjádřený v *Metodickém doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k problematice poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím* (dále též jen „Metodické doporučení“). Zohlednil rovněž obdobně vyznívající závěry v nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96 (všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <http://nalus.usoud.cz>). Závazný právní názor krajského soudu se pak nutně odrazil v rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 1. 2013, č. j. 5248/2013-900000-302, kterým žalovaný zrušil rozhodnutí Celního úřadu Svitavy ze dne 22. 3. 2011, č. j. 2490/2011-116400-021. Nově pak o žádosti žalobce rozhodoval Celní úřad pro Pardubický kraj (již jednou zmíněným rozhodnutím ze dne 11. 3. 2013, č. j. 6624-6/2013-590000-11), a to tak, že žalobci poskytl informaci o nefinančních oceněních a kázeňských přestupcích vybraných celníků. V té části svého rozhodnutí, v níž odmítl poskytnout informaci o vyplacených mimořádných odměnách a o služebních funkcionářích odpovědných za jejich návrh a schválení, podtrhl politický charakter práva na informace a zdůraznil, že v případě některých celníků se jedná o osoby zodpovědné z výkonu svého služebního postavení svým nadřízeným, nikoli o osoby dosazované veřejností a veřejnosti přímo odpovědné. Jelikož se tedy nejedná o osoby veřejně známé, je intenzita práva na ochranu jejich soukromí vyšší.

Krajský soud při vědomí výše uvedené geneze správního a soudního řízení dále uvedl, že byl-li v souzené věci pro žalovaného závazný právní názor, předestřený v procesně předcházejícím rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 30 Af 23/2011 - 30, mohl soud nyní zkoumat pouze to, zda se žalovaný od tohoto právního názoru neodchýlil. Dospěl přitom k závěru, že žalovaný své povinnosti dostál, neboť rozřadil dotčené osoby do příslušných kategorií dle výše zmíněného Metodického doporučení a provedl *test proporcionality*. Přestože nyní žalobce postup žalovaného dle Metodického doporučení rozporuje, namítá nadbytečnost či dokonce nemístnost *testu proporcionality* a zdůrazňuje skutkové odlišnosti judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“), není dán prostor pro změnu právního názoru, který již byl závazně vysloven a odůvodněn. Z věcného hlediska pak krajský soud sice vyslovil pochybnost, že by poskytnutí informace o výši odměny mohlo představovat prostředek nátlaku na činnost pracovníka (jak se žalovaný v napadeném rozhodnutí domnívá), ztotožnil se však s žalovaným a s celním úřadem v tom směru, že z pouhého uvedení částky odměn nelze učinit korektní závěr o tom, zda veřejné prostředky byly využity účelně, či nikoliv. Pokud jde o zařazení konkrétních osob do příslušných kategorií dle Metodického doporučení, krajský soud na

pokračování

rozdíl od žalobce shledal korekce provedené žalovaným za zcela srozumitelné, racionální a řádně odůvodněné. Žalovaný zejména jasně podal, proč Mgr. J. P., Ing. M. S. a Mgr. R. V. pro určitou dobu zařadil do druhé kategorie (a nikoliv do třetí kategorie) veřejných zaměstnanců a proč je tedy u nich třeba provést *test proportionality*. S ohledem na to, že *test proportionality* byl ve vztahu k těmto osobám i přes jejich odlišné zařazení celním úřadem proveden, nemohlo toto dílčí pochybení prvostupňového rozhodnutí vést k jinému, než potvrzujícímu rozhodnutí žalovaného. Co se týče kvality provedení *testu proportionality*, měl krajský soud za to, že oba správní orgány k tomuto testu přistoupily s potřebnou dávkou pečlivosti a že přesvědčivě zdůvodnily, proč nedošlo k naplnění jednotlivých kritérií. Ve vztahu ke *kritériu vhodnosti* krajský soud zopakoval, že pouhé uvedení částky odměn nepostačuje k efektivní kontrole řádného hospodaření s veřejnými prostředky. Ohledně *kritéria potřebnosti* souhlasil s žalovaným, že jej nelze izolovat ani preferovat. Naproti tomu *kriterium závažnosti kolidujících práv*, chráněných Listinou základních práv a svobod (dále též jen „Listina“) je podle názoru krajského soudu důvodem k upřednostnění práva na ochranu soukromí; nejedná se totiž o politicky činné osoby a navíc ke kontrole hospodaření s veřejnými prostředky jsou k dispozici jiné zákonné prostředky, které nevedou k narušení práva na ochranu soukromí. Krajský soud proto shrnul, že neshledal žádné indicie nasvědčující tomu, že by se snad žalovaný hodlal vyhybat plnění svých zákonných povinností poskytnout požadované informace a že by tedy bránil občanské kontrole využívání veřejných prostředků.

Proti tomuto rozsudku nyní brojí žalobce (dále jen „stěžovatel“) kasační stížností, v níž odkazuje na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

Stěžovatel v kasační stížnosti především vyjadřuje nesouhlas s odmítnutím části své žádosti z důvodu ochrany osobních údajů (§ 8a informačního zákona). Ačkoli krajský soud korigoval striktní a jednostranné právní závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, a zavázal žalovaného k zohlednění obsahu Metodického doporučení, seznal, že v této fázi již nemůže měnit dříve vyjádřený závazný právní názor. Tím podle mínění stěžovatele rozhodl *contra legem*, neboť v souzené věci nebyl zavázán právním názorem Nejvyššího správního soudu či Ústavního soudu, a proto byl povinen přezkoumat ty žalobní body, v nichž stěžovatel brojil proti aplikaci Metodického doporučení. Stěžovatel připomíná, že Metodické doporučení rozlišuje tři kategorie zaměstnanců: zaprvé zaměstnance (funkcionáře) s klíčovou odpovědností a rozsáhlou řídicí a rozhodovací pravomocí, zadruhé vysoce postavené úředníky vybavené podstatným oprávněním nebo vlivem ve spojitosti s nakládáním s veřejnými prostředky, v jejichž případě je nutno provádět *test proportionality*, a konečně zatřetí nižší úředníky, bez jejichž souhlasu není důvod k poskytování informací o vyplacených veřejných prostředcích dán. Dále stěžovatel namítá, že neměl procesní možnost napadnout závěry vyslovené v prvním rozsudku krajského soudu, neboť výrok tohoto rozhodnutí vyzněl v jeho prospěch. Trvá na tom, že Metodické doporučení není pramenem práva a není v souladu s hypotézou a dispozicí pro věc relevantní právní normy (§ 8b informačního zákona); ztotožňuje se proto plně s názorem zdejšího soudu, vyjádřeném v rozsudku ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 169/2012 - 38. Ani skutečnost, že otázka, zda se při aplikaci § 8b informačního zákona uplatní *test proportionality*, či nikoli, případně za jakých podmínek, je v současné době předmětem

posouzení ze strany rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, bez dalšího neznamená, že krajský soud mohl žalobní námitku odmítnout s poukazem na dříve vyslovený závazný právní názor (přičemž upřesňuje, že se tato námitka vztahuje ke všem celníkům, ve vztahu k nimž stěžovatel o informaci o poskytnutých finančních odměnách žádal).

V další části kasační stížnosti se stěžovatel vyjadřuje k revizi *testu proporcionality* tak, jak ji provedl žalovaný ve vztahu k celníkům Mgr. J. P., Ing. M. S. a Mgr. R. V., zařazeným žalovaným dle Metodického doporučení do druhé kategorie zaměstnanců veřejné správy. Namítá, že *test proporcionality* nebyl proveden v souladu s kritérii, která z tohoto Metodického doporučení vyplývají, a je v přímém rozporu s čl. 17 odst. 1 Listiny a se smyslem a účelem informačního zákona; výsledkem *testu proporcionality* je neposkytnutí požadovaných informací s odkazem na § 8a informačního zákona. Krajský soud pak pochybil, pokud závěry žalovaného bezezbytku převzal. Přitom právě v nálezů Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96, je obsažen imperativ k postupu povinných subjektů při poskytování informací v režimu informačního zákona. Stěžovatel nesouhlasí, že nebylo naplněno *kritérium vhodnosti* a že jím požadované informace nemohou vést k legitimnímu cíli (kontrola nakládání s veřejnými prostředky). Hypotéza § 8b informačního zákona vůbec nedává povinným subjektům prostor pro rozhodování, zda může být poskytnutím informací naplněn účel a smysl této právní normy. Citované ustanovení nepodmiňuje poskytnutí informací o výši vyplacených veřejných prostředků poskytnutím dalších (nijak blíže nespecifikovaných) doprovodných informací, s nimiž by mělo dávat smysl a naplňovat legitimní cíle. Právě v tomto směru spatřuje stěžovatel zneužívání testu proporcionality celními orgány. Uvádí, že se již dlouhodobě snaží docílit dostupnými zákonnými prostředky toho, aby celní orgány v režimu informačního zákona poskytovaly a zveřejňovaly informace o své činnosti.

Jako zcela nepřipadný odmítá stěžovatel názor, že z kolidujících práv má nyní přednost právo na ochranu soukromí dotčených celníků, neboť se nejedná o politicky činné osoby. S ohledem na obsah a rozsah pravomocí daných celnímu úřadu ustanovením § 5 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, zákonem č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky (účinném od 1. 1. 2013) a zákonem č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, nelze funkcionáře celních úřadů vyloučit z působnosti § 8b informačního zákona jen proto, že se nejedná o politicky činné a veřejně známé osoby. Stěžovatel předestírá názor, že osoby, které z vlastní vůle působí v bezpečnostních sborech a jsou nadány významnými oprávněními omezovat lidská práva a základní svobody, jsou povinny se v právním státě podrobit přímé občanské kontrole. Pokud by mělo platit, že se u zaměstnanců veřejné správy (nespadajících do první a třetí kategorie) upřednostní jejich právo na ochranu soukromí před právem na informace, pak by bylo možné dojít k absurdnímu závěru, že do druhé kategorie nejde zařadit žádného úředníka či zaměstnance veřejné správy. V českém systému zastupitelské demokracie nelze nalézt jediného úředníka, který by byl dosazován přímo veřejností a přímo jí se zodpovídal. Krajský soud se dále mýlí, pokud se domnívá, že stěžovatel má k dispozici jiné prostředky, jimiž by se mohl domoci kontroly hospodaření s veřejnými prostředky; ostatně sám žádné takové alternativní prostředky ve svém rozsudku nezmiňuje. Stěžovatel je proto přesvědčen, že právě informační zákon je legitimním prostředkem, umožňujícím naplnit ústavou zaručené politické právo být

pokračování

přiměřeně informován o působení bezpečnostních sborů a výsledcích jejich činnosti. Ze všech výše uvedených důvodů trvá stěžovatel na tom, že *test proportionality*, provedený správními orgány v předestřené věci, nebyl proveden s potřebnou dávkou pečlivosti, a proto navrhuje, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc byla tomuto soudu vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti předně odkázal na odůvodnění svého rozhodnutí a na podané vyjádření k žalobě. Má z to, že právo na informace, jak vysoké odměny jsou vypláceny zaměstnancům celní správy, není právem bezbřehým, kterým lze komukoli, kdo pobírá prostředky od státu, pod záštitou veřejné kontroly zasahovat do jeho základních práv. Jelikož krajský soud všechny žalobní body řádně a dostatečně vypořádal, pokládá žalovaný napadený rozsudek za zákonný a věcně správný. Nad rámec původních žalobních bodů vznesl stěžovatel toliko nesouhlas s tím, že krajský soud byl při rozhodování vázán dříve vyřčeným právním názorem. Žalovaný k tomu uvádí, že vázanost právním názorem by mohla být prolomena jen pro případ změny skutkových zjištění či právních poměrů nebo podstatné změny judikatury (včetně rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, kterému byla předložena sporná otázka usnesením ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012 - 23). Ze všech uvedených důvodů žalovaný navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci přitom rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2, věty první s. ř. s.

Kasační stížnost je důvodná.

Stěžovatel v úvodu své stížnostní argumentace napadá závěr krajského soudu, že není možné měnit právní názor, který krajský soud již závazně vyslovil v předcházejícím rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 30 Af 23/2011 - 30. V této souvislosti namítá, že neměl procesní možnost úvahy krajského soudu jakkoli rozporovat, neboť výrok naposledy citovaného rozsudku vyzněl v jeho prospěch.

K problematice přípustnosti kasační stížnosti účastníka (stěžovatele) v případech, kdy krajský soud výrokem svého rozsudku rozhodl v jeho prospěch, se zabýval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012. Dospěl k závěru, že přípustnost kasačních stížností by v těchto případech kolidovala s kontradiktorním charakterem soudního řízení, se subsidiární povahou mimořádných opravných prostředků i s důvody kasační stížnosti tak, jak jsou vyjmenovány v § 103 odst. 1 s. ř. s. V úvahu nepřichází ani doplnění či revize důvodů, pro které účastníku krajský soud vyhověl, a to s ohledem na § 104 odst. 2 s. ř. s., podle kterého je nepřípustná též kasační stížnost směřující jen proti důvodům rozhodnutí soudu. Rozšířený senát dále uvedl, že pokud krajský soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku právní názor, je jím správní orgán vázán i ve vztahu k dílčí námitce, kterou soud neshledal důvodnou; platí tedy, že správní orgán v navazujícím řízení nemůže posouzení této otázky změnit (vyjma případů, kdy dojde ke změně skutkového či právního stavu), neznamená to však, že by žalobce nemohl takové posouzení znovu napadnout v žalobě proti novému správnímu rozhodnutí a následně i v kasační stížnosti proti novému rozhodnutí krajského soudu. Možnost

přezkoumat právní názor krajského soudu (opakovaně) vyslovený v neprospěch žalobce proto není v kasačním řízení vyloučena. Nadto vlivem případné změny skutkového a právního stavu může dojít i ke změně dříve vysloveného právního názoru (může tak odpadnout i důvod, pro který by úspěšný žalobce proti rozhodnutí krajského soudu dříve brojil).

Ačkoli tedy zdejší soud dává stěžovateli za pravdu v tom, že skutečně nemohl úspěšně podat kasační stížnost proti v pořadí prvnímu rozsudku krajského soudu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 30 Af 23/2011-30, neznamená to, že nyní v řízení o kasační stížnosti nemůže věcně napadat právní názor krajského soudu, jímž byl zavázán žalovaný správní orgán. Sám rozšířený senát uznal, že jeho názor *de facto* nutí žalobce, aby si „obešel celé kolečko“ znovu a čekal, až rozhodne správní orgán, aby poté jeho rozhodnutí znovu napadl u krajského soudu (s vědomím, že soudní řízení pravděpodobně absolvuje bez naděje na úspěch toliko z důvodu, že chce později podat kasační stížnost), a aby se teprve následně dočkal verdiktu Nejvyššího správního soudu; to vše s vědomím, že určitá základní právní otázka (například prekluze práva, správná právní kvalifikace deliktu nebo viny) mohla být postavena najisto ještě dříve, než bude o věci znovu rozhodovat správní orgán. Názor stěžovatele, že jeho právní názor na konkrétní otázky projednávané věci nemůže být v důsledku postupu krajského soudu předesťřen k posouzení soudu kasačnímu, tedy neobstojí.

Stěžovatel dále v kasační stížnosti zmiňuje, že aplikace ustanovení § 8b informačního zákona a potažmo *testu proportionality* se stala předmětem rozhodování rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu. Je nicméně přesvědčen, že jen z tohoto důvodu nebyl krajský soud oprávněn žalobní námitku směřující proti *testu proportionality*, odmítnout.

K tomu Nejvyšší správní soud předně uvádí na pravou míru, že krajský soud neodmítl výše uvedenou námitku paušálně jako celek, pouze uvedl, že veškeré odkazy na judikaturu Nejvyššího správního soudu tak, jak jsou formulovány v žalobě, a úvahy nad nimi, jsou „*paralyzovány*“ právě v důsledku toho, že sporná otázka aplikace *testu proportionality* byla předložena k řešení rozšířenému senátu. Ačkoli si tedy byl krajský soud vědom rozkolu stávající rozhodovací praxe, stejně jako důsledků, k nimž tato názorová roztržičnost vedla (tj. k předložení věci rozšířenému senátu), setrval na právním názoru, který vyslovil ve svém původním rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 30 Af 23/2011 - 30, v němž se odrážel jeden z názorových proudů judikatury zdejšího soudu.

V mezidobí od podání kasační stížnosti do vydání tohoto rozhodnutí rozšířený senát Nejvyššího správního soudu otázku aplikace § 8b informačního zákona i *testu proportionality* vyřešil v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62 (dále též jen „*rozsudek rozšířeného senátu*“). Co se týče vývoje judikatury obecně, Nejvyšší správní soud k této problematice již dříve, v rozsudku ze dne 30. 6. 2009, č. j. 4 Ans 3/2009 - 76), uvedl, že „[j]e nepochybné, že v českém systému existuje v zásadě pouze *incidentní retrospektiva*, tedy aplikace nové soudem utvořené (dotvořené) normy na všechny kauzy aktuálně před soudy probíhající, stejně jako na všechny žaloby podané po dni vynesení nového právního názoru. Incidentní retrospektiva současně vylučuje mimořádné opravné prostředky typu obnovy řízení proti pravomocným rozhodnutím jen z důvodu změny judikatury, a to jak v řízení před

pokračování

obecnými soudy, tak v řízení správním.“ K tomu pak rozšířený senát ve svém usnesení ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, publikovaném pod č. 1764/2009 Sb. NSS, dodal, že „[z]měna či zpřesnění judikatury není dostatečným důvodem pro využití mimořádných opravných prostředků ve věcech týkajících se stejného právního problému, které však byly před vydáním usnesení rozšířeného senátu pravomocně skončeny ve správním řízení a proti kterým nebyla v odpovídající lhůtě podána správní žaloba (...) Soudy rozhodující ve správním soudnictví však mají povinnost od okamžiku vyhlášení rozhodnutí rozšířeného senátu podle tam zaujatého právního názoru postupovat ve všech probíhajících a v budoucnu zahájených řízeních.“ Nejvyššímu správnímu soudu tak nic nebrání v tom, aby v nyní posuzované věci názor vyslovený v rozsudku rozšířeného senátu zohlednil.

Zmiňovaný rozsudek rozšířeného senátu se týkal skutkově a právně obdobného případu (žádosti o poskytnutí informace o výši odměn ředitele základní školy a s tím souvisejícím střetem dvou základních práv chráněných Listinou: práva na informace a práva na ochranu soukromí), Předně se v něm uvádí, že jedním ze zákonů, které provádějí ústavně zaručené základní právo na informace, je právě informační zákon. Zákonem č. 61/2006 Sb. byla do informačního zákona vedle dalších změn přidána nová ustanovení § 8a a § 8b. Zatímco § 8a informačního zákona se vztahuje na *informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje*, § 10 tohoto zákona (který zůstal příslušnou novelou nezměněn) se vztahuje na *informace o majetkových poměrech osoby získané specifickým způsobem*, a sice na základě zákonů o veřejnoprávních platebních povinnostech a sociálním zabezpečení. Ve shodě s rozsudkem ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155, publikovaným pod č. 2109/2010 Sb. NSS, rozšířený senát konstatoval, že úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv vyřešil 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. Důvody pro odlišný výklad nevyplynou ani z intence zákonodárce. Záměr vlády, jako navrhovatele zákona č. 61/2006 Sb., vycházející z dřívějšího neschváleného senátního návrhu zákona, kterým měl být změněn informační zákon, sice nesměřoval k tomu, aby byla do informačního zákona vtělena relativně samostatná a komplexní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, nicméně v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byly cestou pozměňovacího návrhu dotčena ustanovení § 8a a § 8b informačního zákona přidána. K představě, kterou měl historický zákonodárce o tom, jak má být nově přidané ustanovení vykládáno, nelze ve veřejně dostupných zdrojích o průběhu legislativního procesu ničeho relevantního dohledat, a proto zůstává především sporné, zda si zákonodárce uvědomoval, že charakter veřejných prostředků má i poskytnutí platu, odměny či jiných peněžních plnění zaměstnavatelem zaměstnanci z titulu pracovního poměru či služebního vztahu. Rozšířený senát s ohledem na výše popsanou genezi legislativního procesu usoudil, že pokud za inspirační zdroj historického zákonodárce ve vztahu ke schválenému § 8b informačního zákona sloužil neschválený senátní návrh změny § 8a informačního zákona, pak zákonodárce měl ambici sám o tomto střetu normovat a vyřešit jej v rovině abstraktního pravidla chování plynoucího z textu zákona.

Rozšířený senát dále v citovaném usnesení uvedl, že po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, vydalo Ministerstvo vnitra společně s Úřadem pro ochranu osobních údajů zmíněné Metodické doporučení, které sice respektovalo závěry Nejvyššího správního soudu uvedené v tomto rozsudku, avšak s ohledem na judikaturu Ústavního soudu k případům kolize dvou ústavních práv a s přihlédnutím k judikatuře SDEU vztahující se k ochraně osobních údajů, požadovalo pro posuzování typových případů aplikovat *test proporcionality*. Rovněž zákonodárce, v reakci na vydání zmiňovaného rozsudku, schválil vládní návrh novely zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě; v rámci této novelizace (ač s problematikou poskytování informací souvisela pouze okrajově) byly provedeny terminologické změny v § 8a informačního zákona, které posloužily jako „nosič“ pro obsahovou změnu § 8b tohoto zákona. V § 8b informačního zákona rozšířený senát spatřuje procesní prostředek, s jehož pomocí se každý jednotlivec může v míře, v jaké se pro to rozhodne, podílet na kontrole hospodaření veřejné moci tím, že se informuje, jakým způsobem vynakládá veřejná moc prostředky v určité oblasti.

Co se týče pojmu „*veřejné prostředky*“, odkázal rozšířený senát na svůj dřívější rozsudek ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155, publikovaný pod č. 2109/2010 Sb. NSS. Stran jazykového významu slova „*příjemce*“ (veřejných prostředků) dospěl k závěru, že není důvodu jej teleologicky redukovat, neboť k tomu není dán žádný dostatečně silný důvod. Zaměstnanec se od jiného příjemce veřejných prostředků ničím významným neliší; stejně jako každý jiný příjemce, dostává veřejné prostředky proto, že se povinný subjekt rozhodl (nebo byl ze zákona povinen) mu je poskytovat na základě určitého právního vztahu, ať již veřejnoprávního nebo soukromoprávního. Existují-li nějaké důvody informace o poskytnutí veřejných prostředků určitým kategoriím příjemců neposkytovat, zákonodárce je v obecné rovině vyjádřil taxativním výčtem v § 8b odst. 2 informačního zákona, v němž zaměstnanci uvedeni nejsou. Teleologickým výkladem proto rozšířený senát dovodil, že s ohledem na silný veřejný zájem na účinné veřejné kontrole nakládání s prostředky ve veřejné sféře, jíž v soudobých podmínkách České republiky prakticky nelze docílit jinak, než využitím institutu veřejného přístupu k informacím, platí, že informace uvedeného druhu se poskytují. Pouze výjimečně se jejich poskytnutí může odeprít, pokud pro to existují specifické závažné důvody, které v konkrétním případě převáží nad zájmem na transparentnosti hospodaření veřejné sféry.

Takovými specifickými závažnými důvody je právě kolize práva na informace s právem jednotlivce na ochranu jeho soukromí. Tato kolize přitom není v případě příjemců veřejných prostředků řešitelná jinak, než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře; ve vztahu ke kolizi ústavně zaručených práv podle čl. 10 a čl. 17 Listiny tuto myšlenku rozvedl Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97, a v nálezu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04. V naposledy citovaném rozhodnutí Ústavní soud uvedl, že „*[p]ři střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.*“ Pro posouzení, které právo se má upřednostnit, se již tradičně používá *test proporcionality*, který Ústavní soud popsal

pokračování

v nálezu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, a z nějž v souzené věci vyšel žalovaný i krajský soud. Rozšířený senát ve vztahu k jeho *kritériu potřeby* zdůraznil, že „[i]nformaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků především nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá. Plat je v typové i v individuální rovině odrazem hodnoty zaměstnavatelem 'kupované' práce a rámcově by se platy obdobně zdatných zaměstnanců v obdobných pozicích za obdobných podmínek měly sobě blížit. (...) Významným účelem poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků je právě prevence neadekvátního, zneužívajícího rozhodování o platech a vytvoření možnosti, aby se na takovouto neadekvátní praxi ve veřejném prostoru upozornilo, a tím byly příslušné osoby motivovány k nápravě.“

Rozšířený senát se konečně ve svém rozsudku vyjádřil též k požadavku výkladové koherence § 8b informačního zákona s právem Evropské unie. S odkazem na čl. 7 písm. c) směrnice č. 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, na čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a na rozsudek SDEU ve věci *Österreichischer Rundfunk* (C-465/00, C-38/01 a C-139/01), vyložil, v jakých konkrétních případech nebude výjimečně možno žádostem o poskytnutí informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyhovět, neboť by to nebylo přiměřené zákonodárcem sledovanému cíli. Dospěl k závěru, že do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, jsou-li placeny z veřejných prostředků, mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (například údržba, úklid, závodní stravování), pokud tyto osoby současně nenaplňují některý z výše naznačených rysů (tj. nenacházejí se v řídicích pozicích, nepodílejí se na výkonu vrchnostenského oprávnění, neorganizují či neprovádějí činnosti, jež jsou úkolem povinného subjektu, nemají z jiných důvodů faktický vliv na jeho činnost nebo nemůže-li mít tato jejich činnost ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo hospodaření povinného subjektu). Rozšířený senát tedy závěrem shrnul, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b informačního zákona 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 nepřímou 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, pak může mít v řízení před soudem postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s. Ve vztahu k této osobě rozšířený senát dodal, že poskytne-li povinná osoba informaci, kterou jí zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (zejména půjde-li o poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 informačního zákona), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. (blíže k odlišení obou typů úkonů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 As 3/2008 – 98, č. 2201/2011 Sb. NSS).

V nyní posuzované věci je vhodné uvést, že ačkoli se rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, výslovně týká veřejných prostředků poskytnutých zaměstnancům („veřejnoprávním“ zaměstnavatelem), nikoli veřejných prostředků poskytnutých služebními funkcionáři, z formulace odůvodnění citovaného rozsudku, v němž se na více místech hovoří o peněžních plněních poskytnutých nejen z titulu pracovněprávního vztahu, ale například také na základě služebního poměru (srov. například odstavec [56], [59] či [73] odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu), nepanují pochyby o tom, že závěry v tomto rozsudku vyslovené jsou plně aplikovatelné i pro tyto případy a potažmo v nyní souzené věci.

Výše uvedené obecné závěry rozšířeného senátu je třeba vztáhnout na specifické okolnosti posuzovaného případu. Nejvyšší správní soud tak musí učinit zejména při reflexi kasační námitky, v níž stěžovatel upozorňuje na to, že správní orgány neprovedly *test proportionality* v souladu s kritérii uvedenými v Metodickém doporučení; pokud krajský soud jejich postup aproboval, respektive spokojil-li se s revizí *testu proportionality* tak, jak ji provedl žalovaný vůči třem dotčeným celníkům (Mgr. J. P., Ing. M. S. a Mgr. R. V.), zatížil dle názoru stěžovatele svůj rozsudek nezákonností (§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.).

K tomu Nejvyšší správní soud uvádí, že je již na první pohled je zřejmé, že rozšířený senát nastínil ve svém rozsudku (v porovnání s Metodickým doporučením) odlišný způsob rozdělení zaměstnanců (služebních funkcionářů) do skupin, a rovněž vymezil odlišným způsobem důsledky, které z takto provedené kategorizace plynou.

Jak již bylo stručně nastíněno v předchozí části tohoto rozhodnutí, rozšířený senát v rozřídění zaměstnanců vyšel z rozsudku SDEU ve věci *Österreichischer Rundfunk* (C-465/00, C-38/01 a C-139/01), v němž SDEU připustil, že v některých výjimečných případech nebude, vzhledem ke konkrétním okolnostem, cíl (kontrola hospodárnosti veřejné správy) proporcionální (v užším slova smyslu) negativním důsledkům spojeným s jeho dosažením (tj. zásahu do práva osoby na informační sebeurčení). Typově vzato se bude jednat o případy, u nichž budou současně (kumulativně) splněny následující podmínky: zprvé, 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; zadruhé, nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně. Rozšířený senát tedy usoudil, že bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech:

- 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 (například rozhodujících o právech či povinnostech osob, provádějících dohledovou, inspekční či kontrolní činnost, autorizované měření, zkušební činnost, metodické vedení apod.), nebo

pokračování

zaměstnanců, kteří, ač se sami na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit (například 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 (například analýzy, plánování, informační servis, zajištění vhodného technického a organizačního zázemí, logistiku, informační technologie, provoz budov a jiných zařízení povinného subjektu),
- zaměstnanců majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu (například 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.

Naopak, do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (například údržba, úklid, závodní stravování), nenaplňují-li však některý z výše naznačených rysů.

Oproti rozsudku rozšířeného senátu dělí Metodické doporučení veřejné zaměstnance na tři kategorie; v tomto dělení vychází ze zavedené praxe agendy o střetu zájmů. První kategorií jsou veřejní funkcionáři s klíčovou odpovědností a rozsáhlou řídicí a rozhodovací pravomocí. Údaje o jejich příjmech mohou být bez zásadních omezení poskytovány a následně mohou být předmětem kontroly a veřejné diskuse [analogicky k § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“)]. Do druhé kategorie řadí Metodické doporučení další vysoce postavené úředníky vybavené podstatným oprávněním nebo vlivem ve spojitosti s nakládáním s veřejnými prostředky (analogicky § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, ve spojení s odst. 3 citovaného ustanovení), v jejichž případě je potřebné provádět *test proportionality*. Konečně do třetí kategorie patří nižší úředníci, u nichž není vůbec dán zákonný důvod poskytovat údaje bez jejich souhlasu, neboť ke kontrole veřejných procesů, na nichž se tito úředníci podílejí, v zásadě postačí souhrnné informace (včetně souhrnu částek vynaložených na odměňování) a nikoliv osobní údaje.

Ustanovení § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů definuje pojem „*veřejný funkcionář*“. Jedná se mj. o poslance, senátora, člena vlády nebo jiného ústředního orgánu státní správy, člena Rady Českého telekomunikačního úřadu, Rady pro rozhlasové vysílání nebo bankovní rady České národní banky a dále také například o dlouhodobě uvolněného člena zastupitelstva kraje, obce nebo hlavního města Prahy. V průběhu správního a soudního řízení nevyvstaly pochybnosti o tom, že žádný z celníků, o jejichž platech a odměnách si stěžovatel přál být informován, do této kategorie nespadá.

Podle ustanovení § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů, na které se Metodické doporučení odvolává v souvislosti s druhou kategorií veřejných zaměstnanců, se „*veřejným funkcionářem*“ (nejde-li o veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů) rozumí mj. ředitel bezpečnostního sboru a vedoucí příslušník bezpečnostního sboru 1. a 2. řídící úrovně podle zvláštního právního předpisu v bezpečnostním sboru, s výjimkou příslušníků zpravodajských služeb [§ 2 odst. 2 písm. a) zákona o střetu zájmů], dále vedoucí organizační složky státu, která je správním úřadem, a vedoucí zaměstnanec 2. až 4. stupně řízení podle zvláštního právního předpisu v organizační složce státu, s výjimkou zpravodajských služeb [§ 2 odst. 2 písm. d) zákona o střetu zájmů] nebo vedoucí úředník územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazený do obecního úřadu, do městského úřadu, do magistrátu statutárního města nebo do magistrátu územně členěného statutárního města, do úřadu městského obvodu nebo úřadu městské části územně členěného statutárního města, do krajského úřadu, do Magistrátu hlavního města Prahy nebo úřadu městské části hlavního města Prahy [§ 2 odst. 2 písm. e) zákona o střetu zájmů].

Podle § 2 odst. 3 zákona o střetu zájmů se však povinnosti podle tohoto zákona na osobu uvedenou v odstavci 2, která podává oznámení podle § 9 až 11 a § 12 odst. 2 zákona evidenčnímu orgánu (§ 14 odst. 1 téhož zákona), vztahují pouze tehdy, jestliže v rámci výkonu své činnosti nakládá s finančními prostředky orgánu veřejné správy jako příkazce operace ve smyslu zákona o finanční kontrole, pokud hodnota finanční operace přesáhne 250.000 Kč, bezprostředně se podílí na rozhodování při zadávání veřejné zakázky nebo na rozhodování při výkonu práv a povinností zadavatele při realizaci zadávané veřejné zakázky, rozhoduje ve správním řízení, s výjimkou blokového řízení, nebo se podílí na vedení trestního stíhání.

Porovnáním obou výše popsanych způsobů rozdělení veřejných zaměstnanců dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že rozsudek rozšířeného senátu předpokládá poskytování informací o vyplacených veřejných prostředcích u širší množiny osob. Na rozdíl od Metodického doporučení, které poskytování informací anticipuje u dalších vysoce postavených úředníků vybavených podstatným oprávněním nebo vlivem ve spojitosti s nakládáním s veřejnými prostředky, případně nadaných rozhodovací pravomocí ve správním řízení, dospěl totiž rozšířený senát k závěru, že se poskytují informace o veřejných prostředcích vyplacených nejen zaměstnancům v řídicích pozicích nebo zaměstnancům podílejícím se (přímo) na výkonu vrchnostenského oprávnění, ale také o prostředcích vyplaceným osobám, které se sice přímo na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, avšak mohou ji nikoli nevýznamným způsobem ovlivňovat (například přípravou konceptů rozhodnutí).

Za situace, kdy krajský soud aproboval postup žalovaného vycházející z již (rozhodnutím rozšířeného senátu) překonaného přístupu k poskytování informací o platových poměrech veřejných zaměstnanců, je zřejmé, že jeho rozsudek nemůže obstát; je tedy zřejmé, že stěžovatelem namítaný kasační důvod ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. je naplněn.

Nejvyššímu správnímu soudu tak nezbylo, než napadený rozsudek krajského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s.).

pokračování

V dalším řízení bude krajský soud postupovat tak, aby hodnocení věci proběhlo v souladu s výše uvedenými požadavky, vyslovenými v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62. Krajský soud tak primárně osloví osoby, u nichž bylo poskytnutí o vyplacených odměnách odepřeno, s dotazem, zda hodlají v daném řízení uplatňovat postavení osoby zúčastněné na řízení; těm, kteří toto oprávnění budou chtít využít, umožní uplatnit všechna odpovídající procesní práva. Následně, v intencích právního názoru vysloveného rozšířeným senátem (jak byl podrobně vyložen výše), sám věc posoudí ve smyslu ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona. Bude tedy na krajském soudu, aby posoudil, zda rozhodnutí o částečném odmítnutí informací [včetně části týkající se bodů 2) a 3) žádosti stěžovatele] bylo důvodné či nikoliv; neposkytuje-li v tomto směru obsah předloženého správního spisu dostatek informací, krajský soud odpovídajícím způsobem dokazování sám doplní (viz například rozsudek zdejšího soudu ze dne 24. 9. 2015, č. j. 10 As 112/2015 - 54). Nazná-li, že důvody pro odmítnutí žádosti stěžovatele neobstojí, zruší rozhodnutí žalovaného i Celního úřadu pro Pardubický kraj a posledně zmiňovanému orgánu nařídí informace poskytnout. Tento právní názor je pro krajský soud závazný (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí ve věci (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 25. srpna 2016

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu