



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna a soudkyň Michaely Bejčkové a Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **JUDr. Z. H.**, zast. Mgr. Čestmírem Sekaninou, advokátem se sídlem Hybešova 2378/17, Boskovice, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 6. 8. 2019, čj. MF-8850/2019/3902-9, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 11. 12. 2020, čj. 3 A 140/2019-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalobce se dne 6. 2. 2019 domáhal u Generálního finančního ředitelství poskytnutí následujících informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím:

- a) Jaká byla celková výše odměn vyplacených úředním osobám Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, Územní pracoviště Brno III, a to s rozlišením za rok 2017 a 2018?
- b) Jaká byla celková výše odměn vyplacených dvěma konkrétním úředním osobám, zaměstnancům Finančního úřadu pro Jihomoravský kraj, Územní pracoviště Brno III, a to s rozlišením za rok 2017 a 2018?

[2] Generální finanční ředitelství žalobci poskytlo informaci pod bodem a) o celkové výši vyplacených odměn. Naproti tomu informaci o odměnách vyplacených dvěma konkrétním pracovníkům žalobci neposkytlo. Rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace ze dne 10. 5. 2019 žalobce neúspěšně napadl odvoláním u žalovaného. Žalovaný odvolání žalobce zamítl a rozhodnutí Generálního finančního

ředitelství potvrdil.

[3] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného u městského soudu. Soud především vyšel z nové judikatury Ústavního soudu ohledně poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy. Soud se shodl se s názorem žalovaného, že žalobce nesplnil podmínky vyžadované judikaturou. Neprokázal, že účelem vyžádání informace je přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu. Stejně tak žalobce neplní úkoly posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“. Proto městský soud žalobu rozsudkem zamítl.

[4] Žalobce (stěžovatel) podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost pro nesprávné posouzení právní otázky ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a pro nepřezkoumatelnost dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Rozsudek městského soudu je dle stěžovatele diskriminační, velmi restriktivní a odchylný od vyvíjející se judikatury NSS k právu na svobodný přístup k informacím. Stěžovatel se odvolává na starší judikaturu rozšířeného senátu NSS k poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Stěžovatel opakuje, že ve věci odměňování zaměstnanců veřejné správy panuje mediální zájem ohledně otázky, zda jim byly vypláceny prémie za doměřování daní. Ohledně dotazu na výši odměny nadto nelze dovozovat právo na ochranu soukromí, na rozdíl od dotazu na výši platu.

[5] Žalovaný ve vyjádření navrhuje kasační stížnost zamítnout.

[6] NSS posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas a jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná. Přezkoumal ji v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a posoudil, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[7] Kasační stížnost není důvodná.

[8] Stejně jako městský soud i NSS připomíná, že právní otázku poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců placených z veřejných prostředků ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím opakovaně řešila judikatura Ústavního soudu. Na prvním místě je třeba jmenovat nálezy ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (N 188/87 SbNU 77), *město Zlín*, kde Ústavní soud vyslovil závěry podstatné i pro nynější věc (k nim viz dále). Nosné závěry nálezu IV. ÚS 1378/16 byly potvrzeny též v nálezu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16 (N 64/89 SbNU 25).

[9] Protože právě citované nálezy rázně odmítly názor vyjádřený v rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, nelze ze závěrů rozšířeného senátu (kterých se stěžovatel dovolává a obsáhle je cituje) nadále vycházet. Proto není třeba, aby NSS vyvracel argumenty, kterými se stěžovatel odvolává na tento rozsudek rozšířeného senátu (např. na s. 4 a s. 6 kasační stížnosti). Tyto argumenty by mohly být úspěšné před vydáním nálezu IV. ÚS 1378/16, nyní však již úspěšné být nemohou.

[10] Není pravda, že by judikatura NSS nerespektovala rozhodovací praxi Ústavního soudu. Rozsudek, který stěžovatel nepřesně cituje na s. 8 kasační stížnosti dole, není rozsudkem NSS (jak mylně říká stěžovatel), ale rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2018, čj. 5 A 40/2015-68. Stěžovatel má pravdu, že v tomto rozsudku skutečně městský soud odmítl aplikovat judikaturu Ústavního soudu a přihlásil se ke staršímu názoru v rozsudku rozšířeného senátu. Takovýto přístup je však třeba odmítnout. Výzvy stěžovatele (ale i městského soudu v cit. věci 5 A 40/2015) k nerespektování judikatury Ústavního soudu by vedly k chaosu a anarchii, což by narušilo základní principy právního státu (srov. obecně k otázce závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu, včetně rozsáhlé citace judikatury, rozsudek NSS ze dne 21. 5. 2020, čj. 5 As 138/2020-80, body 43-50).

[11] Poslední judikatura NSS naopak ze shora cit. nálezů důsledně vychází. Příkladem je rozsudek ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019-29, č. 4044/2020 Sb. NSS (zde poskytnutí informace o platech vysoce postavených pracovníků Kanceláře prezidenta republiky), z něhož také vyšel městský soud v nyníjším rozsudku.

[12] V nálezu IV. ÚS 1378/16 Ústavní soud v bodě 125 uzavřel, že povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky:

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
- c) žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

[13] Jak žalovaný, tak městský soud právě uvedený názor na nyníjší věc aplikovali a dospěli ke správným závěrům, že v daném případě není splněna podmínka ad a) [stěžovatel neprokázal, že by účelem vyžádání informace bylo přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu] a ad c) [stěžovatel neplní úkoly či posílání dozoru veřejnosti ani roli tzv. „společenského hlídacího psa“].

[14] Stěžovatel poukazuje na to, že odměňování pracovníků finanční správy se stalo terčem veřejné pozornosti, zejména poté, co se objevily mediální zprávy o tom, že jim byly vypláceny odměny v souvislosti s doměřovací činností při daňové kontrole. Nicméně to nikdo nezpochybňuje. Ani žalovaný, ani městský soud nepopírají, že informace samotná se týká nebo přinejmenším může týkat veřejného zájmu. Sporný je naopak účel vyžádání informace a postavení stěžovatele. Tento účel je nadále sporný i v řízení o kasační stížnosti, protože stěžovatel zůstává v tomto ohledu velmi vágní (tvrdí, že měl zájem zjistit, jaká výše odměny byla dvěma konkrétním pracovníkům správce daně vyplacena v souvislosti s dříve proběhlou kontrolou u daňového subjektu, aby mohl „veřejně poukázat“ na nezákonnost postupu správce daně, který odměňuje své pracovníky v závislosti na výši doměřené daně).

[15] Stěžovatel dále setrvává na názoru, že není jeho povinností uvádět v žádosti, že o informaci žádá v roli tzv. „společenského hlídacího psa“. Už vůbec není v zákoně o svobodném přístupu k informacím stanovena podmínka, že některých informací, tj. informací o platech úředníků, se mohou domáhat pouze novináři, neziskové organizace

či spolky věnující se otázkám transparentnosti, hospodaření a odměňování v rámci státní správy, anebo jednotlivci (bloggeři, aktivisté apod.), kteří běžně roli dozoru veřejnosti nebo „společenského hlídačského psa“ plní. K tomu může NSS jen podotknout, že zde stěžovatel opět polemizuje s nálezem Ústavního soudu, ovšem nálezy musí obecná justice v zásadě respektovat (blíže srov. rozsudek 5 As 138/2020 citovaný v bodě [10] shora).

[16] Ostatně navazující judikatura NSS přistupuje k této podmínce velmi liberálně. Například cit. rozsudek 2 As 88/2019 v bodě 30 připouští, že tato podmínka se vztahuje též na jednotlivce, např. nejrozličnější politické aktivisty, bloggery či jinak se o veřejné záležitosti zajímající lidi, *„kteří relativně koncentrovaně (ať už v dlouhodobějším časovém horizontu nebo v širším záběru „hlídaných“ povinných subjektů) do veřejného prostoru jakýmkoli kvalifikovaným způsobem vnášejí informace či názory ohledně fungování veřejného života, díky čemuž o nich může být zahájena a vedena diskuse, případně se s nimi širší veřejnost alespoň může seznámit“*. Podmínkou pro naplnění role tzv. „společenského hlídačského psa“ tedy je, aby si žadatel jemu dříve poskytnuté informace *„nenechával výlučně pro sebe a svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi veřejně „pracoval“ (typicky s nimi seznamoval veřejnost, komentoval je apod.)“*. Dle okolností postačí v případě některých platových informací (jako tomu bylo u vysoce postavených úředníků Kanceláře prezidenta republiky) dokonce jejich pouhé zveřejňování, které, *„zvláště má-li systematictější povahu, je samo o sobě pro veřejnost přidanou hodnotou“*.

[17] Ani tyto minimalistické požadavky však stěžovatel nesplnil. Ostatně v nynější věci by zcela jistě nepostačilo pouhé zveřejňování informace s ohledem na komplikovanější otázky s tím spojené (údajné nezákonné odměňování úředníků daňové správy). Stěžovatel by musel buď prokázat, nebo by se jinak muselo jevit přiměřeně pravděpodobné (např. s ohledem na minulé aktivity stěžovatele a na jeho účast ve veřejné debatě v minulosti), že hodlá vstoupit do veřejné sféry a diskutovat problematické aspekty odměňování úředníků finanční správy. Nic takového ovšem stěžovatel netvrdil, zůstává jen u teze, že takovéto omezování jen na určité osoby neplyne ze zákona. Tato stěžovatelova teze je však v rozporu s právem na ochranu soukromí osob, o jejichž platech má být informováno, jak již obsažně vysvětlil nálezh IV. ÚS 1378/16.

[18] Stěžovatel také (opět jen velmi vágně) tvrdí, že takovou kontrolní veřejnou funkci plní již jen proto, že je advokátem, a jeho klienti jsou přece onou veřejností, která má kontrolovat veřejnou správu. Na takto široce postavenou koncepci „společenského hlídačského psa“ ale již přistoupit nelze. Judikatura jasně říká, že informace si žadatel nemůže nechat pro sebe, nýbrž že s nimi musí veřejně pracovat (bod [16] shora). Sám stěžovatel na s. 7 kasační stížnosti připouští, že informaci potřebuje pro jiné řízení ohledně doměření daně. To je předmětem jiného soudního řízení, o kterém však nemůže z důvodu zákonné povinnosti mlčenlivosti advokáta hovořit. NSS nijak nezpochybňuje advokátovu povinnost mlčenlivosti. Ovšem tato povinnost je zcela jistě neslučitelná s předpokládanou funkcí práva na informace o platech a odměnách, jak ji vysvětlil Ústavní soud. NSS opakuje, že touto funkcí je právě veřejná debata ve sdělovacích prostředcích, na internetu, na sociálních sítích apod. Veřejnou debatou však není rozhovor advokáta s jeho klientem v advokátní kanceláři – tento rozhovor se naopak svou povahou veřejné debaty zcela vymyká.

[19] Není ani pravda, že by soudy měly jinak přistupovat k žádostem o informace o výši platu a o výši (nenárokové) odměny. Ústavní soud ostatně v cit. nálezu IV. ÚS 1378/16 mezi platem a odměnou nijak nerozlišuje a opakovaně o nich hovoří jako o stejné množině, chráněné ústavním právem na soukromí.

[20] Proto NSS kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[21] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1, větu první, ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel ve věci neměl úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, proto by mu soud mohl přiznat náhradu nákladů řízení proti stěžovateli, avšak žádné náklady mu nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly. Proto NSS nepřiznal náklady řízení ani žalovanému.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 3. února 2021

Zdeněk Kühn
předseda senátu