



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Slavomíra Nováka a soudkyň Mgr. Andrey Veselé a Mgr. Jany Jurečkové ve věci

žalobce

JUDr. PhDr. M. Š., Ph.D.,

zastoupeného Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou
se sídlem, Paprsková 10/1340, Praha 4

proti
žalovanému

Ministerstvo vnitra,
se sídlem Nad Štolou 3, Praze 7

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 8. 2019, č. j. MV-129838-37/KM-2014,

takto:

- I. Žaloba se zamítá
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu a rekapitulace předchozích řízení v posuzované věci

1. Žalobce se žádostí o informace ze dne 14. 8. 2014 podanou podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“) domáhal poskytnutí dále uvedených informací k osobě kpt. Bc. J. B., v té době komisaře skupiny vnitřní kontroly Policie ČR Obvodního ředitelství policie Praha 1:
 - 1) Od kdy je ve služebním poměru u Policie České republiky, v jakých služebních hodnostech, na jakých služebních místech a na jakých služebních působištích, kde a s uvedením doby od kdy do kdy.
 - 2) Od kdy je služebně zařazen jako komisař skupiny vnitřní kontroly Obvodního ředitelství policie Praha 1.
 - 3) Jakou vysokou školu vystudoval a na jaké vysoké škole získal akademický titul bakalář, který užívá v úředním styku, a v jakém oboru.
 - 4) Zda proti němu bylo v minulosti vedeno řízení o kázeňském přestupku a pokud ano, kdy, o jakém, z jakého důvodu a s jakým výsledkem.
 - 5) Jaký služební příjem mu byl vyplacen v roce 2014 v jednotlivých měsících lednu až červenci včetně, s uvedením všech složek podle § 113 zákona č. 361/2003 Sb.
2. Informace požadované pod bodem 1, 2 a 4 byly žalobci přípisem ze dne 27. 8. 2014 poskytnuty. Zbylou část žádosti o informace (informace požadované pod bodem 3 a 5) Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „Policie ČR“) rozhodnutím ze dne 27. 8. 2014, č. j. KRPA-314506-4/ČJ-2014-0011 KR, podle § 15 odst. 1 informačního zákona odmítlo s odkazem na výluky z poskytování informací zakotvenou v § 8a informačního zákona ve spojení ustanoveními zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů (dále také „původní rozhodnutí Policie ČR“).
3. V tomto rozhodnutí Policie ČR dospěla k závěru, že příslušník Policie ČR není příjemcem veřejných prostředků dle ustanovení § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dále poukázala na ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., podle kterého *správce údajů může osobní údaje zpracovávat i bez souhlasu dotčených osob tehdy, pokud poskytne osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, pokud tyto údaje vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti, či o jeho funkčním nebo pracovním zařazení*. Podle Policie ČR informace o výši příjmu určitý vztah k výkonu funkce určitého zaměstnance má. Zároveň upozornila na povinnost správce údajů, který provádí zpracování osobních údajů na základě zvláštního zákona, v tomto případě zpřístupňování údajů na základě informačního zákona, když je podle § 5 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů dána povinnost dbát práva na ochranu soukromého života subjektu údajů.
4. Policie ČR dále provedla v duchu nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 40/08 ze dne 25. 6. 2009 a Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996, test proporcionality, který spočívá v posouzení kritérií vhodnosti (posouzení, zdali institut omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl), potřebnosti (porovnání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě) a v porovnání

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. V takto provedeném testu proporcionality podle Policie ČR žalobcem uplatňované právo na informace neobstálo již v jeho prvním kroku (posouzení vhodnosti), neboť žalobce usiluje o zjištění komplexních údajů ke konkrétní osobě (příslušníkovi Policie ČR), přičemž ze struktury žádosti nevyplývá skutečnost, že údaje jsou požadovány se záměrem veřejného zájmu a stejně tak ze struktury žádosti nic nenasvědčuje zájmu směřujícímu ke zjištění hospodaření s veřejnými prostředky státu. Rozsah požadovaných informací tudíž přesahuje účel informačního zákona.

5. Policie ČR proto odmítla poskytnout informace týkající se jak údajů o služebním příjmu, tak dosaženého vzdělání kpt. Bc. J. B., a to z důvodu, že se jedná v obou případech o osobní údaje spadající do kategorie popisného údaje a jednoznačně se jedná o údaje osobní povahy, na které se vztahuje právo na ochranu soukromého života. Poskytnutím těchto údajů, v kontextu s ostatními požadovanými údaji, by došlo k prolomení práva na ochranu soukromí této osoby.
6. Uvedené rozhodnutí Police ČR bylo následně k odvolání žalobce potvrzeno rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 10. 2014, č. j. MV-129838-2/KM-2014 (dále také „původní rozhodnutí žalovaného“). Toto rozhodnutí následně žalobce napadl žalobou podle § 65 s. ř. s. u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“); řízení o této žalobě bylo vedeno pod sp. zn. 8 A 197/2014.
7. Městský soud žalobě nejprve vyhověl (rozsudek ze dne 5. 10. 2017, č. j. 8 A 197/2014-66), a to zejména s odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 (stran informace o služebním příjmu příslušníka Policie ČR) a rozsudek městského soudu ze dne 6. 1. 2016, č. j. 5 A 1/2014-93 (stran informace o vzdělání příslušníka Policie ČR). Následně ale Nejvyšší správní soud, při projednání kasační stížnosti žalovaného zohlednil aktuální judikatorní vývoj v oblasti poskytování informací o odměňování ve veřejné sféře, konkrétně nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, a rozsudek městského soudu zrušil. Městský soud musel znovu posoudit, zda správní orgány provedly tzv. modifikovaný test proporcionality ve vztahu k informaci požadované žalobcem pod bodem 5 (informace o služebním příjmu), tedy zda v nějaké podobě uvážily kritéria, které nově vymezil právě Ústavní soud.
8. Městský soud následně rozsudkem ze dne 20. 3. 2019, č. j. 8 A 197/2014-126, rozhodl tak, že původní rozhodnutí správních orgánů zrušil a opětovně nařídil žalovanému, aby žalobci poskytl informace požadované pod bodem 3 (informace o vzdělání); závěr o tom, že informace o služebním příjmu (bod 5 žádosti o informace) nemají být žalobci poskytnuty, ale v odůvodnění materiálně potvrdil (i přesto, že rozhodnutí správních orgánů zrušil). Následně rozsudkem ze dne 15. 5. 2019, č. j. 8 A 197/2014-154, doplnil výrok rozsudku ze dne 20. 3. 2019 tak, že *se věc vrací k dalšímu řízení žalovanému*. Proti těmto rozsudkům (tedy proti rozsudku v meritu a proti doplňujícímu rozsudku) podal žalobce kasační stížnost, o níž bylo vedeno řízení pod sp. zn. 10 As 214/2019.
9. Policie ČR následně žádost žalobce o informace ze dne 14. 8. 2014 v části týkající se informace o služebním příjmu (bod 5 žádosti) posoudila znovu (informace o vzdělání, požadovaná pod bodem 3 byla mezitím v souladu s rozhodnutím soudů žalobci poskytnuta). Opětovně přitom dospěla k závěru, že v této části má být žádost odmítnuta, o čemž vydala dne 6. 5. 2019, č. j. KRPA-414754-12/ČJ-2017-0000KR, rozhodnutí (dále jen „**prvostupňové rozhodnutí**“). Ministerstvo vnitra následně k odvolání žalobce tento závěr

rozhodnutím ze dne 2. 8. 2019, č. j. MV-129838-37/KM-2014, potvrdilo (dále jen „**napadené rozhodnutí**“).

10. Žalobce se s tímto výsledkem neztotožnil a uvedené rozhodnutí napadl žalobou u Obvodního soudu pro Prahu 7. Ten řízení o podané žalobě usnesením ze dne 22. 10. 2019 zastavil a zároveň žalobce poučil o možnosti podat do jednoho měsíce žalobu ke krajskému soudu rozhodujícímu ve správním soudnictví. Toto usnesení bylo následně potvrzeno usnesením městského soudu ze dne 9. 1. 2020. **Žalobce poté v zachovalé lhůtě 1 měsíce podal dne 27. 2. 2020 žalobu podle § 65 s. ř. s. k městskému soudu.**
11. Následně ve věci opětovně zasáhl Nejvyšší správní soud, který rozsudkem ze dne 20. 11. 2020, č. j. 10 As 214/2019-64, zrušil rozsudek městského soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 8 A 197/2014-126. Důvodem bylo, že městský soud za správní orgány sám dotvořil modifikovaný test proporcionality vyžadovaný Ústavním soudem (viz nálezn sp. zn. IV. ÚS 1378/16). Konkrétně uvedl (bod 22 a 23 rozsudku): „Podle městského soudu tím policie v podstatě dospěla k závěru, že není splněno první ani druhé kritérium Ústavního soudu (tj. věc veřejného zájmu a snaha přispět k veřejné diskusi). Třetí kritérium řešeno nebylo, ale plyne z kontextu a ze stěžovatelových vyjádření v reakci na rušící rozsudek NSS. Městský soud tak chtěl celou věc vyřešit již v řízení o žalobě, ale současně ji tím nevhodně zjednodušil. Je pravda, že úvahy policie by se mohly částečně vztahovat k prvním dvěma podmínkám, které vymezil Ústavní soud. Ve skutečnosti však policie nehodnotila kritéria Ústavního soudu, protože k tomu ani neměla dostatek informací (tedy k tomu, jakým zájmem je stěžovatel veden či jak chce se získanými informacemi naložit). Městský soud podruhé rozhodoval v době po nálezu Ústavního soudu, kdy už měl od stěžovatele k dispozici detailnější popis motivace jeho žádosti. Doplnil tak ovšem podstatným způsobem původní úvahu policie, což mu nepřísluší. Městský soud jako vůbec první hodnotil, proč stěžovatel žádost podal: zda byl pouze zvědavý, nebo mu šlo o řádný výkon veřejné moci; zda chtěl informace užít ve veřejném zájmu, nebo chtěl škodit konkrétnímu policistovi. Poukazem na „kontext“ celé věci chtěl městský soud dovodit, že policie se ve skutečnosti věnovala všem kritériím z nálezu Ústavního soudu. To ale není pravda a správní soud nemůže takto neúplnou úvahu dokončovat místo povinného subjektu (srov. k tomu rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2018, č. j. 2 As 296/2017-31, bod 14, a ze dne 28. 11. 2019, č. j. 7 As 71/2018-31, body 33 a 35).“
12. Dále Nejvyšší správní soud městskému soudu vytkl, že nesprávně formuloval výrok svého rozsudku, neboť žalobě stran bodu 5 žádosti o informace (informace o služebním příjmu) sice formálně vyhověl, ale materiálně rozhodnutí žalobce v této části potvrdil, v čemž je rozpor. Ust. § 16 odst. 5 (dříve odst. 4) informačního zákona umožňuje soudu zrušit rozhodnutí o odvolání i rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o informace i jen částečně, nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí jen některé z více požadovaných informací (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 4. 2011, č. j. 1 As 95/2010-240, č. 2351/2011 Sb. NSS, body 31 a 32).
13. Městský soud následně opětovně rozhodl v řízení vedeném pod sp. zn. 8 A 197/2014 o žalobě proti původnímu rozhodnutí žalovaného; konkrétně rozsudkem ze dne 22. 2. 2021, č. j. 8 A 197/2014-175, zrušil původní rozhodnutí žalovaného i původní rozhodnutí Policie ČR pro nepřezkoumatelnost, tedy z důvodu, že v nich nebyl proveden tzv. modifikovaný test proporcionality vyplývající z aktuální judikatury Ústavního soudu. Žalovanému nicméně s ohledem k tomu, že již ve věci bylo znovu rozhodnuto (viz prvostupňové a napadené rozhodnutí) věc s odkazem na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41, nevrátil k dalšímu řízení.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

14. Konkrétně městský soud v bodě 28 svého rozsudku svůj postup vysvětlil a přezkum v nynějším řízení vymezil následovně: „Městský soud s ohledem na tyto skutečnosti nerozhodl podle § 78 odst. 4 s. ř. s. a žalovanému věc nevrátil k dalšímu řízení, neboť toto řízení ve skutečnosti již proběhlo a jeho výsledek je předmětem přezkumu zdejšího soudu v jiném řízení. Městský soud se tedy omezil pouze na „odklizení“ původních rozhodnutí správních orgánů ve věci s tím, že o meritu věci a případném dalším postupu bude rozhodnuto právě v řízení vedeném pod sp. zn. 8 A 27/2020. V tomto řízení tak městský soud buď příslušné rozhodnutí zruší pro nepřezkoumatelnost a věc vrátí žalovanému k dalšímu řízení (to v případě, že by ani ve svých nových rozhodnutích správní orgány dostatečně neprovedly tzv. modifikovaný test proporcionality vyžadovaný Ústavním soudem), nebo bude postupovat podle § 16 odst. 5 informačního zákona a nařídí Policii ČR požadovanou informaci žalobci poskytnout (to v případě, že by správní orgány požadovaný test provedly v dostatečné míře, nicméně městský soud by dospěl k opačnému závěru než ony), nebo žalobu zamítne (to pokud se městský soud ztotožní s rozhodnutím správních orgánů).“

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a jednání ve věci

15. Žalobce v podané žalobě namítá zaprvé, že nové rozhodnutí ve věci (prvostupňové rozhodnutí), bylo vydáno předčasně, a to z důvodu, že bylo vydáno 6. 5. 2019, tedy před tím, než soud vrátil věc žalovanému k dalšímu řízení (doplňující rozsudek byl vydán dne 15. 5. 2019). Postup správních orgánů tak byl procesně zmatečný. V této souvislosti žalobce upozorňuje na hypotetickou možnost (pozn.: hypotetickou v době podání žaloby), že pokud by Nejvyšší správní soud vyhověl kasací stížnosti proti rozsudku městského soudu ze dne 20. 3. 2019, č. j. 8 A 197/2014-126, a původní rozhodnutí správních orgánů by tak „obživla“, tak by se nová rozhodnutí správních orgánů (tj. prvostupňové a napadené rozhodnutí) stala nicotnými, ovšem bez možnosti jejich odstranění např. v přezkumném řízení (viz § 20 odst. 4 informačního zákona). Předčasnost vydání prvostupňového a napadeného rozhodnutí tedy žalobce spatřuje rovněž v tom, že se tak stalo ještě před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu v řízení sp. zn. 10 As 214/2019.
16. Zadruhé žalobce namítá, že napadené a prvostupňové rozhodnutí vychází z nesprávného závěru městského soudu vyjádřeného v rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 8 A 197/2014-126, o tom, že test proporcionality provedený správními orgány v původním řízení byl z hlediska kritérií vymezených Ústavním soudem v nálezu IV. ÚS 1378/16 dostatečný. Podle žalobce správní orgány v původním řízení neprovedly posouzení individuálních okolností daného případu, ale vycházely pouze z obecných úvah. Městský soud v rozsudku ze dne 20. 3. 2019 za ně test proporcionality dotvořil, což mu nepříslušelo. V nových rozhodnutích (tj. v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí) potom správní orgány převzaly to, jak test proporcionality dotvořil městský soud, čímž pouze replikovaly jeho nesprávný závěr (resp. ho „slepě následovaly“).
17. Zatřetí potom žalobce doplňuje předchozí argumentaci tím, že test proporcionality provedený městským soudem v rozsudku ze dne 20. 3. 2019 a následně správními orgány v prvostupňovém a napadeném rozhodnutí je z hlediska kritérií vymezených Ústavním soudem v nálezu IV. ÚS 1378/16 nedostatečný, totiž formalistický a založený na obecných úvahách. Z uvedeného nálezu vyplývá tzv. modifikovaný test proporcionality založený na posouzení čtyřech kritérií; v případě, že tato kritéria nejsou kumulativně naplněna, potom povinný subjekt může, nikoliv musí, odepřít poskytnutí informací. Uvedený nálezn tedy

rovněž počítá s provedením správního uvážení; správní orgány (konečně ani před nimi městský soud) ale takové správní uvážení neprovedly.

18. Konkrétně pak žalobce také rozporuje provedení testu proporcionality, když uvádí, že příslušník Policie ČR (nota bene vyřizující stížnosti a kontrolující činnost policistů) je úřední osobou, tedy bezpochyby osobou veřejně činnou a míra ochrany jejího soukromí je proto nižší, když současně informace o osobách veřejně činných je věcí veřejného zájmu. Informace o výši služebního příjmu úřední osoby, která je zjevně nekompetentní a buďto nezná nebo nerespektuje základní právní ustanovení správního řádu (při styku s účastníky řízení) přitom nikterak nevybočuje z požadavku veřejného zájmu (minimálně na zjištění a na diskusi o tom, zda je odměňování takto nekompetentní úřední osoby adekvátní). Nesprávné také bylo, že správní orgány nepřiznaly relevanci veřejnému angažmá žalobce ve spolku Š., ve kterém se žalobce věnuje zjišťování a dokumentaci případů protiprávního jednání příslušníků bezpečnostních sborů (Policie ČR); konkrétně potom pro širší okruh osob zpracoval zprávu i o případu kpt Bc. J. B.
19. Žalovaný ve svém vyjádření ze dne 14. 4. 2020 s odkazem na argumentaci uvedenou v napadeném rozhodnutí navrhl žalobu zamítnout.
20. Při jednání ve věci konaném dne 20. 10. 2021 účastníci řízení setrvali na svých postojích.

III.

Posouzení žaloby

21. Městský soud v souladu s § 75 odst. 2 s. ř. s. přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobcem vymezených žalobních námitek, vycházel přitom v souladu s § 75 odst. 1 s. ř. s. ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování žalovaného.
22. Žaloba není důvodná.
23. Úvodem městský soud vypořádal první žalobní námitku, kterou žalobce napadal skutečnost, že Policie ČR ve věci znovu rozhodla (viz prvostupňové rozhodnutí vydané dne 6. 5. 2019) poté, co její předchozí rozhodnutí zrušil městský soud rozsudkem ze dne 20. 3. 2019, č. j. 8 A 197/2014-126, a to aniž by jí (resp. žalovanému) byla věc vrácena k dalšímu řízení podle § 78 odst. 4 s. ř. s. (soud tento výrok opomněl, což napravil až doplňujícím rozsudkem ze dne 15. 5. 2019). Podle žalobce je z tohoto důvodu prvostupňové a v důsledku toho i napadené rozhodnutí zmatečné, neboť bylo vydáno předčasně. Zmatečnost obou rozhodnutí žalobce spatřuje i v tom, že byla vydána před rozhodnutím Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti uvedenému rozsudku městského soudu.
24. Podle § 78 odst. 4 s. ř. s., *[z]ruší-li soud rozhodnutí, vysloví současně, že věc se vrací k dalšímu řízení žalovanému.*
25. Městský soud této námitce nemohl přisvědčit. Žalobce má sice pravdu v tom, že Policie ČR ve věci znovu rozhodla, aniž by soud v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. vyslovil, že se věc vrací žalovanému k dalšímu řízení. Toto opomenutí soudu (zhojené teprve dodatečně, až po vydání nového rozhodnutí Policie ČR ve věci) ale nemělo za následek to, že by žalovaný neměl povinnost postupovat dále v řízení, resp. že by Policie ČR nebyla povinna v zákonných lhůtách vyřídit žalobcovu žádost o informace. Podle názoru městského soudu § 78 odst. 4 s. ř. s., resp. rozhodnutí soudu na jeho základě, že se věc vrací k dalšímu řízení

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

žalovanému, nemá konstitutivní účinky v tom smyslu, že by teprve takové rozhodnutí založilo správním orgánům pravomoc pokračovat v řízení, resp. znovu rozhodnout.

26. Jinými slovy, pravomoc Policie ČR k vyřízení žádosti žalobce o informace, která v důsledku zrušujícího rozsudku městského soudu ze dne 20. 3. 2019, nebyla v dané době vyřízena žádným ze zákonem předvídaných způsobů, vyplývá již ze samotného informačního zákona. Ten v §§ 14 a 15 stanoví, jakým způsobem má povinný subjekt postupovat po podání žádosti o informace, resp. jakým způsobem a v jakých lhůtách má být – podle konkrétního posouzení – taková žádost vyřízena. V případě, že v důsledku kasačního zásahu soudu žádost o informace není vyřízena žádným ze zákonem předvídaných způsobů, nelze dospět k jinému závěru, než že je povinný subjekt povinen dále postupovat právě podle těchto ustanovení.
27. Pokud jde o význam rozhodnutí soudu podle § 78 odst. 4 s. ř. s. o tom, že *věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení*, tak ten nemůže být podle názoru městského soudu přeceňován. Povinnost pokračovat v řízení bude standardně vyplývat již z předpisů upravujících postup správních orgánů (typicky správního řádu či zvláštních zákonů); výrok podle § 78 odst. 4 je tedy toliko deklarací dalšího postupu, nikoliv rozhodnutím, které by teprve konstitutivně stanovilo, jak má být dále postupováno. Výrok podle § 78 odst. 4 má totiž pouze doplňující charakter ke zrušujícímu výroku podle § 78 odst. 1 s. ř. s. a je k němu připojován zcela automaticky; soud tedy v zásadě nedisponuje uvážením, zda tento doplňující výrok připojit, tímto výrokiem se ani fakticky nerealizuje rozhodovací pravomoc soudu (nejedná se o výkon jeho přezkumné pravomoci; soud ani konkrétně výrokiem nestanoví, jak má být dále v řízení postupováno). Jistou úzkou výjimku tvoří pouze případy, kdy soud – v případech „obživnutí“ dříve zrušeného rozhodnutí správního orgánu, kdy soud pouze odklízí další rozhodnutí správního orgánu ve věci – může seznat, že další řízení již nemá být vedeno, a tuto skutečnost absencí výroku podle § 78 odst. 4 tudíž deklaruje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2016, č. j. 2 Azs 307/2015-41).
28. Přisvědčit nelze ani dílčí námitce, že Policie ČR a následně žalovaný neměli ve věci znovu rozhodovat až do rozhodnutí Nejvyššího správního soudu o kasační stížnosti proti zrušujícímu rozsudku ze dne 20. 3. 2019, č. j. 8 A 197/2014-126. Rozsudky krajských soudů ve věcech správního soudnictví nabývají podle § 54 odst. 5 s. ř. s. právní moci doručením účastníkům řízení; pravomocný rozsudek je potom podle § 54 odst. 4 *pro účastníky, osoby na řízení zúčastněné a pro orgány veřejné moci závazný*. Kasační stížnost je mimořádný opravný prostředek proti rozhodnutí krajského soudu, který obecně nemá odkladný účinek, ten mu může být kasační stížností přiznán pouze v omezených případech (viz § 107 odst. 1 ve spojení s § 73 odst. 2 až 5 s. ř. s.).
29. Městskému soudu je známo, že kasační stížnosti proti rozsudku ze dne 20. 3. 2019, která byla u Nejvyššího správního soudu vedena pod sp. zn. 10 As 214/2019, nebyl přiznán odkladný účinek. V takovém případě nezbyvá než konstatovat, že žalovaný a zejména Policie ČR postupovali zcela řádně, když – vázání zrušujícím rozsudkem městského soudu – postupovali dále ve věci a znovu v ní rozhodli.
30. Základem nyní projednávané věci je nicméně – s ohledem na její předchozí vývoj rekapitulovaný výše – otázka, zda správní orgány přezkoumatelným způsobem provedly tzv. modifikovaný test proporcionality, který Ústavní soud popsál v nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dále jen „platový nález“); v návaznosti na otázku, zda tato

úvaha správních orgánů byla autonomní, tedy zda správní orgány pouze mechanicky nepřevzaly úvahu městského soudu provedenou v rozsudku ze dne 20. 3. 2019. Nejvyšší správní soud v následném zrušujícím rozsudku sp. zn. 10 As 214/2019, totiž uvedl (bod 23 a 24): „Městský soud podruhé rozhodoval v době po nálezů Ústavního soudu, kdy už měl od stěžovatele k dispozici detailnější popis motivace jeho žádosti. Doplnil tak ovšem podstatným způsobem původní úvahu policie, což mu nepřísluší. Městský soud jako vůbec první hodnotil, proč stěžovatel žádost podal: zda byl pouze zvědavý, nebo mu šlo o řádný výkon veřejné moci; zda chtěl informace užít ve veřejném zájmu, nebo chtěl škodit konkrétnímu policistovi. Poukazem na „kontext“ celé věci chtěl městský soud dovodit, že policie se ve skutečnosti věnovala všem kritériím z nálezů Ústavního soudu. To ale není pravda a správní soud nemůže takto neúplnou úvahu dokončovat místo povinného subjektu (srov. k tomu rozsudky NSS ze dne 28. 2. 2018, čj. 2 As 296/2017-31, bod 14, a ze dne 28. 11. 2019, čj. 7 As 71/2018-31, body 33 a 35). Je v první řadě na policii, aby zodpověděla otázku, zda může být stěžovatel tzv. společenským hlídacím psem (k tomu dosud neměla vůbec žádné informace), ale také aby se důkladněji zabývala tématy veřejného zájmu a veřejné diskuse. Ta se nevyčerpávají jen úvahou o tom, že policistovo právo na ochranu osobních údajů musí převážet a že jednotlivé údaje o jediném policistovi nemohou přispět k veřejné diskusi. Krom toho je vždy třeba zvážit, jaké postavení ve struktuře veřejné správy má konkrétní policista. Je-li žádána informace o platových poměrech „běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí, musí stěžovatel uvést rozumné důvody, pro něž existuje veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019-29, č. 4044/2020 Sb. NSS, bod 28). Pokud by tedy správní orgány pouze převzaly to, jak modifikovaný test proporcionality provedl městský soud, a tedy jen replikovaly jeho závěry (které v dané procesní fázi ale městský soud neměl pravomoc přijímat), potom by nyní napadené rozhodnutí muselo být zrušeno pro nepřezkoumatelnost s tím, že správní orgány jsou povinny provést tzv. modifikovaný test proporcionality samostatně.

31. Městský soud připomíná, že Ústavní soud ve svém nálezů ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, vymezil tzv. modifikovaný test proporcionality, který má být prováděn v případech žádostí o informace na plat pracovníků ve veřejné sféře. Konkrétně uvedl:

„Povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, 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 poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. "společenského hlídacího psa";*
- d) informace existuje a je dostupná.*

Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny.“

32. Městský soud se v rozsudku ze dne 20. 3. 2019 k provedení tzv. modifikovaného testu proporcionality vyjádřil následovně (body 31 a 32 rozsudku):

„[31] Policie ČR Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy totiž ve svém obšírném a obsáhlém rozhodnutí ze dne 27. 8. 2014 k otázce týkající se platu zúčastněné osoby provedla

tento test na základě nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 40/80 a Pl. ÚS 15/96, který spočíval v kritériích vhodnosti, potřebnosti a porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. Povinný subjekt samozřejmě neprovedl test proporcionality ve smyslu nálezu ústavního soudu, tedy se nezabýval otázkou, zda jsou splněna všechna kritéria, tak jak je tento nález požaduje. Při svém zvažování se nicméně zabýval otázkou, zda získání individuální informace o příjmu jednoho příslušníka je schopno přispět k účelu práva na informace, kterým je kontrola ze strany veřejnosti nad hospodařením s veřejnými prostředky. Povinný subjekt ve svém rozhodnutí uvedl, že „ze struktury žádosti rozhodně nevyplývá skutečnost, že údaje jsou požadovány se záměrem veřejného zájmu a stejně tak ze struktury žádosti nic nenasvědčuje zájmu směřujícímu ke zjištění hospodaření s veřejnými prostředky státu.“ Dále uvedl: „Na základě provedeného rozboru kritéria vhodnosti lze konstatovat, že poskytnutí požadovaných údajů, by bylo zásahem do práva na ochranu soukromí a zároveň poskytnutí požadované informace by bylo v rozporu s účelem, pro který byl zákon č. 106/1996 Sb. koncipován.“ Povinný subjekt tedy dospěl k závěru, že žadatel má **osobní zájem** na zjištění těchto citlivých údajů konkrétní osoby a nikoliv, že jsou tyto údaje požadovány **z důvodu veřejného zájmu směřujícího ke zjištění hospodaření s veřejnými prostředky státu** a tedy, že poskytnutí těchto údajů je v rozporu s účelem tohoto zákona. Povinný subjekt zde v podstatě dochází k závěru, že zde není splněno první ani druhé kritérium, tj. žádost samotná se netýkala veřejného zájmu ohledně hospodaření s veřejnými prostředky, ale zájmu osobního na jedné konkrétní osobě, a že účelem vyžádání informace nebylo přispět k veřejné diskusi.

[32] Co se týče třetího kritéria tj. role žadatele, soud má za to, že i když se povinný subjekt takto explicitně nevyjadřuje, z kontextu jeho rozhodnutí vyplývá, že vzal v potaz i osobu žadatele resp. to, že nejednal v roli tzv. společenského hlídačského psa. Závěr, že žalobce nestál v této roli, ačkoli se do této role staví svým tvrzením, že jeho žádost byla motivována zjištěním profesní a s tím související morální kvality úřední osoby, plyne z logiky celé věci, jelikož jeho žádost o informaci nebyla podána *à priori* v rámci průzkumu nebo projektu týkajícího např. zjištění morálních kvalit nějakého specifikovaného okruhu úředních osob, ale *à posteriori* jako reakce na průběh správního řízení, které zúčastněná osoba vedla. Tento závěr potvrzuje i sám žalobce, když ve svém odvolání uvedl, že jeho žádost byla podána z důvodu jeho zájmu o úřední osobu, se kterou přišel do úředního styku. Žalobce rovněž před soudem uvedl, že obdobné informace nikde nikdy nezveřejňoval, že byly pro jeho potřebu. Žalobce má za to, že jestliže potká nějakého policejního úředníka, který se dle jeho názoru nechová tak, jak by měl, porušuje zákony, tak že je jeho legitimním právem podat žádost o informace a zeptat se na ty informace, na které má právo. Tento jeho závěr je ale v rozporu s účelem zákona, kterým nemůže být uspokojení osobní zvědavosti, ale umožnění získání informací za účelem informování veřejnosti. Velký senát Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11 ve svém rozsudku, na který ústavní nález odkazuje, uvádí: „Důležité je tudíž posouzení otázky, zda žadatel o informaci tak činí s cílem informovat veřejnost jako „veřejný hlídačský pes“. Ze závěrů Ústavního soudu a rozsudků Evropského soudu pro lidská práva totiž jasně vyplývá, že využití institutu žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím jako jakéhosi dalšího oprávněného prostředku v řízení ze strany nespokojeného účastníka je v rozporu s účelem tohoto zákona a tedy zneužitím práva na svobodný přístup k informacím. Na tomto závěru nezmění nic ani tvrzení doplněné ve vyjádření ze dne 15. 3. 2019, že je členem a místopředsedou spolku „Š“, jehož předmětem je ochrana lidských práv a svobod. Se žalobcem lze souhlasit v tom, že okolnosti týkající se jeho veřejné angažovanosti nebyly při „provádění testu proporcionality“ zjišťovány, a nebyly tedy napadeným rozhodnutím posuzovány. Důvodem toho však byla skutečnost, že žalobce sám

v řízení u povinného subjektu, resp. u odvolacího orgánu, nikdy takovým svým angažmá neargumentoval, resp. vůbec je nezmínil. Naopak, jak je uvedeno výše, žalobce výslovně zdůraznil, že svou žádost o informace podal z důvodu svého osobního zájmu o konkrétní úřední osobu, a že obdobné informace nikde nikdy nezveřejňoval. Za tohoto stavu věci nebyl žádný důvod k tomu, aby povinný subjekt při provádění testu proporcionality zvažoval, zda žalobce plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti nebo nikoliv, když sám žalobce takovou skutečnost vyloučil.“

33. Následně Policie ČR v prvostupňovém rozhodnutí při provedení tzv. modifikovaného testu proporcionality vycházela z citovaného rozsudku městského soudu, s jehož analýzou se v zásadě spokojila a dále ji nerozšiřovala. Dále Policie ČR provedla obecný třístupňový test proporcionality (založený na zkoumání vhodnosti, potřebnosti a tzv. proporcionality v užším slova smyslu), a to bez konkrétnější vazby na kritéria vymezená Ústavním soudem v platovém nálezu.
34. V napadeném rozhodnutí nicméně žalovaný tuto argumentaci doplnil, když se podrobněji zabýval zejména prvními dvěma kritérii vymezenými Ústavním soudem (tzv. modifikovaného testu proporcionality), tedy to zda účelem vyžádání informace je přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu a zda informace samotná se týká veřejného zájmu.
35. Konkrétně je v něm na str. 7 a 8 uvedeno v tomto ohledu následující:

„Sám odvolatel už v prvotním podaném odvolání uvedl, že důvodem pro podání žádosti bylo zjištění osobních a morálních kvalit příslušníka policie, který vůči jeho osobě vystupoval neprofesionálně a neumožnil mu nahlédnout do spisu. Přestože by bylo možno debatu nad požadavky na osobně morální vlastnosti policistů považovat za diskusi legitimní, nejsou požadované informace v zásadě schopny k dané diskusi přispět, resp. jejich informační hodnota k položené otázce je v zásadě mizivá v porovnání se zásahem do osobnostních práv osoby zúčastněné na řízení. Informace o výši základního tarifního platu v zásadě nevypovídá o osobních vlastnostech daného příslušníka natož o jakýchkoliv jeho morálních předpokladech. Tarifní stupeň ve smyslu ustanovení § 117 zákona č. 361/2003 Sb. sice nepřímou podává informace o délce výkonu služebního poměru, avšak nic nevypovídá o konkrétních zkušenostech jako takových. Nad to nelze opomenout ani skutečnost, že informace o služebním působení osoby zúčastněné na řízení byly odvolateli poskytnuty, přičemž vypovídají o osobní zkušenosti, jako předpokladu pro výkon funkce komisaře skupiny vnitřní kontroly Policie ČR mnohem lépe než údaj o platovém stupni a to bez negativního zásahu do soukromí dotčeného policisty v podobě odhalení jeho základního ekonomického příjmu. Určitou relevanci pro výkon služby je možno připustit v případě odměn dle § 113 písm. g) cit. zákona, neboť lze předpokládat, že tyto byly uděleny v souvislosti s kvalitním výkonem služby. Nicméně bez znalosti bližších okolností udělení odměny resp. srovnání udělovaných odměn je výpovědní hodnota dané informace pro hodnocení kvality služby v zásadě stejná jako pouhá informace o tom, že odměna byla udělena, přičemž taková informace zajisté zachovává daleko vyšší míru soukromí osoby zúčastněné na řízení.

Odvolací orgán tedy shrnuje, že povinný subjekt postupoval při posouzení žádosti odvolatele o poskytnutí informace pod bodem 5) správně, neboť nejenže nelze prokázat, že by odvolatel plnil roli veřejné kontroly, ale naopak je třeba konstatovat, že cílem jeho žádosti je pouze osobní zájem na znalosti informací o dotčeném příslušníkovi, přičemž není možno konstatovat, že by požadované a odmítnuté informace mohly přispět ke zjištění odborných a morálních předpokladů pro výkon zastávané funkce.“

36. Z uvedených citací z rozsudku městského soudu ze dne 20. 3. 2019 (který byl později zrušen Nejvyšším správním soudem) a z napadeného rozhodnutí vyplývá, že žalovaný pouze mechanicky nepřevzal argumentaci městského soudu, ale sám – autonomně – provedl tzv. modifikovaný test proporcionality. Žalovaný samostatně uvážil, z jakého důvodu informace o služebním příjmu jednoho konkrétního policisty nejsou informace, které by byly předmětem veřejného zájmu, když vysvětlil, že informace o tarifním stupni nijak o jeho profesních kvalitách nevypovídá. Informace o dalších odměnách izolovaně – bez specifikace důvodu udělení odměny a bez širšího srovnání – také nemůže mít relevanci z hlediska veřejného zájmu. Dále také žalovaný uvedl, že postavení žalobce jakožto místopředsedy spolku Š. nijak nevypovídá o tom, zda žalobce v daném případě plní funkci tzv. společenského hlídacího psa (třetí kritérium testu). Městský soud tedy uzavírá, že žalovaný v dostatečné míře a autonomně uvážil kritéria vymezená Ústavním soudem v platovém nálezu, a není tedy důvod k tomu rušit jeho rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost.
37. Samostatnou otázkou potom je, zda žalovaný jednotlivá kritéria uvedeného testu vyhodnotil zákoně čili správně. Městský soud tudíž dále přistoupil k přezkumu provedení tzv. modifikovaného testu proporcionality.
38. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-29, ve kterém poprvé samostatně přezkoumal provedení tzv. modifikovaného testu proporcionality ze strany správních orgánů, k prvním dvěma kritériím uvedl (viz zejména body 25 až 28 rozsudku), že v zásadě u všech příjemců veřejných prostředků může být dán veřejný zájem na zpřístupnění informací o jejich platech (z důvodu transparentnosti, předcházení korupci, vnější kontroly a kontroly hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky atd.). V závislosti na postavení takových osob v hierarchii veřejné správy je potom na žadateli, aby v různé míře konkrétnosti osvědčil, v čem tento veřejný zájem spatřuje. Doplnil poté následující: *„V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech zcela „běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl rozumné důvody, pro něž by měl právě v dané konkrétní situaci existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti.“* Čím níže v hierarchii veřejné správy se tedy bude dotčená osoba nacházet, tím konkrétnější budou muset být důvody, které budou zakládat veřejný zájem na poskytnutí informací o platu.
39. Žalovaný v citované pasáži napadeného rozhodnutí (viz bod 35 shora) přesvědčivě vysvětlil, proč žalobce neosvědčil relevantní veřejný zájem ve vztahu k požadovaným informacím o služebním příjmu kpt. Bc. J. B. Žalovaný zcela případně uvádí, že žalobce sice odkázal na legitimní účel, pro který žádal od Policie ČR vcelku široké penzum informací o tomto policistovi (vést debatu o osobních a morálních kvalitách policistů – konkrétně toho, se kterým měl negativní zkušenost) – přičemž naprostá většina požadovaných informací byla žalobci poskytnuta. Nicméně, k naplnění tohoto účelu informace o služebním příjmu uvedeného policisty nemůže v zásadě přispět. V případě tarifní složky služebního příjmu z toho důvodu, že ta se od jeho individuálních kvalit neodvíjí (o nich vypovídá např. jeho služební zařazení, služební postup apod.; tyto informace přitom byly žalobci poskytnuty). Informace o odměnách by potom tuto vypovídací hodnotu mít mohla, ale nikoliv takto izolovaně (jak je informace žalobcem požadována) – tedy např. bez srovnání s tím, jak je nastaven systém odměňování u Policie

ČR, resp. u konkrétního útvaru (zda se nejednalo např. o plošné odměňování či individuální uznání kvalit konkrétního policisty), a bez specifikace, z jakého důvodu byla policistovi odměna přiznána. Konečně žalovaný přesvědčivě uvádí, že v daném případě by k naplnění účelu vyžádání informací postačila pouze informace, že policistovi nějaká další odměna poskytnuta byla a z jakého důvodu, a to bez uvedení konkrétní částky.

40. Městský soud v tomto kontextu ve shodě s žalovaným připomíná, že žalobce – podle vlastního tvrzení – žádost o informace podal v návaznosti na negativní zkušenost s uvedeným policistou. V kontextu toho, že žalobce požaduje izolovaně informace ve vztahu k tomuto jednomu policistovi, lze jeho žádost o informace v části týkající se služebního příjmu (který v zásadě nevypovídá o služebních kvalitách tohoto policisty – viz předchozí bod) považovat za neúčelnou, resp. mířící zcela mimo účel a cíle tohoto zákona.
41. Městský soud tedy konstatuje, že první dvě podmínky tzv. modifikovaného testu proporcionality skutečně naplněny nebyly. Dále se tedy již nezabýval zákonností posouzení třetího kritéria (zda žalobce vystupuje v pozici tzv. společenského hlídáčího psa). To z toho důvodu, že k tomu, aby informace o platu mohla být žadateli poskytnuta, je třeba, aby byly kumulativně naplněny všechny čtyři podmínky, které vymezil Ústavní soud v platovém nálezu. Žalobce nesprávně uvádí, že by správní orgány (či soud) měly dále zkoumat, zda je dán skutečně legitimní účel k omezení práva na informace (i v případě, že některá z podmínek tzv. modifikovaného testu proporcionality nebude naplněna). Legitimní účel omezení práva na informace je totiž v těchto případech dán typově tím, že se jedná o střet dvou základních práv – práva na informace a práva na ochranu soukromí (či na ochranu osobních údajů). Ústavním soudem vymezený test tudíž slouží právě ke zjištění toho, zda právo na informace převáží nad ochranou soukromí; pokud některé z kritérií testu není naplněno, potom to znamená, že v daném případě převážilo právo na ochranu soukromí.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

42. Vzhledem k tomu, že městský soud neshledal žádnou z žalobních námitek důvodnou, žalobu v souladu s § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.
43. O nákladech řízení městský soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Jelikož žalobce neměl ve věci úspěch, nepřiznal mu soud náhradu nákladů řízení. Žalovanému, který měl ve věci plný úspěch, potom nevznikly náklady převyšující náklady běžné úřední činnosti. Ani jemu tudíž městský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha dne 20. 10. 2021

JUDr. Slavomír Novák v.r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje J. V.