



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Milana Procházky a soudců Mgr. Karla Černína, Ph.D., a JUDr. Ing. Venduly Sochorové ve věci

žalobce: **Ing. L. M.**
zastoupeného advokátem JUDr. Milošem Tuháčkem
sídlem Převrtilská 330, Tábor

proti
žalovanému: **Statutární město Zlín**
sídlem náměstí Míru 12, Zlín

za účasti: 1. **Ing. Z. M., MBA**
2. **Ing. H. E.**
3. **Ing. M. K., MBA, DBA**

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2019, čj. MMZL 063595/2019

takto:

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2019, čj. MMZL 063595/2019 se ruší.
- II. Žalovanému se ukládá, aby do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku poskytl žalobci informace o výši hrubého platu dle platové třídy a platového stupně, o výši osobního ohodnocení, o výši příplatku za vedení a o výši dalších příplatků vyplacených za každý kalendářní měsíc Ing. Z. M. za roky 2000 až 2007, Ing. H. E. za roky 2008 až 2017, Ing. J. S. za roky 2000 až 2007 a Ing. M. K. za roky 2007 až 2017.

- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 15 342 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce, JUDr. Miloše Tuháčka, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Žalobce se žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ze dne 28. 7. 2018, domáhal u žalovaného sdělení informace o hrubém platu, osobním ohodnocení, příplatku za vedení a případných dalších příplatcích jmenovitě určených osob: Ing. Z. M. v letech 2000 až 2007, Ing. H. E. v letech 2008 až 2017, Ing. J. S. v letech 2000 až 2007 a Ing. M. K. v letech 2007 až 2017.
2. Žalovaný tuto žádost třikrát odmítl (14. 8. 2018, 18. 10. 2018 a 21. 12. 2018), přičemž k odvolání žalobce všechna tři rozhodnutí zrušil Krajský úřad Zlínského kraje (dále též „krajský úřad“) jako odvolací orgán. V pořadí čtvrtým, výše označeným rozhodnutím (dále též „napadené rozhodnutí“) žalovaný žádost opět odmítl. Žalobce proti napadenému rozhodnutí nepodal odvolání, ale brojil proti němu u Krajského soudu v Brně žalobou podanou dne 10. 6. 2019.

II. Argumentace žalobce

3. Žalobce navrhuje napadené rozhodnutí zrušit. Žalobou napadl přímo prvostupňové rozhodnutí, neboť se pohybuje v nekončícím kolotoči nezákonných rozhodnutí žalovaného. Odvolací orgán ruší žalovanému jeho rozhodnutí jen proto, aby žalovaný vydal obsahově shodné, nezákonné a neodůvodněné rozhodnutí. Za této situace se žalobce důvodně obává, že informace mu nebude nikdy poskytnuta a jediným, kdo může sjednat nápravu, je soud. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 10. 11. 2016, čj. 3 As 278/2015 - 44 uvedl, že v takových případech je na místě žalovat samotný povinný subjekt, kterým je v nyní řešené věci žalovaný. Možnost žalovat přímo rozhodnutí povinného subjektu připustil i rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v usnesení ze dne 6. 11. 2017, čj. 7 As 192/2017 - 25.
4. Žalobce se od července roku 2018 domáhá poskytnutí informací o hrubém platu, osobním ohodnocení, příplatku za vedení a jiných příplatků, které žalovaný vyplácel v jednotlivých letech svým čtyřem vysoce postaveným úředníkům – Ing. M. (bývalý tajemník magistrátu města Zlín), Ing. E. (tajemnice magistrátu města Zlín), Ing. S. (bývalý ředitel městské policie) a Ing. K. (ředitel městské policie). Žalovaný zprvu odmítl žalobcovu žádost odkazem na nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, N 188/87 SbNU 77. Odvolací orgán zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost a vysvětlil mu, jak má postupovat. Nato žalovaný vyzval žalobce, aby doplnil svou žádost o to, v čem spočívá veřejný zájem na poskytnutí informace a k jakému účelu mají tyto informace sloužit. Následně vydal žalovaný další odmítavá rozhodnutí. Argumenty žalovaného jsou přitom stále stejné. Žalobce se o platy a odměny výše jmenovaných úředníků zajímá dlouhodobě – jeho žádost ostatně byla projednána před zdejším soudem pod sp. zn. 29 A 53/2015. V této věci se také žalobce obsírně vyjádřil ke své motivaci, proč o dané informace žádá. V minulosti pracoval jako vedoucí oddělení IT žalovaného a byl na něj činěn nátlak, aby manipuloval s veřejnými zakázkami. Žalobce takovou manipulaci odmítl a byl propuštěn. Proto existuje reálné podezření, že další osoby, které

neodmítly tento nátlak, byly za nezákonný postup pravidelně odměňovány. Výši odměn určuje pouze tajemník úřadu volnou úvahou a je zde významný prostor pro korupční jednání. Dotčené osoby měly hlavní slovo při realizaci veřejných zakázek a za mnohé z nich dostal žalovaný pokutu ze strany Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. Do dnešního dne žalobci informace nebyly poskytnuty, a to i přes názor Krajského soudu v Brně vyslovený v rozsudku ze dne 12. 12. 2017, čj. 29 A 53/2015 - 280. Z tohoto řízení musela být žalovanému známa motivace žalobce k poskytnutí informací – např. žalobce uváděl, že průměrný měsíční plat Ing. S. byl v roce 2006 ve výši 38 426 Kč, zatímco v lednu a únoru 2017 najednou 75 367 Kč. Veřejným zájmem je nejen kontrola vynakládaných veřejných prostředků, ale také kontrola plnění povinností žalovaného poskytovat veřejnosti pravdivé informace.

5. Žalobce je přesvědčen, že všechny podmínky, které na něj klade nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, splnil. Žalovaný neprovedl žádný test proporcionality a zaměřil se pouze na subjektivní hodnocení žalobce. V testu proporcionality by však měl žalovaný zejména zohlednit, jaké informace jsou žádány, koho se týkají a za jakým účelem o ně žalobce stojí. Zákon o svobodném přístupu k informacím neukládá žadateli o informace povinnost svou motivaci k žádosti o informace jakkoliv odůvodňovat. Nelze proto klást k tíži žalobce, že takové důvody zpočátku neuváděl.
6. Závěrem žalobce navrhl soudu, aby podle § 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, nařídil žalovanému poskytnout požadované informace.

III. Argumentace žalovaného

7. Žalovaný navrhuje podanou žalobu zamítnout. Odmítá názor žalobce, že ten se nachází v nějakém obstrukčním kolotoči správních rozhodnutí. Žalovaný v každé fázi řízení respektoval názor odvolacího orgánu a svá rozhodnutí s ohledem na tyto výtky konkretizoval, rozšiřoval a zpodrobňoval. Nelze proto všechna čtyři rozhodnutí žalovaného hodnotit jako obsahově shodná. Výše citovaný nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 a nález sp. zn. IV. ÚS 1200/16 ze dne 3. 4. 2018 (N 64/89 SbNU 25) byly v době rozhodování relativně nové a nebyla dostatečně odzkoušena praxe provádění testů proporcionality, což mohlo ovlivnit celkovou délku řízení. Navíc na informace o platech není nárok, jehož okamžité neuspokojení znamená zásadní a nevratný zásah do práv žadatele. Nutno také dodat, že na vzniklé situaci se podílel také žalobce. Ve své žádosti totiž vůbec neuvedl důvody, kvůli kterým informace požaduje. Žalobcem citovaná judikatura na řešenou věc nedopadá. Výše citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 3 As 278/2015 byl vydán před klíčovým nálezem Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 a vycházel z myšlenky, že platové údaje mají být poskytovány plošně komukoliv a bez udání důvodu. Také se věnoval „obstrukčnímu kolotoči“ a uvedl, že žalobu přímo proti povinnému subjektu je možné podat, pakliže povinný subjekt zcela ignoruje závazný právní názor nadřízeného orgánu. O to však nyní nejde, neboť žalovaný se vždy snažil své rozhodnutí přizpůsobit právnímu názoru odvolacího orgánu. Žalobcem zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 7 As 192/2017 - 25 se dotýkal údajů z účetnictví, u kterých nebylo nutné provádět test proporcionality. Žalovaný si myslí, že podaná žaloba je předčasná a navíc je podána proti nesprávnému subjektu. Žalobce se měl proti napadenému rozhodnutí odvolat.
8. Žádost totožného znění podal žalobce již dvakrát dne 5. 4. 2018 a 9. 6. 2018. Obě tyto žádosti žalovaný zamítl a žalobce se neodvolal. Pokud jde o podstatu věci, žádost směřuje

k poskytnutí podrobných adresných osobních údajů, které drtivá většina zaměstnanců považuje za velmi citlivé, mnohdy citlivější, než údaj o zdravotním stavu. O tom svědčí i to, že zaměstnanci žalovaného iniciovali u Ústavního soudu řízení, které vyústilo ve vydání nálezů sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Dopady obdobných žádostí považuje žalovaný za zásadní. Pro poskytnutí adresných platových informací musí existovat zásadní důvody, neboť jde o závažný zásah do práv zaměstnanců.

9. Žalovaný rekapituluje správní řízení a uvádí, že v rámci posledního projednání žádosti provedl v napadeném rozhodnutí velmi rozsáhlý test proporcionality. Posoudil zde veškeré důvody, které do té doby žalobce tvrdil a náležitě se s nimi vypořádal.

IV. Replika žalobce

10. Žádost žalobce není nijak ojedinělá či mimořádná. Obdobné dotazy na platové poměry zaměstnanců jsou, od účinnosti zákona o svobodném přístupu k informacím, velmi časté. Údajné subjektivní vnímání těchto údajů ze strany drtivé většiny zaměstnanců, jak se snaží tvrdit žalovaný, je jeho nepodložená domněnka. Žalobce odmítá, že se na kolotoči rozhodnutí žalovaného nějak podílel. Nebylo jeho povinností uvádět v žádosti její důvody. Nemůže obstát tvrzení žalovaného, že neměl dostatek důvodů a podkladů, na jejichž základě by mohl provést test proporcionality. Žalovaný mohl důvody a podklady k jeho žádosti zjistit z předchozích žádostí a případů žalobce. Navíc si je mohl od žalobce vyžádat již před vydáním prvního rozhodnutí, kterým žádost odmítl. Mohl dokonce vyjít z testu proporcionality, který provedl Krajský soud v Brně ve výše citovaném rozsudku čj. 29 A 53/2015 - 280, týkajícím se obdobné žádosti žalobce.
11. V dané věci šlo zcela jednoznačně o obstrukční kolotoč – jeho podstatou je, že žalovaný setrvale ignoroval pokyny nadřízeného orgánu. Není pravda, že žalovaný v každém rozhodnutí reflektoval názor odvolacího orgánu a přizpůsobil tomu své rozhodnutí. Odvolací orgán několikrát upozornil žalovaného na to, aby postupoval v souladu s Metodickým doporučením k poskytování informací o platech a odměnách podle zákona o svobodném přístupu k informacím, čj. MV-138779-7/ODK-2017 (dále též „metodické doporučení“, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>). Z průběhu správního řízení jednoznačně plyne, že odvolací orgán ve všech zrušujících rozhodnutích žalovanému vytkl, že nerespektoval metodické doporučení. Žalovaný neadekvátně zdůrazňoval zájem na ochraně osobních údajů a soukromí, ačkoliv recentní judikatura spíše směřuje k informační otevřenosti týkající se údajů o platech a odměnách. O tom svědčí rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 1. 10. 2018, čj. 5 A 40/2015 - 68. K otázce testu proporcionality žalobce ještě cituje rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012 - 62, č. 3155/2015 Sb. NSS.
12. Žalovaný se také zcela mylně domnívá, že žaloba má směřovat proti odvolacímu orgánu. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017 - 35, nelze nutit žadatele k čistě formálnímu podání opravného prostředku. Proto může žalovat přímo povinný subjekt.

V. Duplika žalovaného

13. Žalovaný považuje platové žádosti za specifické, jelikož zasahují do velmi citlivé oblasti soukromí fyzických osob, které nemohou tento zásah ovlivnit. To, že drtivá většina zaměstnanců vnímá informace o platech citlivě, žalovaný zná z vlastní činnosti velmi

dobře. Z cca 150 oslovených zaměstnanců žalovaného souhlasili s poskytnutím svých platových údajů pouze dva, z nichž jeden tak učinil omylem. Citlivost těchto údajů proto není pouze domněnka žalovaného.

14. Podle nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 a sp. zn. IV. ÚS 1200/16 mají povinné subjekty individuálně posuzovat na základě testu proporcionality, zda jsou dány důvody pro poskytnutí platových informací. Důvody podání žádosti proto hrají klíčovou roli a bez nich nelze test proporcionality provést. Nelze souhlasit se žalobcem, že stačilo jeho tvrzení, že všechny 4 podmínky testu proporcionality splňuje. Důvody své žádosti žalobce sdělil až 13. 12. 2018. Žalovaný také pochybuje o tom, že měl důvody aktuální žádosti vyvozovat z dřívějších žalobcových žádostí a domýšlet, jaké konkrétní pohnutky a myšlenky vedly žalobce k podání té aktuální. Navíc žalobce ve svých předchozích žádostech o platy žádné důvody neuváděl. To, že je žalobce povinen důvody své žádosti sdělit, konstatoval zdejší soud ve výše citovaném rozsudku čj. 29 A 53/2015 - 280.
15. Žalovaný zdůrazňuje, že v posledním (napadeném) rozhodnutí zcela reflektuje metodické doporučení a ve vyčerpávajícím rozsahu provedl test proporcionality. Neexistoval proto žádný obstrukční stav, proti kterému by se žalobce musel bránit žalobou. Až v napadeném rozhodnutí mohl žalovaný posoudit nikoliv procesní nedostatky, které byly postupně odstraněny, ale meritorní důvody pro neposkytnutí předmětných informací. Žalobce si nemůže sám libovolně vybrat, zda přenechá rozhodování o poskytnutí informací soudu namísto nadřízenému orgánu. Soudní ochrana je subsidiární a nastupuje až poté, co povinný subjekt evidentně a prokazatelně nerespektuje názor nadřízeného orgánu, nebo vydává obsahově zcela identická rozhodnutí. Současně žalovaný připomíná, že dne 24. 4. 2019 nabylo účinnosti nové znění § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého mohl přímo nadřízený orgán rozhodnutí žalovaného zrušit a přikázat mu, aby informace poskytl.
16. Žalovaný odmítá názor Nejvyššího správního soudu vyslovený v rozsudku ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019 - 29. Ústavní soud pochopitelně nevyloučil poskytování informací o platových poměrech zaměstnanců. Z judikatury Ústavního soudu však neplyne, že status vedoucího, resp. i vrcholného vedoucího zaměstnance, by byl sám o sobě automatickým důvodem pro poskytnutí informace o platu. Pokud Nejvyšší správní soud dospěl v rozsudku čj. 2 As 88/2019 - 29 k tomu, že je postačujícím důvodem pro poskytnutí informace, pokud je záměrem žadatele systematicky zveřejňovat tyto informace na svých webových stránkách (plní roli „společenského hlídačského psa“), vrací se problematika poskytování platových informací do zautomatizované podoby. Individuální testy proporcionality ztrácí smysl.

VI. Další vyjádření

17. V pokračující písemné diskuzi mezi účastníky řízení žalobce upozornil, že novelizovaný § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, opravňující odvolací orgán nařídít poskytnutí informací, lze aplikovat až od 1. 1. 2020. Uzavírá, že informace o hrubém platu a odměnách jsou věcí veřejného zájmu a že je jeho cílem vyvolat o nich diskuzi. Žalobce v daném případě vystupuje jako „společenský hlídačský pes“.
18. Žalovaný namítá, že ve svém podání krajskému soudu žalobce uvádí další důvod, pro který požaduje platové údaje dotčených zaměstnanců. Žalobce v průběhu řízení nejdříve důvod žádosti vůbec neuvedl, pak argumentoval veřejným zájmem a kontrolou, následně

mluvil o manipulaci s veřejnými zakázkami, a konečně nyní zdůvodňuje svou žádost snahou vyvolat diskuzi s ohledem na to, že dotčení zaměstnanci mají nekontrolovaně rozhodovat o rozdělování platových prostředků na osobní ohodnocení a jiné příplatky. Posledně zmíněný důvod nedává smysl, jelikož není zřejmé, jak příplatky a odměny přiznané podřízeným souvisí s platem samotných vedoucích zaměstnanců. To, že vedoucí zaměstnanci rozhodují o určitých složkách platu svých podřízených, je zcela běžný postup. Současně je otázkou, nakolik může osoba, která nemá možnost přímo a průběžně posuzovat každodenní pracovní náplň a výsledky práce zaměstnanců, relevantně hodnotit výši platu a odměn. Pro účely externí kontroly mezd a platů standardně slouží statistické údaje o průměrných nákladech na zaměstnance.

VII. Posouzení věci krajským soudem

19. Soud rozhodl ve věci samé bez jednání za podmínek § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), neboť žádná ze stran jednání nepožadovala.
20. Žaloba je **důvodná**.

Rekapitulace procesního stavu

21. Žalobce se žádostí ze dne 28. 7. 2018 domáhal informace o platu, osobním ohodnocení, příplatku za vedení a dalších příplatků u výše jmenovaných osob. Tato žádost neobsahovala žádné odůvodnění, vyjma odkazu na zákon o svobodném přístupu k informacím. V prvním odmítavém rozhodnutí (ze dne 14. 8. 2018, čj. MMZL 102232/2018) žalovaný uvedl, že dvě obdobné žádosti žalobce zamítl a ten se neodvolal. V rámci řízení o těchto žádostech přitom osoby, jichž se informace týkají, vyslovily nesouhlas s jejich poskytnutím. Žalovaný uzavřel, že neshledal důvody, proč by mělo být upřednostněno právo žalobce na poskytnutí informací před právem na ochranu soukromí.
22. K odvolání žalobce vydal krajský úřad první zrušující rozhodnutí (ze dne 14. 9. 2018, čj. KUZL 63255/2018), ve kterém vytkl žalovanému nepřezkoumatelnost z následujících důvodů – absence řádné identifikace dotčených osob, komunikace s dotčenými osobami, nedoručení rozhodnutí o odmítnutí žádosti dotčeným osobám a absence posouzení žádosti platovým testem (dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16). Současně žalovaného upozornil na metodické doporučení ministerstva vnitra.
23. Žalovaný dalším rozhodnutím (ze dne 28. 7. 2018, čj. MMZL 132902/2018) žalobcovu žádost odmítl podruhé. Žalovaný jednak informoval dotčené osoby a vyzval je k vyjádření, a dále provedl test proporcionality. Uzavřel, že žalobce nesdělil žádný důvod, proč o předmětné informace žádá. Proto nelze říci, že se informace samotná týká veřejného zájmu.
24. I proti druhému rozhodnutí se žalobce odvolal a krajský úřad opět svým rozhodnutím (ze dne 27. 11. 2018, čj. KUZL 78756/2018) zrušil rozhodnutí žalovaného. To, jestli se informace týká veřejného zájmu, žalovaný podle něj dostatečně neposoudil a neodůvodnil. Nemůže obstát argumentace, že žalobce důvod své žádosti neuvedl. Podle metodického doporučení platí, že neprokázání splnění jednotlivých bodů platového testu ze strany žadatele nemůže být důvodem pro neposkytnutí informací. Žalovaný přitom nevyzval žalobce, aby svou žádost doplnil.
25. Následně žalovaný vyzval žalobce k tomu, aby upřesnil, v čem spočívá veřejný zájem na poskytnutí požadovaných informací. Žalobce přípisem ze dne 13. 12. 2018 označil za

důvody (i) kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, (ii) podezření, že dříve poskytnuté informace o platech nebyly zcela přesné. Třetím odmítavým rozhodnutím (ze dne 21. 12. 2018, čj. MMZL 164841/2018) žalovaný opět provedl test proporcionality a vypořádal se s důvody žádosti, které žalobce doplnil. Důvod ad (i) je podle žalovaného obecně formulovaný a kdykoliv použitelný. Důvod ad (ii) rovněž nedává smysl, jelikož žalobci byly v minulosti poskytnuty pravdivé informace. Žalobce si pouze neuvědomil, že celkovou výši zdanitelných příjmů zúčtovaných konkrétní osobě ovlivňuje řada faktorů – dovolená, pracovní neschopnost, odpracované hodiny.

26. Žalobce se opět odvolal a krajský úřad zrušil (rozhodnutí ze dne 12. 2. 2019, čj. KUZL 7236/2019) i třetí rozhodnutí žalovaného. Podle krajského úřadu se žalovaný musel s ohledem na § 12 zákona o svobodném přístupu k informacím zabývat tím, zda není na místě poskytnout informace v anonymizované podobě. Tím by mohlo dojít k rozptýlení podezření, které žalobce vznesl ve svém přípise. Krajský úřad také žalovaného upozornil na správnou formulaci výroku rozhodnutí, který by měl obsahovat odkaz na ustanovení, podle kterého žalovaný rozhodoval.
27. Za této procesní konstelace vydává žalovaný napadené rozhodnutí, ve kterém počtvrté odmítá žádost žalobce na poskytnutí požadovaných platových informací. Současně však žalovaný poskytl žalobci přípisem ze dne 30. 4. 2019 údaj o průměrných hrubých platech vedoucích zaměstnanců za roky 2004 – 2017.

Přípustnost žaloby

28. Současná judikatorní praxe (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, čj. 3 As 278/2015 - 44, č. 3517/2017 Sb. NSS nebo rozsudek téhož soudu ze dne 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017 - 35) dává žadatelům o informace právo brojit správní žalobou již proti rozhodnutí povinného subjektu, tedy proti rozhodnutí prvostupňovému. Toto právo má subsidiární povahu a má místo tam, kde se žadatel nemůže efektivně domoci informace před správními orgány. Možnost napadnout přímo prvostupňové rozhodnutí brání povinným subjektům, aby z důvodů, které nemusejí být navenek vždy zřejmé, poskytnutí informace žadatelům významně stěžovaly a oddalovaly. Právo žadatele o informace napadnout svojí žalobou prvostupňové rozhodnutí se uplatní zejména v situaci, kdy povinný subjekt zcela ignoruje závazný právní názor nadřízeného orgánu. Ignorace právního názoru odvolacího orgánu může spočívat nejen v nerespektování závěru odvolacího orgánu, že jsou splněny podmínky pro poskytnutí informace, ale také v nerespektování dílčích právních závěrů. Nelze za této situace nutit žadatele k tomu, aby opětovně podal formální opravný prostředek, který by zcela zřejmě vedl k témuž výsledku
29. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 28. 1. 2015, čj. 6 As 113/2014 - 35, za obvyklých okolností by mělo jedno „kolo“ interakce mezi povinným subjektem a odvolacím orgánem postačit k vyjasnění, zda důvody k odepření informace jsou či nejsou dány. V nyní řešené věci je pravdou, že krajský úřad vytýkal v jednotlivých odvolacích rozhodnutích žalovanému různé vady – zprvu šlo o to, že nezjišťoval postoj dotčených úředníků, následně nedostatky při posuzování testu proporcionality (chybějící důvody na straně žalobce), a konečně neposouzení možnosti poskytnout údaje v anonymizované podobě. Ve všech rozhodnutích ovšem krajský úřad upozornil žalovaného též na existenci metodického doporučení ministerstva vnitra.

30. Z metodického doporučení přitom plyne nejen to, že žalovaný se má zabývat poskytnutím informací v anonymizované podobě (str. 12 metodického doporučení), ale také, že musí vyzvat žadatele o informaci k doložení příslušných údajů za účelem provedení testu proporcionality (str. 14 metodického doporučení). Toto doporučení je z roku 2017. Nepochybně tak bylo možné sérii zrušených rozhodnutí předejít, pokud by se žalovaný po prvním „kole“ odvolacího přezkumu seznámil s metodickým doporučením, jak jej žalovaný vyzval. Tím soud nepopírá, že konkrétní vytýkané vady se žalovaný vždy snažil v novém rozhodnutí napravit. Nejde tu jistě o „tradiční“ obstrukční kolotoč, v němž povinný subjekt otevřeně ignoruje výslovně vyjádřený názor nadřízeného orgánu a bezdůvodně setrvává na závěru, že informace neposkytne.
31. Na druhou stranu ale nelze považovat za běžný a přípustný stav, kdy po sedmi rozhodnutích orgánů veřejné moci žalobce stále nemá jasnou a konečnou odpověď na to, zda má nárok na požadované informace. Krajský soud je přesvědčen o tom, že vady, které odvolací orgán vytýkal žalovanému ve druhém a následujících odvolacích rozhodnutích, mohl většinou uvést již dříve a vyhnout se tak vždy dalšímu „kolečku“. Jako procesní ping-pong lze podle soudu vnímat i situaci, kdy odvolací orgán opakovaně ruší rozhodnutí povinného subjektu pro různé dílčí vady, které se v jeho rozhodování vyskytují již od začátku. V takovém případě totiž formálně povinný subjekt v novém rozhodnutí následuje názor odvolacího orgánu, který si však najde vždy další procesní pochybení, pro které opět rozhodnutí povinného subjektu zruší. Jádrem sporu mezi žadatelem a povinným subjektem však zůstává nevyřešené. Podle krajského soudu tak jsou v tomto případě splněny podmínky pro to, aby žalobu věcně projednal, a to v zájmu brzkého ukončení dlouhotrvajícího informačního sporu.
32. V té souvislosti nemůže obstát argumentace žalovaného, že opakované rušení rozhodnutí zavinil žalobce snad tím, že v žádosti neuvedl důvody, pro které ji podává. To v první řadě není povinností žadatele o informace, v řadě druhé (i podle metodického doporučení) je žalovaný povinen v takovém případě žadatele vyzvat k doplnění jeho žádosti. Byl to tedy naopak žalovaný, kdo neplněním svých povinností dobu řízení prodloužil.

Veřejný zájem

33. Při poskytování informací o platech zaměstnanců slouží jako „návod“ pro povinné subjekty výše citovaný platový nálezný Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, na který obě strany v řízení poukázaly. Ten vymezil test proporcionality, který povinný subjekt musí provést a vážít při něm právo na informace a právo na ochranu soukromí. Povinný subjekt musí zhodnotit následující podmínky: (i) zda je účelem vyžádání informace přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu, (ii) zda se informace samotná týká veřejného zájmu, (iii) zda žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“, a (iv) zda informace existuje a je dostupná. Podle žalovaného jsou podmínky ad (iii) a (iv) v řízení splněny. Důvod pro odmítnutí žádosti žalobce tedy tkví v tom, že požadovaná informace se netýká veřejného zájmu – podmínka ad (ii), a účelem žádosti není přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu – podmínka ad (i).
34. Žalovaný se při posuzování toho, zda se požadovaná informace týká veřejného zájmu, omezil na hodnocení motivů žalobce, které jej vedly k požadování informace o platech a odměnách. Tomu odpovídá odůvodnění napadeného rozhodnutí, kde na str. 5 – 11 žalovaný rozsáhle rozebírá motivaci žalobce. Krajský soud musí připomenout rozsudek

Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019 - 29, č. 4044/2020 Sb. NSS, podle kterého platí (zvýraznění doplnil krajský soud): „*Při posuzování veřejného zájmu na poskytnutí informace o příjemci veřejných prostředků dle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (po vydání tzv. platového nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16), musí povinný subjekt určit podle postavení dotčené osoby, jakou míru osvědčení takového veřejného zájmu bude požadovat po žadateli o informace. Pro zjevnost jeho existence je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné správy (a s tím související řídicí a organizační kompetence, odpovědnost a finanční ohodnocení) dotčená osoba má.*“

35. Obdobně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 20. 11. 2020, čj. 10 As 214/2019 - 64, konstatoval: „...je vždy třeba vážit, 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.“ Městský soud v Praze k tomu ve svém rozsudku ze dne 15. 6. 2020, čj. 8 A 126/2018 - 43 dodává, že čím méně významná je pozice určité osoby v rámci systému veřejné správy, tím konkrétněji musí žadatel tvrdit (a případně dokládat), že na poskytnutí informace o jejím platu je veřejný zájem, resp. tím konkrétnější musí být důvody pro to, aby vůbec bylo možné říci, že zde je veřejný zájem na poskytnutí takové informace. Konečně Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 5. 3. 2021, čj. 5 As 440/2019 - 63 uvádí, že (zvýraznění doplnil krajský soud): „...stěžovatel naopak požadoval informace o platech úředníků ve vedoucích pozicích, tedy osob, u nichž je s ohledem na jejich podíl na výkonu veřejné moci evidentní zájem na transparentnosti jejich odměňování a na kontrole tohoto odměňování ze strany veřejnosti.“
36. Ze shora zmíněné judikatury plyne pro žalovaného jasný postup. Nejdříve musí zhodnotit postavení dotčených osob v rámci své struktury a následně si položit otázku, jakou míru veřejného zájmu musí žadatel prokázat. V nyní řešené věci však této povinnosti žalovaný nedostál a zcela upozadil postavení dotčených osob. To je přitom klíčové. Žalobce nežadá o platové informace k „řadovým“ zaměstnancům žalovaného. Dvě z dotčených osob plnily funkci tajemníka, což je podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jedna z nejvýznamnějších úředních funkcí v obci. Podle § 110 odst. 4 obecního zřízení tajemník např. zajišťuje výkon přenesené působnosti, je v nadřazené pozici vůči zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu, vydává interní akty k organizaci práce zaměstnanců obce. Starosta jmenuje tajemníka, který je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti. V případě žalovaného jde dokonce o statutární město, takže tajemník má dále pravomoc jmenovat správce městských částí (§ 136 obecního zřízení). Po primátorovi a jeho náměstkovi jde fakticky o nejvyšší funkci ve struktuře žalovaného.
37. Zbývající dvě dotčené osoby zastávaly funkci ředitele městské policie Zlín. Ten je přitom podle § 3 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, oprávněn plnit některé (dle rozsahu přenesen) úkoly při řízení obecní policie. Podle § 6 vyhlášky č. 10/1992 o zřízení městské policie Zlín, řídí městskou policii náměstek primátora města Zlín, a to prostřednictvím ředitele městské policie, jmenovaného radou města. Byť nejsou pravomoci ředitele městské policie přímo zákonem vyjmenovány, z povahy věci jde o vrcholnou funkci tohoto orgánu a vedoucího zaměstnance s přímým vlivem na řízení celého orgánu.

38. Výše uvedené žalovaný vůbec neřešil a pouze konstatoval, že funkce dotčených osob automaticky nezakládá nárok na poskytnutí informací. Krajský soud však dospěl k závěru, že dotčené osoby zastávaly ve městě funkce natolik významné, že požadovaná informace o jejich platech je věcí veřejného zájmu. Veřejný zájem je dán právě úředním postavením a rozsahem řídicích pravomocí dotčených osob. Významné postavení dotčené osoby pak sice samo o sobě nezakládá nárok na poskytnutí platových informací, ovšem významně snižuje požadavky na prokazování veřejného zájmu ze strany žadatele, pokud jde o účel vyžádání informací, jak vyplývá z výše citované judikatury a jak soud vyloží níže. Obecně totiž platí, že osoby na vedoucích pozicích, se kterými je spojen podíl na výkonu veřejné moci a řídicí pravomoci, musí do jisté míry počítat se zvýšeným zájmem veřejnosti.

Důvody žádosti o informace

39. Pokud jde o důvody žádosti, uvážil o nich soud následujícím způsobem. To, že si žalobce chtěl ověřit dříve poskytnuté platové informace, není relevantní. Jeho pochybnosti mu žalovaný v rámci dřívějšího řízení (vedeného u zdejšího soudu pod sp. zn. 29 A 53/2015) vysvětlil, proto tento důvod nijak nesvědčí o veřejném zájmu na poskytnutí žádaných informací. S tímto vysvětlením (žalobce si neuvědomil, že konkrétní výši příjmů ovlivňují další faktory – dovolená, nemocenská, odpracované hodiny) přitom žalobce v žalobě nepolemizuje. U této námitky se proto soud přiklonil k názoru žalovaného.
40. Avšak kontrola nakládání s veřejnými prostředky je relevantním důvodem. Žalobcem použitá formulace je sice obecná, je však nutné ji posuzovat s přihlédnutím ke konkrétní věci. Pokud totiž jde o osoby na vrcholných pozicích, je zcela legitimní zájem na kontrole a transparentnosti jejich odměňování (srov. již citovaný rozsudek čj. 5 As 440/2019 - 63). Lze si samozřejmě představit situaci, ve které zmíněný důvod naopak nebude bez dalšího relevantní, protože půjde o řadového zaměstnance bez řídicích pravomocí. U postavení, s nímž se pojí významný podíl na rozhodování a představuje v rámci struktury žalovaného vrcholnou funkci, ale takový důvod relevantním bude. Soud nesouhlasí se žalovaným, že takový náhled popírá nález Ústavního soudu. Ten měl podle krajského soudu především za cíl ochránit celou masu osob ve službách státu a územních samosprávných celků před bezbřehým poskytováním informací o jejich příjmech na principu naprostého „automatismu“, jaký tehdy prosazoval Nejvyšší správní soud. Zejména u osob, které se na chodu příslušné instituce podílejí jen servisními pracemi a nenaplňují nijak její zákonnou působnost (např. personální pracovníci, řidiči, vrátní, uklízečky apod.), stejně jako u řadových úředníků bez jakýchkoliv rozhodovacích či řídicích pravomocí, byl takový přístup evidentně nepřiměřený. To ale neznamená, že by se měl účel poskytnutí informací se stejnou mírou podrobnosti zkoumat u každé žádosti o informace. Důvody uvedené žadatelem je vždy nutno porovnat s postavením dotčených osob, přičemž u osob výše postavených postačí důvody obecnější.
41. Postavení dotčených osob tedy předurčuje, jak konkrétní musí být žadatel ve svém dotazu na informace o takových osobách. Pokud dotčené osoby zastávají významné funkce (a zde tomu tak je), již to samo o sobě výrazně snižuje nároky na žadatele. Žalobcem uplatněný důvod, byť obecně formulovaný, by podle krajského soudu již sám o sobě postačoval pro poskytnutí platových informací dotčených osob. Pokud bychom v této věci kladli na žalobce zvýšené nároky na prokázání veřejného zájmu, je prakticky nepředstavitelné, co by musel dokládat při žádosti o platy osob níže postavených. Krajský soud proto dospěl k názoru, že veřejný zájem na poskytnutí platových informací dotčených osob je dán již

jejich postavením ve struktuře žalovaného a na to navazujícím požadavkem žalobce, aby byla veřejnosti umožněna kontrola hospodaření s veřejnými prostředky vynaloženými na jejich platy.

42. Žalobce k tomu nicméně dodal ještě další důvod pro obdržení platových informací, a sice údajnou manipulaci s veřejnými zakázkami. Žalobce vyslovil přesvědčení, že dotčené osoby mohly s veřejnými zakázkami manipulovat a za to jim byly vypláceny odměny. To podpořil tvrzením, že na něj měl žalovaný vyvíjet nátlak k ovlivnění veřejných zakázek s příslibem odměny v době, kdy žalobce pro žalovaného pracoval. Takový důvod sice není podložen konkrétním důkazem, podle soudu to ale není důvodem k tomu, aby se k němu nepřihlíželo. Žalobcovo přesvědčení může podporovat listina, procházející správním spisem – jde o fotografii z aplikace Facebook, kde žalobce na svém profilu v této aplikaci sdílel článek s názvem „Stěžoval si na nesrovnalosti u IT zakázek, nyní čelí kárné komisi – IDNES.CZ“. Stejně tak žalobce uvedl seznam veřejných zakázek, za které žalovanému uložil pokuty Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Byť pochopitelně tyto okolnosti nic neprokazují, svědčí minimálně o tom, že nejde o nějaký absolutně iluzorní důvod, který si žalobce vymyslel jen za účelem získání informace.
43. Žalovaný se bránil tím, že zakázek, které žalobce uvedl, se účastnil pouze Ing. M. Je ovšem zřejmé, že žalobce uvedl seznam veřejných zakázek pouze demonstrativně, aby poukázal na to, že žalovaný měl v minulosti problémy s řádným zadáváním veřejných zakázek. Jeho žádost nebyla formulována tak, že pouze u těchto zakázek má podezření a chce je ověřit. Současně žalovaný nevyločil účast dalších dotčených osob na veřejných zakázkách. Jak uvedl v napadeném rozhodnutí: *„Pokud kdy byli tajemníci či ředitelé městské policie při zadávání veřejných zakázek členy komisí, měli zde pouze jeden z hlasů.“* Žalobce naráží na to, že zde může být souvislost mezi odměnou dotčených osob a veřejnými zakázkami. To, že dotčené osoby neměly rozhodující hlas, není důležité. Formálně sice jeden hlas měly, ovšem (čistě teoreticky samozřejmě) mohly působit na další členy komise či jinak ovlivnit výsledek řízení. Hypoteticky vzato tak může existovat souvislost mezi veřejnými zakázkami a odměnami dotčených osob. Na to také žalobce cílí. Jeho motivaci by bylo možné vyvrátit, pokud by se dotčené osoby vůbec neúčastnily postupů zadávání veřejných zakázek a nijak se na nich nepodílely. V nyní řešené věci ale k takovému kategorickému závěru nelze dojít.
44. Stejně tak je lichá argumentace policejním vyšetřováním, které vyvrátilo manipulaci v oblasti veřejných zakázek. To se týkalo pouze jedné zakázky (IMPROMAT-COMPUTER) a nemůže tak vyvrátit žalobcovo tvrzení. Pokud jiný orgán neshledal pochybení při zadávání veřejných zakázek, neznamená to, že tím je vyloučeno právo žalobce na veřejnou kontrolu.
45. Krajský soud proto uzavírá, že žalobcem požadované informace mohou přispět k diskuzi o věcech veřejného zájmu. Nutno dále připomenout, že v žádosti o informace nemusí žadatel prokazovat, že jím uváděné důvody jsou nezpochybnitelné. Poskytnutí informace mohou (mimo dalších okolností) odůvodnit i důkazně nepodložené pochybnosti, které však mají určité *ratio* hodné veřejného prozkoumání. Žalovaný poukazuje na to, že poskytování platových informací je závažným zásahem do práva na ochranu soukromí a mělo by k němu docházet jen ve výjimečných a zdůvodněných případech. Podle soudu však žalovaný klade na žadatele o platové informace po stránce důkazní nepřiměřené nároky. Jak již krajský soud výše vysvětlil, Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 sice korigoval dřívější praxi, avšak ta v té době směřovala k určitému extrému

v podobě automatického poskytování informací o platech všech zaměstnanců ve veřejné správě. Ústavní soud pouze upozornil, že takovýto paušalizující přístup není možný a je vždy nutno porovnávat různé zájmy, které jsou takříkajíc „ve hře“. Určitě ale nebylo cílem Ústavního soudu, aby žadatel o informace musel svůj nárok důkazně podkládat tak, aby o jeho tvrzeních nepanovaly naprosto žádné pochybnosti. Většinu žádostí podávají fyzické osoby, které mají omezený (ba dokonce vyloučený) přístup k interním informacím povinného subjektu. Při vzniku určitého podezření nelze po žadateli chtít, aby předložil jasné a vypovídající důkazy o tom, že jeho podezření se zakládá na zcela konkrétních informacích.

Další podmínky

46. Pokud jde o další dvě podmínky pro poskytnutí informací o platech dotčených osob, má je soud za splněné. Informace jednoznačně existuje a lze ji poskytnout, což žalovaný potvrzuje. Poslední podmínkou pak je, aby žalobce plnil úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“. Podle žalovaného je tato podmínka splněna, s čímž soud souhlasí. Ze spisu plyne, že žalobce se o platové poměry zaměstnanců (nejen) žalovaného zajímá dlouhodobě a informace dále sdílí. Z přiložených fotografií z profilu žalobce v aplikaci Facebook také plyne, že se zajímá o dění na území žalovaného.
47. Soud na závěr vážil, zda byly dostatečné informace, které žalovaný poskytl žalobci dne 30. 4. 2019. Není tomu tak. Poskytnuté informace obsahovaly průměrné platy vedoucích zaměstnanců, aniž by však bylo možné ověřit žalobcem předestřená tvrzení o spojitosti mezi veřejnými zakázkami a konkrétními přiznanými odměnami a osobním ohodnocením. Obsah již poskytnuté informace může sloužit nanejvýš pro srovnání výdajů, které vynakládají subjekty podobné žalovanému na své vedoucí zaměstnance. Žalobci však jasnou odpověď neposkytuje.

VIII. Závěr a náklady řízení

48. Na základě výše uvedených úvah shledal soud žalobu důvodnou, proto napadené rozhodnutí pro nezákonnost zrušil (§ 78 odst. 1 s. ř. s.). S ohledem na to, že soud neshledal důvody pro odmítnutí žádosti, nařídil žalovanému poskytnout žalobci požadované informace (§ 16 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím) ve lhůtě podle § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím.
49. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. Strana žalující měla ve věci plný úspěch, proto má vůči straně žalované právo na náhradu nákladů, které v řízení před soudem účelně vynaložila. Náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu ve výši 3 000 Kč a v nákladech právního zastoupení v řízení před krajským soudem. Strana žalující náklady nevyčísila, soud proto vyšel z obsahu soudního spisu. Zástupce strany žalující učinil celkem 3 úkony právní služby ve smyslu vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif) – šlo o převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu; tento úkon je třeba uhradit bez ohledu na to, že právní zástupce zastupoval účastníka již ve správním řízení – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2011, čj. 1 As 21/2011 - 52, č. 2414/2011 Sb. NSS], dvě písemná podání soudu ve věci samé, tj. podání žaloby a repliky k vyjádření žalovaného [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. Za jeden úkon náleží podle § 7 bodu 5 aplikovaného na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu odměna ve výši 3 100 Kč. Zástupci dále náleží náhrada

hotových výdajů podle § 13 odst. 4 advokátního tarifu ve výši 300 Kč za každý úkon. Nárok na náhradu DPH právní zástupce nevznese, avšak soud ověřil ze systému ARES, že zmocněný advokát je plátcem DPH. Tento nárok se proto zvyšuje o částku 714 Kč odpovídající dani ve výši 21 %, kterou je advokát povinen z odměny za zastupování odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, a to na 4 114 Kč za jeden úkon, celkem tedy za všechny úkony 12 342 Kč (3 x 4 114 Kč). Soud neuznal jako úkon právní služby vyjádření žalobce ze dne 9. 7. 2020 k duplice žalovaného, neboť tam žalobce jen shrnul svá dosavadní tvrzení a krátce reagoval na vyjádření žalovaného.

50. Výše nákladů právního zastoupení za celé řízení tudíž činí 12 342 Kč a výše soudních poplatků 3 000 Kč. Celkem má strana žalovaná uhradit straně žalující částku 15 342 Kč, k čemuž jí soud stanovil lhůtu jednoho měsíce.
51. O nákladech osob zúčastněných na řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 5 s. ř. s., podle něhož má osoba zúčastněná na řízení právo na náhradu jen těch nákladů, které ji vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení zúčastněným osobám žádná povinnost uložena nebyla.

Poučení:

Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. 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 právních předpisů vyžadováno pro výkon advokacie.

Brno 29. 11. 2021

Mgr. Milan Procházka
předseda senátu