



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně senátu Veroniky Juříčkové a soudců Tomáše Langáška a Filipa Dienstbiera v právní věci žalobkyně: **ZO VOS fakulta biomedicínského inženýrství ČVUT v Praze (FBMI ČVUT v Praze)**, sídlem náměstí Sítňá 3105, Kladno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu osobních údajů**, sídlem Pplk. Sochora 27, Praha 7, **za účasti:** České vysoké učení technické v Praze, sídlem Jugoslávských partyzánů 1580/3, Praha 6, zastoupené JUDr. Karlem Zuskou, advokátem, sídlem Radlická 3185/1c, Praha 5, týkající se žaloby proti rozhodnutí rektora Českého vysokého učení technického v Praze ze dne 10. 4. 2019, č. j. 9/19/51937, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 2. 6. 2021, č. j. 51 A 26/2019-100,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost osoby zúčastněné na řízení **se z a m í t á .**
- II. Žalovaný a osoba zúčastněná na řízení **n e m a j í** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobkyni **se n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] V projednávané věci byla učiněna předmětem řízení před Nejvyšším správním soudem otázka poskytování informací o platech hrazených z veřejných prostředků na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

[2] Krajský soud v Praze rozsudkem označeným v záhlaví zrušil rozhodnutí rektora ČVUT a děkana FBMI ČVUT a nařídil osobě zúčastněné na řízení, Českému vysokému

učení technickému v Praze (dále též „ČVUT“), aby poskytlo žalobkyni informace o mzdových prostředcích vyplacených děkanovi a tajemníkovi Fakulty biomedicínského inženýrství (dále též „FBMI ČVUT“) za rok 2015. Předmětem sporu je, zda žalobkyně splňuje kritéria pro poskytnutí informací, která byla Ústavním soudem poprvé vymezena v tzv. platovém nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (N 188/87 SbNU 77), a zda nebylo na místě žádost odmítnout pro zneužití práva.

[3] Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že jako žalovaný v řízení vystupuje Úřad pro ochranu osobních údajů, neboť v průběhu řízení před krajským soudem přešla působnost rozhodovat v odvolacím řízení z rektora ČVUT na Úřad pro ochranu osobních údajů v důsledku novelizace § 20 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím, provedené zákonem č. 111/2019 Sb. Z tohoto důvodu má ČVUT v soudním řízení správním postavení osoby zúčastněné na řízení.

I.1 Založení žalobkyně a žádost o informace

[4] V říjnu 2015 založil Vysokoškolský odborový svaz (dále jen „VOS“) žalobkyni jako další ze svých základních organizací. Ty představují základní organizační jednotky jmenované odborové organizace a mají „plnou právní osobnost a svéprávnost“ (čl. 10 odst. 1 stanov VOS).

[5] V březnu 2016 se žalobkyně, za kterou jednal její předseda (doc. Ing. J. K., Dr., Ph.D., MBA), který byl v té době také zaměstnancem FBMI ČVUT, obrátila na děkana FBMI ČVUT s žádostí o poskytnutí informací. Uvedla, že má od svých členů informace, které mohou vést k pochybnostem o hospodárném vynakládání mzdových prostředků. Konkrétně žalobkyně požádala o poskytnutí dvou okruhů informací:

- 1) o výši vyplacených finančních prostředků na osobní příplatky a odměny zaměstnanců fakulty zařazených do katedry přírodovědných oborů a katedry biomedicínské techniky za leden 2016, a to (zjednodušeně řečeno) v podobě údajů o celkové sumě takto vyplacených prostředků a průměrné, minimální a mediální výši příplatků a odměn na zaměstnance;
- 2) o výši celkových mzdových prostředků vyplacených děkanovi a tajemníkovi fakulty za rok 2015.

[6] O této žádosti bylo rozhodováno dvakrát.

I.2 První rozhodnutí o žádosti a soudní přezkum

[7] Děkan FBMI ČVUT rozhodnutím ze dne 6. 5. 2016 žádost o poskytnutí informací jako celek odmítl. Rektor ČVUT odvolání žalobkyně rozhodnutím ze dne 17. 6. 2016 zamítl a rozhodnutí děkana potvrdil.

[8] Krajský soud v Praze obě tato rozhodnutí zrušil rozsudkem ze dne 19. 12. 2018, č. j. 45 A 96/2016 - 95. Informace požadované pod bodem 1) krajský soud nařídil poskytnout, neboť neshledal žádný důvod pro odmítnutí žádosti, zejména vzhledem k tomu, že se jednalo o statistické údaje bez vztahu ke konkrétním zaměstnancům. U informací požadovaných dle bodu 2) žádosti krajský soud věc vrátil rektorovi ČVUT k dalšímu řízení s tím, že má být provedeno poměrování (test proporcionality) mezi právem žalobkyně na informace a právem děkana a tajemníka FBMI ČVUT na ochranu

pokračování

soukromí podle tzv. platového nálezu Ústavního soudu. Podle tohoto nálezu lze odmítnout poskytnutí informace o odměňování, nejsou-li splněny všechny následující 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.

[9] Kasační stížnost ČVUT proti tomuto rozsudku Nejvyšší správní soud zamítl rozsudkem ze dne 25. 7. 2021, č. j. 5 As 12/2019-55. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěry krajského soudu a doplnil, že při rozhodování o poskytnutí informací ohledně mzdových prostředků vyplacených děkanovi a tajemníkovi je třeba se zaměřit na hodnocení splnění podmínek a) a c) výše uvedeného testu, neboť podmínky b) a d) jsou jednoznačně splněny.

I.3 Druhé rozhodnutí o žádosti a soudní přezkum

[10] Další rozhodování ve věci se proto týkalo pouze informací o mzdových prostředcích vyplacených děkanovi a tajemníkovi FBMI ČVUT za rok 2015 podle bodu 2 žádosti. Děkan rozhodnutím ze dne 28. 1. 2019 tuto část žádosti opětovně odmítl. Odvolání žalobkyně rektor ČVUT rozhodnutím ze dne 10. 4. 2019 zamítl a rozhodnutí děkana potvrdil.

[11] Jak již bylo předestřeno v bodu [2] odůvodnění, krajský soud rozsudkem (nyní napadeným kasační stížností) obě rozhodnutí zrušil a nařídil ČVUT, aby žalobkyni poskytlo požadované informace, neboť shledal naplnění všech kritérií platového nálezu Ústavního soudu. Krajský soud uvedl, že žalobkyně požádala o informace za účelem rozpoutání diskuse, byť kritické. Požadované informace se týkají veřejného zájmu, neboť se vztahují k děkanovi a tajemníkovi jako osobám stojícím na vrcholu hierarchie v rámci fakulty. Žalobkyně i její předseda plní roli společenského hlídacího psa. Žalobkyně je odborovou organizací a zajímat se o odměňování zaměstnanců spadá do předmětu její činnosti. Předseda žalobkyně se vyjadřoval k odměňování na FBMI ČVUT v novinovém článku. Žalobkyně i její předseda tedy hodlají otázku odměňování podrobit veřejné diskusi. O tom, že informace existují a jsou dostupné, nebyl mezi účastníky spor. Krajský soud označil za bezvýznamné vztahy mezi členy žalobkyně a povinným subjektem. Relevantní podle něj není ani hodnocení žalobkyně z toho hlediska, zda reálně působí jako odborová organizace či zda je oprávněna působit u ČVUT jako zaměstnavatele, neboť o informace mohou žádat i externí subjekty. Pokud by žalobkyně nesplňovala podmínky pro další existenci, bylo nutné podat návrh na její zrušení. Jako existující právnická osoba však byla oprávněna o informace žádat. Důvodnou krajský soud neshledal ani argumentaci o ohrožení konkurenceschopnosti ČVUT, neboť ani ochrana obchodního tajemství se nevztahuje na poskytování informací o rozsahu poskytnutých veřejných prostředků, navíc se jedná o údaje týkající se dvou zaměstnanců. Konečně, i kdyby žalobkyně sloužila pouze k prosazování zájmů svého předsedy, bylo nutno vyložit, v čem konkrétně spočívalo zneužití práva. Dle krajského soudu byla žádost o informace podána vážně a neměla za cíl ČVUT jako povinný subjekt bezdůvodně zatížit.

[12] Osoby, kterých se žádost o informace týkala, tedy děkan a tajemník FBMI ČVUT, nevyužily možnosti uplatňovat v soudním řízení práva jako osoby zúčastněné na řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření účastníků řízení

[13] Proti rozsudku krajského soudu podalo ČVUT jako osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost. Stěžovatel namítal, že žalobkyni nelze poskytnout informace o platech děkana a tajemníka FBMI ČVUT v roce 2015, a to jednak kvůli zneužití práva ze strany žalobkyně, jednak pro nesplnění kritérií, která pro poskytování těchto informací vymezil platový nálezn Ústavního soudu.

[14] Stěžovatel spatřuje zneužití práva již v samotném založení a dalším trvání žalobkyně jako odborové organizace. Žalobkyně totiž u FBMI ČVUT ani u stěžovatele reálně nepůsobí a nevyvíjí žádnou činnost, která by naplňovala účel odborového sdružování. Ani skutečnost, že se předseda žalobkyně podílel na jednání o obsahu kolektivní smlouvy se stěžovatelem, na tom nic nemění. Žalobkyně byla založena účelově, a sice k ochraně předsedy žalobkyně a dalšího zaměstnance fakulty (jako jediných dvou známých členů žalobkyně) před rozvázáním pracovního poměru. Oběma těmito zaměstnancům byla dle stěžovatele dána výpověď ze zákonných důvodů kvůli porušování jejich pracovních povinností. Krajský soud se však dle stěžovatele nesprávně spokojil pouze s formální existencí žalobkyně, nezkoumal možné zneužití práva z materiálního hlediska. Dále krajský soud nesprávně odkázal stěžovatele na možnost iniciovat řízení o zrušení žalobkyně, ačkoli po něm nelze využití tohoto prostředku legitimně požadovat a podmiňovat jím poskytnutí soudní ochrany proti zneužití práva žalobkyní. Žalobkyně podle stěžovatele slouží pouze jako nástroj k prosazení individuálních zájmů svého předsedy.

[15] Za zneužití práva stěžovatel považuje i jednání žalobkyně spočívající v samotném podání žádosti o informace. Tato žádost totiž nesleduje legitimní cíl spočívající ve vyvolání konstruktivní veřejné diskuse o otázce veřejného zájmu, nýbrž je projevem snahy předsedy žalobkyně získat neoprávněné výhody, šikanovat zaměstnance FBMI ČVUT, porušovat jejich oprávněné zájmy, rozeštvat kolektiv a vyprovokovat vzájemnou zášť. Krajský soud chybně zúžil otázku zneužití práva toliko na podávání žádostí ve snaze vytvořit nadměrnou administrativní zátěž bez reálného zájmu o požadované informace.

[16] Jde-li o kritéria pro poskytování informací o platech a mzdách dle nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16, stěžovatel v první řadě zpochybnil, zda účelem vyžádání informace bylo přispět k diskusi o veřejném zájmu [kritérium a)] a zda se vyžádané informace týkají veřejného zájmu [kritérium b)]. Podle stěžovatele krajský soud nesprávně vyšel ze závěrů rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, o existenci veřejného zájmu na poskytování informací o vyplácení veřejných prostředků, ačkoli tento názor byl překonán právě nálezn sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Navíc rozšířený senát v citovaném rozsudku připustil možnost neposkytnout informace z důvodu ochrany obchodního tajemství. Obdobně jako obchodní tajemství je třeba chránit i údaje o odměňování zaměstnanců v akademické sféře, neboť se z pohledu stěžovatele jedná o velmi citlivé a konkurenčně významné informace. Akademická sféra se dle stěžovatele blíží svým financováním a soutěžní povahou soukromé sféře, s níž si z hlediska pracovních sil konkuruje. Zveřejnění odměn by proto způsobilo pokřivení tohoto soutěžního prostředí – vysoká škola by mohla přijít o klíčové

pokračování

zaměstnance jen proto, že po zveřejnění výše odměn by zaměstnanci byla učiněna vyšší nabídka ze strany jiné vysoké školy nebo soukromého subjektu. Podle stěžovatele není na zveřejnění požadovaných informací veřejný zájem a je nepřijatelné, aby žalobkyně pouze na základě nepodloženého podezření tyto důvěrné informace vylákávala. Navíc, pokud by žalobkyně se stěžovatelkou skutečně vedla sociální dialog, mohla požadované údaje získat.

[17] Podle stěžovatele žalobkyně neplní ani roli tzv. společenského hlídacího psa [kritérium c)]. Krajský soud se chybně spokojil s formálním konstatováním, že do předmětu činnosti žalobkyně jako odborové organizace patřilo zajímat se o odměňování zaměstnanců (a případné disproporce v odměňování), a to bez ohledu na to, zda z hlediska zákoníku práce u daného zaměstnavatele působí. Stěžovatel namítá, že odborová organizace, která u konkrétního zaměstnavatele působí, není dle § 287 odst. 1 písm. a) zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, oprávněna být informována o výši platu, mzdy či odměny konkrétních zaměstnanců. Klíčovou pro posouzení role společenského hlídacího psa nemá být dle stěžovatele formální povaha žalobkyně, ale její faktické jednání. Žalobkyně ovšem nevykonávala žádnou činnost, z níž by bylo možno usuzovat na její povahu společenského hlídacího psa, u FMBI ČVUT ani u stěžovatele reálně vůbec nepůsobí, neumožňuje zaměstnancům působícím na FMBI ČVUT, aby se stali jejími členy, komunikuje s nimi „*nestandardním a arogantním způsobem*“. Především není schopna prokázat splnění podmínek vyžadovaných zákoníkem práce pro působení u zaměstnavatele. Vzhledem k tomu, že stěžovatel rozvázal pracovní poměr s jedinými dvěma známými členy žalobkyně, patrně porušila i povinnost podle § 286 odst. 4 zákoníku práce oznámit stěžovateli jako zaměstnavateli, že tyto podmínky splňovat přestala. Faktickým žadatelem je tak dle stěžovatele předseda žalobkyně jako fyzická osoba, který se „*schovává za odborovou organizaci a zneužívá její právní formu a postavení*“ s cílem získat informace k rozeštvání kolektivu zaměstnanců FMBI ČVUT. Tento cíl není dle stěžovatele ve veřejném zájmu. Žalobkyni, která patrně hájí jen osobní a nelegitimní zájmy svého předsedy, nelze pokládat za osobu plnící úkoly či posílání dozoru veřejnosti či společenského hlídacího psa. Od aktivit předsedy žalobkyně se nadto distancoval i druhý známý člen této organizace.

[18] Stěžovatel dále poukázal na vnitřní rozpornost napadeného rozsudku krajského soudu. Krajský soud v něm totiž uvádí, že poskytnuté informace nemusí obsahovat osobní údaje děkana a tajemníka, a současně, že poskytnuté informace lze přiřadit ke konkrétním osobám; a dále, že pro hodnocení otázky zneužití práva jsou vztahy dotčených osob bezvýznamné, avšak při provádění testu proporcionality je hodnocení osoby žalobkyně na místě. Konstatování krajského soudu, že žalobkyně žádá informace za účelem rozproudění diskuse o systému odměňování, a že je tedy takový zájem legitimní, nemá oporu ve spise. Za jinou vadu řízení stěžovatel označil skutečnost, že dle krajského soudu mohl roli společenského hlídacího psa splňovat i předseda žalobkyně jako fyzická osoba, nejen žalobkyně. Pouze ta však byla žadatelem o informace. Jelikož žalobkyně vystupuje coby odborová organizace pouze formálně (což připustil i krajský soud), je zjevné, že sama roli společenského hlídacího psa neplní. Za další vadu stěžovatel považoval nezohlednění všech relevantních skutečností ohledně vztahů mezi dotčenými osobami a motivaci žalobkyně. Dle stěžovatelova názoru se krajský soud nevypořádal ani s námitkou, že kvůli specifikům akademického prostředí je třeba dovodit výjimku z poskytování informací.

[19] Žalobkyně ve vyjádření navrhla kasační stížnost zamítnout. Uvedla, že stěžovatel pouze opakuje argumentaci, s níž se již dostatečně vypořádal krajský soud. Jde-li

o problematiku zneužití práva, žalobkyně poukázala na to, že otázka jejího působení jako odborové organizace u zaměstnavatele není z hlediska důvodů pro odmítnutí žádosti o informace relevantní. Tvzení, že žalobkyně jako odborová organizace vůbec nepůsobí, je absurdní, neboť byla jednou z odborových organizací, která se stěžovatelem (ČVUT) podepsala kolektivní smlouvu. Stěžovatel jistě v tomto ohledu nechce tvrdit, že podepsal závaznou kolektivní smlouvu s někým, kdo k tomu nebyl oprávněn. Žalobce se vyjádřil také k okolnostem, za kterých došlo k ukončení pracovního poměru.

[20] K otázce, zda plní roli společenského hlídacího psa, žalobkyně uvedla, že měla a má informace o ne hospodárném nakládání s prostředky na FBMI ČVUT. Navíc v roce 2018 vyšly najevo též informace o ne hospodárném nakládání s veřejnými prostředky na fakultě stavební. O omezených možnostech kontroly a nápravy pak v této souvislosti veřejně hovořil i bývalý rektor ČVUT, nebyla však vyvozena žádná odpovědnost. Veřejný zájem na transparentnosti fungování veřejné vysoké školy je dle stěžovatele zřejmý. Dobrou pověst stěžovatele poškozují excesy v odměňování, nikoli zveřejnění informací o nich. Žalobkyně neusiluje o poškození konkrétních osob, ale o informace, které neúspěšně žádala v rámci sociálního dialogu. Vzhledem k tomu, že pracovní právní úprava neposkytuje příliš efektivních nástrojů, jak se požadovaných informací domoci, zvolila režim zákona o svobodném přístupu k informacím.

[21] Stěžovatel reagoval na vyjádření žalobkyně podáním repliky, v níž poukázal na to, že žalobkyně jedná vůči zaměstnancům FBMI ČVUT diskriminačním způsobem a neumožňuje jim stát se jejími členy. Účelově a selektivně tak reprezentuje pouze „vyvolené“ zaměstnance. Stěžovatel upozornil, že žalobkyně fakticky u FBMI ČVUT jako odborová organizace nepůsobí. Nebyla schopna doložit ani to, že má k tomu dostatečný počet členů, a tedy že splňuje podmínky pro působení u zaměstnavatele dle § 286 odst. 3 a 4 zákoníku práce. Uzavření kolektivní smlouvy se žalobkyní nesvědčí o uznání její legitimacy ze strany stěžovatele. Stěžovatel zároveň blíže rozvedl, že podle judikatury je odborová organizace povinna doložit právo působit u zaměstnavatele a jednat s ním. Pokud se jedná o uzavřenou mediační dohodu, stěžovatel uvedl, že závazek zdržet se kritického hodnocení pracovního poměru předsedy žalobkyně se nevztahuje na úkony vůči soudu. Stěžovatel v této souvislosti poukázal na skutečnost, že došlo k projednání neomluvené pracovní absence předsedy žalobkyně. Rovněž zopakoval, že žalobkyně byla založena toliko za účelem ochrany dvou známých členů. Jde-li o žalobkyni odkazované novinové články týkající se odměňování na jiné fakultě stěžovatele, ty nemají vztah k FBMI ČVUT a nejsou pro posuzovanou věc relevantní. Použitelnost novinových článků jako důkazů je navíc diskutabilní.

[22] Žalobkyně v duplice odkázala na své předchozí vyjádření. Připomněla, že Nejvyšší správní soud již v dřívějším rozsudku v této věci ze dne 25. 7. 2021, č. j. 5 As 12/2019-57, dovodil, že požadované informace o mzdě děkana a tajemníka představují informace týkající se veřejného zájmu, které v době žádosti existovaly a byly dostupné. Proto bylo namísto zabývat se pouze otázkou, zda účelem vyžádaných informací byla snaha přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu a zda žadatel plní roli tzv. společenského hlídacího psa. Krajský soud po komplexním vyhodnocení konstatoval, že obě podmínky byla splněny, stejný názor vyjádřila i Českomoravská konfederace odborových svazů, která žalobkyni zastupovala v předchozím řízení a nyní jí poskytuje právní podporu.

pokračování

[23] Žalovaný ve svém vyjádření poukázal na to, že ve věci nevedl řízení, žalobou napadená rozhodnutí nevydal, a proto se k věci samé nemůže blíže vyjádřit.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[25] Jak již Nejvyšší správní soud přdestřel v úvodu tohoto rozsudku, posuzovaná věc se týká poskytnutí informací o mzdových prostředcích vyplacených děkanovi a tajemníkovi FBMI ČVUT za rok 2015. O této části žádosti bylo rozhodováno znovu poté, kdy původní rozhodnutí rektora ČVUT a děkana FBMI ČVUT byla krajským soudem zrušena a Nejvyšší správní soud následně zamítl kasační stížnost stěžovatele rozsudkem ve věci sp. zn. 5 As 12/2019. Rektor ČVUT byl zavázán, aby v dalším řízení provedl poměření práva žalobkyně na informace a práva na soukromí děkana a tajemníka FBMI ČVUT podle kritérií vymezených v tzv. platovém nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

III.1 Naplnění podmínek platového nálezu Ústavního soudu

[26] Podle závazného právního názoru byly správní orgány povinny posoudit žádost o informace o mzdě děkana a tajemníka FBMI ČVUT v testu proporcionality z hlediska kritérií, která vymezil Ústavní soud v platovém nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Podle tohoto nálezu je nutno zkoumat, zda:

- 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.

[27] Ústavní soud se blíže nevyjádřil k tomu, jak mají být jednotlivá kritéria vykládána, tento úkol ponechal na správních soudech (viz obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019-34, č. 4044/2020 Sb. NSS, bod 24).

[28] Východisko pro interpretaci jednotlivých kritérií představuje judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), v níž se čtyři obdobné (resp. téměř totožné) podmínky objevily poprvé. Z této judikatury Ústavní soud vycházel při formulování kritérií v platovém nálezu (viz jeho body 84 - 94 a dále body 123 - 125, a v nálezu odkazovaný rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, body 157 až 170). Nelze ovšem odhlížet od toho, že vyjmenované podmínky plnily v judikatuře ESLP poněkud odlišnou funkci. Na rozdíl od čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) totiž čl. 10 Úmluvy výslovně negarantuje právo na informace, které je z něj nutno dovozovat výkladem. Uvedené podmínky tedy slouží jako prahová kritéria pro zhodnocení, zda v konkrétním případě z Úmluvy vůbec vyplývá právo na informace (viz bod 157 rozsudku ESLP ve věci *Magyar Helsinki Bizottság*). Teprve poté se přezkoumává, zda došlo k zásahu do tohoto práva a zda

byl tento zásah stanoven zákonem, sledoval legitimní cíl a byl nezbytný v demokratické společnosti. K tomuto poměřování se však již uvedené podmínky nevyužívají (body 181 až 200, tamtéž). Úmluva tedy garantuje pouze „omezené právo na informace“ v případech, kdy jsou čtyři prahová kritéria splněna, jak připomněl rovněž Ústavní soud v platovém nálezu (viz bod 94).

[29] Oproti tomu v rámci Listiny tyto podmínky nemají (a nemohou mít) povahu prahových kritérií, neboť právo na informace je garantováno výslovně, a tedy není třeba je dovozovat výkladem. Namísto toho mají podle Ústavního soudu sloužit k poměřování střetu práva na informace a práva na ochranu soukromí. Tuto proměnu jejich funkce je třeba reflektovat. Převzetí kritérií vztahujících se k Úmluvě navíc nesmí vést ke snížení vnitrostátního standardu ochrany práv (čl. 53 Úmluvy). Jak zdůraznil Ústavní soud, „i při vázanosti Úmluvou [je nutné] dávat přednost úpravě základních práv a svobod v jejich tuzemském pojetí, pakliže poskytují vyšší standard ochrany“ [nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12 (N 126/70 SbNU 147; 259/2013 Sb.), bod 26; viz obdobně např. stanovisko pléna ze dne 25. 11. 2014, sp. zn. Pl. ÚS-st. 39/14 (ST 39/75 SbNU 707; 297/2014 Sb.), bod 8; nebo nález ze dne 4. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 15/19 (N 18/98 SbNU 128; 54/2020 Sb.), bod 65].

[30] Hodnocení kritéria a), tj. zda účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, a kritéria b), tj. zda se informace samotná týká veřejného zájmu, je provázáno. Obě kritéria se totiž vztahují k veřejnému zájmu. Jen pokud se požadovaná informace týká veřejného zájmu, může být žadatelem vyžadována za účelem přispět s ní k diskusi o věcech veřejného zájmu (viz již zmiňovaný rozsudek č. j. 2 As 88/2019-34, bod 25). Jinak řečeno, není-li splněno kritérium b), nemůže být splněno ani kritérium a). Vzhledem k tomu Nejvyšší správní soud v některých případech přistupuje ke společnému posuzování obou kritérií (tamtéž, viz body 25 až 28) a posuzuje nejprve kritérium b) (rozsudek ze dne 14. 4. 2022, č. j. 10 As 542/2021-99, č. 4346/2022 Sb. NSS, bod 40 a násl.), zvolil tento postup i v nyní projednávané věci.

III.1.A Informace se týká veřejného zájmu – kritérium b)

[31] Stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že kritérium b) nebylo v daném případě naplněno a že se požadované informace netýkají veřejného zájmu. Vytýká krajskému soudu, že v napadeném rozsudku vycházel z chybného a paušálního názoru (překonaného judikaturou Ústavního soudu) o veřejném zájmu na poskytování informací o platech a mzdách hrazených z veřejných prostředků.

[32] Podle závazného právního názoru vysloveného v předchozím rozsudku Nejvyššího správního soudu se informace o platu děkana a tajemníka FBMI ČVUT týkají veřejného zájmu, a kritérium b) je tedy naplněno. I když se od uvedeného závěru nelze v souzené věci odchýlit, je vhodné objasnit, proč k tomu ani nebyl důvod.

[33] Informace o platu či mzdě hrazené z veřejných prostředků v obecné rovině vždy souvisejí s veřejným zájmem, aby nakládání s veřejnými prostředky bylo transparentní a pod veřejnou kontrolou. Jak Nejvyšší správní soud vyložil v rozsudku č. j. 2 As 88/2019-29, konkrétně v bodě 28, veřejný zájem je dán v případě všech příjemců veřejných prostředků. Jeho intenzita ovšem závisí na postavení osoby, o jejíž plat či mzdu jde, ve veřejné sféře. V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech

pokračování

„běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (např. referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl přesvědčivé a detailní důvody, pro něž by v dané konkrétní situaci měl existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti. Požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace pak postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry. Platí, že čím větší kompetence osoba má, tím přirozenější je bez konkrétnějšího zdůvodňování veřejný zájem na její kontrole. Judikatura tedy nevychází z paušálního závěru, že poskytnutí informací o platu či mzdě je vždy ve veřejném zájmu, ale diferencuje případy na základě pozice dotčené osoby ve struktuře veřejné správy.

[34] Ani v posuzované věci nevycházel předchozí rozsudek Nejvyššího správního soudu či napadený rozsudek krajského soudu z názoru, že poskytnutí jakýchkoli informací o platu či mzdě je ve veřejném zájmu. Předmětem žádosti byly informace o platu děkana a tajemníka fakulty. Děkan stojí v čele fakulty jako součásti veřejné vysoké školy a jedná a rozhoduje ve všech věcech fakulty, které zákon nesvěřuje jinému orgánu (§ 28 odst. 1 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách). V pracovněprávních vztazích dokonce jedná za veřejnou vysokou školu [§ 24 odst. 1 písm. e) téhož zákona]. Tajemník řídí hospodaření a vnitřní správu fakulty v rozsahu stanoveném opatřením děkana (§ 32 odst. 1 tohoto zákona). Jejich postavení nelze připodobnit pozici běžné úřední osoby, naopak děkan i tajemník (jako děkanův bezprostřední podřízený) jsou oba ve vedoucích pozicích. Právě tato skutečnost vedla v dosavadním řízení k tomu, že byl shledán veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich platu. Nejvyšší správní soud ve svém předchozím rozsudku výslovně poukázal na to, že v případě děkana i tajemníka se jedná o „*nepochybně významné, vedoucí pozice*“ (rozsudek č. j. 5 As 12/2019 - 58, bod 54). Podle krajského soudu se v případě děkana jedná „*o osobu, jež je v hierarchii fakulty přímo na vrcholu, v případě tajemníka pak o osobu jemu bezprostředně podřízenou, která má v gesci hospodaření fakulty*“, a protože jde „*o tak významné orgány fakulty, je veřejný zájem na poskytnutí informací o jejich příjmech přirozeně vysoký a není třeba jej blíže vysvětlovat*“ (viz bod 60 odůvodnění napadeného rozsudku).

[35] Nejvyšší správní soud navíc ve své judikatuře shledal veřejný zájem na poskytnutí informací o platu tajemníka městského úřadu statutárního města, a to právě s ohledem na významnost této pozice (rozsudek č. j. 10 As 542/2021-99, body 41 a 42). S touto pozicí je srovnatelné i postavení děkana a tajemníka fakulty veřejné vysoké školy. Veřejný zájem na informacích o jejich platu je obdobný, ne-li vyšší.

III.1.B Účel vyžádání informace – kritérium a)

[36] Stěžovatel dále namítal, že v projednávaném případě nebylo naplněno ani kritérium a), neboť účelem vyžádání informace nebylo přispět k diskusi o věci veřejného zájmu. Opačný závěr krajského soudu nadto nemá dle stěžovatele oporu ve spise. Skutečným cílem žádosti byly dle jeho názoru soukromé zájmy předsedy žalobkyně.

[37] Nejvyšší správní soud v této souvislosti nejprve připomíná, že v žádosti o informace nemusí být účel odpovídající kritériu a) výslovně vyjádřen, lze-li ho seznat z okolností případu. Nejvyšší správní soud např. požadovaný účel dovodil v případě informací, jež měly být použity v diplomové práci, kterou by vysoká škola byla povinna zveřejnit, ačkoli

v žádosti nebyl účel takto přímo vyjádřen (rozsudek ze dne 29. 9. 2020, č. j. 4 As 91/2020-45, č. 4094/2020 Sb. NSS, body 33 až 37). U žádostí podaných před vydáním platového nálezu Ústavního soudu navíc nelze výslovně vyjádření účelu požadovat, neboť žadatel se s tímto nálesem a uvedenou podmínkou nemohl včas seznámit (tamtéž, bod 34). V posuzované věci sice není účel v žádosti o informace výslovně vyjádřen, postačuje však, že je zřejmý z okolností případu.

[38] Pro naplnění kritéria a) je nezbytné, aby cílem žadatele bylo s poskytnutou informací vstoupit do veřejné diskuse. Získání informací má totiž umožnit žadateli realizovat svobodu projevu a zahájit veřejnou debatu či do ní vstoupit (rozsudek ESLP ve věci *Magyar Helsinki Bizottság*, bod 158). Poskytnuté informace totiž nemají sloužit pouze potřebám žadatele nebo jeho úzkého okolí. Účel žádosti vyžadovaný Ústavním soudem je proto zpravidla naplněn, pokud žadatel „*plausibilně tvrdí, že s [poskytnutou informací] hodlá nějakým způsobem přispět k veřejné diskusi (získanou informaci chce např. zveřejnit třetím osobám k dalšímu posouzení, komentování či statistickému porovnání jinými relevantními informacemi, nebo ji hodlá sám analyzovat a vzešlé výstupy sdělit veřejnosti)*. (...) *Není již však namístě zkoumat, natož chtít po žadateli, aby sám prokázal, zda poskytnutá informace skutečně následně vzbudí žadatelem avizovanou veřejnou diskusi; relevantní pouze je, zda ji žadatel v podobě k tomu podle běžných zkušeností způsobitelné hodlá veřejnosti k diskusi předložit a tím i potenciálně umožnit*“ (rozsudek č. j. 2 As 88/2019-34, bod 25).

[39] V projednávané věci bylo cílem žalobkyně seznámit s poskytnutými informacemi veřejnost a vstoupit tím do veřejné diskuse. Tuto skutečnost je možno dovodit z toho, že se předseda žalobkyně do veřejné debaty zapojil již v okamžiku, kdy mu stěžovatel odmítal informace poskytnout. Tento přístup totiž kritizoval v celostátních novinách (viz článek Rychlík, M. *Královské odměny na ČVUT? Fakulta odmítá zveřejňování mezd* [online]. lidovky.cz. 17. 2. 2019). Stěžovatel v rozhodnutí rektora na zmiňovaný článek poukazuje a toto kritické mediální vystoupení žalobkyni vytýká, svědčí však ve prospěch závěru, že cílem bylo vstoupit do veřejné debaty. Stěžovatelova argumentace k této otázce pak vykazuje vnitřní rozpornost. Stěžovatel v kasační stížnosti i ve vydaném rozhodnutí rektora vychází z toho, že žalobkyně bude prezentovat informace o mzdě děkana a tajemníka přinejmenším zaměstnancům fakulty, požadované informace totiž měly přispět k tvrzenému rozeštvávání zaměstnanců a vyprovokování vzájemné zášti, což je dle stěžovatele skutečným cílem žalobkyně. Krajský soud však v napadeném rozsudku správně nepřehlédl, že stěžovatel se „*neobává toho, že by žalobkyně s požadovanými informacemi veřejnost neseznámila, nýbrž jí (paradoxně) naopak vytýká, že to je v jejím úmyslu*“ (bod 57 odůvodnění napadeného rozsudku).

[40] Dále je pro naplnění kritéria a) rozhodné, aby se diskuse týkala věcí veřejného zájmu. Již výše Nejvyšší správní soud dovodil, že samy požadované informace o mzdě děkana a tajemníka fakulty se týkají veřejného zájmu. Věcí veřejného zájmu je i diskuse o nich, neboť „*existuje velmi zřejmý a přirozený důležitý veřejný zájem na tom, aby veřejná sféra byla co možná nejvíce transparentní. (...) Jako prevence před korupcí a zneužitím moci je tedy legitimní, aby se veřejnost zajímala, zda se finanční zdroje distribují uvnitř veřejné správy férovým způsobem na základě určitých racionálních a předvídatelných kritérií, a zda není nikdo svévolně obohacován či naopak neoprávněně znevýhodňován*“ (rozsudek č. j. 2 As 88/2019-34, bod 27).

pokračování

[41] Veřejný zájem na této debatě byl navíc zesílen tím, že předmětem veřejné debaty již bylo odměňování vedení jiné fakulty ČVUT. Stěžovatel tuto skutečnost nesprávně označil jako irelevantní s odůvodněním, že se týká odlišné fakulty. Probíhající veřejná debata o odměňování vedení jedné fakulty však činí naléhavějším zájem na tom, aby bylo možné provést srovnání s jinými fakultami téže univerzity.

[42] Skutečnost, že veřejná diskuse může být v případě poskytnutí informací kritická a že informace mohou být prezentovány způsobem, který stěžovatel pokládá za zkreslující, nemohou být důvodem pro odepření poskytnutí informací. Stěžovatel (a případně i další aktéři) mají možnost do veřejné debaty vstoupit, hájit své postupy a rozhodnutí a pokusit se korigovat to, co vnímají jako nepřesné či zkreslující prezentování informací. Není ale přijatelné pokoušet se zahájení veřejné diskuse zabránit tím, že pro ni nebudou poskytnuty relevantní informace.

[43] Není vyloučeno, že žalobkyně či její předseda byli k podání žádosti o informace motivováni i soukromými zájmy, a to s přihlédnutím ke sporům mezi předsedou žalobkyně a děkanem a tajemníkem fakulty. Byť je možné, že žádost o informace byla podána také ze soukromých důvodů, v souzené věci nebylo prokázáno, že se tak stalo „pouze ze soukromých důvodů“ (rozsudek č. j. 2 As 88/2019-34, bod 25). Právo na informace je „právem politickým a využití poskytnutých informací v soutěži politických stran, např. v rámci předvolební kampaně, či ke kritice volených zástupců občanů v rámci veřejné diskuse je zcela legitimní a v souladu se smyslem a účelem práva na informace“ (rozsudek ze dne 26. 2. 2020, č. j. 4 As 385/2019-55, bod 26). Obdobně to platí i pro kritiku osob zastávajících veřejné funkce v akademické sféře. I kdyby tedy žalobkyně či její předseda byli motivováni soukromými zájmy, jejich žádost v daném případě sledovala účel spočívající v přispění k diskusi o věci veřejného zájmu.

III.1.C Role žadatele o informace – kritérium c)

[44] Stěžovatel rovněž zpochybňoval závěr krajského soudu, že žalobkyně plní roli tzv. společenského hlídačského psa. Dle stěžovatelova názoru se krajský soud nesprávně spokojil s tím, že žalobkyně je odborovou organizací, a nezohlednil, že tuto činnost reálně nevykonává, nepůsobí u stěžovatele, ani k tomu není dle zákoníku práce oprávněna.

[45] K této kasační námitce Nejvyšší správní soud uvádí, že podle kritéria c) je nutné posoudit, zda „žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídačského psa“.

[46] Pojem společenský hlídačský pes byl převzat z judikatury ESLP, která jím rozumí novináře, neziskové organizace, ale i jednotlivce z akademické sféry, autory literatury týkající se záležitostí veřejného zájmu, a s ohledem na význam internetové komunikace také tzv. blogery či populární uživatele sociálních sítí (rozsudek ESLP *Magyar Helsinki Bizottság*, bod 168). Na toto pojetí navázal i Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 88/2019-29 (viz bod 30), dle kterého roli společenského hlídačského psa vedle novinářů, neziskových organizací a spolků věnujících se transparentnosti, hospodaření a odměňování v rámci veřejné správy mohou naplňovat také „jednotlivci (např. nejrozličnější političtí aktivisté, blogeri či jinak se o veřejné záležitosti zajímající lidé), 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 hlídacího psa“ tedy je, aby si žadatel jemu dříve poskytnuté informace (zde o příjemcích veřejných prostředků) nenechával výlučně pro sebe a svou vlastní soukromou potřebu, nýbrž s nimi veřejně „pracoval“ (typicky s nimi seznamoval veřejnost, komentoval je apod.)“.

[47] Kritérium c), jak je formuloval Ústavní soud, neklade důraz na právní status nebo charakteristiky jednotlivce, nýbrž na to, jakou úlohu žadatel o informace plní. Proto není podstatné, zda o informace požádal např. novinář, nýbrž zda „o informace žádal v rámci výkonu své profese“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 3. 2021, č. j. 5 As 440/2019-63, bod 35). Je tedy zřejmé, že nezáleží samo o sobě pouze na tom, kdo o informace žádá, nýbrž jakou úlohu při tom plní. Jelikož je klíčová úloha, a nikoli status žadatele, může pak kritérium c) naplnit i jednotlivec, který obecně není společenským hlídacím psem. V konkrétní věci ovšem musí platit, že plní úlohu dozoru veřejnosti, musí se tedy stát společenským hlídacím psem *ad hoc*. Podstatná je míra, v níž je takový jednotlivec schopen přispět do veřejné debaty. Mohla-li by být informace poskytnuta novináři, není důvod neposkytnout ji jednotlivci, který sice novinářem není, avšak je schopen vyvolat veřejnou debatu či do ní ve srovnatelné míře přispět.

[48] K obdobnému závěru Nejvyšší správní soud dospěl též ve věci týkající se odměňování úředníků finanční správy. Žadateli totiž postačovalo, aby se prokázalo, anebo jinak jevílo přiměřeně pravděpodobné (např. s ohledem na minulé aktivity žadatele a na jeho účast ve veřejné debatě v minulosti), že „hodlá vstoupit do veřejné sféry a diskutovat problematické aspekty odměňování úředníků finanční správy“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 2. 2021, č. j. 10 As 411/2020-34, bod 17).

[49] Opačný výklad, tedy že informace o platech mohou požadovat pouze subjekty, které mají status společenského hlídacího psa obecně, pokládá Nejvyšší správní soud za neudržitelný. Listina garantuje v čl. 17 odst. 1 právo na informace bez uvedeného osobního omezení. Kategorii tzv. společenských hlídacích psů, dovozenou při výkladu Úmluvy, pak nelze s ohledem na její čl. 53 užít ke snížení vnitrostátního standardu ochrany práv.

[50] Pro posouzení, zda žadatel o informace o platech v konkrétním případě „plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídacího psa“ podle platového nálezu Ústavního soudu, je tedy rozhodující, jakou úlohu žadatel reálně plní, nikoli jaký je jeho právní status nebo charakteristiky. Žadatel o platové informace tak může být společenským hlídacím psem *ad hoc*, pokud v konkrétní věci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti.

[51] V posuzovaném případě žádost o informace podala žalobkyně, která je odborovou organizací vysokoškolských pracovníků. I když i akademický pracovník může být společenským hlídacím psem, nebylo tvrzeno ani prokázáno, že by žalobkyně podala žádost o informace za některého z akademických pracovníků a že by poskytnuté informace měly sloužit k jeho akademické výzkumné činnosti.

[52] V případě této konkrétní žádosti ovšem bylo prokázáno, že žalobkyně plní úlohu dozoru veřejnosti, hodlá vstoupit do veřejného prostoru a diskutovat o odměňování funkcionářů na FBMI ČVUT. Předseda žalobkyně se totiž (ještě před vydáním rozhodnutí rektora) do veřejné diskuse zapojil. Poskytl rozhovor, v němž kritizoval stěžovatele za

pokračování

neposkytnutí informací, a tento rozhovor vedl k vydání již zmiňovaného článku *Královské odměny na ČVUT? Fakulta odmítá zveřejňování mezd*. Nejenže se tedy žalobkyně hodlala podílet na veřejné debatě, ale sama do ní aktivně vstoupila.

[53] Postavení žalobkyně je srovnatelné se situací žadatele v již citovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 440/2019-63. V tehdejší případě novinář požadující poskytnutí informací během řízení o žádosti o informace publikoval článek kritizující nezveřejnění informací o platech úředníků. Na tomto základě bylo prokázáno, že o informace žádal jako společenský hlídací pes (bod 35). Nejvyšší správní soud nespatřuje důvody, pro které by měl v případě žalobkyně dospět k odlišným právním závěrům. Ani skutečnost, že žalobkyně (či její předseda) nejsou novináři, nebránila jejímu zapojení do veřejné debaty ve srovnatelné míře. Za skutkových okolností nyní posuzované věci tak krajský soud dospěl ke správnému závěru, že žalobkyně plnila úlohu dozoru veřejnosti, resp. společenského hlídacího psa *ad hoc*, a tedy i kritérium c) bylo v souzené věci naplněno.

[54] Vzhledem k této skutečnosti již nebylo třeba se vyjadřovat k tomu, zda odborová organizace patří k organizacím, které obecně lze pokládat za společenské hlídací psy. V daném případě vedlo k naplnění posuzovaného kritéria konkrétní jednání žalobkyně (prostřednictvím jejího předsedy), nikoli její právní status. Proto stěžovatelovy námitky týkající se toho, zda žalobkyně skutečně vykonává činnost odborové organizace či zda má právo působit u stěžovatele jako zaměstnavatele, nepokládal Nejvyšší správní soud ve shodě s krajským soudem za relevantní, neboť by k totožnému závěru dospěl bez ohledu na právní formu a rozsah oprávnění žalobkyně.

III.1.D Existence a dostupnost informací – kritérium d)

[55] O naplnění poslední podmínky, tedy že informace o mzdě děkana a rektora za požadované období existují a jsou dostupné, nebyl v posuzovaném případě veden spor.

III.2 K námitce zneužití práva

[56] Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda ve věci došlo ke zneužití práva namítanému stěžovatelem v kasační stížnosti. Zneužitím práva se v judikatuře Nejvyššího správního soudu obecně rozumí „*situace, kdy někdo vykoná své subjektivní právo k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti; takovéto chování, jímž se dosahuje výsledku nedovoleného, je jenom zdánlivě dovolené*“ (rozsudek ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004-48, č. 869/2006 Sb. NSS).

[57] Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu představuje zneužití práva jeden z důvodů pro odmítnutí žádosti o informace, přestože jej zákon výslovně nezmiňuje (rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS). Tento závěr aproboval i Ústavní soud (viz např. nález ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. III. ÚS 3339/20, bod 66). Nelze vytvořit taxativní výčet situací, v nichž lze spatřovat zneužití práva. Zneužití práva může spočívat v opakovaném podávání žádosti o informace, které již dříve nebylo vyhověno (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2022, č. j. 10 As 153/2020-43), ale i v podání žádosti s cílem „*poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat*

vůči nim nenávist apod.)“ (rozsudek č. j. 8 As 55/2012-62, bod 91). Zneužití práva ovšem nesmí být jako důvod pro odmítnutí žádosti nadužíváno a k jeho uplatňování je nutno přistupovat restriktivně (rozsudek ze dne 1. 4. 2022, č. j. 1 As 96/2021-43, bod 34; nebo rozsudek ze dne 1. 8. 2022, č. j. 10 As 153/2020-43, bod 17). V posuzované věci spatřuje stěžovatel zneužití práva hned ve třech aspektech daného případu.

III.2.A Skutečný účel žádosti

[58] Zaprvé, podle stěžovatele žádost ve skutečnosti sledovala účel spočívající v rozvrácení kolektivu zaměstnanců fakulty a v poškození či šikaně některých z nich.

[59] Tvrzení, že cílem žalobkyně bylo rozvrátit kolektiv zaměstnanců, je nepodložené a spekulativní. Především však hrozba rozvrácení kolektivu zaměstnanců nemůže být důvodem pro nevyhovění žádosti. Jak uvedl rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, konkrétně v bodě 83, argumenty, dle kterých poskytnutí informací o mzdách „*může na určitém pracovišti vést k závisti a neshodám mezi zaměstnanci či k neklidu v místě, kde dotčená osoba žije, je nutno odmítnout jako účelové (...), ani určování výše mzdy nesmí být v případě, že je placena z veřejných prostředků, založeno na iracionalitě a svévoli a ten, kdo o výši mzdy rozhoduje, musí být schopen se za své rozhodnutí postavit a obhájit je*“.

[60] Námitka, že by mohlo dojít k poškození některých zaměstnanců, se patrně vztahuje k děkanovi a tajemníkovi fakulty, jejichž platy by byly zveřejněny. Smyslem poskytování informací o platech či mzdách ovšem je podrobit nakládání s veřejnými prostředky kontrole prostřednictvím veřejné diskuse, která může být kritická. Jde o nutnou součást debaty o řádném a účelném vynakládání finančních prostředků. Žadatel o informace, který usiluje o vyvolání takové veřejné debaty, tím nesleduje zakázaný účel, ale naopak jediný účel, který je u tohoto typu žádostí podle Ústavního soudu přípustný.

[61] Zejména příjemci finančních prostředků, jakož i ti, kdo o nich rozhodli, mohou být podrobeni kritice, kterou mohou vnímat jako nespravedlivou a působící újmu. Avšak zneužitím práva je až taková jeho realizace, která vede „*k neodůvodněné újmě někoho jiného nebo společnosti*“ (rozsudek č. j. 1 Afs 107/2004-48). Osoby zastávající funkci děkana a tajemníka FBMI ČVUT jsou osoby veřejně činné, které jsou povinny snášet „*větší míru veřejné kritiky než jiní občané*“ [nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03 (N 57/36 SbNU 605)]. V souzeném případě nic nenásvědčovalo tomu, že by tato míra měla být překročena takovým způsobem, že by dotčené osoby již nebyly povinny možnou kritiku snášet. V tomto ohledu tedy nelze dospět k závěru, že by došlo ke zneužití práva.

III.2.B Podání žádosti prostřednictvím žalobkyně jako odborové organizace

[62] Druhá rovina stěžovatelovy argumentace o zneužití práva je založena na názoru, že předseda žalobkyně získal výhodnější právní postavení tím, že žádost podal prostřednictvím žalobkyně, namísto toho, aby ji podal sám jako fyzická osoba. Toto přesvědčení je však chybné. Kdo je žadatelem o informace, bylo v posuzovaném případě relevantní pouze při hodnocení kritéria c), tedy zda se jedná o osobu, která plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. společenského hlídačského psa. Nejvyšší správní soud dospěl ve shodě s krajským soudem k závěru o naplnění této podmínky nikoli z důvodu, že žadatelem byla odborová organizace, nýbrž proto, že z jednání předsedy žalobkyně

pokračování

a jeho mediálního vystupování bylo zřejmé, že informace o odměňování hodlá v případě jejich poskytnutí dále zpřístupnit veřejnosti a prostřednictvím veřejné debaty tím přispět ke kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Byla to tedy osobní aktivita předsedy žalobkyně, na jejímž základě bylo možno učinit závěr o tom, že žalobkyně danou podmínku splňuje. Pokud by předseda žalobkyně podal žádost jako fyzická osoba, bylo by nutno jeho vystupování zhodnotit stejně, protože předseda vystupoval nejen v pozici statutárního orgánu žalobkyně, ale i za svou osobu. Mohl by se tedy těchto okolností dovolávat ve stejné míře. Předseda žalobkyně nezískal výhodnější postavení tím, že žádost podal za žalobkyni, nedosáhl tudíž tímto postupem nedovoleného výsledku. Úvaha o tom, jak by byla žádost posouzena, kdyby ji podal přímo předseda žalobkyně jako fyzická osoba, byla pro vypořádání námitky zneužití práva důležitá. Nejednalo se proto o spekulativní úvahu bez významu pro posuzovanou věc, jak v kasační stížnosti uvádí stěžovatel. Navíc to byl stěžovatel, kdo tvrdil, že se předseda žalobkyně schovává za odborovou organizaci a že je žalobkyně pouhá „zástěrka“.

[63] O právní osobnost, a tedy i právo žádat o informace by žalobkyně přišla až v případě svého zániku. V této souvislosti tedy nebyla pochybením krajského soudu ani zmínka o možném soudním zrušení žalobkyně. Klíčové ovšem je, že výsledek řízení o žádosti o informace by byl stejný, i kdyby žádost podal přímo předseda žalobkyně. V souvislosti s tím, že žádost byla podána za žalobkyni, nebylo získáno žádné zvýhodnění, ani tento postup tedy nelze hodnotit jako zneužití práva.

III.2.C Založení a fungování žalobkyně

[64] Jako třetí důvod stěžovatel namítal zneužití práva v souvislosti se založením žalobkyně a způsobem jejího fungování. Nejvyšší správní soud nepokládá za potřebné se obecně vyjadřovat k otázce, zda zneužití práva vůbec může spočívat v založení určité právnické osoby. V kontextu posuzované věci totiž ani založení, ani způsob fungování žalobkyně k závěru o zneužití práva vést nemohou.

[65] Nejvyšší správní soud připomíná, že postavení odborových organizací se řídí primárně relevantními mezinárodními smlouvami. Platí, že *ustanovení o právnických osobách a spolku se použijí na odborové organizace (...) přiměřeně jen v tom rozsahu, v jakém to neodporuje jejich povaze zástupců zaměstnanců (...) podle mezinárodních smluv, kterými je Česká republika vázána a které upravují svobodu sdružování a ochranu práva svobodně se sdružovat* (§ 3025 odst. 1 občanského zákoníku). Jedním z aspektů práva sdružovat se v odborových organizacích (čl. 27 Listiny) je i právo odborové organizace *organizovat svoji správu*, které je výslovně zaručeno čl. 3 odst. 1 Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 87 o svobodě sdružování a ochraně práva odborově se organizovat, vyhlášené pod č. 489/1990 Sb. (k nutnosti zohledňovat specifický charakter odborových organizací ve světle těchto práv viz obecně rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2007, č. j. 1 As 38/2006-81, č. 1514/2008 Sb. NSS). Z oprávnění organizovat svoji správu plyne i právo odborové organizace zakládat své organizační jednotky, včetně těch, které mají právní osobnost (viz podrobněji usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26. 5. 2020, sp. zn. 27 Cdo 3522/2018, body 20 až 25). Žalobkyně nebyla založena svým pozdějším předsedou, který mohl nanejvýš proces založení iniciovat, nýbrž Vysokoškolským odborovým svazem. Ten založením žalobkyně realizoval právo organizovat svou správu. Stěžovatel ani netvrdí, že by toto právo bylo Vysokoškolským

odborovým svazem zneužito. Námitka, že založení žalobkyně je zneužitím práva, tak zjevně nemůže být úspěšná.

[66] Dále platí, že právo na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny) není navázáno na specifický právní status žadatele ani na žádný zvláštní vztah mezi žadatelem a povinným subjektem. Zákodárce výslovně stanovil, že o informace může žádat *každá fyzická i právnická osoba* (§ 3 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Ani žalobkyně tedy nemusí mít žádný specifický právní status či vztah ke stěžovateli, aby po něm mohla žádat poskytnutí informací.

[67] Otázka, zda je žalobkyně oprávněna působit jako odborová organizace u stěžovatele, tak není z pohledu práva na informace relevantní. Aby odborová organizace mohla působit u konkrétního zaměstnavatele, musí splnit podmínky stanovené v § 286 odst. 3 zákoníku práce, k nimž patří, že *alespoň tři její členové jsou u zaměstnavatele v pracovním poměru*. Podle § 286 odst. 4 zákoníku práce *oprávnění odborové organizace u zaměstnavatele vznikají dnem následujícím po dni, kdy zaměstnavateli oznámila, že splňuje podmínky podle odstavce 3*. Údaje sdělované v oznámení musí odborová organizace i doložit, tedy mimo jiné prokázat, že přinejmenším tři její členové jsou u tohoto zaměstnavatele v pracovním poměru, což nutně neznamená povinnost uvést je jmenovitě (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 2. 2020, č. j. 6 Ads 207/2019-31, bod 11 a násl., podrobněji pak rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 8. 2019, sp. zn. 21 Cdo 641/2018, a rozsudek ze dne 28. 4. 2021, sp. zn. 21 Cdo 863/2021). V posuzované věci nebylo postaveno na jisto, zda žalobkyně těmito požadavkům dostála. To má ovšem vliv pouze na její (pracovněprávní) oprávnění působit jako odborová organizace u stěžovatele. Zneužití práva proto nelze spatřovat v tom, zda žalobkyně má či nemá oprávnění působit jako odborová organizace u stěžovatele. Ze stejných důvodů je bez právního významu také to, zda žalobkyně jako odborová organizace vyvíjí činnost. Možnost žádat o poskytnutí informací totiž není u právnických osob svázána s předmětem jejich činnosti či účelem, ke kterému byly založeny.

[68] Nesprávná je v této souvislosti i argumentace stěžovatele, která nečinnost či účelovost činnosti žalobkyně jako odborové organizace vyvozuje z toho, že žalobkyně nepřijala za své členy osoby, které se o to přihlásily. Vzhledem ke svobodě odborového sdružování totiž obecně platí, že tak jako zaměstnanci mají právo se svobodně rozhodnout, zda do odborové organizace vstoupí či nikoli, mají i odborové organizace právo rozhodovat o tom, kdo bude jejich členem [rozsudek ESLP ve věci *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) proti Spojenému království* ze dne 27. 2. 2007, č. 11002/05, bod 39]. Osoby, které nebyly přijaty do určité odborové organizace, mohou své právo odborově se sdružovat realizovat vstupem do jiné odborové organizace či založením odborové organizace nové. To, že žalobkyně nepřijala určité osoby za své členy, tedy nevypovídá nic negativního o její činnosti.

III.3 Ostatní námitky

[69] Stěžovatel také v kasační stížnosti namítal, že informace o odměňování v akademické sféře jsou citlivé a zasluhují si obdobnou ochranu jako obchodní tajemství. Jejich zveřejnění by totiž podle stěžovatele pokřivilo soutěžní prostředí mezi vysokými školami navzájem a mezi akademickou a soukromou sférou, neboť by usnadnilo „přetahování“ zaměstnanců nabídkami vyšší mzdy a odměňování.

pokračování

[70] Nejvyšší správní soud k tomu konstatuje, že uvedená námitka se netýká ochrany soukromí zaměstnanců, nýbrž ochrany soutěžního prostředí. V tomto případě tedy nejde o střet práva na informace a práva na soukromí, k němuž se vyjadřoval Ústavní soud v platovém nálezu, ale o střet práva na informace a (tvrzeného) veřejného zájmu na utajení informací o odměňování v akademické sféře.

[71] Pokud by takový veřejný zájem skutečně existoval a měl by být důvodem pro omezení práva na informace (čl. 17 odst. 1 Listiny), bylo by možné toto omezení stanovit – tak jako omezení jakéhokoli jiného základního práva – pouze zákonem (čl. 4 odst. 2 Listiny). Žádné zákonné ustanovení ovšem tímto způsobem právo na informace neomezuje, ostatně ani stěžovatel svou argumentaci o žádné ustanovení zákona neopírá. Dotvářet takové omezení jinou cestou není možné, stěžovatelem tvrzený zájem na utajení informací o odměňování v akademické sféře tudíž zjevně nemůže být důvodem pro odepření požadovaných informací.

[72] Nejvyšší správní soud nadto podotýká, že stěžovatel si nesprávně vyložil rozsah ochrany poskytované obchodnímu tajemství, která by dle jeho názoru měla obdobně platit pro mzdy v akademické sféře. I když ochrana obchodního tajemství je důvodem pro odepření poskytnutí informace (§ 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím), za porušení obchodního tajemství se nepovažuje poskytnutí informace o rozsahu a příjemci veřejných prostředků (§ 9 odst. 2 tohoto zákona). To znamená, že ani ustanovení o ochraně obchodního tajemství neumožňují odepřít informace o výši poskytnutých veřejných prostředků a jejich příjemci. I kdyby tedy odměňování v akademické sféře skutečně podléhalo obdobné ochraně jako obchodní tajemství, jak požaduje stěžovatel, znamenalo by to, že tato ochrana stejně nemůže být důvodem pro odepření informace o výši platu a jeho příjemci. Na tyto skutečnosti správně v napadeném rozsudku poukázal již krajský soud, není tedy pravda, že se s touto námitkou nevypořádal.

[73] Zbývá dodat, že rozsudek krajského soudu není vnitřně rozporný, jak namítá stěžovatel. Vnitřní rozpornost stěžovatel spatřoval toliko v tom, že na jednu stranu dle krajského soudu poskytnuté informace nemusí obsahovat osobní údaje děkana a tajemníka fakulty, na druhou stranu je však dle krajského soudu bude možné přiřadit ke konkrétním osobám. To je ovšem naopak posouzení výstižné: i když informace budou zveřejněny beze jmen a jiných osobních údajů děkana a tajemníka, informace o tom, kdo tyto funkce v rozhodné době zastával, lze z veřejných zdrojů zjistit. Proto bylo nutné zabývat se kolizí s jejich právem na ochranu soukromí. Osobní vztahy mezi předsedou žalobkyně a dotčenými osobami či povaha žalobkyně poskytnutí informací nebrání, jak dovodil již krajský soud. To platí i o „hodnocení“ žalobkyně (založení a fungování), které bylo provedeno jak krajským soudem, tak Nejvyšším správním soudem, kteří oba shodně neshledali, že by bylo zneužitím práva.

IV. Závěr a náklady řízení

[74] Na základě všech výše uvedených skutečností Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[75] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého má úspěšný účastník řízení právo na

náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Stěžovatel (osoba zúčastněná na řízení) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Právo na náhradu nákladů řízení nemá ani žalovaný (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2010, č. j. 2 As 15/2009-242, č. 2020/2010 Sb. NSS, z aktuálních např. rozsudek ze dne 4. 8. 2022, č. j. 1 As 14/2022-38, bod 29).

[76] Náhrada nákladů řízení by naopak náležela procesně úspěšné žalobkyni. Ta však nebyla v řízení o kasační stížnosti zastoupena advokátem a neprokázala, že by jí vznikly náklady řízení v souvislosti s úkony, které v řízení učinila (vyjádření ke kasační stížnosti a duplika). Paušální náhradu hotových výdajů ve výši 300 Kč za úkon, kterou žalobkyně požaduje, nelze ve správním soudnictví přiznat účastníkovi nezastoupenému advokátem (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS, body 18 až 21). Nejvyšší správní soud proto rozhodl tak, že se žalobkyni náhrada nákladů nepřiznává.

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

V Brně dne 27. října 2022

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu