



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Faisala Husseiniho a Vojtěcha Šimíčka v právní věci žalobkyně: **Odborová organizace Sluníčko**, Petrušov č. ev. 152, Staré Město, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 936/3, Praha 7, proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 27. 9. 2023, čj. MV-152993-3/SO-2023, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2024, čj. 6 A 127/2023-45,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně požádala Ministerstvo vnitra o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Požadované informace spočívaly v:

- zaslání všech služebních hodnocení, která podepsala Mgr. Z. B. v postavení ředitelky odboru státní služby MV, s odstraněnými všemi informacemi, které umožňují identifikaci hodnoceného úředníka;
- zaslání všech rozhodnutí o platu, která podepsala Mgr. Z. B. v postavení ředitelky odboru státní služby MV, s odstraněnými všemi informacemi, které umožňují identifikaci odměňovaného úředníka.

Závěrem žádosti žalobkyně ještě dodala, že pro ni není podstatná totožnost hodnocených a odměňovaných úředníků. Tyto informace mělo ministerstvo znečitelnit, aby nemohlo žádost odmítnout z důvodu ochrany osobních údajů.

[2] Žádost o zaslání všech služebních hodnocení, která podepsala Mgr. Z. B. v postavení ředitelky odboru státní služby Ministerstva vnitra, žalovaný s odkazem na § 15 odst. 1 ve spojení s § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl. Žalovaný uvedl, že požadované informace neposkytne, neboť na poskytnutí služebního hodnocení státního zaměstnance se vztahuje výjimka podle § 8a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. K žádosti o zaslání všech rozhodnutí o platu, která podepsala Mgr. Z. B. v postavení ředitelky odboru státní služby MV, žalovaný sdělil, že Mgr. B. žádné rozhodnutí o platu nevydala.

[3] Proti rozhodnutí ministerstva (v části, ve které ministerstvo odmítlo vydat služební hodnocení) podala žalobkyně rozklad, který ministr vnitra zamítl.

[4] Proti rozhodnutí o rozkladu poté žalobkyně podala žalobu k městskému soudu. Ten její žalobě vyhověl a rozhodnutí o rozkladu zrušil. Městský soud posuzoval rozhodnutí ministerstva i rozhodnutí o rozkladu společně, neboť ministr ve svém rozhodnutí na rozhodnutí ministerstva navázal a nepatrně jej doplnil a rozvedl. Městský soud především dospěl k závěru, že odmítnutí žádosti je nedostatečně odůvodněno. Městský soud zohlednil, že žalobkyně s totožnými žádostmi uspěla u jiných ministerstev. Pokud Ministerstvo vnitra v nynější věci dospělo k opačnému závěru, tedy že nemůže služební hodnocení poskytnout, mělo svůj odlišný právní názor řádně odůvodnit, což neučinilo. Současně se však městský soud vyjádřil i k věcným závěrům. Ministerstvo podle něj nedostatečně zkoumalo naplnění podmínek § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. S ministerstvem městský soud souhlasí, že služební hodnocení obsahuje osobní údaje, ministerstvo však nezkoumalo další podmínky § 8a odst. 2 zákona. Podle městského soudu nelze označit celé služební hodnocení jako osobní údaj a odmítnout tedy jeho celé poskytnutí; naopak je třeba označit konkrétní části služebního hodnocení obsahující osobní údaje, pro které nelze tyto části poskytnout. Okolnost, že je ze služebních hodnocení možné zjistit, o jaké zaměstnance se jedná, je pro posouzení žádosti ve smyslu § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím nepodstatná, neboť zákon v tomto smyslu žádné omezení poskytnutí informací nestanoví. Konečně městský soud upozornil ministerstvo, že ve svém odůvodnění vycházelo z nepřiléhavé judikatury.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[5] Proti rozsudku městského soudu podalo ministerstvo kasační stížnost.

[6] Podle ministerstva městský soud nesprávně vyložil § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud zejména nezohlednil základní práva garantovaná čl. 7 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod a nehodnotil, zda převažuje veřejný zájem na zpřístupnění služebního hodnocení, nebo naopak zájem na ochraně státních zaměstnanců. Ministerstvo se domnívá, že ne každý dokument nebo informace vzniklá na půdě povinného subjektu spadají pod zákon o svobodném přístupu k informacím. To platí zvláště u dokumentů, které se bezprostředně dotýkají člověka jako jednotlivce, jeho osobnosti, cti a důstojnosti či jeho soukromí.

[7] Dále se ministerstvo vyjádřilo k údajné nepřezkoumatelnosti svého rozhodnutí, se kterou nesouhlasí. Má za to, že postup povinných subjektů je na sobě nezávislý. Zákon o svobodném přístupu k informacím povinným subjektům neukládá koordinovat vyřizování

pokračování

jednotlivých žádostí o informace. Naopak povinné subjekty jsou autonomní a jsou povinny zákon interpretovat samostatně v každém případě s přihlédnutím k obdobným případům a judikatuře. Zde je třeba poznamenat, že dosud neexistuje žádná judikatura týkající se služebních hodnocení státních zaměstnanců a jejich poskytování jako informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Správní rozhodnutí byla podle jeho názoru dostatečně odůvodněna.

[8] Městský soud souhlasil s ministerstvem, že služební hodnocení obsahují osobní údaje. Městský soud však zcela opomněl argumentaci, že v případě služebních hodnocení nejde pouze o osobní údaje, ale v podstatné míře jde o osobnostní práva člověka. Zásah do těchto práv nelze akceptovat (bez ohledu na možnosti, které žadatelům dává zákon o svobodném přístupu k informacím), neboť právo na zachování lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména, právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o osobě nemůže ustoupit právu na informace.

[9] Dále městský soud uvedl, že služební hodnocení mohla být poskytnuta po provedené anonymizaci. Zde ministerstvo namítá, že služební hodnocení obsahují tolik osobních údajů o zaměstnancích, že by fakticky musela být anonymizována celá a jejich poskytnutí by ztratilo smysl. Proto by ani jejich anonymizace neumožnila jejich poskytnutí.

[10] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[11] Úvodem NSS upozorňuje, že skutkově i právně obdobnou věcí se v nedávné době zabýval i jeho první senát, a to v rozsudku ze dne 30. 7. 2024, čj. 1 As 93/2024-26. V nynější věci NSS neshledal žádný důvod, aby věc posoudil odlišně. Z rozsudku prvního senátu NSS proto nyní vyšel a v úplnosti na něj odkazuje.

[12] Městský soud zrušil rozhodnutí ministra vnitra pro jeho nepřezkoumatelnost. Ministerstvo namítá, že jeho rozhodnutí bylo dostatečně odůvodněno. Ani NSS s ministerstvem nesouhlasí.

[13] Již první senát NSS ve svém rozsudku uvedl, že § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví zvláštní pravidlo vůči § 8a odst. 1 téhož zákona. Zatímco podle § 8a odst. 1 zákona *informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*, podle § 8a odst. 2 zákona *povinný subjekt poskytne osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři nebo zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení*.

[14] Povinný subjekt tedy podle § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytne informaci při současném splnění tří zákonných podmínek: 1) musí jít o osobní údaj týkající se 2) zaměstnance veřejné správy a 3) vypovídající o jeho úřední činnosti nebo o jeho funkčním nebo pracovním zařazení (srov. bod 11 rozsudku prvního senátu NSS).

[15] Žalobkyně požadovala po ministerstvu předložení služebních hodnocení podepsaných Mgr. Z. B.. Ministerstvo žádosti nevyhovělo, požadované informace (služební

hodnocení) totiž podle něj nesplnily třetí podmínku § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. V rozhodnutí o rozkladu ministr neodůvodnil, proč služební hodnocení nevypovídá o úřední činnosti nebo o funkčním nebo pracovním zařazení zaměstnance veřejné správy; jen stroze uvedl, že poskytnutí služebního hodnocení by mohlo neúměrně narušit soukromí hodnocených zaměstnanců.

[16] Ostatně stejný závěr vyslovilo i samo ministerstvo, které ve svém rozhodnutí pouze konstatovalo, že služební hodnocení nevypovídá o funkčním nebo pracovním zařazení státního zaměstnance a představuje spíše personální informaci sloužící k internímu řízení (zejména str. 3 až 5 rozhodnutí ministerstva). Tento závěr ministerstvo nijak blíže nerozvedlo, jedná se však o závěr pro nynější věc klíčový. Podle ministerstva se totiž kvůli tomu na služební hodnocení nevztahuje výjimka o poskytnutí osobních údajů podle § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a ministerstvo proto služební hodnocení odmítlo poskytnout.

[17] Nepřezkoumatelná je také úvaha o neposkytnutí služebního hodnocení jako celku s odkazem, že obsahuje údaje týkající se lidské důstojnosti, osobní cti, dobré pověsti a jména. Tyto hodnoty spoluutváří ochranu osobnosti člověka, ale samy o sobě zásadně neospravedlňují odmítnutí žádosti o informace. Ministerstvo se musí zabývat tím, zdali existuje veřejný zájem na poskytnutí určité informace, a pokud zjistí, že ano, pak jej musí poměřit s ochranou osobnosti konkrétního státního zaměstnance (rozsudek ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 12/2015-46, body 24 a 25). Tento postup předpokládá § 8a odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, který umožňuje poskytnout informace týkající se osobnosti člověka, pokud je to v souladu s právními předpisy, zejména s GDPR. Ministerstvo výše popsanou úvahu neučinilo, proto není jeho kasační námitka důvodná.

[18] Konečně se NSS prozatím nemůže vyjádřit k námitce ministerstva, že služební hodnocení obsahují tolik osobních údajů o zaměstnancích, že by fakticky musela být anonymizována celá a jejich poskytnutí by ztratilo smysl. Nejprve je totiž třeba, aby ministerstvo znovu posoudilo, zda služební hodnocení splňuje i třetí podmínku poskytnutí informací podle § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, a svůj závěr řádně odůvodnilo (srov. body [13] až [16] výše). Jak uvedl již první senát NSS – okolnost, že lze ze služebního hodnocení zjistit, o jaké zaměstnance se jedná, není v takovém případě sama o sobě podstatná, neboť § 8a odst. 2 nestanoví v tomto ohledu žádné omezení (bod 12 rozsudku prvního senátu). Nadto NSS vyjadřuje pochyby, že by služební hodnocení jako celek obsahovalo takový počet osobních údajů, že by fakticky muselo být anonymizováno celé. NSS naopak upozorňuje ministerstvo, že žalobkyně již ve své žádosti výslovně souhlasila s anonymizací totožnosti zaměstnanců, o jejichž služební hodnocení se jednalo. Zde je tedy zřejmé, že žalobkyně požadovala poskytnutí služebních hodnocení primárně s ohledem na osobu Mgr. B.; jinak řečeno, kritériem, pro které žalobkyně daná hodnocení požadovala, byla osoba jejich autorky, Mgr. B., nikoli totožnost jednotlivých zaměstnanců, jichž se hodnocení týkala.

[19] Byť NSS nynější kasační stížnost zamítl, čímž se věc vrací do správního řízení před ministra vnitra, považuje NSS za nutné vyjádřit se ještě k postupu městského soudu. Nedostatečné odůvodnění napadeného správního rozhodnutí spatřoval městský soud i v tom, že ministerstvo nevysvětlilo, proč se jeho postoj liší od postoje dvou dalších ministerstev (financí a dopravy), které shodné informace poskytly. NSS však nerozumí

pokračování

tomu, jak k závěru o odlišné správní praxi jiných ministerstev městský soud dospěl. Tato informace neplyne ani ze správního spisu, ani z průběhu řízení před městským soudem. Správní spis neobsahuje listiny o poskytnutí shodných informací Ministerstvem financí či Ministerstvem dopravy a takové údaje neobsahují ani správní rozhodnutí. Před městským soudem se nekonalo jednání a žalobkyně v průběhu soudního řízení předložila pouze jedno služební hodnocení, a to Ministerstva zahraničních věcí, nikoli však ministerstev financí či dopravy. V tomto směru je tedy nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů sám rozsudek městského soudu, neboť městský soud ve svém rozsudku zohlednil závěr, který nemá oporu ve správním ani soudním spisu (k tomu srov. např. již rozsudek NSS ze dne 19. 5. 2009, čj. 1 Azs 20/2009-68). Zároveň NSS dodává, že v situaci, kdy sama žalobkyně v průběhu správního řízení neupozornila žalovaného ani ministra na správní praxi jiných ministerstev (tímto způsobem tedy nijak neargumentovala a zmínila se o tom až v řízení před městským soudem), nelze nyní napadeným rozhodnutím vytýkat, že se s takto nastolenou problematikou nevypořádala, a shledat v tom jejich nepřezkoumatelnost.

[20] Na okraj pak NSS dodává, že pokud chtěl městský soud zvažovat existenci určité správní praxe, musí vzít v potaz, že jde o skutkovou otázku (rozsudek NSS ze dne 20. 8. 2021, čj. 2 As 256/2020-35, bod 24), kterou je potřeba před správními soudy zjišťovat dokazováním (usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 21. 7. 2009, čj. 6 Ads 88/2006-132, č. 1915/2009 Sb. NSS, bod 80). V případě dokazování je třeba nařídit jednání (§ 77 odst. 1 s. ř. s.).

[21] Protože však NSS souhlasí s městským soudem ohledně nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministerstva (srov. body [12] až [18] výše), bylo by nyní procesně neefektivní zrušit pro vytýkaná pochybení rozsudek městského soudu.

IV. Závěr a náklady řízení

[22] NSS tedy uzavírá, že kasační stížnost ministerstva nebyla důvodná, proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.). O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS v souladu s § 60 odst. 1 větou první ve spojení s § 120 s. ř. s. Ministerstvo ve věci nemělo úspěch, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyni v souvislosti s tímto řízením nevznikly žádné náklady.

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

V Brně dne 18. září 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu