



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Lenky Kaniové a soudců Ivo Pospíšila a Michala Bobka v právní věci žalobce: **Ing. L. M.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje**, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **Ing. Z. B.**, zastoupené Mgr. Pavlínou Řehovou, advokátkou se sídlem třída Tomáše Bati 400, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 22. 2. 2023, č. j. KUZZL 19424/2023, sp. zn. KUSP 14343/2023 PŽÚ, v řízení o kasačních stížnostech osoby zúčastněné na řízení a žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 26. 9. 2024, č. j. 29 A 25/2023 – 92,

t a k t o :

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

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a rozsudek krajského soudu

[1] Předmětem sporu je otázka výkladu § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“), podle kterého „[p]ovinný subjekt může odmítnout žádost nebo její část do sedmi dnů ode dne jejího přijetí, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, že cílem žadatele je způsobit nátlak na fyzickou osobu, již se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2“. Nejvyšší správní soud se bude zabývat tím, zda v posuzované věci žalobce vyvíjel nátlak na fyzickou osobu

(osobu zúčastněnou na řízení), který by měl být důvodem pro odmítnutí žádosti žalobce o informace.

[2] Skutkově se jednalo o to, že žalobce se žádostí podle zákona č. 106/1999 Sb. ze dne 6. 1. 2023 domáhal u Magistrátu města Zlína, Městského informačního a turistického střediska (dále jen „povinný subjekt“) sdělení informace, jaký byl v letech 2018 - 2022 základní plat, příplatky a mimořádné odměny Ing. Z. B. (osoby zúčastněné na řízení), která působí u povinného subjektu na pozici vedoucí Odboru informatiky. Povinný subjekt žádost odmítl rozhodnutím ze dne 13. 1. 2023 s odkazem na § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.

[3] Proti rozhodnutí povinného subjektu podal žalobce odvolání, které žalovaný neshledal důvodné. Žalovaný uvedl, že osoba zúčastněná na řízení z titulu své funkce v minulosti osobně řešila několik dřívějších žádostí žalobce týkajících se požadavků na poskytnutí rozsáhlých účetních sestav z účetního softwaru povinného subjektu, a to v podrobné mnoha položkové struktuře. Z nynější žádosti žalobce o informace je zřejmé, že jde o reakci na předcházející postup povinného subjektu, resp. osoby zúčastněné na řízení, která žalobce vyzvala k úhradě nákladů za anonymizaci dříve požadovaných informací. Podle žalovaného nelze při hodnocení věci opomenout povinným subjektem dodatečně doložené facebookové statusy, v nichž žalobce podrobně analyzuje postup povinného subjektu při poskytování jím požadovaných informací. V těchto statusech označuje osobu zúčastněnou na řízení za hloupou a neschopnou, zpochybňuje její odborné i morální vlastnosti. V příspěvku ze dne 16. 8. 2022 mimo jiné žalobce sdělil, že na osobu zúčastněnou na řízení podal trestní oznámení. Dále v příspěvku ze dne 27. 8. 2021 žalobce dovodil, že jsou žadatelům poskytovány nepravdivé informace, navíc mnohdy podmíněné vysokými platbami za vyhledávání, vyjádřeno konkrétně slovy: *„Žadatel je sprostým způsobem okradený a žádnou pravdivou informaci nedostane.“* K tomu dodal, že *„stejně tak se nikdo nedoví, jaké platy, příplatky a mimořádné odměny zaměstnanci povinných subjektů dostávají“*. Proto žalovaný dospěl k závěru, že žalobce dává do souvislosti kvalitu práce úředních osob a jejich postup při plnění pracovních povinností s odměnou, kterou za svou činnost obdrží. Z facebookových statusů žalobce je nade vše pochybnost zjevná, že kritika postupu Ing. Z. B. při vyřizování jeho žádostí o informace vyústila v žádost o poskytnutí výše jejího platu, příplatků včetně mimořádných odměn. Tím chce zjevně svou kritiku vyhrotit a vytvořit tím nátlak na Ing. Z. B.. Povinný subjekt proto dle žalovaného správně žádost žalobce dle § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. odmítl, neboť žalobce nevyužíval možnosti dané tímto zákonem k legitimním účelům, nýbrž je zneužil k vytvoření nátlaku na osobu, jíž se požadovaná informace týká.

[4] Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou, kterou krajský soud shledal důvodnou, a proto napadené rozhodnutí žalovaného i rozhodnutí povinného subjektu zrušil. Zároveň nařídil povinnému subjektu, aby do deseti dnů od právní moci rozsudku žalobci poskytnul požadovanou informaci.

[5] Krajský soud uvedl, že požadované informace jsou podřaditelné pod kategorii vymezenou v § 8b zákona č. 106/1999 Sb., podle něhož povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Dále rekapituloval judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu týkající se poskytování informací o platech

pokračování

a odměnách osob hrazených z veřejných prostředků. Zdůraznil, že před poskytnutím informací o platu a odměnách osob placených z veřejných prostředků vyžádaných žadatelem na základě § 8b zákona č. 106/1999 Sb. je nezbytné provést test proporcionality, v jehož rámci je třeba především 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 posílá doзору veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“, d) informace existuje a je dostupná (viz nálezy sp. zn. IV. ÚS 1378/16). Podle krajského soudu byly v posuzované věci všechny uvedené podmínky splněny.

[6] Přestože § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. předvídá možnost odmítnout žádost o informaci kvůli existenci zneužití práva (konkrétně z důvodu, že se jedná o tzv. šikanózní jednání, jímž by měl žadatel v úmyslu způsobit nátlak na fyzickou osobu), ve vztahu k jeho použití musí být i nadále uplatňován nanejvýš restriktivní přístup. U odůvodnění závěru o zneužití práva je nutno klást nemalý důraz na hodnocení všech okolností dané věci a povahy požadované informace. Povinný subjekt však tomuto požadavku vůbec nedostál, neboť jako důvod odmítnutí žádosti dle § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. uvedl pouze motiv žalobce učinit tuto žádost v reakci na předcházející postup povinného subjektu při vyřizování jeho předešlých žádostí o informace. Žalovaný sice tento nesprávný postup povinného subjektu korigoval, nicméně ani s jeho vysvětlením šikanózního jednání, či úmyslu žalobce vytvořit podanou žádostí nátlak na fyzickou osobu, již se týkají požadované informace, se krajský soud neztotožnil.

[7] Soud sice vyjádřil určité pochopení pro přístup povinného subjektu, resp. žalovaného, a to zejména v kontextu až „hulvátského“ jednání žalobce na jeho facebookovém profilu, vzdalujícího se od pravidel slušného chování (zejména obviňování dotčené osoby z krádeže). Podle jeho názoru se ovšem nemohlo, bez dalšího, jednat o důvod pro odmítnutí žalobcem požadovaných informací. Ačkoliv žalobce sám v podané žalobě opakovaně hovoří o „*nátlaku, který vyvíjí na Ing. Z. B.*“, je třeba vzít v úvahu, že žalobce tento tlak dává do souvislosti se snahou kontrolovat její činnost, aby v rámci výkonu funkce vedoucí odboru jednala „*v souladu se zákonem*“, resp. případně poměřovat výši jejího platu s tím, jakými znalostmi, schopnostmi a dovednostmi dotčená osoba disponuje či jak odpovědně vykonává svou funkci. Krajský soud v této motivaci žalobce neshledal nic natolik závadného, že by z ní bylo možno dovodit zjevnou existenci tzv. šikanózního jednání žalobce. Závěr žalovaného o tom, že získanými informacemi chce žalobce „*zjevně svou kritiku vybrotit a vytvořit tím nátlak na Ing. B.*“ je dle krajského soudu čistě spekulativní, neboť žalobce nikterak výslovně nezmnínil, jak s poskytnutými informacemi naloží. Nicméně ani v tom nelze jednoznačně spatřovat ony prvky tzv. šikanózního jednání. Krajskému soudu dále nebylo zřejmé, v čem konkrétně by měl onen „*nátlak*“ žalobce spočívat, resp. jaké negativní důsledky by poskytnutí požadované informace vyvolalo pro dotčenou osobu. Připomněl přitom judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž ani zveřejnění informací o platech konkrétních osob nelze obecně považovat za zneužití práva na informace (rozsudek NSS ze dne 1. 4. 2022, č. j. 1 As 96/2021 - 43).

II. Obsah kasačních stížností

[8] Osoba zúčastněná na řízení (stěžovatelka) a žalovaný (stěžovatel) podali proti rozsudku krajského soudu kasační stížnosti, oba shodně z důvodů uvedených v § 103

odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Navrhli, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a vrátil věc krajskému soudu k dalšímu řízení. Stěžovatelka se svou kasační stížností rovněž spojila návrh na přiznání odkladného účinku.

[9] Stěžovatelka ve své kasační stížnosti nejprve popsala skutečnosti předcházející nyní posuzované žádosti žalobce o informace. Zdůraznila, že poté, co žalobce dne 27. 12. 2022 vyzvala jménem povinného subjektu k úhradě nákladů na vyhledávání a anonymizaci osobních údajů v cca 11 550 řádkovém seznamu ostatních proplacených plateb za roky 2018 a 2022, podal žalobce povinnému subjektu žádost o kompletní platové údaje stěžovatelky za roky 2018 až 2022, neboť dle jeho názoru bylo možno vyhledávání a anonymizaci provést za 37 minut, což mělo být důkazem stěžovatelčiny „katastrofální neznalosti základů práce s výpočetní technikou“. Stěžovatelka rovněž zjistila, že žalobce na svém facebookovém profilu zveřejňuje příspěvky, v nichž nevybíravým způsobem prezentuje své domněnky v souvislosti s angažováním stěžovatelky při vyřizování jeho žádosti o poskytnutí seznamu veškerých faktur a ostatních plateb proplacených povinným subjektem za období let 2007-2017. Konkrétně v příspěvku ze dne 2. 8. 2021 žalobce uvedl, že stěžovatelka je „hloupá a neschopná, nebo naopak schopná čehokoliv (jakékoliv prasárny)“, a to na základě skutečnosti, že stěžovatele vyzvala k úhradě nákladů za vyhledávání a anonymizaci informací. V příspěvku ze dne 16. 8. 2021 žalobce uvedl, že stěžovatelka se „podepisuje pod lži“. Povinný subjekt přitom žalobci jeho pochybnosti a nejasnosti podrobně vysvětlil.

[10] Konkrétně stěžovatelka namítla, že v důsledku rozsudku krajského soudu bude významným, neproporcionálním, nevratným a zbytečným způsobem zasaženo do jejích práv. Soud postupoval v rozporu s § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., stejně jako v rozporu se zásadou rovnosti, důstojnosti, ochrany soukromí a právem na spravedlivý proces.

[11] V souvislosti s výkladem § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., k němuž doposud prakticky neexistuje konstantní judikatura, stěžovatelka citovala odborné stanovisko Ministerstva vnitra týkající se příslušné změny zákona č. 106/1999 Sb. a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 6. 2024, č. j. 9 As 26/2024 - 44. Podle stěžovatelky nelze dovodit, že by povinné subjekty měly před případným odmítnutím žádosti o informace povinnost šikanózní úmysl žadatele nade vší pochybnost prokázat. Postačuje, že způsobení nátlaku na fyzickou osobu, již se týká požadované informace, lze ve vztahu k nim dovodit, jak správní orgány v posuzované věci učinily. Stejně tak doložily, že animozita žalobce vůči stěžovatelce a nátlak na ni byly dlouhodobé, systematické a cílené. Podání „platové žádosti“ bylo pouze jejich vyústěním.

[12] Krajský soud podle stěžovatelky akceptoval zjevně účelové tvrzení žalobce, že chce jen obecně kontrolovat činnost stěžovatelky, aniž by logicky vysvětlil, jak se má jednání v souladu se zákonem kontrolovat prostřednictvím sdělování výše platu. Účelem žádosti žalobce je ve skutečnosti jeho soukromý a osobně motivovaný zájem (resp. nátlak a ponižování stěžovatelky), nikoliv přispění k diskusi o věcech veřejného zájmu. Nebyly tak naplněny všechny podmínky soudem aplikovaného testu proporcionality. Soud navíc postupoval v rozporu s čl. 17 odst. 5 Listiny, dle něhož jsou povinné subjekty povinny poskytovat informace o své činnosti přiměřeným způsobem. Soud ani nijak nezohlednil,

pokračování

že v jiných soudních řízeních v mezidobí vyšlo najevo, že stěžovatelka při vyřizování žalobcových žádostí o informace postupovala v souladu se zákonem. Stěžovatelce není zřejmé, jak přesvědčivěji by měl povinný subjekt dovodit nátlak na osobu stěžovatelky. Většina zaměstnanců nadto vnímá své platové údaje jako mimořádně citlivou součást svého soukromí.

[13] Obdobně argumentoval i stěžovatel, který je rovněž přesvědčen, že v posuzované věci byly naplněny podmínky pro aplikaci § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Na rozdíl od soudu se stěžovatel domnívá, že zde nastal případ excessu ze strany žalobce, neboť jeho skutečný motiv směřoval výhradně k získání dalších podkladů k veřejné dehonestaci stěžovatelky; jeho zájmem zcela jistě není kontrola hospodaření s veřejnými prostředky. Žalobce patrně nezmění způsob své „hulvátské“ komunikace a využije informaci o platu stěžovatelky spíše k veřejnému „lynči“ nežli ke konstruktivní debatě. Žalobce nesleduje svou žádostí nic jiného, než získání výhody vyvoláním strachu či obav u dotčené osoby, a tím ji přiměje k přístupu odpovídajícímu žalobcově představě o správném dodržování zákonů. Krajský soud tedy záměrně ignoruje podstatné indicie, které reálně nasvědčují nelegitimnímu účelu žalobcovy žádosti o informace.

[14] Oba stěžovatelé upozornili na nesrozumitelnost napadeného rozsudku spočívající v tom, že ačkoliv soud žalobě vyhověl, v bodě [10] odůvodnění rozsudku naopak uvádí, že žaloba není důvodná.

[15] Porušení práva na spravedlivý proces spatřuje stěžovatelka v tom, že povinný subjekt nebyl v souladu s § 34 s. ř. s. vyrozuměn o probíhajícím řízení, ani nebyl vyzván, zda bude uplatňovat svá práva osoby zúčastněné na řízení. Přitom bylo zjevné, že zrušením svého rozhodnutí bude přímo dotčen. Sám žalobce jej přitom označil jako možnou osobu zúčastněnou na řízení.

[16] Stěžovatel považuje za nepřezkoumatelný výrok II. napadeného rozsudku, kterým soud přikázal povinnému subjektu poskytnout žalobci požadované informace. Soud se totiž vůbec nezabýval náležitostmi stanovenými v § 8c zákona č. 106/1999 Sb., zejména tím, zda zpřístupnění informací o výši platů se týká úřední osoby, která je příjemcem veřejných prostředků majících povahu příjmu ze závislé činnosti nebo funkčních požitků podle zákona o daních z příjmů. Soud také neposuzoval, zda tato osoba je či není veřejným funkcionářem, na kterého se vztahují povinnosti podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Není tedy zřejmé, v jakém režimu zákona č. 106/1999 Sb. mají být informace o výši platů Ing. B. zveřejněny, zda v režimu informací o veřejném funkcionáři, tedy bez dalšího dle § 8c odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., nebo v režimu poměřování veřejného zájmu a zájmu na ochraně požadované informace – viz § 8c odst. 1 písm. b) tohoto zákona. Zcela absentuje úvaha soudu o tom, z jakého důvodu na dotčenou osobu aplikoval „platový test“ dle nálezů Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Zároveň soud v rozsudku uvedl, že jsou požadovány informace o platu úřednice ve vedoucí pozici (vedoucí odboru), tedy osoby, u níž je s ohledem na její podíl na výkonu veřejné moci evidentní zájem na transparentnosti jejího odměňování a na jeho kontrole ze strany veřejnosti. V tomto smyslu považoval stěžovatel rozsudek krajského soudu za rozporný a nedostatečně odůvodněný.

III. Vyjádření žalobce ke kasačním stížnostem

[17] Žalobce ve svém vyjádření vysvětlil, že povinný subjekt mu k jeho žádostem neposkytl všechny požadované informace, resp. mu zatajil velké množství jím požadovaných faktur.

[18] Podle žalobce ustanovení § 11a zákona č. 106/1999 Sb. vylučuje možnost kontroly nakládání s veřejnými prostředky. Proto Nejvyššímu správnímu soudu navrhl, aby přerušil jednání a požádal Ústavní soud o vyjádření, jestli je uvedené ustanovení v souladu s čl. 17 Listiny, a dále aby vyčkal na rozsudek 8. senátu Nejvyššího správního soudu ve věci 8 As 279/2023.

[19] Žalobce rovněž navrhl, aby Nejvyšší správní soud zrušil kasačními stížnostmi napadený rozsudek, vrátil věc krajskému soudu a přikázal mu, aby si vyžádal posudek soudního znalce z oboru ekonomika, odvětví účetní evidence. Dále by si soud měl vyžádal informace z bank, které mají informace, jaké platby přišly na účty Ing. Z. B. a Ing. P. B. z účtů povinného subjektu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná. Důvodnost kasační stížnosti posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost **není** důvodná.

[22] Na úvod kasační soud uvádí, že napadený rozsudek splňuje kritéria přezkoumatelnosti, jak je stanovuje setrvalá judikatura (viz např. rozsudky NSS ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, č. 133/2004 Sb. NSS, či ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, č. 787/2006 Sb. NSS). Jeho srozumitelnost významněji nesnižuje ani skutečnost, na kterou upozornili oba stěžovatelé, že soud sice žalobě vyhověl, avšak zároveň v bodě [10] odůvodnění konstatoval, že žaloba není důvodná. Zjevně se totiž jedná o administrativní chybu v psaní, neboť ze zbývajících odůvodnění rozsudku, stejně jako z jeho výroku, je bez pochyb zřejmé, že krajský soud žalobu naopak shledal důvodnou, a z tohoto důvodu také rozhodnutí správních orgánů zrušil. Kasační námitky týkající se nesrozumitelnosti napadeného rozsudku tedy nejsou důvodné.

[23] Dále se kasační soud věnoval otázce, zda bylo v posuzované věci namíste odmítnout žádost žalobce o poskytnutí informace o základním platu, příplatcích a mimořádných odměnách Ing. B. za roky 2018 až 2022 podle § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb.

[24] Nejprve považuje soud za vhodné shrnout obecná východiska podstatná pro výklad uvedeného ustanovení zákona č. 106/1999 Sb. Právo na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny zaručuje – společně se svobodou projevu – každému možnost aktivně vyhledávat nebo být příjemcem informací z nejrůznějších oblastí jeho zájmu a tyto informace šířit. Stát je povinen zdržet se jednání, které by výkon tohoto práva ztěžovalo nebo znemožňovalo, případně jej dodatečně sankcionovalo, ledaže by takovýto zásah v souladu s čl. 17 odst. 4

pokračování

Listiny umožňoval zákon jako opatření nezbytné v demokratické společnosti pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví nebo mravnosti (viz rozsudek NSS ze dne 13. 6. 2024, č. j. 9 As 26/2024 - 44).

[25] Ústavní záruka práva na informace nechrání jen svobodu informace získávat a šířit. Její význam je širší, neboť zahrnuje i odpovídající povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, kterou stanoví čl. 17 odst. 5 Listiny. V tomto smyslu je právo na informace základním prostředkem, kterým může veřejnost kontrolovat činnost veřejné moci a bránit tak jejímu zneužití [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 (N 223/59 SbNU 217), bod 18, ze dne 23. 6. 2015, sp. zn. II. ÚS 577/13 (N 118/77 SbNU 721), bod 20, a ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16 (N 101/85 SbNU 679), body 50 až 52; obecně k významu práva na informace srov. též rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, č. 3155/2015 Sb. NSS, odst. (66) až (72)].

[26] Základním právním předpisem, na jehož základě může kdokoli uplatnit své právo na informace, je zákon č. 106/1999 Sb. Tento zákon neupravuje jen samotné řízení o žádosti o poskytnutí informace, ale také vymezuje, které informace nelze na jeho základě poskytnout. Od těchto výluk je třeba rozlišit odmítnutí žádosti pro zneužití práva.

[27] Nejvyšší správní soud připomíná, že zneužitím práva je „*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. [...] Výkonu práva, který je vlastně jeho zneužitím, [...] soud neposkytne ochranu*“ (rozsudek NSS ze dne 10. 11. 2005, č. j. 1 Afs 107/2004 - 48, č. 869/2006 Sb. NSS, na nějž navázal rozsudek rozšířeného senátu ze dne 16. 10. 2008, č. j. 7 Afs 54/2006 - 155, č. 1778/2009 Sb. NSS, bod 68). Mezi hodnoty materiálního právního státu patří také „*odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem*“. Zákaz zneužití práva je v jistém smyslu „*ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastními právnímu řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává*“ (usnesení rozšířeného senátu ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, bod 28). Obdobně se k zákazu zneužití práva jako krajnímu prostředku řešení právních sporů vyjádřil rozšířený senát v rozsudku ze dne 18. 12. 2018, č. j. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 30).

[28] Zákaz zneužití práva v oblastech práva veřejného i soukromého v minulosti opakovaně zdůraznil také Ústavní soud [např. nálezy ze dne 25. 9. 1996, sp. zn. III. ÚS 83/96 (N 87/6 SbNU 123; 293/1996 Sb.), nebo ze dne 8. 9. 2011, sp. zn. II. ÚS 2013/10 (N 154/62 SbNU 347)]. Za zneužití práva označil například „*jednání, jehož cílem není dosažení účelu a smyslu sledovaného právní normou, nýbrž které je v rozporu s ustálenými dobrými mravy vedeno přímým úmyslem způsobit jinému účastníku újmu či se na jeho úkor obohatit*“ [náleze ze dne 4. 6. 2014, sp. zn. IV. ÚS 3402/13 (N 115/73 SbNU 793), bod 25].

[29] Jedním z příkladů zneužití práva je jednání vymezené v § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., podle kterého může povinný subjekt odmítnout žádost nebo její část tehdy, pokud lze ve vztahu k ní dovodit, že cílem žadatele je způsobit nátlak na fyzickou osobu, již

se týkají požadované informace, pokud nejde o informace podle § 8a odst. 2 (tj. 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).

[30] Ustanovení § 11a bylo vloženo do zákona č. 106/1999 Sb. novelou provedenou zákonem č. 241/2022 Sb., která nabyla účinnosti dne 1. 1. 2023. Jak již poznamenal krajský soud, z důvodové zprávy k návrhu novely tohoto ustanovení vyplývá, že uvedené ustanovení vychází z přístupu dosavadní judikatury (viz rozsudky NSS č. j. 9 Ans 7/2012 - 56 a č. j. 8 As 55/2012 - 62), která i přes absenci výslovného zákonného ustanovení dospěla k možnosti odmítat žádosti žadatelů, u nichž lze dovodit zneužití práva na informace, tedy takové jednání, při němž cílem žadatele není získání informace, ale (zpravidla) zatížení povinného subjektu vyřizováním podání a podnětů žadatele, včetně žádostí o informace. Ustanovení § 11a tak napravuje formální deficit tím, že do zákona zavedlo možnost odmítnutí žádosti pro dva nejtypičtější případy zneužití práva na informace: pokud je dovoditelným cílem žádosti (žádostí) působit nátlak na fyzickou osobu, jíž se požadované údaje týkají [§ 11a odst. 1 písm. a)], nebo nepřiměřenou zátěž povinného subjektu [§ 11a odst. 1 písm. b)]. Příkladem může být situace, kdy byl informační zákon použit jako určitá odvěta ze strany žadatele, který byl s povinným subjektem např. v pracovněprávním sporu. Vždy je však třeba posuzovat každou situaci výlučně individuálně (a proto ani nelze v zákoně podrobnější znaky zneužívání práva na informace definovat).

[31] Nejvyšší správní soud pro úplnost uvádí, že nepovažuje ustanovení § 11a za protiústavní, a neshledal tak ani důvod k předložení věci Ústavnímu soudu, jak mu navrhl žalobce.

[32] Ještě před samotným posouzením, zda se v projednávaném případě jednalo o zneužití práva, a bylo tak namísto aplikovat § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., Nejvyšší správní soud poznamenává, že krajský soud chybně podřadil požadované informace pod kategorii vymezenou v § 8b zákona č. 106/1999 Sb. Podle tohoto ustanovení „*povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky*“. Je však třeba zdůraznit, že novela provedená již zmiňovaným zákonem č. 241/2022 Sb. včlenila do zákona č. 106/1999 Sb. nové ustanovení § 8c nazvané „*Informování o příjmech fyzických osob*“, které obsahuje výslovnou úpravu podmínek přístupu k informacím o platech, mzdách, odměnách a dalších obdobných plněních zaměstnanců či dalších osob vykonávajících činnost pro povinné subjekty. Do účinnosti této novely bylo poskytování takových informací řešeno pouze judikaturou Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu (a tyto informace byly řazeny do kategorie stanovené v § 8b zákona č. 106/1999 Sb., jak nyní učinil krajský soud). Podle důvodové zprávy k zákonu č. 241/2022 Sb. je cílem doplnění tohoto nového ustanovení usnadnění aplikace zákona č. 106/1999 Sb. v této oblasti, jakož i nastavení jasných a srozumitelných pravidel pro žadatele i povinné subjekty. Konkrétně ustanovení § 8c uvádí:

(1) Povinný subjekt poskytne informaci o výši příjmu osoby, které poskytl nebo poskytuje veřejné prostředky mající povahu příjmu ze závislé činnosti nebo funkčních požitků podle zákona o daních z příjmů
a) jako

pokračování

1. veřejnému funkcionáři, na kterého se vztahovaly nebo vztahují povinnosti podle zákona o střetu zájmů,
 2. poradci prezidenta republiky, člena vlády, náměstka člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu, v jehož čele není člen vlády, nebo
 3. členovi svého statutárního, řídicího, dozorčího nebo kontrolního orgánu, anebo b) pokud žadatel prokáže veřejný zájem na poskytnutí informace o výši příjmu této osoby a tento veřejný zájem v jednotlivém případě převažuje nad zájmem na ochraně této informace.
- (2) Informace o výši příjmu podle odstavce 1 se poskytne v rozsahu jméno, příjmení, funkční, pracovní či jiné obdobné zařazení a výše veřejných prostředků, na kterou vznikl nárok, před zdaněním a dalšími povinnými odvody za období podle obsahu žádosti. Při poskytování informace podle věty první se § 5 odst. 3 nepoužije.

[33] Z důvodové zprávy dále vyplývá, že návrh tohoto ustanovení vyšel z nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 a navazující judikatury Nejvyššího správního soudu (rozsudku ze dne 27. 5. 2020, č. j. 2 As 88/2019 - 29 a dalších), které v zásadě připouští – při určité míře zjednodušení – „snadnější“ zpřístupňování informací o čelních představitelích povinných subjektů a „přísnější“ posuzování podmínek zpřístupnění u osob stojících na nižších organizačních stupních u povinného subjektu. Ustanovení § 8c tedy vymezuje v odst. 1 písm. a) určité obecné kategorie, u nichž se informace o platu (odměně apod.) poskytne bez dalšího; u těchto osob existuje silný a zjevný veřejný zájem na zpřístupnění takové informace za účelem obecné kontroly povinného subjektu. Dále odst. 1 písm. b) dopadá na ostatní případy, v nichž se tato informace poskytne na základě přísně provedeného testu proporcionality, jak jej definoval Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

[34] Ustavení § 8 c zákona č. 106/1999 Sb. je účinné od 1. 1. 2023, a uplatní se proto i na nyní posuzovanou žádost o informace, kterou žalobce podal dne 6. 1. 2023. Stěžovatel tedy správně upozornil na to, že krajský soud měl vysvětlit, zda má být platová informace týkající se osoby zúčastněné na řízení poskytnuta v režimu § 8c odst. 1 písm. a) či písm. b). Zároveň je však nutno připustit, že ačkoliv krajský soud chybně poznamenal, že požadovaná informace spadá pod kategorii stanovenou v § 8b (a stanovil povinnému subjektu povinnost poskytnout informaci v souladu s požadavky v § 8b odst. 3), nadále se velmi podrobně zabýval skutečnostmi, zda jsou splněny podmínky pro poskytnutí platové informace týkající se Ing. B. stanovené v nálezu IV. ÚS 1378/16, a důsledně provedl test proporcionality. Postupoval tedy stejně, jako kdyby dospěl k závěru, že požadovaná platová informace nespadá do žádné z kategorií uvedených v § 8c odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., a tedy ji nelze poskytnout bez dalšího, nýbrž se jedná o případ spadající pod § 8c odst. 1 písm. b). S tímto závěrem se Nejvyšší správní soud ztotožňuje a zjevně jej nečiní sporným ani stěžovatel. Pochybení krajského soudu spočívající v nesprávném odkazu na § 8b zákona č. 106/1999 Sb. je tedy spíše formálního charakteru a nepůsobí nezákonnost napadeného rozsudku. Jak již kasační soud uvedl, krajský soud jinak zcela správně posuzoval, zda jsou splněny předpoklady pro poskytnutí platové informace ve smyslu § 8c odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb.

[35] Podle nálezu IV. ÚS 1378/16, bod 125, povinná osoba poskytne žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance, pokud jsou splněny všechny tyto podmínky: a) účelem

vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; **b)** informace samotná se týká veřejného zájmu; **c)** žadatel o informaci plní úkoly či posláním dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“; **d)** informace existuje a je dostupná. Nejvyšší správní soud souhlasí se závěrem krajského soudu, že v posuzované věci byly všechny uvedené podmínky naplněny.

[36] Pokud jde o podmínku **b)**, tu krajský soud srozumitelně vysvětlil tak, že žalobce požadoval informace o platu vedoucí odboru (tedy nikoliv řadového zaměstnance), u níž je s ohledem na její podíl na výkonu veřejné moci evidentní zájem na transparentnosti jejího odměňování a kontrole jejího odměňování ze strany veřejnosti. Toto odůvodnění považuje kasační soud, na rozdíl od stěžovatele, za zcela srozumitelné a logické pro vysvětlení, že se požadovaná informace týká veřejného zájmu. Ostatně toto hodnocení vyplývá z dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu, podle které požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry. Platí, že čím větší kompetence osoba má, tím přirozenější je bez nějakého konkrétnějšího zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole (viz rozsudky NSS ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019 - 29, č. 4044/2020 Sb. NSS, bod 28, či ze dne 1. 3. 2022, čj. 4 As 337/2021 - 33, bod 22).

[37] Kasační soud již v rozsudku ze dne 14. 4. 2022, č. j. 10 As 542/2021 - 99, č. 4346/2022 Sb. NSS, týkajícím se téhož žalobce vysvětlil, že svůj význam při posouzení veřejného zájmu na poskytnutí požadované informace může mít i „váha“, kterou lze přiřadit žadateli o informace. Je-li to například investigativní novinář nebo obecně či lokálně známá osoba, která je „hlídačským psem“ plnícím úkol dozoru veřejnosti, bude tím spíše existovat veřejný zájem na poskytnutí požadované informace. Nejvyššímu správnímu soudu je z jeho předchozí soudní činnosti (srov. např. věci vedené před NSS pod sp. zn. 7 As 71/2018, 9 As 58/2018, atd.) žalobce znám právě jako osoba veřejně upozorňující na nejrůznější problémy, které spatřuje ve veřejném životě ve Zlíně, a to zejména na internetu a Facebooku, což se ukázalo i v nynějším případě. I tato skutečnost tedy nasvědčuje tomu, že se požadovaná informace týká veřejného zájmu.

[38] Nebylo dále sporu o tom, že byla naplněna podmínka **c)** a **d)** testu proporcionality, stěžovatelka však zpochybnila, že by účelem vyžádání informace bylo přispění k diskusi ve veřejném zájmu [podmínka **a)**]. Kasační soud tuto námitku nepovažuje za důvodnou, neboť se ztotožňuje s krajským soudem, že „nátlak“ vyvíjený žalobcem na Ing. B. souvisí s jeho snahou kontrolovat její činnost pramenící z pochybností, zda při vyřizování jeho žádostí o informace postupuje v souladu se zákonem. Konkrétně stěžovatel v žádosti o platovou informaci upozorňoval na nepřiměřeně dlouhý čas, který stěžovatelka v pozici zaměstnankyně povinného subjektu (vedoucí odboru) vyčíslila jako čas potřebný na anonymizaci informací poskytovaných k jeho předchozí žádosti. Žalobce je přesvědčen, že by bylo možno provést anonymizaci mnohem rychleji, a proto upozorňuje na „katastrofální neznalost základů práce s výpočetní technikou Ing. Z. B.“. Z podání žalobce tak lze dovodit, že jeho cílem je poměřit výši platu Ing. B. s tím, jakými schopnostmi a znalostmi disponuje, resp. jak odpovědně vykonává svou funkci. To však dle soudu nelze samo o sobě považovat za závadné, jak se patrně domnívá stěžovatel. Naopak se může jednat o legitimní důvod pro vyžadování platových informací. Skutečnost, že žádost žalobce byla určitým vyústěním kritiky postupu stěžovatelky při vyřizování jeho předchozích žádostí

pokračování

o informace týkajících se hospodaření povinného subjektu, bez dalšího nepředstavuje projev zneužití práva či šikanózního jednání. Podle Nejvyššího správního soudu lze jednání žalobce považovat za kontrolu činnosti povinného subjektu a efektivnosti vynakládání prostředků na odměňování jeho zaměstnanců, která může přispět k diskusi ve veřejném zájmu.

[39] V této souvislosti není zcela podstatná námitka stěžovatelky, že v jiných soudních řízeních vyšlo najevo, že stěžovatelka při vyřizování dřívějších žádostí žalobce o poskytnutí informací nepochybila. Využití práva na informace (v tomto případě v podobě žádosti o poskytnutí platové informace týkající se stěžovatelky) totiž nelze chápat jako sankci, která může postihnout jen ty, kteří se dopustili něčeho protiprávního, resp. postupovali chybně při výkonu své činnosti pro povinný subjekt. Kasační soud v již vzpomínaném rozsudku č. j. 10 As 542/2021 - 99 zdůraznil, že možnost kohokoliv žádat informace o působnosti povinného subjektu včetně informací o osobách, jež jsou příjemci veřejných prostředků, není sankcí. Jedná se o nástroj preventivní kontroly ze strany veřejnosti, která má přispívat k transparentnosti veřejné správy.

[40] Nejvyšší správní soud vzal v úvahu, že forma, jakou žalobce prezentuje svou kritiku povinného subjektu a jmenovitě stěžovatelky ve veřejném prostoru, konkrétně ve svých facebookových příspěvcích, se vymyká pravidlům slušnosti a lze ji nepochybně označit za „hulvátskou“, jak to učinil i krajský soud. V tomto ohledu je do značné míry pochopitelná neochota povinného subjektu poskytovat žalobci požadované informace, nadto informaci o platu stěžovatelky, která je ve většinovém českém společenském kontextu považována spíše za osobní a citlivou informaci. S krajským soudem je však nutno souhlasit v tom, že tyto skutečnosti nemohou být důvodem pro odmítnutí žádosti z důvodu zneužití práva dle § 11a zákona č. 106/1999 Sb., který je namístě použít toliko v krajních a výjimečných případech. Kasační soud neshledal, že by postup žalobce byl skutečně osobně motivovaný proti stěžovateli. Z podkladů, které má soud k dispozici, naopak vyplývá, že žalobce se o stěžovatelku zajímá toliko s ohledem na výkon její činnosti pro povinný subjekt a nemá žádnou soukromou motivaci k poškození její osoby.

[41] Nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované informace, ve smyslu § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., by naopak mohl spočívat například v tom, že by žadatel požadoval informace vztahující se k zaměstnanci povinného subjektu, které přesahují rámec informací o veřejné nebo úřední činnosti nebo o funkčním či pracovním zařazení. Do určité míry by se tak odmítnutí žádosti pro zneužití práva mohlo prolínat z dalšími důvody omezení přístupu k informacím, zejména s ochranou osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů. Vždy by se ale muselo jednat o situace, v nichž by bylo možno dovodit zlý úmysl žadatele poškodit fyzickou osobu, jíž se požadovaná informace týká, spočívající např. v úmyslu tuto osobu vydírat či jí vyhrožovat.

[42] Nejvyšší správní soud tedy dospěl k závěru, že v nyní posuzované věci nelze v jednání žalobce spatřovat šikanózní jednání, resp. dovodit zlý úmysl žalobce svým následným jednáním stěžovatelku poškodit. Ačkoliv žalobcem zvolený urážlivý a nevhodný způsob diskuse by neměl mít místo v kultivovaném veřejném prostředí, nedosahuje míry „nátlaku“ ve smyslu předvídaného § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. Svědčí pouze o úrovni pisatele (žalobce).

[43] K námitce stěžovatelky spočívající v tom, že „šikanózní“ úmysl žadatele informace není nutno pro účely aplikace § 11a odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nade vší pochybnost prokázat, Nejvyšší správní soud uvádí, že samotný text tohoto ustanovení stanoví, že povinný subjekt může žádost nebo její část odmítnout, pokud lze ve vztahu k ní *dovodit*, že cílem žadatele je způsobit nátlak na fyzickou osobu, jíž se týkají požadované informace. Kasační soud ovšem souhlasí se závěrem krajského soudu, že zlý úmysl žadatele poškodit dotčenou osobu je nutno prokázat, resp. dostatečným způsobem doložit (typicky z okolností podané žádosti). V nyní posuzované věci správní orgány sice doložily i vysvětlily, v čem spatřují nátlak žalobce na Ing. B.. Jak však krajský soud správně uzavřel, z těchto podkladů nelze dovodit, že by postup žalobce dosahoval intenzity „šikanózního“ jednání a že by poskytnutí požadované informace mělo pro stěžovatelku výrazně negativní následky. Nejednalo se tak o výjimečný případ, v němž by bylo namísto žádost o informace odmítnout z důvodu zneužití práva. Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že zaměstnanec ve veřejné správě působící na vedoucí pozici (jako nyní stěžovatelka) musí být připraven snést určitou míru veřejné kritiky výkonu své funkce, byť se tato kritika nemusí jevit jako oprávněná (k tomu srov. např. rozsudek NSS č. j. 2 As 88/2019 - 29).

[44] Důvodná není ani kasační námitka, podle níž měl krajský soud vyrozumět povinný subjekt (Magistrát města Zlín) o probíhajícím řízení a vyzvat ho k případnému uplatnění práv osoby zúčastněné na řízení. Nejvyšší správní soud již ve své rozhodovací praxi vyslovil, že správní orgán rozhodující v I. stupni nemůže být osobou zúčastněnou na řízení. Definičním znakem osoby zúčastněné na řízení je totiž to, že byla nějak přímo dotčena ve svých právech a povinnostech (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Správní orgán I. stupně však nemá žádné „subjektivní právo na uplatnění pravomoci“, ostatně již jen samotné práve uvedené spojení je vnitřně rozporné. Na základě těchto úvah judikatura dovodila, že správní orgán I. stupně není účastníkem řízení o žalobě proti rozhodnutí odvolacího správního orgánu (není žalovaným) a nemůže být ani osobou zúčastněnou na tomto řízení. Stejně tak ani není ve smyslu § 102 s. ř. s. oprávněn k podání kasační stížnosti (viz např. usnesení ze dne 30. 5. 2013, č. j. 4 As 77/2013 - 25). Zároveň je nutno připustit, že tyto obecné závěry nelze mechanicky použít na všechny případy. Právě v souvislosti s poskytováním informací dle zákona č. 106/1999 Sb. Nejvyšší správní soud dovodil, že povinné osoby odlišné od státu – právnické či fyzické osoby - mají ve vztahu k poskytování informací vlastní subjektivní práva, a je tak nutno připustit, že by v souvisejícím řízení o žalobě mohly vystupovat v pozici osoby zúčastněné na řízení (viz rozsudek NSS ze dne 4. 2. 2021, č. j. 7 As 257/2020 - 27, a v něm citovaná judikatura). V nyní posuzované věci však povinný subjekt není osobou odlišnou od státu, resp. je správním orgánem představujícím svazek kompetencí určitého typu (což je základní definiční znak správního orgánu – viz usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 5. 2015, č. j. Nad 288/2014 - 58, č. 3257/2015 Sb. NSS, bod 32). Krajský soud proto správně jednal jako s účastníkem řízení s žalovaným, coby nadřízeným orgánem povinného subjektu, a nijak nepochybil, pokud povinný subjekt nevyrozuměl o probíhajícím řízení, ani jej nevyzval, zda bude uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení.

[45] O návrhu stěžovatelky na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti soud nerozhodoval, neboť bez odkladu rozhodl ve věci samé, a otázka odkladného účinku se tak stala bezpředmětnou.

pokračování

V. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud neshledal námitky stěžovatelů důvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnosti jako nedůvodné (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[47] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatelé nemají právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměli úspěch. Žalobce naopak byl ve věci úspěšný. Nejvyšší správní soud však neshledal žádné důvodně vynaložené náklady řízení žalobce, neboť žalobce nebyl v řízení o kasační stížnosti stěžovatele právně zastoupen a náhradu nákladů nepožadoval. Žalobci se proto náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.

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

V Brně dne 7. listopadu 2024

Lenka Kaniová
předsedkyně senátu