



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Martina Kříže, soudce Mgr. Bc. Jana Schneeweise a soudkyně Mgr. Věry Jachurové v právní věci

žalobce: **Mgr. P. Ch.**
zastoupený advokátem JUDr. Petrem Veselým
se sídlem Nerudova 348, Kadaň

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
se sídlem Na Poříčním právu 376, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí ministra práce a sociálních věcí vydaného dne 2. 1. 2024,
č. j. MPSV-2023/181966-513/3

takto:

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

Odůvodnění:

I. Průběh řízení a obsah napadeného rozhodnutí

1. Žalobce se žalobou domáhal zrušení rozhodnutí specifikovaného v záhlaví tohoto rozsudku (dále jen „napadené rozhodnutí“), jímž ministr práce a sociálních věcí (dále jen „ministr“) zamítl rozklad žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2023, č. j. MPSV-2020/126137-331/11 (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“). Prvostupňovým rozhodnutím byla podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 8a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), s čl. 2, 4 a 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů (dále jen „GDPR“) a s § 1, § 5 a § 10 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů odmítnuta žádost žalobce doručená žalovanému dne 21. 6. 2020 (dále jen „žádost“) o poskytnutí jmen autorů výsledné zprávy,

kteřou byl ukončen expertní audit oblasti IT technologií představený na tiskové konferenci dne 15. 4. 2014, tj. o poskytnutí jmen autorů výstupu auditu společnosti APOGEO ESTEEM, a. s. (dále jen „APOGEO ESTEEM“) ze dne 31. 3. 2014 s názvem *„Konzultace a odborné posouzení současného stavu provozu vybraných IS MPSV a poskytovaných ICT služeb vč. doporučení pro zajištění kontinuity“* (dále jen „auditní zpráva“).

2. Soud ze správního spisu zjistil, že žalovaný o žádosti vydával rozhodnutí o jejím odmítnutí, která byla postupně opakovaně na základě žalobcem podaných rozkladů rozhodnutími ministra (či ministryně) rušena a věc byla opakovaně vrácena žalovanému k novému projednání. Jedním z takových zrušovacích rozhodnutí bylo i rozhodnutí ministryně práce a sociálních věcí ze dne 12. 11. 2021, č. j. MPSV-2021/118277-513/3 (dále jen „rozhodnutí ministryně“). Naposledy žalovaný o žádosti rozhodl prvostupňovým rozhodnutím, proti němuž žalobce podal rozklad, o němž ministr rozhodl napadeným rozhodnutím.
3. V odůvodnění napadeného rozhodnutí ministr uvedl, že již dříve byla auditní zpráva žalobci poskytnuta a bylo mu sděleno, že veřejné prostředky byly poskytnuty APOGEO ESTEEM na základě smluvního vztahu mezi žalovaným a touto společností, čímž byl naplněn účel § 8b informačního zákona a práva na informace, kterým je umožnit veřejnosti podílet se na kontrole hospodaření veřejné moci. Jednalo se přitom nesporně o „veřejné prostředky“ ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Okamžikem jejich vyplacení výše uvedené společnosti se však staly tyto prostředky soukromými (nepřetržoval jejich veřejný charakter). Finanční prostředky vyplacené ze strany APOGEO ESTEEM jejím pracovníkům nelze považovat za veřejné prostředky ve smyslu § 8b informačního zákona. Zpracování auditní zprávy přitom nelze považovat za výkon veřejné správy. Žalovaný v prvostupňovém řízení přezkoumatelně provedl test proporcionality a vzal v potaz námitky žalobce. Ten neuvedl žádné konkrétní skutečnosti, z nichž by vyplývalo podezření na korupční či jiné protiprávní jednání při zpracovávání auditní zprávy. Ohledně odkazu žalobce na jeho dříve podaný rozklad ministr zopakoval argumentaci ze svého dřívějšího rozhodnutí o žádosti, že v rozhodnutí ministryně nebyl proveden test proporcionality, pouze byl určen směr, kterým se má žalovaný při dalším rozhodování ubírat a co vše je nutno spolehlivě zjistit, přičemž instanční neposlušnost vyslovená v následném rozhodnutí ministra byla zmíněna především s ohledem na neoslovení dotčených osob (autorů auditní zprávy) ze strany žalovaného. Žalovaný všechny povinnosti vyplývající z posledního rozhodnutí ministra splnil a na základě jeho zjištění vydal prvostupňové rozhodnutí. Vázanost právním názorem odvolacího orgánu přitom není absolutní. Žalovaný rozhodoval na základě doplněného spisového materiálu, přičemž domněnka odvolacího orgánu, že se autoři auditní zprávy zavázali tuto zpracovat pro orgán veřejné moci, se ukázala nepřesnou (neboť tak učinila APOGEO ESTEEM). Toto upřesnění skutkového stavu lze považovat za dostatečný důvod pro odchýlení se od dříve vysloveného právního názoru obsaženého v rozhodnutí ministryně.

II. Obsah žaloby

4. Žalobce v prvním žalobním bodě namítl, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť rozkladová komise nebyla složena v souladu s § 152 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jelikož v ní jako odborníci

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

rozhodovali bývalí pracovníci žalovaného (případně jemu podřízených orgánů), přičemž se nejednalo o odborníky a podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) měl žalovaný doložit, že se o odborníky jedná. Rozkladová komise tedy nesplňovala požadavky dané Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) a došlo k porušení práva žalobce na zákonného soudce.

5. Ve druhém žalobním bodě žalobce namítl, že žalovaný za vypracování auditní zprávy zaplatil společnosti APOGEO ESTEEM, přičemž lze předpokládat, že tato společnost zaplatila svým subdodavatelům. Proto by jména dvou hlavních autorů auditní zprávy měla být s ohledem na § 8b či § 8a informačního zákona poskytnuta. Soulad s GDPR je dán splněním podmínek uvedených v jeho čl. 6 odst. 4, přičemž zákonnost je dána informačním zákonem a nutnost požadavkem na realizaci kontroly veřejné správy v případě mnohamiliardové důležité zakázky (z tohoto důvodu je navíc přímo aplikovatelný čl. 10 Úmluvy). Žalobce dále odkázal na § 2 písm. e) zákona o finanční kontrole s argumentací, že hlavní autoři auditní zprávy jsou příjemci veřejných prostředků v širším smyslu, a aplikuje se tedy § 8b informačního zákona. V tomto kontextu je vadný i provedený test proporcionality, jelikož ten byl pro dané ustanovení vyřešen již zákonodárcem. Jméno a příjmení přitom bez dalšího nejsou osobními údaji.
6. Podle třetího žalobního bodu napadené rozhodnutí nerespektuje závazný právní názor vyslovený v rozhodnutí ministryně (jenž neshledal závadným ani Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 15. 2. 2024, č. j. 15 A 98/2022-46 a dokonce jím ministra zavázal), z něž je zřejmé, že neposkytuje prostor požadovanou informaci nevydat, přičemž takový postup by představoval libovůli. Rozhodnutí ministryně přitom bylo vydáno na základě stejných (nezměněných) skutkových zjištění jako napadené rozhodnutí, případně změna právního názoru nebyla řádně odůvodněna či zjištěn stav tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti.
7. Podle čtvrtého žalobního bodu měl žalovaný požadovanou informaci poskytnout podle § 8a informačního zákona, jelikož dva hlavní autoři vypracovali auditní zprávu o stavu IT systémů pro výplatu sociálních dávek. V rozhodné době tedy (materiálně) působili jako funkcionáři veřejné správy, neboť vykonávali veřejnou správu na pokyn žalovaného a byli jím placeni. Audit je standardní součástí veřejné správy.

III. Vyjádření žalovaného

8. Žalovaný ve vyjádření k žalobě soudu navrhl, aby žalobu zamítl. Ve vztahu k prvnímu žalobnímu bodu citoval z komentářové literatury s tím, že ani tvrzená neodbornost členů rozkladové komise nemůže představovat nezákonnost napadeného rozhodnutí, přičemž žalobcem zmiňovaná judikatura ESLP není přílehlavá. Napadené rozhodnutí bylo vydáno ministrem, nikoli rozkladovou komisí a žalobcem namítané skutečnosti nezpůsobují nezákonnost napadeného rozhodnutí.
9. K dalším žalobním bodům žalovaný nad rámec argumentace obsažené v napadeném rozhodnutí uvedl, že jsou pouhou spekulací. Neposkytnutí požadované informace nebylo motivováno snahou zakrýt korupci, ale dodržením předpisů upravujících ochranu osobních údajů, přičemž poskytovat osobní údaje podle informačního zákona lze jen na základě některého právního důvodu zakotveného v čl. 6 GDPR. Za příjemce veřejných prostředků nelze považovat další subjekty, k nimž měla APOGEO ESTEEM povinnost nějakého plnění. V opačném případě by se ad absurdum mohli stát příjemci veřejných prostředků postupně všichni. Ministr se všemi rozhodnými skutečnostmi zabýval a své závěry odůvodnil.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

IV. Replika žalobce

10. Žalobce v replice k vyjádření žalovaného k prvnímu žalobnímu bodu poukázal na rozhodnutí ministra ze dne 14. 5. 2024, č. j. MPSV-2021/183099-513/8, které bylo podle žalobce evidentně vydáno na základě doporučení jiného senátu rozkladové komise, a v němž ministr výslovně konstatuje, že souhlasí s právním názorem vysloveným v rozhodnutí ministryně, tedy přesně s tím názorem, který současně napadené rozhodnutí považuje za vadné. Takový postup je nestandardní a svědčí o vnitřní nekonzistenci v rozkladové komisi, což vzbuzuje otázky o správnosti jejího složení a způsobilosti jejích členů. Žalovaným citovaná komentářová literatura se odvolává na rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014, č. j. 29 A 37/2013-71, který ale jen tvrdí, že správní úřad nemá zákonnou povinnost ve smyslu informačního zákona uchovávat informace o vzdělání a odborné praxi externích členů rozkladové komise. Zmíněný rozsudek ani komentářová literatura netvrdí nic o tom, že v určitých případech bude muset správní úřad tyto informace použít, aby dokázal zákonnost svého postupu.
11. Žalovaný dle mínění žalobce nereagoval na to nejdůležitější, a sice na procesní neposlušnost. V daném řízení již bylo žalovanému rozhodnutím ministryně přikázáno, aby požadované informace poskytl, jelikož zájem veřejnosti na informace převáží nad zájmem na soukromí dotčených osob.

V. Posouzení věci Městským soudem v Praze

12. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí včetně řízení, které jeho vydání předcházelo. V souladu s § 75 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) přitom vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu.
13. Při rozhodování o žalobě soud vycházel z následující právní úpravy:
14. Podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, jestliže odvolací správní orgán dojde k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné, napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán; proti novému rozhodnutí lze podat odvolání.
15. Podle § 152 odst. 2 správního řádu o rozkladu rozhoduje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu.
16. Podle § 152 odst. 3 správního řádu návrh na rozhodnutí podle odstavce 2 předkládá ministrovi nebo vedoucímu jiného ústředního správního úřadu rozkladová komise. Rozkladová komise má nejméně 5 členů. Předsedu a ostatní členy rozkladové komise jmenuje ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu. Většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu. Ustanovení § 14 a 134 platí obdobně s tím, že rozkladová komise může jednat a přijímat usnesení v nejméně pětičlenných senátech a že většina přítomných členů musí být odborníci, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.
17. Podle § 8a odst. 1 informačního zákona informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

18. Podle § 8a odst. 2 informačního 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.
19. Podle § 8b odst. 1 informačního zákona povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.
20. Podle § 15 odst. 1 informačního zákona, pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti, nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží.
21. Podle § 2 písm. e) zákona o finanční kontrole se pro účely tohoto zákona rozumí osobou povinnou spolupůsobit při výkonu finanční kontroly právnická nebo fyzická osoba podílející se na dodávkách zboží nebo služeb hrazených z veřejných výdajů nebo z veřejné finanční podpory.
22. Podle § 2 písm. g) zákona o finanční kontrole se pro účely tohoto zákona rozumí veřejnými prostředky veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a).
23. Podle čl. 4 odst. 1 GDPR se pro účely tohoto nařízení rozumí „osobními údaji“ veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě (dále jen „subjekt údajů“); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby.
24. Podle čl. 4 odst. 2 GDPR se pro účely tohoto nařízení rozumí „zpracováním“ jakákoliv operace nebo soubor operací s osobními údaji nebo soubory osobních údajů, který je prováděn pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromáždění, zaznamenání, uspořádání, strukturování, uložení, přizpůsobení nebo pozměnění, vyhledání, nahlédnutí, použití, zpřístupnění přenosem, šíření nebo jakékoliv jiné zpřístupnění, seřazení či zkombinování, omezení, výmaz nebo zničení.
25. Podle čl. 5 odst. 1 písm. b) GDPR osobní údaje musí být shromažďovány pro určité, výslovně vyjádřené a legitimní účely a nesmějí být dále zpracovávány způsobem, který je s těmito účely neslučitelný; další zpracování pro účely archivace ve veřejném zájmu, pro účely vědeckého či historického výzkumu nebo pro statistické účely se podle čl. 89 odst. 1 nepovažuje za neslučitelné s původními účely („účelové omezení“).
26. Podle čl. 6 odst. 1 GDPR je zpracování zákonné, pouze pokud je splněna nejméně jedna z těchto podmínek a pouze v odpovídajícím rozsahu:
 - a) subjekt údajů udělil souhlas se zpracováním svých osobních údajů pro jeden či více konkrétních účelů;
 - b) zpracování je nezbytné pro splnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro provedení opatření přijatých před uzavřením smlouvy na žádost tohoto subjektu údajů;
 - c) zpracování je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje;

- d) zpracování je nezbytné pro ochranu životně důležitých zájmů subjektu údajů nebo jiné fyzické osoby;
- e) zpracování je nezbytné pro splnění úkolu prováděného ve veřejném zájmu nebo při výkonu veřejné moci, kterým je pověřen správce;
- f) zpracování je nezbytné pro účely oprávněných zájmů příslušného správce či třetí strany, kromě případů, kdy před těmito zájmy mají přednost zájmy nebo základní práva a svobody subjektu údajů vyžadující ochranu osobních údajů, zejména pokud je subjektem údajů dítě.

27. Podle čl. 6 odst. 4 GDPR, pokud zpracování pro jiný účel, než pro který byly osobní údaje shromážděny, není založeno na souhlasu subjektu údajů nebo na právu Unie či členského státu, který v demokratické společnosti představuje nutné a přiměřené opatření k zajištění cílů uvedených v čl. 23 odst. 1, zohlední správce v zájmu zjištění toho, zda je zpracování pro jiný účel slučitelné s účely, pro něž byly osobní údaje původně shromážděny, mimo jiné:

- a) jakoukoli vazbu mezi účely, kvůli nimž byly osobní údaje shromážděny, a účely zamýšleného dalšího zpracování;
- b) okolnosti, za nichž byly osobní údaje shromážděny, zejména pokud jde o vztah mezi subjekty údajů a správcem;
- c) povahu osobních údajů, zejména zda jsou zpracovávány zvláštní kategorie osobních údajů podle článku 9 nebo osobní údaje týkající se rozsudků v trestních věcech a trestných činů podle článku 10;
- d) možné důsledky zamýšleného dalšího zpracování pro subjekty údajů;
- e) existenci vhodných záruk, mezi něž může patřit šifrování nebo pseudonymizace.

28. Po provedeném řízení dospěl soud k závěru, že žaloba není důvodná.

29. První žalobním bod se týkal složení rozkladové komise (resp. jejího senátu). K tomu soud uvádí, že návrhem rozkladové komise ve smyslu § 152 odst. 3 správního řádu nebyl ministr vázán

(mohl rozhodnout i v rozporu s ním), neboť rozkladová komise je pouze jeho poradním orgánem. Z ustanovení § 152 odst. 2 správního řádu i z napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že právě ministr byl tím, kdo závazně rozhodoval o žalobcově rozkladu, tedy o jeho právech (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2016, č. j. 7 As 108/2015-96, a ze dne 31. 8. 2009, č. j. 8 Afs 74/2007-140). Pokud jde o zmínku, že většinu rozkladové komise tvoří odborníci, kteří nejsou zaměstnanci zařazení do ústředního správního úřadu, soud odkazuje na právní větu rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 19. 12. 2014, č. j. 29 A 37/2013-71: *„posouzení odbornosti coby předpokladu pro členství v rozkladové komisi je plně v kompetenci ministra nebo vedoucího jiného ústředního správního úřadu, jehož vyhrazenou pravomocí je jmenování členů rozkladové komise podle § 152 odst. 3 správního řádu z roku 2004. Správní orgán tak nemá povinnost shromažďovat či případně i uchovávat informace o nejvyšším dosaženém vzdělání a relevantní odborné praxi členů rozkladové komise.“* Právě citovaný závěr byl kromě odborné literatury zmíněné žalovaným v reakci na žalobní námitku týkající se složení rozkladové komise aprobevován i v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 4. 2018, č. j. 10 A 60/2016-44. Právní předpisy bližší podrobnosti ohledně odbornosti členů rozkladové komise nestanoví. Je tak výlučně na osobě, která je jmenuje, tj. na ministrovi, aby naplnění kritéria odbornosti při výběru členů

svého poradního orgánu vyhodnotil dle vlastního uvážení, přičemž soudu nepřisluší takto provedené posouzení zpochybňovat a zakládat na něm nezákonnost rozhodnutí o rozkladu. Z téhož důvodu není ministr povinen odbornost členů rozkladové komise zpětně dokládat. K obecnému a ničím nepodloženému tvrzení žalobce, že v rozkladové komisi rozhodují jako odborníci „bývalí pracovníci ministerstva, popř. jeho pořízených orgánů, po odchodu do důchodu“, soud podotýká, že i kdyby tomu tak skutečně bylo, nezakládala by tato skutečnost rozpor se zákonem. V § 152 odst. 3 správního řádu se hovoří o odbornících, kteří nejsou zaměstnanci zařazenými do ústředního správního úřadu. Jmenování bývalých zaměstnanců je tedy obecně přípustné, jelikož tito se již nenachází ve vztazích služební nadřízenosti a podřízenosti v rámci daného ústředního správního úřadu. V konkrétním případě lze pochybnosti o nestrannosti konkrétního člena rozkladové komise řešit jeho vyloučením pro pochybnosti o nepodjatosti ve smyslu § 14 správního řádu; námitku podjatosti nicméně žalobce v řízení o rozkladu ani v žalobě neuplatnil. Soud má dále za to, že složení rozkladové komise nebylo v rozporu s právem na zákonného soudce ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy včetně související judikatury ESLP. Jak již bylo uvedeno shora, zákonné požadavky na složení rozkladové komise byly dodrženy a o rozkladu závazně rozhodl ministr, nikoli rozkladová komise. Kromě toho „právo na zákonného soudce je jednou ze záruk nezávislého a nestranného soudního rozhodování, nikoli rozhodování ve správním řízení před správními orgány“ (rozsudek Městského soudu ze dne 3. 8. 2022, č. j. 18 A 112/2021-40). Už jen proto nelze při posouzení žalobcova případu považovat za přílehlavý jím zmíněný rozsudek ESLP ve věci *Guðmundur Andri Ástráðsson proti Islandu*, který se zabýval nedostatky v procesu jmenování soudce. Námitka podle prvního žalobního bodu tedy není důvodná.

30. Dále se soud zabýval námitkou, že jména hlavních autorů auditní zprávy měla být žalobci poskytnuta podle § 8b odst. 1 informačního zákona, neboť šlo o příjemce veřejných prostředků. Žalovaný a ministr přitom poskytnutí informace odmítli mimo jiné s odkazem na § 8a odst. 1 informačního zákona. Ke vztahu zmíněných ustanovení soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že podle § 8b odst. 1 informačního zákona „povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Toto ustanovení představuje zákonnou výlukou z obecného pravidla obsaženého v § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož 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.“ (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2015, č. j. 8 As 24/2015-38). K posouzení, zda bylo v nyní projednávané věci na místě aplikovat § 8b odst. 1 informačního zákona, tedy zda hlavní autory auditní zprávy lze označit za osoby, kterým žalovaný poskytl veřejné prostředky, soud považuje za podstatné vyjasnit, jaký je účel daného ustanovení. K tomu se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, v němž vyslovil, že „je jím v první řadě kontrola veřejné moci prostřednictvím možnosti získat informace o nejrůznějších okolnostech jejího fungování v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky. (...) Hlavní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy dát procesní prostředek k tomu, aby se každý jednotlivec mohl v míře, v jaké se pro to rozhodne, podílet na kontrole hospodaření veřejné moci tím, že se informuje, jakým způsobem vynakládá veřejná moc prostředky v oblasti, která tazatele zajímá.“ Následně se v citovaném rozsudku uvádí, že „je za příjemce veřejných prostředků třeba považovat i jakékoli jiné osoby [než zaměstnance placené z veřejných prostředků, jichž se daný rozsudek konkrétněji týkal – poznámka soudu] placené za svoji činnost nejrůznější povahy z veřejných

prostředků, ať již je právním důvodem jejich odměny jakýkoli soukromoprávní titul (např. dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, příkazní smlouvy, licenční a podobné smlouvy, smlouvy o dílo, nejrozumnější inominátní smlouvy aj.). Na tomto závěru nic nemění ani soukromoprávní povaha jejich právního vztahu se zaměstnavatelem. (...) Pojem „příjemce“ je tak obecný, jak jen může být - zjevně ve svém běžném jazykovém významu zahrnuje všechny formy, jakými mohou veřejné prostředky „přibýt“ určité osobě.“

31. Výše uvedené lze shrnout tak, že účelem dotčené právní úpravy je zajištění veřejné kontroly nad hospodařením s veřejnými prostředky veřejnou mocí. Takovým hospodařením lze rozumět zejména poskytování finančních prostředků, kdy jsou tyto „odepsány“ z veřejného rozpočtu ve prospěch jiné osoby. Z právě popsanych východisek vyplývá, že k naplnění popsaneho účelu v nyní projednávané věci postačilo poskytnutí samotné (anonymizované) auditní zprávy a identifikování osoby (APOGEO ESTEEM), která ji pro žalovaného na základě uzavřeného soukromoprávního závazku zpracovala a které za to „přibýly“ veřejné prostředky z veřejného rozpočtu (v tomto rámci s nimi žalovaný hospodařil). Lze souhlasit s argumentem ministra, že od toho okamžiku již žalovaný nemohl disponovat s poskytnutým prostředky jakkoli ovlivnit (a to ani v tom smyslu, zda budou dále poskytnuty autorům auditní zprávy), a tedy s nimi dále hospodařit. Jinými slovy řečeno, předmětné prostředky se jejich poskytnutím společností APOGEO ESTEEM staly soukromými a jejich další osud již nelze považovat za hospodaření veřejné správy, které by bylo žádoucí podrobit veřejné kontrole za pomoci § 8b odst. 1 informačního zákona. S právě uvedeným výkladem koresponduje i samotné znění zákonného ustanovení. Podle něj se údaje poskytují o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky. Žalovaný autorům auditní zprávy za její zpracování veřejné prostředky neposkytl, z čehož plyne, že znalost jejich osobních údajů nemůže nijak přispět ke kontrole hospodaření veřejné správy. Hlavní autory auditní zprávy zkrátka v daném kontextu nelze považovat za osoby, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky, a proto ani nebylo možné jejich jména žalobci poskytnout s odkazem na § 8b odst. 1 informačního zákona. Na tom nic nemění ani odkaz žalobce na § 2 písm. e) zákona o finanční kontrole. Ten definuje osobu povinnou spolupůsobit při výkonu finanční kontroly, a to pro účely vymezení jejího postavení v rámci finanční kontroly prováděné ze strany orgánů veřejné správy. To představuje zcela jiné okolnosti, než za jakých je zmíněn příjemce veřejných prostředků podle § 8b odst. 1 informačního zákona.
32. Správní orgány tedy postupovaly v souladu se zákonem, pokud svá rozhodnutí opřely o § 8a odst. 1 informačního zákona. Soud přitom souhlasí s žalobcem, že jméno a příjmení fyzické osoby samo o sobě zásadně nelze považovat za osobní údaj, nicméně je vždy třeba zkoumat okolnosti daného případu, za nichž má být jméno a příjmení poskytnuto (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 1. 2022, č. j. 6 As 1/2021-34). V nyní posuzované věci by bylo možné požadovaná jména a příjmení spojit s autorstvím auditní zprávy, činností těchto osob pro APOGEO ESTEEM a zřejmou skutečností, že vykonávají auditorskou činnost. Lze se důvodně domnívat, že na základě těchto okolností by bylo možné poskytnutá jména a příjmení přiřadit ke konkrétní osobě, a jednalo by se tak o informace o identifikovatelné fyzické osobě, což naplňuje definici osobních údajů podle čl. 4 odst. 1 GDPR, jimž je poskytována právní ochrana. Pokud jde o poukazy žalobce na významnost auditní zprávy, soud odkazuje na test proporcionality provedený žalovaným (str. 8 a 9 prvostupňového rozhodnutí). Žalobce provedený test proporcionality potvrzený napadeným rozhodnutím nijak konkrétně v žalobě nerozporoval (pouze uvedl, že je vadný, jelikož jej pro účely § 8b informačního zákona vyřešil přímo zákonodárce; nicméně soud již výše vysvětlil, že § 8b informačního zákona v dané věci použít nelze). Požadavek na efektivní

kontrolu fungování veřejné správy a jejího hospodaření s veřejnými prostředky byl uspokojivě naplněn poskytnutím anonymizované auditní zprávy a identifikací APOGEO ESTEEM jako příjemce veřejných prostředků. Poskytnutí jmen a příjmení autorů auditní zprávy k naplnění daného účelu nepřispívá do té míry, aby zájem na něm převážil nad ochranou jejich soukromí a osobních údajů. Ke zmínce žalobce o přímé aplikaci čl. 10 odst. 1 Úmluvy, který zahrnuje i právo přijímat a rozšiřovat informace bez zasahování státních orgánů, soud podotýká, že z tohoto článku bez dalšího nevyplývá pozitivní závazek veřejné moci poskytovat jednotlivcům požadované informace. Kromě toho čl. 10 odst. 2 Úmluvy umožňuje výkon tohoto práva zákonem podmínit či omezit mimo jiné z důvodu ochrany pověsti a práv jiných nezbytné v demokratické společnosti (podobně je koncipováno i právo na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod), což je přesně případ omezení či podmínění práva na informace podle ustanovení § 8a odst. 1 informačního zákona, jež bylo aplikováno v nyní posuzované věci. Ani námitky obsažené ve druhém žalobním bodě tudíž nejsou důvodné.

33. Ve třetím žalobním bodě žalobce namítal nezákonnost napadeného rozhodnutí z důvodu nerespektování závazného právního názoru vysloveného v rozhodnutí ministryně (přičemž toto rozhodnutí bezprostředně nepředcházelo vydání prvostupňového rozhodnutí). K tomu žalobce odkázal na část odůvodnění rozhodnutí ministryně, v němž se uvádí, že *„stěžejní okolností v celé věci je proto skutečnost, že auditní zpráva byla hrazena z veřejných prostředků, což je nezpochybnitelné. Potom by v zásadě mělo ustoupit právo na ochranu osobních údajů právu na informace dle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Nebledě na skutečnost, že zveřejněním jmen realizačního týmu (dvou osob) by nemělo dojít k žádné újmě na jejich osobnostních právech. Dá se říci, že pokud se zavázali autoři zpracovat auditní zprávu pro organ veřejné moci (a tato zpráva byla zpracována v souvislosti s výkonem působnosti svěřené ministerstvu právními předpisy, v obecné rovině vychází z kompetenčního zákona), a tato skutečnost jim byla od počátku známa, v jejich přiznaném autorství by bylo možné spatřovat jakési konkludentní vyjádření souhlasu k případnému poskytnutí informace 3. osobě o tom, že jsou zpracovateli dané studie. Poskytnutí alespoň 2 jmen členů realizačního týmu by nová také korespondovalo s požadavkem účastníka řízení, který s postupem času uznává, že by jeho zájem byl alespoň na poskytnutí jmen hlavních osob, resp. vedoucích pracovníků. Sice platí, že orgány či osoby vykonávající státní správu nebo územní samosprávu nesmějí zveřejňovat či na žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytovat osobní údaje, které získaly v souvislosti s výkonem statní správy nebo územní samosprávy bez souhlasu subjektu údajů, není-li zvláštním právním předpisem stanoveno jinak, resp. neobsahuje-li zvláštní právní předpis vlastní úpravu zveřejňování informací včetně osobních údajů. To však není tento případ a tento argument nemůže obstát, a to právě s ohledem na to, že zpracování auditní zprávy bylo prokazatelné hrazeno z veřejných prostředků.“*
34. Žalobci lze přisvědčit do té míry, že z právě citované pasáže jasně vyplývá názor ministryně, že právo na ochranu osobních údajů hlavních autorů auditní zprávy má v daném případě ustoupit právu na informace podle § 8b informačního zákona, a to vzhledem ke skutečnosti, že zpracování auditní zprávy bylo hrazeno z veřejných rozpočtů. Z odůvodnění rozhodnutí ministryně (viz zejm. jeho str. 3) je přitom zřejmé, že ministryně citované závěry vyslovila s vědomím skutečnosti, že smluvní závazek na provedení auditu žalovaný uzavřel s APOGEO ESTEEM a nikoli s autory auditní zprávy. V tomto ohledu k žádnému novému skutkovému zjištění ve správním řízení po vydání rozhodnutí ministryně nedošlo.

35. Soud nicméně považuje za vhodné citovat z rozsudku ze dne 27. 4. 2020, č. j. 1 As 492/2019-40, v němž Nejvyšší správní soud konstatoval, že „správní orgán I. stupně se skutečně odchýlil od závazného právního názoru žalovaného a jeho rozhodnutí – stejně jako následující rozhodnutí žalovaného – bylo pro stěžovatele překvapivé. Krajský soud k této otázce správně uvedl, že popsany stav nelze z hlediska ochrany legitimního očekávání účastníka řízení považovat za žádoucí. Nejvyšší správní soud se však shodně s krajským soudem domnívá, že žalovaný dostatečně přesvědčivě vysvětlil důvody pro revizi svého právního názoru, a že změna jeho původně nesprávného názoru byla v souladu se zásadou legality a požadavkem souladu s veřejným zájmem. Jak patřičně zdůraznil krajský soud, napadené rozhodnutí se nedotýká pouze práv stěžovatele, ale rovněž práv osoby zúčastněné na řízení“. Tomuto pojetí odpovídá i názor zastávaný v rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 10. 10. 2018, č. j. 15 A 128/2016-51, podle nějž z § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu plyne, že „pokud správní orgán I. stupně v konkrétní právní věci nerespektuje závazný právní názor, zpravidla se dopustí závazného porušení citovaného ustanovení správního řádu. Takovým rozhodnutím dotčený účastník řízení má však vždy právo podat odvolání a takové pochybení namítat. Odvolací orgán pak má několik možností, jak s tímto rozhodnutím naložit. Předně a obvykle může uvedené rozhodnutí zrušit, což lze zcela jasně dovodit z § 90 odst. 1 písm. a) správního řádu, a vynutit si tak respektování svého právního názoru správním orgánem I. stupně. Zároveň to ale není jeho povinností, neboť správní řád mu takový postup výslovně neukládá. Odvolací orgán může totiž takové rozhodnutí změnit, jsou-li splněny podmínky uvedené v § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu, popř. podmínky obsažené v § 90 odst. 3 téhož předpisu. Konečně může odvolací orgán takové rozhodnutí potvrdit, a to tehdy, je-li ve výroku věcně správné (§ 90 odst. 5 správního řádu). Odvolací orgán tedy není vázán svým dřívějším právním názorem, neboť z žádného ustanovení správního řádu nelze dovodit, že by odvolací orgán nemohl již jednou vyslovený právní názor ve věci v pozdějším odvolacím řízení změnit. Tento závěr se jeví logickým i z toho důvodu, že proti rozhodnutí odvolacího orgánu již právní řád neposkytuje účastníkovi žádný řádný opravný prostředek a že rozhodnutí správních orgánů tvoří dohromady jeden celek (zásada jednotnosti). Bylo by proto v rozporu s účelem správního řízení, jestliže by odvolací orgán pod „tíhou“ svého dříve vysloveného právního názoru musel ve věci rozhodnout stejně, byť ve světle nových právně významných událostí (např. změna judikatury, právních předpisů či skutkového stavu) nebo pro věcnou nesprávnost svého dříve vysloveného právního názoru by byl přesvědčen o neslučitelnosti takového rozhodnutí s právním řádem. Odvolací orgán tedy nepostupuje v rozporu s procesními předpisy, jestliže svůj předchozí právní závěr v dané věci změní a rozhodnutí správního orgánu I. stupně jako věcně správné potvrdí, i když prvoinstanční správní orgán tento jeho dřívější a pro něj závazný právní názor nerespektoval.“ S právě citovanými judikaturními závěry se soud ztotožňuje a považuje je za příléhavé i v nyní projednávané věci.
36. Správní orgány obou stupňů se v prvostupňovém rozhodnutí a následně i v napadeném rozhodnutí skutečně od rozhodnutí ministryně odchýlily, avšak v odůvodnění svých rozhodnutí přesvědčivě vysvětlily, proč podle nich na rozdíl od názoru vyjádřeného v rozhodnutí ministryně nelze jméno a příjmení hlavních autorů auditní zprávy podle § 8b informačního zákona žalobci poskytnout. Argumentovaly zejména tím, že příjemcem veřejných prostředků ve smyslu dotčeného ustanovení byla společnost APOGEO ESTEEM a nikoli samotní autoři auditní zprávy. Této úvaze se odůvodnění rozhodnutí ministryně nijak nevěnuje a nevyvrací ji, a v tomto ohledu tak nebylo možné závěry vyslovené v rozhodnutí ministryně detailněji konfrontovat. Soud přitom již v rámci vypořádání druhého žalobního bodu vysvětlil, proč považuje posouzení provedené v napadeném

rozhodnutí za správné (a tím implicitně za nesprávné posouzení provedené v rozhodnutí ministryně). Pro úplnost lze dodat, že nelze akceptovat ani dílčí závěr vyslovený v rozhodnutí ministryně, že autoři auditní zprávy, vzhledem k tomu, že byla hrazena z veřejných prostředků, přiznáním svého autorství konkludentně vyjádřili souhlas s poskytnutím informací o autorství třetím osobám. Taková úvaha nemá naprosto žádnou oporu v právních předpisech. Není ani pravdou, že by výše citované názory obsažené v rozhodnutí ministryně byly jako správné potvrzeny žalobcem zmíněným rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 15. 2. 2024, č. j. 15 A 98/2022-46. V něm Městský soud v Praze posuzoval rozhodnutí ve věci paralelní žádosti žalobce o poskytnutí auditní zprávy, kdy mu byla ze strany žalovaného poskytnuta „pouze“ její anonymizovaná verze (tedy bez identifikace autorů), přičemž předmětné rozhodnutí ministra bylo zrušeno z důvodu nepřezkoumatelnosti pro nesrozumitelnost a nedostatek důvodů, aniž by se soud v odůvodnění rozsudku věcně zabýval argumentací obsaženou v rozhodnutí ministryně. Pouze ministru uložil, aby při svém dalším rozhodování závěry obsažené v rozhodnutí ministryně zohlednil (nikoli nutně převzal). To nelze považovat za potvrzení jejich správnosti.

37. Napadené rozhodnutí tedy není nezákonné pro nerespektování právního názoru vyjádřeného v rozhodnutí ministryně (není dán rozpor s žádným zákonným ustanovením).
Ministr v něm (ve spojení s prvostupňovým rozhodnutím) v souladu s výše citovanou judikaturou uspokojivě vysvětlil, proč nelze požadované informace žalobci poskytnout (a to ani s ohledem na § 8b odst. 1 informačního zákona), čímž dostatečně odůvodnil odklon od dřívějšího právního názoru vysloveného v rozhodnutí ministryně. Ani námitka obsažená ve třetím žalobním bodě tedy není důvodná.
38. Stran čtvrtého žalobního bodu soud uvádí, že autory auditní zprávy nelze v žádném případě považovat za funkcionáře veřejné správy, jejichž osobní údaje se zveřejňují s ohledem na § 8a odst. 2 informačního zákona. Zajištění provedení auditu u žalovaného a vypracování auditní zprávy lze podřadit pod oblast označovanou teorií správního práva jako fiskální správa, která je uskutečňována prostředky soukromého a nikoli veřejného práva (viz např. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 7). Žalovaný jakožto vykonavatel veřejné správy za stát jakožto nositele veřejné správy prostřednictvím oprávněného zaměstnance či funkcionáře uzavřel s APOGEO ESTEEM soukromoprávní smlouvu založenou na principu rovnosti stran (nepochybně nejde o smlouvu veřejnoprávní podle části páté správního řádu). Vypracováním auditní zprávy pak společnost APOGEO ESTEEM toliko v rovině soukromého práva plnila svůj závazek z této smlouvy vyplývající. To z její strany, natožpak ze strany autorů, kteří za ni auditní zprávu fakticky sepsali, nelze považovat za výkon veřejné správy. Vykonavatelem veřejné správy stále zůstával pouze žalovaný, jehož k tomu - na rozdíl od autorů auditní zprávy - opravňují právní předpisy. Vzhledem k tomu, že (hlavní) autory auditní zprávy nelze považovat za funkcionáře veřejné správy, nebylo možné ohledně poskytnutí jejich jména a příjmení aplikovat § 8a odst. 2 informačního zákona. Nad rámec shora uvedeného soud dodává, že aby se mohlo jednat o funkcionáře veřejné správy, musela by být konkrétní osoba postupem předvídaným a upraveným veřejnoprávními předpisy pověřena (např. jmenováním) výkonem určité funkce v rámci veřejné správy (pro orientaci a příklad, koho typově lze považovat za veřejné funkcionáře či funkcionáře veřejné správy, soud odkazuje na § 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů). Ani námitka obsažená ve čtvrtém žalobním bodě tak není důvodná.

Shodu s prvopisem potvrzuje I. V.

39. Soud tedy dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. prvním výrokem rozsudku zamítl. V souladu s § 51 odst. 1 s. ř. s. o věci samé rozhodl bez nařízení ústního jednání (žalovaný s tím výslovně souhlasil a žalobce ve stanovené lhůtě nevyjádřil nesouhlas s takovým postupem).
40. Žalobce nebyl ve sporu úspěšný a žalovanému žádné důvodně vynaložené náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Soud proto ve druhém výroku tohoto rozsudku v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. rozhodl, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud. Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno. V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. listopadu 2024

Mgr. Martin Kříž v. r.
předseda senátu