

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Zdeňka Kühna v právní věci žalobce **P. P.**, proti žalovanému **Krajskému úřadu Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 11, Praha 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 12. 2011, č. j. 234040/2011/KUSK, ve znění opravného rozhodnutí ze dne 23. 3. 2012, č. j. 056719/2012/KUSK, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2012, č. j. 45 A 10/2012 - 35,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce zaslal dne 10. 11. 2011 na Městský úřad Benešov (dále jen „městský úřad“) žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Domáhal se poskytnutí informací 1) o výši základního měsíčního platu za roky 2010 a 2011 tajemnice Mgr. M. S., vedoucího odboru životního prostředí Ing. Tomáše Heřmánka a vedoucího odboru dopravy a správních agend Pavla Vohralíka a 2) o výši odměn a osobního ohodnocení u zmíněných osob za tytéž roky, spolu s odůvodněním udělených odměn. Městský úřad rozhodnutím ze dne 23. 11. 2011 žádost odmítl s tím, že po

provedení testu proporcionality dospěl k závěru, že v případě všech tří dotčených osob převažuje jejich právo na ochranu osobnosti a soukromého života nad veřejným zájmem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky. Odvolání žalobce proti tomuto rozhodnutí zamítl žalovaný v záhlaví vymezeným rozhodnutím.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou u krajského soudu, který v záhlaví specifikovaným rozsudkem rozhodnutí žalovaného včetně rozhodnutí městského úřadu zrušil a uložil správnímu orgánu prvního stupně požadované informace poskytnout. Rozsudek krajského soudu nyní napadá kasační stížností žalovaný (dále též „stěžovatel“).

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu

[3] Krajský soud se v odůvodnění svého rozsudku nejprve podrobně zabýval výkladem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Konstatoval, že při výkladu na „ryze zákonné úrovni“ uvedené ustanovení představuje *lex specialis* ve vztahu k § 8a téhož zákona. Takový výklad by přitom mohl vést k závěru, že v případě osoby, která je zaměstnána ve veřejném sektoru, není poskytování informací o výši jejího měsíčního platu a odměn limitováno předpisy upravujícími ochranu osobních údajů. Dle krajského soudu však nelze opomenout ústavní aspekt dané věci. V případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků totiž proti sobě stojí ústavně garantované právo na informace, jehož hlavní funkcí je umožnit účast a podíl občanů na správě věcí veřejných [článek 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“)], a právo dotčených osob na ochranu soukromí a osobních údajů, zakotvené rovněž na ústavní úrovni (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny). V takové situaci je třeba vážit konkurující si práva s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a případné omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit, zejména za použití testu proporcionality.

[4] V posuzovaném případě provedl krajský soud test proporcionality s následujícím výsledkem. V prvním kroku provedl tzv. test vhodnosti. Konstatoval, že cílem realizace práva na informace je umožnit účast občanů na veřejném životě; není jím tedy uspokojení jejich zvědavosti. Žalobce tvrdil, že jeho žádost o poskytnutí předmětné informace je motivována pochybnostmi o spravedlivém čerpání veřejných prostředků, a to v podobě odměn (neboť má pochybnosti, zda nebyly vyplaceny za tzv. loajalitu k vedení, či z jiných obdobně neakceptovatelných důvodů). Žádostí sleduje provedení občanské kontroly nad vynakládáním veřejných prostředků. K tomu krajský soud konstatoval, že uvedená tvrzení žalovaný relevantně nezpochybnil.

[5] Dle krajského soudu žádost žalobce obstojí i ve druhém kroku testu, v tzv. testu potřebnosti. Právní řád totiž nezná jiný institut, který by naplnění výše uvedeného cíle sledovaného § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím umožňoval.

[6] Ve třetím kroku testu proporcionality krajský soud poměřoval závažnost v kolizi stojících základních práv a svobod. Vyšel z teze, že veřejně činné osoby se rozhodnutím vykonávat veřejné funkce nutně do jisté míry vzdávají svého soukromí, přičemž míra omezení ochrany soukromí přibližně odpovídá společenskému významu zastávané funkce. Dle krajského soudu tak v zásadě platí, že osoby zařazené na seznam veřejných funkcionářů dle § 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, nemohou počítat se zvýšenou

ochranou své identifikace v souvislosti s vyřizováním žádostí o poskytnutí informací o jejich příjmech z veřejných prostředků. V případě jiných osob naopak nebude vždy možné nalézt dostatečný zájem na jejich identifikaci pro účely veřejné diskuse o jejich příjmech z veřejných prostředků. Zejména půjde o řadové státní a veřejné zaměstnance v situacích, kdy půjde o jejich standardní měsíční plat. V posuzovaném případě žalobce žádal informace o platech a odměnách tajemnice a vedoucích odborů. Jedná se o vedoucí úředníky ve smyslu ustanovení § 2 odst. 2 písm. e) zákona o střetu zájmů. Je přitom nerozhodné, že se nejedná o veřejné funkcionáře podle § 2 odstavce 1 zákona o střetu zájmů, neboť tajemnice úřadu i vedoucí odborů se významně podílejí na výkonu správních činností městského úřadu. Podle názoru krajského soudu je již za této situace zcela nerozhodné, zda předmětem informace je plat nebo mimořádná odměna.

III. Shrnutí argumentace obsažené v kasační stížnosti

[7] Dle stěžovatele se krajský soud při poměřování práva žalobce na informace a práv dotčených osob na soukromí a na ochranu osobnosti nesprávně přiklonil na stranu žalobce; výsledek ústavně konformního výkladu předmětného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím měl vyznít ve prospěch práva na ochranu soukromí.

[8] Zákon o svobodném přístupu k informacím sice legitimně sleduje cíl umožnit kontrolu vynakládání veřejných prostředků, avšak není určen k zasahování do soukromí fyzických osob. Poskytnutí informace o platu, mzdě a odměnách konkrétního pracovníka tak v žádném případě nemůže obstát z hlediska dopadů, které zpřístupnění takových informací přináší do jeho soukromí. Údaj o výši platu v tom nejširším slova smyslu je typickým příkladem údaje, jehož zpřístupnění třetí osobě zasáhne soukromou sféru fyzické osoby způsobem více než zásadním, neboť se jedná o údaj, z něhož lze u většiny osob usuzovat i na jejich celkové majetkové poměry. Poskytnutí těchto údajů je následně způsobilé postihnout i soukromou sféru osob blízkých dotčeného pracovníka.

[9] Krajský soud měl tedy dle stěžovatele při provedení testu proporcionality dospět k následujícím závěrům. Omezení práva na soukromí dotčených osob nemělo obstát ve druhém, ani ve třetím kroku testu. Ve vztahu k testu potřebnosti stěžovatel namítl, že každá státní instituce může provést sama vnitřní kontrolu, zda byly veřejné finanční prostředky adekvátně využity. Žalobce se dále může se svým podnětem obrátit na Ministerstvo vnitra, které vykonává dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí. Ve vztahu k testu poměřování stěžovatel uvedl, že ne každý vedoucí pracovník odboru nebo tajemník je veřejně činnou osobou, jak to uvádí ve svém rozsudku krajský soud. Nelze tedy konstatovat, že se tyto osoby automaticky vzdávají svého soukromí rozhodnutím zastávat danou funkci. Stěžovatel nevidí důvod pro aplikaci § 2 odst. 2 zákona o střetu zájmů.

[10] V doplnění kasační stížnosti stěžovatel dále namítl, že důvody pro omezení ústavně garantovaných práv jednotlivce by měly být závažné a měly by být podloženy konkrétními skutečnostmi, nikoli pouhými spekulacemi. Poukázal na to, že dle povinného subjektu žádný z dotčených zaměstnanců nerozhoduje o veřejných zakázkách a ani nedisponuje s většími objemy veřejných prostředků. Pokud bylo zájmem žalobce zjistit

stav hospodaření povinného subjektu, pak u těchto zaměstnanců, kteří nesouhlasili se zveřejněním svých osobních údajů, by mělo postačovat poskytnutí souhrnné informace o platech a odměnách všech dotčených zaměstnanců.

[11] Stěžovatel zároveň požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. O této žádosti však Nejvyšší správní soudu samostatně nerozhodoval, neboť bezprostředně po podání kasační stížnosti a po vykonání nezbytných procesních úkonů v řízení o ní rozhodl ve věci samé.

IV. Shrnutí vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[12] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedl, že argumentace stěžovatele týkající se testu potřebnosti popírá samotný smysl veřejné kontroly, neboť každá instituce má nějaké vlastní kontrolní mechanismy. Dále se podrobně zabýval testem poměřování a námitkou stěžovatele, podle níž ne každý vedoucí odboru nebo tajemník je veřejně činnou osobou. Dle žalobce je zřejmé, že právě tito zaměstnanci splňují charakteristiku takové osoby, neboť jsou při své pracovní činnosti oprávněni samostatně vykonávat veřejnou moc (rozhodovat o právech a povinnostech fyzických a právnických osob) a v mezích své pravomoci smí nakládat s veřejnými prostředky v určité nikoli nevýznamné výši, či rozhodovat o veřejných zakázkách.

[13] Stěžovatel zároveň odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, a ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 - 65, s tím, že napadený rozsudek krajského soudu je s nimi v souladu. Dle žalobce Nejvyšší správní soud v těchto rozsudcích judikoval premisu, že v zásadě jsou veřejnosti dostupné informace o všech příjmech (platech, odměnách apod.) příjemců veřejných prostředků a teprve od tohoto základu se lze v některých případech odklonit. Dosavadní praxe povinných subjektů však začala test proporcionality vykládat zcela opačně. Vychází z apriorní nepřístupnosti těchto informací a táže se, zda v konkrétním případě existuje nějaký zvláštní důvod pro jejich poskytnutí. Tím se dostává až k nepřijatelným požadavkům, aby žadatelé odůvodňovali své žádosti a aby dokonce sdělovali, jaké úmysly mají s požadovanými informacemi.

[14] Obdobně dle žalobce judikoval i Soudní dvůr Evropské unie v případě týkajícího se aktivního zveřejnění informací o dotacích farmářům. Žalobce uvádí, že Soudní dvůr v uvedeném případě také dovodil, že je na místě omezit zveřejňování pouze takové malé skupiny příjemců, která je z hlediska veřejné kontroly celkového poskytování nevýznamná a zároveň z hlediska jednotlivých příjemců představuje nevýznamný příjem. Tento rozsudek tedy potvrzuje, že základním principem je „všechny informace poskytnout“ a od něj se „zdola“ uplatní odchylka v takovém rozsahu, který nijak neohrozí účel přístupu veřejnosti k těmto údajům, tedy veřejnou kontrolu vynakládání veřejných prostředků.

[15] Žalobce se zároveň domnívá, že Nejvyšší správní soud by se měl ve svém rozhodnutí vyjádřit k tomuto různorodému výkladu některých pojmů a k užití testu proporcionality při rozhodování o poskytnutí informací o platech a odměnách příjemců veřejných prostředků.

V. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Stěžovatel podal kasační stížnost z důvodu tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Namítá, že krajský soud měl na základě ústavně konformního výkladu příslušných ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím dospět k závěru, že v daném případě je nutno dát přednost právu na soukromí dotčených osob před právem na informace žalobce žádajícího informaci o přesné výši platů a odměn v žádosti specifikovaných zaměstnanců městského úřadu.

[18] V posuzované věci není pochyb o tom, že městský úřad je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8a uvedeného zákona pak povinný subjekt informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje poskytne jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Jak však uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, výluku z tohoto obecného pravidla představuje ustanovení § 8b téhož zákona. Dle odstavce 1 § 8b povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Rozsah, v němž se základní osobní údaje ve smyslu citovaného ustanovení poskytnou, specifikuje odstavec 3 § 8b, dle nějž se jedná o jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výši, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

[19] Jinak řečeno, základní osobní údaje se o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, zpravidla poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. Jedinou *„výluku z výluky"* zde představuje ustanovení § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle nějž se povinnost poskytovat základní osobní údaje nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.

[20] Nejvyšší správní soud tedy v rozsudku č. j. 5 As 57/2010 - 79, dovodil, že pod pojem *„příjemce veřejných prostředků"* zahrnul zákonodárce v § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím velice široký okruh osob. Pokládá-li za tyto osoby i veškeré důchodce, veškeré osoby sociálně slabé, veškeré účastníky stavebního spoření se státní podporou, atd., je nutno uvedený pojem vyložit tak, že *„příjemcem veřejných prostředků"* je podle § 8b odst. 1 citovaného zákona jakákoli osoba, které je vyplacena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů. Příjemcem veřejných prostředků ve smyslu uvedeného ustanovení je proto i zaměstnanec veřejné správy, který dostává za svou práci plat, jenž je mu vyplácen z veřejných prostředků.

[21] Z hlediska střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku konstatoval, že právo na

ochranu osobních údajů není neomezené, neboť dle čl. 10 odst. 3 Listiny má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li přitom zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva, tj. o poskytnutí oprávněné. Zároveň zdejší soud shledal jako nedůvodnou kasační námitku o nutnosti posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v každé věci individuálně, podle všech okolností daného případu.

[22] V jiném případě, v němž rozhodoval rozsudkem ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 - 60, Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek Krajského soudu v Praze pro nesprávný právní názor a vrátil mu věc k dalšímu řízení s tím, že v dalším řízení mohl krajský soud buďto následovat judikát č. j. 5 As 57/2010 - 79, anebo se od tohoto judikátu odchýlit. Jakkoliv se tedy žalobce dovolává aplikace rozsudku č. j. 4 As 40/2010 – 60, Nejvyšší správní soud v něm ve skutečnosti žádný závazný právní názor nevyslovil. Krajský soud v Praze v této věci následně provedl test proporcionality a na jeho základě rozsudkem ze dne 27. 6. 2012, č. j. 45 A 4/2012 – 76, uložil povinnému subjektu povinnost poskytnout žalobcem v dané věci požadovanou informaci (konkrétně se jednalo o povinný subjekt Základní škola a mateřská škola Psáry, okres Praha – Západ, která byla povinna poskytnout informaci o výši odměn poskytnutých všem jednotlivým osobám podle zastupitelstvem obce Psáry schváleného usnesení č. 110/8-2007 na stěhování dětí z mateřské školy do náhradních prostor v celkové výši 50.000 Kč v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, a výši poskytnuté odměny z veřejných prostředků).

[23] V nynější věci postupoval krajský soud obdobně. Provedl test proporcionality a na jeho základě uložil povinnému subjektu (Městskému úřadu Benešov) povinnost poskytnout požadované informace o výši platů a odměn jeho tří zaměstnanců.

[24] Nejvyšší správní soud nicméně v nyní posuzovaném případě nevidí žádný důvod k odchýlení se od závěrů vyslovených v rozsudku č. j. 5 As 57/2010 – 79. Skutkový základ, na němž v nynější věci posuzuje otázku, zda je nutné poskytnout žalobcem požadované informace, je v zásadě shodný jako ve věci, o níž bylo u zdejšího soudu vedeno řízení pod sp. zn. 5 As 57/2010. V nynější věci se jedná o výši základního měsíčního platu a odměn tajemnice městského úřadu a vedoucích dvou odborů městského úřadu (odboru životního prostředí a odboru dopravy a správních agend), ve věci sp. zn. 5 As 57/2010 se jednalo o odměny poskytnuté vedoucímu oddělení informačních systémů Magistrátu města Zlína. V obou případech zároveň žadatelé o poskytnutí předmětných informací zdůvodňovali své žádosti tím, že v případě dotčených úředníků panují pochybnosti o tom, zda jsou jim vypláceny odměny z legitimních důvodů.

[25] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 57/2010 – 79 vyšel z velmi široké koncepce práva na informace o platech a odměnách zaměstnanců veřejné správy, kdy pravidlem je, že takové informace by na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím měly být poskytnuty, přičemž výjimky z tohoto pravidla představují pouze v zákoně výslovně uvedené případy. Nejvyšší správní soud tedy v zásadě dovodil, že test proporcionality provedl již zákonodárce tím, že v citovaném zákoně stanovil okruh případů, v nichž je třeba poskytovat základní osobní informace o

příjemcích veřejných prostředků, respektive taxativním způsobem vymezil výluku z jinak obecně platného pravidla, podle nějž je nutno poskytovat základní osobní informace o příjemcích veřejných prostředků. Jestliže příjemce veřejných prostředků, u nějž žadatel žádá o poskytnutí takových informací, do této výluky nespadá, pak je třeba žadateli tyto informace poskytnout. Tato kritéria přitom dotčení zaměstnanci městského úřadu bezpochyby splňují, a tak byl závěr krajského soudu o nutnosti poskytnout žalobcem požadované informace na místě.

[26] Krajský soud sice k tomuto závěru dospěl poté, co provedl test proporcionality posuzováním konkrétní okolností daného případu a poměřováním v konfliktu stojících práv žalobce a dotčených zaměstnanců povinného subjektu, to však samo o sobě nezpůsobuje nezákonnost jeho rozhodnutí.

VI. Závěr a náklady řízení

[27] Nejvyšší správní soud tedy shledal námitky stěžovatele nedůvodnými. Jelikož v řízení nevyšly najevo ani žádné vady, k nimž musí kasační soud přihlížet z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 věta druhá s. ř. s.).

[28] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1 za použití § 120 s. ř. s. Žalobce měl ve věci plný úspěch, a tak má právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti proti žalovanému, který neúspěšně podal kasační stížnost proti rozsudku krajského soudu. Žalobci však žádné náklady řízení o kasační stížnosti nevznikly, a tak soud rozhodl, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává. Žalovaný na náhradu nákladů řízení nemá právo.

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

V Brně dne 6. prosince 2012

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu