

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v rozšířeném senátě složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy a soudců JUDr. Karla Šimky, JUDr. Jana Passera, JUDr. Barbary Pořízkové, Mgr. Aleše Roztočila, JUDr. Jaroslava Vlašína a Mgr. Daniely Zemanové v právní věci žalobce: **J. T.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Zlínského kraje,** se sídlem tř. Tomáše Bati 21, Zlín, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2011, č. j. KUZL/64992/2011, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 21. 3. 2012, č. j. 31 A 59/2011 - 36,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 21. 3. 2012, č. j. 31 A 59/2011 – 36, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Jádro sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Jádrem sporu v projednávané věci je právní otázka, zda a případně za jakých podmínek lze při postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) odmítnout poskytnutí informace o výši peněžitých plnění poskytovaných zaměstnanci zaměstnavatelem, který je povinným subjektem, v souvislosti s pracovněprávním vztahem, zejména informace o výši jeho platu či odměn poskytovaných za výkon práce. Sporné je, zda uvedenou informaci je povinný subjekt povinen poskytnout vždy, anebo zda v některých případech, a případně v jakých, musí či může její poskytnutí odmítnout pro neproporcionalitu takového zásahu do soukromí zaměstnance.

[2] Obecní úřad Lhota u Vsetína rozhodnutím ze dne 17. 8. 2011, č. j. OÚ – 517/2011, zamítl s odkazem na § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím žádost žalobce

o poskytnutí informace o výši odměn ředitele Základní školy a mateřské školy Lhota u Vsetína poskytnutých z veřejných prostředků za první pololetí roku 2011.

[3] Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 9. 2011, čj. KUZL/64992/2011, zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí obecního úřadu. Žalovaný posoudil kolizi práva na ochranu soukromí ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a práva na poskytnutí informace ve smyslu čl. 17 Listiny z hlediska proporcionality. Dovodil, že čl. 10 odst. 3 je speciálním ustanovením vůči čl. 17, neboť se týká toliko informací o osobě, zatímco čl. 17 se vztahuje na informace obecně. Při zveřejnění informace by převažovaly negativní dopady nejen na dotčený subjekt, ale i na jeho vztahy k osobám jemu blízkým a k podřízeným pracovníkům. Žalovaný proto upřednostnil ochranu práv dotčeného subjektu.

[4] Žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného žalobu, které Krajský soud v Brně vyhověl a rozsudkem ze dne 21. 3. 2012, čj. 31 A 59/2011 - 36, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[5] Krajský soud v odůvodnění předeslal, že žalovaný své rozhodnutí o odvolání pečlivě odůvodnil. Soud se ovšem s jeho závěry nemohl ztotožnit, protože byl vázán judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud konkrétně poukázal na rozsudek ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008 - 155, č. 2109/2010 Sb. NSS, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že na poskytování veřejných prostředků podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje § 10 téhož zákona, který upravuje ochranu důvěrnosti majetkových poměrů. Soud dále zohlednil rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 - 79, ve kterém Nejvyšší správní soud vymezil pojmy příjemce veřejných prostředků a veřejné prostředky. Zaměstnanec, jehož odměna se vyplácí z veřejného rozpočtu, je příjemcem veřejných prostředků a výši jeho platu nebo odměny lze zveřejnit. Základní osobní údaje o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, se podle Nejvyššího správního soudu poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. Stanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje, jedná se o jejich poskytnutí podle práva, tj. o poskytnutí oprávněné. Podle Nejvyššího správního soudu není nutné posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů individuálně podle všech okolností případu. Krajský soud proto s ohledem na judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu uznal důvodnost podané žaloby.

[6] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností. Namítl, že krajský soud zrušil jeho rozhodnutí, aniž by s ohledem na okolnosti případu specifikoval, jak v dané věci pochybil. Soud sice obsáhle citoval rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 57/2010 - 79, neaplikoval jej však na posuzovaný případ. Takový postup má podle stěžovatele za následek nepřezkoumatelnost rozsudku. Krajský soud, na rozdíl od stěžovatele, neprovedl test proporcionality dvou protichůdných základních práv. Stěžovatel zdůvodnil, proč provedený test vyzněl ve prospěch dotčené osoby a proč nebylo možné informaci poskytnout. Krajský soud nevysvětlil, proč nepovažoval argumentaci stěžovatele za správnou. Soud měl podle stěžovatele postupovat podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, a pokud dospěl k závěru, že je třeba zrušit stěžovatelovo rozhodnutí, měl sám posoudit, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti

o informace. Pokud by tyto důvody nebyly dány, měl soud sám nařídit povinnému subjektu poskytnutí požadované informace. Stěžovatel konstatoval, že krajský soud se sice nepřímo ztotožnil s jeho názory, avšak s ohledem na rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 5 As 57/2010 - 79 nakonec rozhodl jinak.

[7] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu a reakce účastníků řízení

II. 1. Právní názor postupujícího senátu

[8] Osmý senát po předběžné poradě dospěl k závěru, že je věc třeba předložit rozšířenému senátu k posouzení, zda povinný subjekt při rozhodování o poskytnutí základních osobních údajů o osobě, které poskytl veřejné prostředky (podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), je povinen provést test proporcionality, kterým posoudí střet práva na informace a práva na ochranu osobních údajů.

[9] V první řadě osmý senát poukázal na rozhodná ustanovení ústavní povahy a relevantní judikaturu Ústavního soudu. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Článek 7 odst. 1 Listiny zaručuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Článek 10 odst. 3 Listiny zakotvuje právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Základní právo na ochranu soukromého života lze omezit za účelem ochrany základních práv jiných osob, anebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku (viz nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 321/06). Zásahy do základního práva musí odrážet specifika každého jednotlivého případu. V případě kolize jednotlivých ústavně garantovaných práv je na místě přistoupit k aplikaci testu proporcionality spočívajícímu v testu vhodnosti, potřebnosti a poměřování (viz nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

[10] Právo na ochranu osobních údajů není podle osmého senátu neomezené. Výjimky vymezuje zákon tak, že stanoví kritéria, za kterých lze určité osobní údaje poskytnout. Zákonné zakotvení poskytování informací a ochrany osobních údajů obsahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8b odst. 1 tohoto zákona povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Těmito základními osobními údaji jsou podle § 8b odst. 3 jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Podle § 8a téhož zákona lze osobní údaje poskytnout jen v souladu s předpisy upravujícími jejich ochranu, tj. v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Ustanovení § 8b bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím inkorporováno zákonem č. 61/2006 Sb. v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Dle rozšířeného

senátu Nejvyššího správního soudu bylo jeho účelem *„napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto osoby jsou příjemci veřejných prostředků“* (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008 - 155, č. 2109/2010 Sb. NSS).

[11] Osmý senát poukázal na to, že Nejvyšší správní soud se otázkou sdělování údajů o výši poskytovaných veřejných prostředků zabýval v rozsudku svého pátého senátu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, ve kterém dospěl k závěru, že zaměstnanec, jemuž je odměna za práci vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace o konkrétní odměně takového konkrétního zaměstnance, a to včetně její výše, je proto povinný subjekt povinen poskytnout v rozsahu vymezeném § 8b odst. 3 citovaného zákona.

[12] V uvedeném rozsudku se dále praví, že základní osobní údaje se o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. K možnému střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů se v něm praví, že právo na ochranu osobních údajů není neomezené, neboť podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před *„neoprávněným“* shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li 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. Pátý senát v rozsudku uzavřel, že není třeba posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.

[13] Osmý senát se s uvedenými závěry neztotožňuje. Má naopak za to, že i v případech, kdy je požadovanou informací údaj o výši poskytnuté odměny či prostředků z veřejného rozpočtu, je třeba přistoupit k testu proporcionality, a posoudit tak, zda se poskytnutí základních osobních údajů vymezených v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nedostane do kolize s právem na ochranu osobních údajů dotčeného subjektu. Požaduje-li žadatel informaci o výši poskytnuté odměny, nežádá pouze informaci o částce vydané povinným subjektem z veřejných prostředků, ale současně žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní osoby – příjemce takových prostředků. Povinný subjekt by proto měl být povinen poskytnout informaci o konkrétní výši vydaných veřejných prostředků (platu, odměny) teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při zohlednění konkrétních souvislostí daného případu.

[14] Osmý senát míní, že skutečnost, že § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje „plošnou“ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, neznamená, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. Stejně tak se domnívá, že ani znění § 8b odst. 1 zákona není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných prostředků na ochranu soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3 Listiny. Jinými slovy,

ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona.

[15] Podle osmého senátu by podstatou poskytování základních osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků neměl být *de facto* ničím nekontrolovatelný a žádnými pravidly neomezený přístup k údajům o výši a podmínkách poskytování veřejných prostředků a k dalším základním osobním údajům dotčených subjektů, kterými jsou ve smyslu rozhodnutí pátého senátu jak zaměstnanci veřejné správy, tak i osoby stojící mimo zaměstnanecký, služební či obdobný poměr (tj. adresáti různých dotací, subvencí a veřejných zakázek, smluvní strany při uzavření veřejnoprávních či jiných smluv povinným subjektem). Lze mít pochybnosti o tom, zda paušální poskytování informací o odměňování kteréhokoliv zaměstnance veřejné správy (tj. údaje o měsíčním platu, osobním ohodnocení, příplatcích za vedení, mimořádných odměnách aj.) ve všech situacích naplňuje veřejný zájem na informovanosti o využívání veřejných prostředků.

[16] Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jistě i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by podle osmého senátu mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým, a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace.

[17] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 - 79, úvahy obdobného druhu neobsahuje. Naopak z něj lze dovodit, že není třeba poměřovat právo na ochranu soukromí s právem na informace. Osmý senát oproti tomu míní, že v případě kolize práva žadatele na informace s právem jiného subjektu na ochranu soukromí je nutno tato vzájemně si konkurující práva poměřit pomocí testu proporcionality. Odchýlit se od závěrů vyslovených v rozsudku pátého senátu však za této situace může pouze rozšířený senát, a proto mu osmý senát věc postoupil k rozhodnutí.

II. 2. Reakce účastníků řízení na právní názor postupujícího senátu

II. 2. 1. Reakce stěžovatele

[18] Stěžovatel se na výzvu vyjádřil k právnímu názoru postupujícího senátu souhlasně.

[19] Vedle již uplatněné argumentace poukázal na judikaturu Ústavního soudu (na nález ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11), z níž podle jeho názoru plyne nutnost posuzovat proporcionalitu mezi právem na informace a zásahem do soukromí a povinnost státu respektovat právo na informační sebeurčení osob.

[20] Poukázal rovněž na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, konkrétně na rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09

a C-93/09 [Volker und Markus Schecke GbR a Hartmut Eifert proti Land Hessen, žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Verwaltungsgericht Wiesbaden (Německo); dále též jen „*Schecke a Eifert*“], jakož i na judikaturu mu předcházející, a sice na rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 5. 2003 ve spojených věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01 [Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs AG a Christa Neukomm a Joseph Lauermann proti Österreichischer Rundfunk, žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Verfassungsgerichtshof a Oberster Gerichtshof (Rakousko); dále též jen „*Österreichischer Rundfunk*“].

[21] Upozornil, že samotná judikatura Nejvyššího správního soudu nepřímo pracuje s uplatněním principu proporcionality při aplikaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím (v této souvislosti zmínil rozsudky ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 – 60, a ze dne 6. 12. 2012, čj. 1 As 169/2012 – 38).

[22] Stěžovatel rovněž zmínil ve prospěch svého názoru soudobé úvahy o případné novelizaci zákona o svobodném přístupu k informacím takovým způsobem, aby povinnost zkoumat dopad zveřejnění informace do práv osoby, o níž se informace zveřejňuje, byla do tohoto zákona vtělena.

[23] Konečně poukázal na vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Podle stěžovatele skutečnost, že zákon o střetu zájmů nepožaduje po veřejných funkcionářích uvádět v oznámení o příjmech, darech a závazcích informaci o výši svého platu, naznačuje, že na poskytování informací o platu by se tím spíše neměl vztahovat § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

[24] Závěrem zmínil, že zveřejnění informace o platu poskytovaném z veřejných prostředků může mít různé dopady za různých podmínek – minimální v anonymitě velkoměsta a značné v prostředí malého města či vesnice.

II. 2. 2. Reakce žalobce

[25] Žalobce se k důvodům postoupení věci rozšířenému senátu vyjádřil tak, že v první řadě poukázal na stále přítomné nebezpečí, že pokud bude test proporcionality prováděn, bude mít veřejná správa, jež rozhoduje o poskytnutí údajů o zaměstnancích jí samotné, tendence informace spíše neposkytnout než poskytnout.

[26] Dále měl za to, že zásah do soukromí ředitele školy poskytnutím informace o jeho odměně je více než vyvážen veřejným zájmem na kontrole hospodárnosti nakládání vedení obce Lhota u Vsetína, konkrétně její starostky, veřejnými prostředky. Žalobce měl za to, že i vzhledem ke konkrétním skutkovým okolnostem by test proporcionality v daném případě vyzněl ve prospěch poskytnutí informace. Podle žalobce měl ředitel školy, o jehož odměně měla být poskytnuta informace, podporovat starostku, jež mu odměnu poskytla, v komunální volební kampani roku 2010 (volební materiály starostky se údajně objevily ve škole), zatímco starostka osočovala žalobce, jenž byl starostou obce v letech 2002-2010,

z nehospodárností při výkonu jeho tehdejší funkce a slibovala, že na rozdíl od žalobce ona bude při výkonu funkce úzkostlivě šetřit.

III. Posouzení věci rozšířeným senátem

III. 1. Pravomoc rozšířeného senátu

III. 1. 1. Rozhodná právní úprava

[27] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *(d)ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu*.

III. 1. 2. Relevantní právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem

[28] V rozsudku ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, Nejvyšší správní soud vyslovil následující (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„Podle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

Zákon tedy výslovně stanoví, že výše poskytnutých veřejných prostředků ve spojení se jménem a příjmením osoby, které byly poskytnuty (spolu s dalšími údaji uvedenými v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím), jsou údaji, které povinný subjekt žadateli poskytne.

Stěžovateli lze přisvědčit, že odkazy krajského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu z dřívější doby jsou nepřípadné, neboť tato rozhodnutí vycházela z jiného stavu zákonné úpravy poskytování informací, t. j. ze znění před novelizací provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., kterou bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím vtěleno právě ust. § 8b.

Co do střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů Nejvyšší správní soud konstatuje, že právo na ochranu osobních údajů není neomezené, když [poznámka rozšířeného senátu: v původním textu rozsudku bylo zřejmě na tomto místě omylem vynecháno slovo *„podle“*] *čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li pak 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, t. j. o poskytnutí oprávněné.*

S ohledem na tyto závěry Nejvyššího správního soudu je nedůvodným stížní bod 2) o nutnosti posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.“

[29] Osmý senát ve shora přiblíženém předkládacím usnesení uvádí (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„(...) skutečnost, že § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje „plošnou“ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, neznamená, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. (...) ani znění § 8b odst. 1 zákona není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných dotací na ochranu soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3

Listiny základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona.

(...)

Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jistě i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto podle předkládajícího senátu mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým, a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace."

[30] Vedle pátého a osmého senátu se k otázce posuzování proporcionality při poskytování informace o platech nebo jiných peněžních plněních placených z veřejných prostředků určitým způsobem vyjádřil i čtvrtý senát ve svém rozsudku ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 – 60, a sice v rámci pokynu krajskému soudu ohledně jeho dalšího postupu poté, co Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti povinného subjektu rozsudek krajského soudu zrušil (zvýraznění přidal rozšířený senát):

V dalším řízení se tedy bude krajský soud zabývat aplikací § 8b na posuzovanou žádost stěžovatele o poskytnutí informace ze dne 8. 10. 2008. Přitom vezme v úvahu, že v mezidobí zaujal k výkladu tohoto ustanovení právní názor Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79 (...).

Krajský soud tedy může z tohoto judikátu vycházet a i pro danou věc akceptovat závěr v něm učiněný, podle něhož se musí bezvýjimečně poskytovat informace o odměně za práci u všech zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů a bez ohledu na povahu a výši takové odměny. V dalším řízení však může krajský soud zvážit i možnost odchýlit se od tohoto judikátu s ohledem na skutečnost, že v dané věci dochází ke střetu ústavně zaručených práv na svobodný přístup k informacím a na ochranu osobních údajů a je tak třeba dát na základě testu proporcionality prostor na posouzení, které z těchto ústavních práv má s ohledem na skutkový stav věci přednost. V takovém případě krajský soud vysvětlí, zda provedení testu proporcionality lze dosáhnout ústavně konformním či eurokonformním výkladem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo přímou aplikací ústavní normy, nebo předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Při případném provedení testu proporcionality krajský soud uvede, proč dává jednomu ze zmíněných ústavně zaručených práv přednost před druhým. V případě odchýlení se od právního názoru vysloveného v rozsudku (...) č. j. 5 As 57/2010 - 79 je však každopádně krajský soud povinen důkladně objasnit důvody tohoto postupu.

[31] Dalším rozhodnutím, které se zabývalo otázkou proporcionality při poskytování informací o platech nebo jiných peněžních plněních placených z veřejných prostředků, byl rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, čj. 1 As 169/2012 – 38, v němž se uvádí (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„[24] (...) 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.“

[32] Nejvyšší správní soud se dále proporcionalitou v souvislosti s poskytováním informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím zabýval i v rozsudku prvního senátu ze dne 30. 10. 2012, čj. 1 As 142/2012 - 32. Po skutkové stránce se sice nejednalo o poskytnutí informací o platu nebo jiném peněžitém plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků, nýbrž o poskytování informace o tom, komu bylo prominuto příslušenství daně (prominutí daně shledal Nejvyšší správní soud poskytnutím veřejných prostředků v rozsudku ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008 - 155, č. 2109/2010 Sb. NSS), nicméně okruh právních otázek byl v podstatných rysech stejný jako v nyní řešené věci, a sice zda a za jakých podmínek se má provádět při poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím test proporcionality. Soud k tomu uvedl (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„[32] Z dosavadního průběhu věci je zjevné, že mezi stranami není sporu o tom, že prominutí daně či příslušenství daně podle § 55a zákona o správě daní a poplatků je nutno považovat za poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o poskytování informací. Podle odst. 1 tohoto ustanovení povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu stanoveném odst. 3.

[33] Sporné mezi stranami je, zda se povinnost povinného subjektu (zde finančního úřadu) poskytnout základní osobní údaje o osobách, kterým prominul příslušenství daně, vztahuje jak na fyzické, tak právnické osoby (tento postoj zastává žalobce i krajský soud), či pouze na osoby právnické (postoj stěžovatele).

[34] Krajský soud i žalovaný zcela správně vnímají nyní řešený spor v jeho ústavněprávní rovině - dochází zde ke střetu dvou ústavně zaručených práv, tedy práva žalobce na informace (čl. 17 Listiny) s právem jiných osob na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny). Zatímco žalovaný má za to, že v dotčené věci nemůže převážit právo na informace nad právem na ochranu soukromí, krajský soud dospěl k závěru opačnému.

[35] V situaci, kdy dochází ke konfliktu dvou ústavně zaručených práv, je vždy 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 (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01, č. 37/2002 Sb. ÚS; či ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb.). Tento test je prováděn ve třech stupních: (1) test vhodnosti, v rámci něhož je hledána odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) test potřebnosti spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo nebo svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod; je tedy hledána odpověď na otázku, zda jde ve vztahu k dotčeným základním právům o nejšetrnější z více prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; (3) test poměřování, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv a svobod.

[36] Krajský soud při provádění testu proporcionality ve velké míře vycházel ze závěrů obsažených v rozsudku OSMPB I (poznámka rozšířeného senátu: jde o rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS). *Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zde dovodil, že existuje silný veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné veřejné kontroly. K naplnění tohoto cíle směřuje ve svém § 8b zákon o svobodném přístupu k informacím (poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků), splňuje tudíž test vhodnosti. Stejně tak je splněn test potřebnosti, neboť není jiného institutu, který by naplnění zmíněného cíle umožňoval. Rozšířený senát prováděl i test poměřování. Konstatoval, že i v případě poskytování veřejných prostředků platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 Listiny a zákona č. 101/2000 Sb., jehož limity jsou definovány v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdůraznil, že zákonodárce zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků, povahu poskytovaných veřejných prostředků, postup správního orgánu při jejich poskytování a dospěl k závěru, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, rozhodující je pouze skutečnost, zda se požadovaná informace skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejímu sdělení nebrání výluka obsažená v § 8b odst. 2.*

[37] Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem zato, že rozsudek Soudního dvora nebrání použití závěrů obsažených v rozsudku OSMPB I. Na jedné straně je nutno vnímat skutkové odlišnosti obou případů. Rozsudek Schecke a Eifert se zabýval platností čl. 42 bod 8b a čl. 44a nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1437/2007 ze dne 26. listopadu 2007, jakož i nařízení Komise (ES) č. 259/2008 ze dne 18. března 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1290/2005, pokud jde o zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Dospěl k závěru, že zmíněné články jsou neplatné v rozsahu, v němž pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor z EZZF a EZFRV, tato ustanovení vyžadují zveřejňování osobních údajů o všech příjemcích, aniž činí rozdíl podle takových relevantních kritérií, jako je doba, po kterou takové podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typ a výše. Šlo tedy o situaci, kdy příslušné normy evropského práva zavazovaly členské státy k „obecnému zveřejňování" příjemců prostředků z EZZF a EZFRV (tedy nikoli na základě žádosti), a to na jediné internetové stránce v každém členském státě s nástrojem vyhledávání. V uvedené věci bylo dále podstatné, že částky, které dotčení příjemci dostávají, představují část (často značnou) jejich příjmů - zveřejnění informací o poskytovaných částkách tak umožňuje třetím osobám činit závěry ohledně jejich celkových příjmů.

[38] Naproti tomu v nyní posuzované věci se nejedná o „obecné zveřejňování" údajů všech osob, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky, ale o poskytování informací na žádost konkrétního subjektu. Povinný subjekt - tedy finanční úřad - byl v rozhodném období (rok 2010) podle § 1 odst. 1 vyhlášky ministerstva financí č. 299/1993 Sb., kterou se zmocňují územní finanční orgány k promíjení příslušenství daně, oprávněn pouze k promíjení příslušenství daně a současně omezen výší možného prominutí v běžném kalendářním roce (tedy slovy Soudního dvora zde existuje filtr podle typu a výše poskytnutých veřejných prostředků). Podstatné je též, že s ohledem na povahu poskytovaných veřejných prostředků (příslušenství daně v omezené výši) nelze z výše poskytnuté částky usuzovat na celkové majetkové poměry příjemců těchto prostředků. Nadto jsou tyto prostředky poskytovány nahodile, bez známek pravidelnosti, na rozdíl od příspěvků ze shora jmenovaných evropských fondů.

[39] I přes zmíněné skutkové odlišnosti (které jsou však podstatné z hlediska závěrů z nich vyplývajících) se však oba rozsudky vzájemně doplňují, a to zejména v obecných východiscích vztahujících se k řešení kolize práva na informace a práva na ochranu soukromí. Oba judikáty totiž vycházejí z nutnosti provést test proporcionality, přičemž oba rozsudky shodně potvrdily, že je nutno vždy zvažovat zejména povahu poskytovaných veřejných prostředků, tedy z jakého titulu jsou prostředky poskytovány, charakter poskytovaných prostředků a zejména, zda lze na základě informace o výši poskytnuté částky usuzovat na majetkové poměry příjemců veřejných prostředků.

[40] Ve věci souzené Soudním dvorem bylo potvrzeno, že zveřejnění údajů o příjemcích a přesných částkách, které obdrželi, představuje zásah do jejich soukromého života ve smyslu čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie (srov. čl. 58 rozsudku). Soudní dvůr dále uvedl, že je třeba zkoumat, zda je uvedený zásah odůvodněný s ohledem na čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, který připouští, že výkon takových práv, jako jsou práva zakotvená v jejích článcích 7 a 8, může být omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a, při dodržení zásady proporcionality, jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[41] Při tomto zkoumání dospěl k závěru, že se jedná o zásah „stanovený zákonem", který ovšem sleduje cíl obecného zájmu uznávaný Unií (čl. 66 a násl.), tedy zásadu transparentnosti, která umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Soudní dvůr tedy jinými slovy konstatoval, že zkoumaná ustanovení splňují test vhodnosti a potřebnosti. Ke stejným závěrům dospěl ve vztahu k poskytování informací podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i rozšířený senát (srov. bod [36] výše).

[42] Ve vztahu k testu poměřování uvedl (ve stěžovatelem dovolávaném čl. 85), že orgány jsou povinny před zveřejněním informací týkajících se fyzických osob poměřit zájem Unie na zajištění transparentnosti jejích kroků a zásah do práv přiznaných články 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie. Cíli transparentnosti nelze přitom přiznat automatickou přednost před právem na ochranu osobních údajů, i když jsou ve hře významné ekonomické zájmy. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tento významný závěr není v žádném rozporu se závěry rozšířeného senátu. Nevyplývá z něj totiž nic jiného, než nutnost v rámci provádění testu proporcionality zvažovat (poměřovat) význam obou kolidujících práv, přičemž tyto úvahy musejí vyústit v závěr o tom, které z dotčených práv převáží.

[43] S ohledem na všechny skutkové okolnosti Soudní dvůr v jím řešené věci dospěl k závěru, že příslušné orgány před přijetím posuzovaných předpisů neuvažovaly o způsobech

zveřejňování informací o dotčených příjemcích, které by odpovídaly cíli takového zveřejňování a přitom by představovaly menší zásah do práva těchto příjemců na respektování jejich soukromého života obecně a konkrétně na ochranu jejich osobních údajů, jako je omezení zveřejnění jmenovitých údajů o uvedených příjemcích podle doby, po kterou podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typu a výše.

[44] V rozsudku OSMPB I však k poměření obou kolidujících práv došlo, přičemž rozšířený senát dospěl k závěru, že v případě poskytování veřejných prostředků formou prominutí daně (resp. jejího příslušenství) je třeba dát přednost právu na informace. Závěr Soudního dvora ohledně nerespektování zásady proporcionality se proto v posuzované věci neuplatní.

[45] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je proporcionální ve vztahu k ochraně osobních údajů těchto příjemců. Nejvyšší správní soud má na základě výše uvedeného za to, že tato úvaha je v souladu jak se závěry rozšířeného senátu vyjádřenými v rozsudku OSMPB I, tak se závěry Soudního dvora obsaženými v rozsudku Schecke a Eifert.“

[33] Jak je patrné z předchozí citace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, čj. 1 As 142/2012 – 32, tento se významně opírá o závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS. V něm se uvádí (zvýraznění přidal nyní rozšířený senát):

„[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou vzájemného vztahu § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb.

[14] Ustanovení § 10 tohoto zákona je dle svého nadpisu určeno k ochraně důvěrnosti majetkových poměrů a konkrétně stanoví, že informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne. V poznámce pod čarou č. 8) jsou pak příkladmo uvedeny odkazy na § 24 daňového řádu, § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, § 24a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[15] Poznámky pod čarou sice nemají normativní charakter, mohou však sloužit jako určité vodítko při interpretaci právní normy. Z výše citovaných ustanovení jiných právních předpisů lze dovodit, že za informace, které podléhají obecné výluce z informační povinnosti, je nutno považovat především údaje, které se v průběhu daňového řízení dozvěděl příslušný správce daně o poměrech daňových subjektů, a to jak osobních, tak souvisejících s podnikáním. Obdobně to platí o údajích, které zjistily příslušné orgány sociálního zabezpečení o poplatnících pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotní pojišťovny o plátcích zdravotního pojištění či úřady práce o žadatelích o dávky státní sociální podpory.

[16] Uvedeným ustanovením je od počátku účinnosti zákona č. 106/1999 Sb. realizováno právo fyzických osob na ochranu soukromí a ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 2 a odst. 3 Listiny, provedeného posléze zákonem č. 101/2000 Sb.

[17] Oproti tomu § 8b byl do č. 106/1999 Sb. inkorporován až zákonem č. 61/2006 Sb. s účinností od 22. 3. 2006 v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru a jeho účelem bylo napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto osoby jsou příjemci veřejných prostředků. Zde je nutno připomenout, že důvodová zpráva k původnímu znění zákona č. 106/1999 Sb. s uvedenou možností v komentáři k výlukovým ustanovením § 6 až § 11 tohoto zákona počítala, příslušná úprava však v daném zákoně až do zmiňované novely chyběla. Uvedeným ustanovením tak bylo dále konkretizováno právo na informace podle čl. 17 odst. 1 a odst. 5 Listiny.

[18] V současné době tedy § 8b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. výslovně ukládá subjektům povinnost sdělit žadatelům osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků v rozsahu jejich jména, příjmení, roku narození, obce, kde mají trvalé bydliště, a dále údaje o výši, účelu a podmínkách pro jejich poskytnutí. I pro tyto případy však platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 Listiny a zákona č. 101/2000 Sb.; proto i zde má poskytování informací svoje limity, které jsou definovány v § 8b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Podle tohoto ustanovení neposkytne povinný subjekt osobní údaje o osobě, která je příjemcem veřejných prostředků v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Zákonodárce zde opětovně v poznámce pod čarou č. 4c) demonstrativně uvádí některé zákonné úpravy, konkrétně zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zákon č. 93/1996 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření atd.

[19] Při posuzování vzájemného vztahu obou ustanovení je zřejmé, že účel a smysl každého z nich je odlišný. Zatímco § 10 zákona č. 106/1999 Sb. formuluje obecné výlukové pravidlo sloužící k ochraně údajů o majetkových poměrech třetích osob, na jehož základě nesmí povinný subjekt v této oblasti sdělovat informace, které se dozvěděl během své úřední činnosti (typicky např. údaje z daňových přiznání, z přehledů o příjmech pro účely plateb pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z dokladů o příjmech pro testované dávky státní sociální podpory apod.), zakotvuje § 8b tohoto zákona primárně povinnost subjektů informovat o výsledcích své činnosti v oblasti poskytování veřejných prostředků, a to včetně vybraných osobních údajů jejich příjemců.

[20] Výluka z informační povinnosti je v druhém případě upravena autonomně, a to v § 8b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., byť toto ustanovení sleduje obdobný cíl jako obecný § 10 tohoto zákona. Rozdílná míra ochrany zakotvená v obou ustanoveních a v tomto směru poněkud slabší postavení příjemce veřejných prostředků je dáno především zájmem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutností jeho účinné veřejné kontroly. Zákonodárce tak při střetu ústavního práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny a ústavního práva na ochranu soukromí podle čl. 10 odst. 2 a odst. 3 Listiny zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků a sdělení některých jejich osobních údajů v souvislosti s tímto připustil. Ochranu zachoval pouze tam, kde na poskytování informací není dán silný veřejný zájem. Ve výluce se tak ocitla převážně jen nároková plnění z veřejných prostředků, kde nárok vzniká ze zákona a správní orgán nemá prostor k vlastnímu uvážení. Typicky tedy povinný subjekt neposkytuje informace o tom, komu a v jaké výši přiznal dávky důchodového pojištění, dávky státní sociální podpory či dávky pomoci v hmotné nouzi, nebo komu a v jaké výši vyplatil podporu v nezaměstnanosti. Rovněž tak například neposkytuje ve vztahu ke

konkrétním osobám údaje o úhradách za úkony lékařské péče, případně údaje o konkrétní výši státní podpory stavebního spoření.

[21] Lze tak uzavřít, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., § 10 tohoto zákona se vůbec neuplatní. Rozhodující pro posouzení žádosti bude pouze skutečnost, zda se požadovaná informace skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejímu sdělení nebrání výluka obsažená v odstavci 2.“

III. 1. 3. Sporné právní otázky

[34] Z výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou patrny dvě konkurující si linie právních názorů na rozhodné právní otázky:

[35] V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, byl jasně formulován závěr, že pokud se poskytuje informace podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, možnost ji neposkytnout je omezena jen na úzký okruh výluk stanovených v odst. 2 tohoto paragrafu. Z rozsudku rozšířeného senátu lze vyvodit, že úvahu o tom, co u dané skupiny případů (tj. příjemců veřejných prostředků) má přednost, a sice zda právo na informace, anebo právo na ochranu soukromí, učinil již zákonodárce tím, že obecně připustil poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, specifickým způsobem stanovil rozsah poskytování těchto informací a stejně tak specifickým způsobem (v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím) stanovil rozsah výluk z práva na informace v těchto případech. To tedy znamená, že samotný zákonodárce provedl v obecné rovině „test proporcionality“ a vyřešil jej v případě příjemců veřejných prostředků zásadně (až na stanovené výjimky) ve prospěch práva na informace. Rozšířený senát podle všeho neměl pochyb o ústavní konformitě uvedeného rozhodnutí zákonodárce ani o jeho souladu s právem Evropské unie.

[36] Pátý senát se v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, v podstatě implicitně přihlásil k „filosofii“ rozhodnutí rozšířeného senátu, dospěv stručnou úvahou k závěru, že jestliže § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví rozsah a podmínky poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků, není zde prostor k individuálnímu posuzování, zda poskytnout informaci, či nikoli.

[37] K výše uvedenému závěru rozšířeného senátu se přihlásil v zásadě i první senát v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, čj. 1 As 142/2012 – 32. Při vypořádávání se s rozsudkem Soudního dvora ve věci *Schecke a Eifert* však vyslovil některé závěry, které jsou relevantní i pro nyní projednávanou věc a v konkrétní rovině významně zužují abstraktní úvahu vyslovenou rozšířeným senátem v době, kdy ještě zmíněné rozhodnutí Soudního dvora nebylo vydáno. V první řadě tím, že se judikaturou Soudního dvora opírající se o Listinu základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) zabýval i v případě, že šlo o poskytnutí informací o prominutí příslušenství daně, připustil vnitrostátní aplikovatelnost Listiny EU na případy této povahy, tedy na posuzování souladnosti vnitrostátního zákona o poskytování informací, nikoli aktu Evropské unie (konkrétně nařízení Rady a nařízení Komise), s Listinou EU. Dále zdůraznil skutkové odlišnosti vnitrostátního případu od věcí projednávaných Soudním dvorem, a sice že údaje o subjektech, kterým bylo prominuto příslušenství daně, nejsou podle české úpravy zveřejňovány v podobě „obecného zveřejňování“ příjemců prostředků na jediné internetové stránce s nástrojem vyhledávání a

dále že částky prominutého příslušenství, o nichž je poskytnuta informace, zásadně neumožňují třetím osobám činit závěry ohledně celkových příjmů fyzických osob, jimž se dobrodiní prominutí dostalo.

[38] Druhou linii judikatury představuje rozsudek čtvrtého senátu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 – 60, z jehož pokynu krajskému soudu k dalšímu postupu je patrné, že čtvrtým senátem není bez výhrad sdílen závěr o tom, že otázku proporcionality vyřešil na úrovni abstraktní, tedy při formulování podmínek poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků, samotný zákonodárce. Naopak, z názoru čtvrtého senátu vyplývá, že považuje za přinejmenším uvážení hodnou výkladovou alternativu, že poměřování mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí má v každém jednotlivém případě činit správní orgán při rozhodování o poskytnutí informace. Zároveň nastoluje otázku eurokonformity a ústavní konformity § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

[39] Explicitně se pak k této druhé názorové linii přihlásil osmý senát v předkládacím usnesení. Z odůvodnění usnesení lze soudit, jakkoli to výslovně není takto řečeno, že osmý senát popírá závěr rozšířeného senátu o tom, že střet výše uvedených konkurujících si práv vyřešil zákonodárce upřednostněním jednoho z nich. Naopak, osmý senát se hlásí k tezi, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze chápat jako *lex specialis* ve vztahu k § 8a tohoto zákona, podle něhož *(i)nformace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*. Osmý senát tedy zřejmě má za to, že poměřování konkurujících si základních práv je nutno provádět v každém jednotlivém případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, přičemž za klíčové kritérium tohoto poměřování patrně považuje intenzitu veřejného zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky v konkrétním případě.

[40] Z výše uvedeného přehledu je patrná existence dvou konkurujících si náhledů na rozhodnou právní otázku.. Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí je tedy dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

III. 2. 1. Rozhodná právní úprava a její obsah

III. 2. 1. 1. Znění a systematika § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[41] V projednávané věci jde o střet dvou základních práv podle Listiny, a sice práva na informace podle čl. 17 Listiny a práva na ochranu lidské důstojnosti, soukromí podle čl. 10 Listiny.

[42] Podle čl. 17 odst. 1 Listiny *(s)voboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*. Podle jeho odst. 2 *(k)aždý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu*. Podle odst. 4 *(s)vobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*. Podle odst. 5 pak *(s)tátní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným*

způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. I právo na informace, a nejen svoboda projevu, je obecně považováno za subjektivní základní právo, nikoli pouze za ústavní hodnotu, jež má být objektivním právem chráněna a podporována (viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 aj.)

[43] Podle čl. 10 odst. 1 Listiny *(k)aždý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.* Podle odst. 2 *(k)aždý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.* Podle odst. 3 pak *(k)aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*

[44] Doplňme, že podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) *(k)aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence*. Podle odst. 2 *(s)tátní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.*

[45] Na úrovni „jednoduchého“ práva je jedním ze zákonů, které provádějí ústavně zaručené základní právo na informace, zákon o svobodném přístupu k informacím. Pro projednávanou věc je rozhodné, že po novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále označován jen jako „zákon č. 61/2006 Sb.“), byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vedle dalších změn přidána nová ustanovení § 8a a § 8b, která znějí:

„§ 8a

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[4a)].

§ 8b

Příjemci veřejných prostředků

(1) Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje[4b)] o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

(2) Ustanovení odstavce 1 se 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[4c)].

(3) Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

[4a)] Například § 11 až 16 občanského zákoníku, § 5 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

[4b)] § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.

[4c)] Například zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 12/2001 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů (zákon o státní pomoci při obnově území).“

[46] I nadále nezměněn zůstal (po novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb.) součástí zákona o svobodném přístupu k informacím jeho § 10, který zní:

„§ 10

Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů

Informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení[8)] povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne.

[8)] Například § 24 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, § 24a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.“

[47] Již ze samotné systematiky a znění výše citovaných ustanovení zákona je patrné, že právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků je relativně samostatná a komplexní. Ustanovení § 8b odst. 1 svojí nepodmíněnou dikcí (užitím slova „poskytne“ v rozkazovacím významu) naznačuje, že pro úvahu povinného subjektu, zda poskytnout informace o příjemcích veřejných prostředků, anebo ne, jsou-li splněny dále zákonem stanovené podmínky, není zásadně místo. Tyto podmínky jsou dány výčtem případů, v nichž se informace o příjemcích veřejných prostředků neposkytují (§ 8b odst. 2 zákona), z něhož *a contrario* plyne, že v ostatních případech se poskytují. Dále jsou dány zvláštním pravidlem o zúženém věcném rozsahu poskytnutých údajů (§ 8b odst. 3), které má zaručit, že osobní údaje o příjemci veřejných prostředků se žadateli o informaci poskytnou jen v takové míře, o níž zákonodárce usoudil, že vhodně vyvažuje zájem na poskytnutí informace a zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována.

[48] Ustanovení § 8a a § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou oproti tomu ve vztahu k § 8b pro účely okruhů otázek, na něž se tyto dva paragrafy vztahují, ustanoveními obecné povahy, použitelnými toliko subsidiárně, tedy v rozsahu, v jakém § 8b neobsahuje zvláštní úpravu. Dlužno připomenout, že § 8a se vztahuje na *informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje*, zatímco § 10 se vztahuje na *informace o majetkových poměrech osoby* získané specifickým způsobem, a sice na základě zákonů o veřejnoprávních platebních povinnostech a sociálním zabezpečení.

[49] Relevantní není ani argument opřený o zákon o střetu zájmů a poukazující na to, že skutečnost, že tento zákon nepožaduje po veřejných funkcionářích uvádět v oznámení o příjmech, darech a závazcích informaci o výši svého platu, naznačuje, že na poskytování informací o platu by se tím spíše neměl vztahovat § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Nic takového ze vzájemného vztahu obou zákonů neplyne. Zákon o střetu zájmů má v první řadě užší okruh osob, na něž dopadá povinnost podávat určité informace formou oznámení o příjmech, darech a závazcích; jde pouze o veřejné funkcionáře definované pro účely zákona o střetu zájmů v § 2, zatímco § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na všechny osoby, jimž jsou vypláceny platy či mzdy z veřejných prostředků. Dále má zákon o střetu zájmů jiný účel než § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Účelem zákona o střetu zájmů je prostřednictvím informačních povinností veřejných funkcionářů bránit střetu jejich soukromých zájmů se zájmem veřejným. Účelem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnout informace veřejnosti o tom, komu jsou poskytovány veřejné prostředky a v jaké míře, i v případech, kdy otázka případného střetu zájmů nevyvstává, tedy bez ohledu na postavení příjemce veřejných prostředků, čítaje v to i zaměstnance vypláceného z veřejných prostředků, v hierarchii systému veřejné správy a bez ohledu na jeho kompetence, specializaci, způsob ustanovování i náplň práce.

[50] Navíc je rozdílný i mechanismus poskytování informací podle zákona o střetu zájmů na straně jedné a zákona o svobodném přístupu k informacím na straně druhé – podle prvního z nich se informace poskytují preventivně, bez výjimky a v zákonem stanoveném standardizovaném rozsahu a poskytují se předem zákonem určenému evidenčnímu orgánu (§ 13, § 14 zákona o střetu zájmů), u něhož jsou uloženy a připraveny k případnému nahlédnutí veřejností a eventuálnímu dalšímu zpracování takto evidovaných údajů (§ 13 odst. 2 a násl. zákona o střetu zájmů). Naproti tomu podle druhého z nich až na výjimky (§ 5 odst. 1 až 3 zákona o svobodném přístupu k informacím) to, zda informace vůbec bude poskytnuta, závisí pouze na okolnosti na vůli zákonodárce nezávislé, a sice na tom, zda takovou informaci žadatel vůbec bude požadovat.

[51] Jakkoli tedy jak zákon o střetu zájmů, tak zákon o svobodném přístupu k informacím mají v obecné rovině shodný účel, jímž je posílení transparence veřejné sféry, v konkrétní rovině se jejich předměty úpravy vzájemně nikterak neovlivňují a existují zásadně vedle sebe a nezávisle na sobě. Základní právo podle čl. 17 odst. 2 Listiny a ústavní povinnost veřejné moci podle jeho odst. 5 jsou „jednoduchým“ právem uskutečňovány prostřednictvím celé řady zákonů, které jsou často aplikovatelné paralelně, a jen někdy jeden vylučuje aplikaci jiného. K provedení Listiny jsou použity různé způsoby naplnění ústavních cílů, zejména různé typy procedur, metod zveřejňování informací apod., jež odpovídají jednotlivým dílčím účelům, kvůli nimž je na tom kterém úseku fungování veřejné moci právo na informace zajištěno. Za splnění příslušných zákonných podmínek mohou proto být v tom rozsahu, v jakém to ta která z obou úprav umožňuje, informace o konkrétním zaměstnanci spadajícím do rozsahu působnosti obou zákonů poskytovány a čerpány podle obou z nich.

[52] Ve shodě s tím, k čemu dospěl rozšířený senát již v rozsudku ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, lze tedy shrnout, že samotné znění a systematika zákona nedává možnost, aby v případě poskytnutí informací o příjemcích

veřejných prostředků bylo v každém jednotlivém případě poměřováno, zda a v jaké míře má převážit zájem na poskytnutí informace, anebo zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. Úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv zde vyřešil již samotný zákonodárce tím, že paušálně upřednostnil právo na informace o příjemcích veřejných prostředků, ovšem s tím, že zájem na ochraně soukromí těch, o nichž je informace poskytována, zohlednil vyloučením některých okruhů informací z režimu poskytování a stanovením omezeného věcného rozsahu poskytnutých informací v případech, kdy informace poskytnuty být mají.

III. 2. 1. 2. Intence historického zákonodárce

[53] Ani v intenci historického zákonodárce nelze najít důvody pro odlišný výklad. Původní záměr vlády jako navrhovatele návrhu zákona, který byl posléze přijat a vyhlášen jako zákon č. 61/2006 Sb., sice nesměřoval k tomu, aby byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena relativně samostatná a komplexní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků. Vládní návrh (viz sněmovní tisk 991/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002-2006, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz) nic takového neobsahuje, zejména neobsahuje návrhy ustanovení obdobných těm, která byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena jako jeho nynější § 8a a § 8b.

[54] Nicméně v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byly cestou pozměňovacího návrhu výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu schváleného jako usnesení č. 291 ze 47. schůze tohoto výboru ze dne 14. září 2005 (sněmovní tisk 991/1, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002-2006, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz) § 8a a § 8b do zákona o svobodném přístupu k informacím přidány. K představě, kterou měl historický zákonodárce o tom, jak má být nově přidané ustanovení vykládáno, zejména zda má povinná osoba v každém jednotlivém případě posuzovat, zda informace o příjemci veřejných prostředků poskytne, anebo nikoli, nelze ve veřejně dostupných zdrojích o průběhu legislativního procesu ničeho relevantního dohledat.

[55] Lze usuzovat, že předobrazem pozměňovacího návrhu zmíněného sněmovního výboru byla určitá pasáž z neschváleného senátního návrhu zákona, kterým se mění zákon o svobodném přístupu k informacím (viz sněmovní tisk 9/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002-2006, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz). V senátním návrhu zákona bylo příslušné ustanovení zařazeno jako § 8a a jeho znění bylo, včetně nadpisu a poznámek pod čarou, doslova shodné s nynějším platným a účinným zněním § 8b, ovšem s jedinou výjimkou – v odst. 1 uvedeného paragrafu senátního návrhu zákona byla oproti nynějšímu znění za větou první *(„Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje[5a)] o osobě, které poskytl veřejné prostředky.“)* také věta druhá, která zněla: *„Poskytnuté veřejné prostředky jsou zejména majetek, jakož i oprávnění, sleva, prominutí anebo jiný majetkový prospěch ve vztahu k veřejným prostředkům.“*

[56] Demonstrativní výčet ve větě druhé charakterizující, co vše se má rozumět pod pojmem „veřejné prostředky“, naznačuje, že navrhovatel neschváleného senátního návrhu

zákona si pod tímto pojmem představoval zejména vztahy, jimiž je určité osobě poskytována majetková výhoda vedoucí k majetkovému prospěchu v nejširším slova smyslu, zřejmě bez omezení na výhody veřejnoprávní povahy (neb zmíněna je i sleva jako institut primárně soukromoprávní, spočívající ve sjednání či jednostranném poskytnutí nižší než běžné kupní ceny, ceny za službu či ceny za jiné plnění). Je však sporné, zda si historický navrhovatel uvědomoval, že podobný charakter má i poskytnutí platu, odměny či případných jiných peněžních plnění zaměstnavatelem zaměstnanci z titulu pracovněprávního poměru či služebního vztahu.

[57] Nicméně vzhledem k tomu, že druhá věta z § 8a odst. 1 senátního návrhu zákona nebyla do § 8b odst. 1 schváleného znění novelizovaného zákona o svobodném přístupu k informacím přejata, lze pouze spekulovat, do jaké míry se původní představy tvůrců senátního návrhu zákona „přelily“ i do představ historického zákonodárce vyústivších ve schválení zákona č. 61/2006 Sb.

[58] Ze samotné důvodové zprávy k § 8a senátního návrhu zákona k věcnému rozsahu pojmu veřejných prostředků nelze nic použitelného zjistit. Lze však usoudit, že v intenci navrhovatele mělo být ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím týkající se poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků souborem pravidel zvláštním k pravidlům zakotveným v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Rovněž záměrem navrhovatele senátního návrhu zákona bylo obecně, tj. pro všechny případy, na něž dopadne ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, upřednostnit právo na informace před právem na ochranu soukromí s tím, že ochrana soukromí je zajištěna výlukami z poskytování informací v některých případech a omezeným věcným rozsahem poskytovaných informací v případech, kdy poskytovány jsou. Svědčí o tom následující pasáže ze zvláštní části důvodové zprávy k senátnímu návrhu zákona [viz sněmovní tisk 9/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002-2006, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz, důvodová zpráva k návrhu zákona, zvláštní část, k čl. I bod 7 (§ 8a)] (zvýraznění provedl rozšířený senát):

„Dosavadní znění již umožňuje přístup k informacím o poskytování veřejných prostředků obchodním právnickým osobám, a to včetně limitovaného překročení ochrany obchodního tajemství (§ 9 odst. 2 zákona). Protože příjemcem takovýchto prostředků jsou často též fyzické osoby, u nichž není ochrana dána obchodním tajemstvím, ale ochranou osobních údajů, navrhuje se nově upravit i přístup ke stejně limitovanému rozsahu těchto informací v případě fyzických osob - příjemců veřejných prostředků. Vychází se z principu, že veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostředky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo. Tato úprava se však výslovně nevztahuje na oblast, kde jsou fyzické osoby příjemci veřejných prostředků nikoli čistě "ze své vůle", ale z důvodů své sociální a obdobné situace.

Ve vztahu k zákonu o ochraně osobních údajů nejde o nepřímou novelizaci, protože zákon o ochraně osobních údajů sám předjímá takovýto postup, kdy zvláštní zákon stanoví okruh zpracování osobních údajů (včetně poskytování a zveřejňování), ke kterému není třeba souhlas dotčené osoby.“

[59] Rozšířeným senátem zvýrazněné pasáže důvodové zprávy rovněž naznačují, že záměrem neschváleného senátního návrhu zákona bylo postihnout široký okruh nejrůznějších plnění státu směrem k fyzickým osobám poskytovaných tak či onak na základě vlastního projevu vůle toho, komu je poskytováno, a vyloučit v těchto případech poskytování informací jen tehdy, existují-li specifické důvody pro zvýšenou ochranu soukromí (sociální, zdravotní a podobné důvody poskytování veřejných prostředků). Je patrné, že cílem nebylo postihnout pouze plnění čistě jednostranné (striktně „dotační" či „darovací") povahy, nýbrž i případy, kdy plnění z veřejných prostředků je podmíněno určitým plněním či jednáním ze strany toho, komu jsou veřejné prostředky poskytovány. Je ovšem nejasné, zda si navrhovatel v tomto kontextu uvědomoval, že také plat zaměstnanců placených z veřejných prostředků je poskytován na základě projevu vůle zaměstnance spočívajícího v uzavření pracovního poměru nebo jiného obdobného výslovného či konkludentního projevu vůle zakládajícího vztah zaměstnance (pracovníka, funkcionáře, osoby ve služebním poměru apod.) k povinnému subjektu, a zda tedy úmyslem navrhovatele bylo zahrnout do skupiny osob, o nichž se budou informace o jejich platech poskytovat, také zaměstnance povinných subjektů, jsou-li placeni z veřejných prostředků.

[60] Lze tedy shrnout, že intence samotného historického zákonodárce schválivšího zákon č. 61/2006 Sb. je ve vztahu k otázce, zda úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv v případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků řeší již samotný zákonodárce, anebo zda ponechává prostor povinné osobě, aby tuto úvahu činila v každém jednotlivém případě sama, nejasná. Nepřímo však lze soudit, pokud bude za inspirační zdroj historického zákonodárce ve vztahu ke schválenému § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím považován neschválený senátní návrh zákona o změně zákona o svobodném přístupu k informacím (konkrétně návrh na nový § 8a), že historický zákonodárce neměl v úmyslu prostor k poměřování konkurujících si práv v individuálních případech poskytnout, naopak, měl ambici sám o tomto střetu normovat a střet vyřešit v rovině abstraktního pravidla chování plynoucího z textu zákona a ze vztahu jeho jednotlivých ustanovení.

[61] Po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č j. 5 As 57/2010 - 79, právní názor tam vyslovený exekutivní praxe v jeho základu přijala, ovšem s jistými modifikacemi. Ministerstvo vnitra vydalo společně s Úřadem pro ochranu osobních údajů dne 2. 9. 2011 *Metodické doporučení k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím* (dostupné na http://www.uoou.cz/files/Metodika.pdf, stav internetové stránky ke dni vydání rozsudku rozšířeného senátu), v němž sice respektovalo závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že se ustanovení § 8b zákona vztahuje i na poskytování informací o platech a odměnách v orgánech veřejné moci, s ohledem na judikaturu Ústavního soudu k případům kolize dvou ústavních práv (práva na informace a práva na ochranu osobních údajů) a dále též s ohledem na judikaturu Soudního dvora vztahující se k ochraně osobních údajů však požadovalo pro posuzování typových případů aplikovat test proporcionality.

[62] Ohledně samotné otázky, zda se ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje konkrétně na platy zaměstnanců, pokud jsou placeny z veřejných prostředků, je naopak záměr historického zákonodárce nyní již zřejmý. Jakkoli ji v době

přijetí zákona č. 61/2006 Sb. za takovou nelze považovat, navazující činností zákonodárce samotného byla totiž vyjasněna několik let po přijetí uvedené úpravy. Je nutno zdůraznit, že se tak stalo bezprostředně poté, co Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, vyjádřil jednoznačný právní názor, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje i na informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků. Intence zákonodárce se stala zjevnou v rámci projednávání vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě (viz sněmovní tisk 408/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010-2013, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz). Návrh zákona byl vládou předložen Poslanecké sněmovně dne 30. 6. 2011 (viz tamtéž). Součástí vládního návrhu byla též část dvacátá čtvrtá, která měla změnit zákon o svobodném přístupu k informacím, konkrétně dikci § 8b odst. 2 tohoto zákona, a to tak, že by bývalo znělo: *„(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.“*.

[63] Záměrem vlády jako navrhovatele bylo vyloučit dopad § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím na platy, odměny další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů, a tedy znemožnit poskytování informací o nich podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvodová zpráva k návrhu zákona je nanejvýš stručná a jeho jednotlivé části nerozebírá, takže se explicitně nevyjadřuje ani ke smyslu a účelu navrhované novelizace § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím; nově navrhované znění je nicméně po obsahové stránce jednoznačné. Dalším vodítkem, že jde o reakci na výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu, je i skutečnost, že vládní návrh byl v tomto znění podán bezprostředně po vydání zmíněného rozsudku. Konečně posledním vodítkem ohledně záměru vlády je, že vláda v novém znění § 8b navrhla dvě obsahové změny: První změnou byla terminologická úprava navazující na vlastní návrh zákona o zdravotních službách – dosud užívaný pojem „*zdravotní péče*“ měl být nahrazen pojmem „*zdravotních služeb*“ zaváděným navrhovaným zákonem o zdravotních službách [k tomu viz vládní návrh zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), sněmovní tisk 405/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010-2013, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz, zejm. jeho navrhovaný § 2 odst. 2 obsahující legální definici zdravotnických služeb]. Druhou obsahovou změnou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, která s návrhem zákona o zdravotních službách ani dvěma dalšími s ním souvisejícími návrhy zákonů zjevně neměla po obsahové stránce nic společného, pak bylo vyloučení použitelnosti uvedeného paragrafu na platy, odměny a další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů. Je tedy zjevné, že vláda jako navrhovatel využila vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, jako nosič pro obsahovou změnu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, která nesouvisela s navrhovanou komplexní právní úpravou v oblasti zdravotnictví, nýbrž se snažila reagovat na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaných z veřejných rozpočtů.

[64] V průběhu projednávání návrhu zákona byla ovšem výše popsaná snaha vlády Poslaneckou sněmovnou odmítnuta. Součástí komplexního pozměňovacího návrhu výboru pro zdravotnictví byl i návrh omezit změnu v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím na terminologické přizpůsobení nové komplexní zdravotnické zákonné úpravě a nezavádět výluku použitelnosti uvedeného paragrafu na platy, odměny a další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů (viz Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, sněmovní tisk 408/3, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010-2013, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz, část B., konkrétně B.5.). Tento pozměňovací návrh byl Poslaneckou sněmovnou na její 22. schůzi dne 7. 9. 2011 přijat a návrh zákona byl přijat ve znění takto schválených pozměňovacích návrhů. Dodejme, že obsahově shodný návrh jako pozměňovací návrh výboru pro zdravotnictví B.5. byl podán i výborem pro obranu a bezpečnost (viz tamtéž, část A., konkrétně A.1.), avšak po schválení komplexního pozměňovacího návrhu výboru po zdravotnictví se stal nehlasovatelným, neboť jeho schválením jím byl „pohlcen“. Z uvedeného je zjevné, že Poslanecká sněmovna se neztotožnila se záměrem vlády přidat do zákona o svobodném přístupu k informacím výslovnou výluku poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaná z veřejných rozpočtů. Lze tedy mít za to, že zákonodárce při vědomí existence stávající dikce § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i judikatury Nejvyššího správního soudu, která byla bezprostředně před jeho rozhodováním k uvedenému ustanovení vydána, neshledal, že je důvodu zákon měnit a dosavadní zákonnou úpravu ani její výklad korigovat. Pozměňovací návrhy obou výborů jednoznačně směřovaly k odmítnutí restrikce práva na svobodný přístup k informacím navržené vládou, nikoli k tomu, že by toto právo v oblasti platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů pouze modifikovaly, např. zúžily na vymezený okruh osob. Je tedy zřejmé, že přinejmenším od tohoto okamžiku historický zákonodárce ponechal v právním řádu úpravu obsaženou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím s vědomím, že se vztahuje i na příjemce veřejných prostředků, kteří tyto prostředky dostávají formou platů, odměn a dalších obdobných plnění z veřejných rozpočtů, a to na všechny takové příjemce bez jakéhokoli omezení.

III. 2. 1. 3. Objektivní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[65] Již z toho, co bylo uvedeno doposud v úvahách věnovaných znění, systematice a historii vzniku § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, lze v mnoha ohledech dovodit, jaký je jeho objektivní smysl a účel. Je jím v první řadě kontrola veřejné moci prostřednictvím možnosti získat informace o nejrůznějších okolnostech jejího fungování v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.

[66] Je notorietou, že moderní stát hospodaří s velkým množstvím peněz a že veřejnými rozpočty v podmínkách vyspělých států Evropy, k nimž náleží i Česká republika, prochází téměř polovina hrubého domácího produktu. Tyto prostředky jsou přerozdělovány a vydávány na nejrůznější účely, od důchodů a jiných sociálních výdajů přes veřejné zakázky, nejrůznější dotace a subvence až po platy zaměstnanců veřejného sektoru a

provozní výdaje. Veřejný zájem na tom, aby přerozdělované prostředky byly vynakládány v souladu s účelem, na který byly určeny, je za této situace značný a stejně tak je mimořádně složité toho dosáhnout vzhledem k rozsahu a komplikovanosti procedur, kterými je přerozdělování uskutečňováno. Vedle kontroly prostřednictvím k tomu určených orgánů veřejné moci se proto nabízí i přímá kontrola jednotlivci na základě jejich zájmu o nejrůznější otázky spojené s fungováním veřejné moci. 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.

[67] Historie poskytuje řadu příkladů pro tezi, že každá moc, i demokratická, korumpuje, a že čím méně je kontrolována, tím větší je nebezpečí jejího zneužití. Kontrola veřejné moci prostřednictvím takových institutů, jako je § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, má řadu výhod, které ve svém souhrnu významně brání zneužívání veřejné moci a posilují demokratickou legitimitu politického systému.

[68] V první řadě se za pomoci tohoto institutu na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na „my“ a „oni“ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.

[69] Dalším účelem je, že zjištění získaná prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím mohou sloužit k účinné sebereflexi veřejné moci. Naznačují-li tato zjištění, že veřejná moc hospodařila způsobem, který je nezákonný, nehospodárný, nemravný, nerozumný či v jiných ohledech nepatřičný, může to vyvolat reakci veřejnosti či příslušných orgánů a v důsledku toho i patřičnou korekci v chování veřejné moci.

[70] Konečně nelze podcenit ani preventivní účinek zákona o svobodném přístupu k informacím. Samotná skutečnost, že veřejná moc může být vystavena dotazům z řad veřejnosti, které je povinna zodpovědět, ji zpravidla povede k tomu, aby se chovala řádněji, než kdyby se veřejné kontroly nemusela obávat.

[71] Je nepochybné, že veřejná kontrola může mít za specifických podmínek i dočasně negativní dopady, zejména proto, že „nebezpečí“, že budou dotazováni na smysl a účelnost své činnosti, může některé jednotlivce pracující pro veřejnou moc vést k alibismu, formalismu a jednání na efekt, nikoli pro obecné dobro. Stejně tak je představitelné, že masové zneužívání institutů zákona o svobodném přístupu k informacím může ve specifických případech vést k ojedinělým poruchám při výkonu veřejné moci a k dočasné paralýze povinných subjektů. Náklady těchto negativ i pravděpodobnost, že a v jaké míře se objeví, lze stěží kvantifikovat; nezbývá než na základě historických poznatků o fungování ústavních a politických systémů a obecné lidské zkušenosti věřit, že pozitiva veřejné kontroly výrazně převažují nad negativy.

[72] Pro projednávanou věc mají výše uvedené obecné úvahy ten význam, že vytvářejí rámec obecných interpretačních pravidel zákona o svobodném přístupu k informacím a v rámci něho i pravidel pro interpretaci § 8b tohoto zákona. Lze-li kontrolu nakládání veřejnými prostředky prostřednictvím dotazů jednotlivců považovat za vhodný a účinný nástroj kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, posilující legitimitu politického systému, pak je nutno příslušná ustanovení uvedeného zákona vykládat tak, aby jimi byla tato kontrola v potřebné míře umožněna. To znamená, že ustanovení, kterými jsou definovány meze práva na informace, je třeba v pochybnostech vykládat tak, aby kontrolu umožňovala, a nikoli jí bránila. Naopak, odepřít právo obdržet informaci o příjemci veřejných prostředků lze jen v případě, že z příslušných ustanovení zákona je zřejmé, že informace být poskytnuta nemá. Uvedený výklad ostatně poskytuje i patřičnou míru právní jistoty adresátům práva, ať již povinným subjektům nebo žadatelům, neboť jim předem přinejmenším napovídá, jak mají být příslušná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím vykládána.

[73] K samotnému pojmu veřejných prostředků lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008 - 155, Sb. NSS č. 2109/2010, bod 23, od něhož není důvodu se odchýlit. Je přitom nepochybné, že zaměstnanci orgánů veřejné moci a řady dalších povinných subjektů jsou placeni z veřejných prostředků, jsou-li placeni typicky z daní. Zaměstnance placené z veřejných prostředků je nutno považovat za „příjemce“ veřejných prostředků, neboť prostředky dostávají jako odměnu za práci, kterou pro poskytovatele prostředků vykonávají. Stejně tak je za příjemce veřejných prostředků třeba považovat i jakékoli jiné osoby 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, nejrůznější in,ominátní smlouvy aj.). Na tomto závěru nic nemění ani soukromoprávní povaha jejich právního vztahu se zaměstnavatelem. Ze znění ani z účelu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím totiž nelze dovodit, že by se vztahoval pouze na určité právní tituly poskytování veřejných prostředků, např. pouze na tituly veřejnoprávní (že se samozřejmě vztahuje i na ně, např. na služební poměry či výkon placených veřejných funkcí, není třeba důkladněji argumentovat, neb to již na první pohled plyne z argumentu *a fortiori*). Pokud by tomu tak mělo být, muselo by to v zákoně být dostatečně konkrétně vyjádřeno. 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. Obecný jazykový význam slova „příjemce“ pak není důvodu teleologicky redukovat např. vynětím zaměstnanců z významového rozsahu tohoto pojmu, neboť k tomu nelze vidět žádný dostatečně silný důvod. Zaměstnanec se od jiného příjemce veřejných prostředků ničím významným neliší - on, stejně jako každý jiný příjemce, dostává veřejné prostředky proto, že se povinný subjekt rozhodl nebo byl ze zákona povinen mu je poskytovat na základě určitého právního vztahu, ať již veřejnoprávního nebo soukromoprávního, mezi veřejnou mocí a příjemcem. Pokud jsou nějaké důvody informace o poskytnutí veřejných prostředků určitým kategoriím příjemců neposkytovat, zákonodárce je v obecné rovině vyjádřil taxativním výčtem v § 8b odst. 2 zákona. Zaměstnanci v tomto výčtu uvedeni nejsou. Zařadit je do něho za pomoci analogie není na místě, neboť není patrné, že by existovala mezera v zákoně, kterou by bylo třeba analogií zaplnit.

[74] Teleologickým výkladem proto nelze dovodit, že by se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím neměl na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků vztahovat, obecně vzato je naopak na místě závěr právě opačný, opřený především o silný veřejný zájem na účinné veřejné kontrole nakládání prostředky ve veřejné sféře, jíž v soudobých podmínkách České republiky prakticky nelze docílit jinak než využitím institutu veřejného přístupu k informacím. Obecně vzato tedy platí, že informace uvedeného druhu se poskytují. Pouze výjimečně se jejich poskytnutí může odepřít, pokud, jak bude dále vyloženo, pro to existují specifické závažné důvody, které v konkrétním případě převáží nad zájmem na transparentnosti hospodaření veřejné sféry.

III. 2. 2. Ústavní konformita

[75] Je nepochybné, že zakotvení práva na informace o příjemcích veřejných prostředků znamená určitý nikoli nevýznamný zásah do soukromí těchto příjemců. Je tomu tak proto, že příjemci dostávají veřejné prostředky na základě určitého právního titulu, vypovídajícího ve významné míře o jejich vztahu s tím, kdo prostředky poskytuje, a poskytujícímu informaci o důvodech poskytování a nepřímo často i o významu (zejména ekonomickém), který pro příjemce poskytované prostředky mají. Takové informace nepochybně mají v podstatné míře povahu údajů o osobě příjemce chráněných čl. 10 Listiny či čl. 8 Úmluvy.

[76] V situaci kolize dvou základních práv zákonodárce musí pečlivě vážit, kterému z nich dá přednost, v jaké míře, za jakých podmínek a zda podmíněně, či nepodmíněně. Stejně tak musí vážit, zda řešení kolize lze provést v rovině abstraktní, anebo zda musí být ponechán zákonodárcem širší prostor správním orgánům či soudům posuzujícím individuální případy, aby mohly zohlednit specifické situace a okolnosti. Zákonodárce je při řešení kolize základních práv povinen pokusit se o jakousi optimalizaci, tedy o pokud možno co nejširší respekt ke každému z dotčených práv, jakož i o co nejširší zohlednění souvisejících ústavních hodnot nemajících povahu základních práv.

[77] Uvedeným požadavkům zákonodárce dostál i ve vztahu ke skutkovému základu projednávané věci.

[78] V první řadě je nutno poznamenat, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Buď totiž informace o příjemci veřejných prostředků bude v zákonem stanoveném rozsahu poskytnuta a v tomto rozsahu, bude-li mít současně povahu informace o soukromí, bude soukromí příjemce veřejných prostředků dotčeno, anebo poskytnuta nebude, ale pak nebude v rozsahu neposkytnutí naplněno právo na informace. Proto je nezbytné kolizi řešit přiměřeným upřednostněním jednoho z práv. V takovém případě je třeba pečlivě vyhodnotit, které z práv má být upřednostněno, a výsledek takového posouzení musí být určující pro následný výklad předpisů „jednoduchého“ práva a jejich aplikaci na konkrétní okolnosti řešeného případu. Toto ostatně právě pro případ střetu mezi právy dle čl. 10 a 17 Listiny vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97: „*Z výše uvedených závěrů vyplývá, že při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na*

stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikace šetřily podstatu a smysl základních práv.“ Tuto myšlenku Ústavní soud zopakoval a upřesnil v nálezu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04: „*Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.*“

[79] Pro posouzení, které právo se má upřednostnit, se tradičně používá tzv. testu proporcionality. Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 10. 12. 1994 popsal tento test následovně: „*Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda: První podmínkou je jejich vzájemné poměřování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Vzájemné poměřování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). (...) Druhým kritériem poměřování základních práv a svobod je kritérium potřebnosti, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. (...) Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. (...) Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřebnosti) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva (...). Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod (...). Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného (...). Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot. Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložený zásah do jednoho z nich.*“

[80] Není patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byl výše vyložen, trpěl takovýmito ústavními deficity, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud veřejný zájem na transparenci hospodaření veřejné sféry je zcela marginální ve srovnání se zájmem osoby potenciálně dotčené poskytnutím informace, musí právo žadatele na poskytnutí informace ustoupit kolidujícímu právu na ochranu soukromí této osoby.

[81] Zahrnutí zaměstnanců mezi příjemce veřejných prostředků, o nichž musí být poskytovány informace, je legitimováno intenzívním veřejným zájmem na kontrole veřejné moci a hospodárnosti a účelnosti jejího jednání i v oblasti zaměstnávání a odměňování. Nejde o svévoli ani o iracionalitu, nýbrž naopak o vhodný a v poměrech

moderního státu nanejvýš potřebný prostředek kontroly veřejné sféry, neboť je zjevné, že náklady na platy (mzdy) a jiná peněžní plnění zaměstnancům jsou významnou položkou veřejných výdajů a že při určování jejich výše má veřejná moc relativně vysokou míru diskrece, která musí být vyvážena širokou, všeobecnou a účinnou veřejnou kontrolou. Stejně tak je zřejmé, jak již bylo výše uvedeno, že kontrolní mechanismy, jež má k dispozici veřejná sféra samotná, bez účasti veřejnosti, by s ohledem na rozsah, v němž jsou veřejné prostředky vydávány na platy (mzdy) zaměstnanců, nebyly dostatečně účinné. Kritéria vhodnosti a potřebnosti jsou tedy testovanou právní úpravou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím bezpochyby naplněna.

[82] Zásadně (až na vzácné výjimky) za naplněné lze považovat i kritérium třetí, a sice přiměřenosti v užším slova smyslu. Zveřejnění informace o výši jeho platu (mzdy) totiž za běžných okolností neznamená pro toho, kdo je placen z veřejných prostředků, žádnou podstatnou újmu. Informaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků především nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá. Plat je v typové i v individuální rovině odrazem hodnoty zaměstnavatelem „kupované“ práce a rámcově by se platy obdobně zdatných zaměstnanců v obdobných pozicích za obdobných podmínek měly sobě blížit. Obecná představa o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků se stěží zcela míjí s realitou, neboť vzhledem k tomu, jaký podíl mezi všemi zaměstnanci tvoří zaměstnanci placení z veřejných prostředků, má prakticky každý zkušenost, přinejmenším dílčí, zprostředkovanou či z doslechu, o obecných platových poměrech ve veřejné sféře. Získat negativní konotaci může informace o platu zásadně jen za situace, kdy je plat poskytován jinak než podle zákonných pravidel, například neadekvátně vysoký, neodpovídající skutečné povaze vykonávané práce a zastírající skutečný stav věcí. Významným účelem poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků je právě prevence neadekvátního, zneužívajícího rozhodování o platech a vytvoření možnosti, aby se na takovouto neadekvátní praxi ve veřejném prostoru upozornilo, a tím byly příslušné osoby motivovány k nápravě.

[83] Argumenty, že v konkrétních případech obecné povědomí o výši platů může na určitém pracovišti vést k závisti a neshodám mezi zaměstnanci či k neklidu v místě, kde dotčená osoba žije, je nutno odmítnout jako účelové. Ten, kdo určuje výši platu poskytovaného z veřejných prostředků, je povinen postupovat podle zákona, na základě pravidel o určení stálých a pohyblivých složek platu opřených o racionální zákonná kritéria a musí být schopen v každém jednotlivém případě odůvodnit své rozhodnutí a obhájit svoji autoritu, z níž vychází jeho diskreční oprávnění. Podobně ani určování výše mzdy nesmí být v případě, že je placena z veřejných prostředků, založeno na iracionalitě a svévoli a ten, kdo o výši mzdy rozhoduje, musí být schopen se za své rozhodnutí postavit a obhájit je. V případě, že povinný subjekt působí na trhu a náklady na zaměstnance jsou parametrem jeho konkurenceschopnosti v tržním prostředí, připadá navíc v úvahu neposkytnutí informace s ohledem na to, že takové náklady jím mohou být chráněny jako obchodní tajemství.

[84] Námitka, že platová transparence povede k platové nivelizaci, je stejně nepřípadná jako argument, že pokud by rozhodnutí správních orgánů či soudů nemusela být

odůvodňována a mohla být čistě arbitrární, byla by spravedlivější – je zřejmé, že pokud někdo nechce nebo není schopen svou autoritu či pravomoc uplatňovat způsobem, který je právem či jinými normami chování předpokládán, bude hledat zástupné důvody pro omluvu své nedostatečnosti. Námitka obecné závisti nemůže již vůbec být považována za relevantní. Závist jako lidská vlastnost vyvěrající z malosti duše není něco, čemu by se dalo právními prostředky čelit; jí musí čelit ti, kteří jí podléhají, svým mravním úsilím, a ti, kteří jsou jejím terčem, svojí trpělivostí, vnitřním klidem a odvahou. Obrana před závistí utajováním informací jen proto, aby se nemohly stát jejím zdrojem, by často vedla jen k prohloubení závisti na základě nepodložených dohadů a spekulací o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků. Naopak, „sluneční svit" informovanosti o platech placených z veřejných prostředků může mnohé přehnané představy o platech ve veřejné sféře rozptýlit.

[85] Jediným relevantním argumentem v této souvislosti, zpochybňujícím v určité míře závěr o ústavní konformitě § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, je skutečnost, že v souvislosti s jeho přijetím nebyla schválena žádná přechodná ustanovení, která by řešila situaci poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků týkajících se doby před účinností nového ustanovení. Přechodné ustanovení čl. II zákona č. 61/2006 Sb. na uvedenou situaci nepamatovalo. Vzhledem k časovému odstupu od nabytí účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. však tento ústavněprávní deficit prostým plynutím času ztratil na brizanci natolik, že v současné době již nelze považovat za neproporcionální, pokud se povinnost strpět poskytnutí informace o sobě jako příjemci veřejných prostředků vztahuje i na osobu, která se zaměstnancem spadajícím nyní do rozsahu působnosti § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím stala za účinnosti právní úpravy, jež jí tuto povinnost neukládala.

[86] Z výše uvedeného výkladu je patrné, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud bude v určitých výjimečných případech jeho uplatnění korigováno za použití principu proporcionality, není v rozporu s ústavním pořádkem.

III. 2. 3. Eurokonformita

[87] Požadavek výkladové korekce ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vedle důvodů ústavní povahy opírá i o povinnost České republiky jako členského státu Evropské unie užívat a vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem Evropské unie.

[88] Je nepochybné, že při poskytování informací podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím půjde velmi často o zpracování osobních údajů, tedy o okruh právních otázek, na něž se v projednávaném případě vztahuje Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU"). Její čl. 51 odst. 1 stanoví, že *(u)stanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.* Ochranu osobních údajů nutno považovat za „právo Unie", neboť je na úrovni sekundárního práva EU harmonizována Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických

osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, ve znění pozdějších změn (dále jen „směrnice č. 95/46/ES“). V tomto smyslu je i poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím nikoli zřídka „zpracováním osobních údajů“ ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice č. 95/46/ES, neboť zpracováním osobních údajů se podle tohoto ustanovení rozumí *jakýkoli úkon nebo soubor úkonů s osobními údaji, které jsou prováděny pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromažďování, zaznamenávání, uspořádávání, uchovávání, přizpůsobování nebo pozměňování, vyhledávání, konzultace, použití, sdělení prostřednictvím přenosu, šíření nebo jakékoli jiné zpřístupnění, srovnání či kombinování, jakož i blokování, výmaz nebo likvidace*. Proto se na nyní projednávanou věc vztahují čl. 7 (respektování soukromého a osobního života) a čl. 8 (ochrana osobních údajů) Listiny EU.

[89] Na projednávanou věc při poskytnutí informace podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím dopadá čl. 7 písm. c) směrnice č. 95/46/ES, podle kterého *(č)lenské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze pokud (...) je nezbytné pro splnění právní povinnosti, které podléhá správce*. Poskytnutí informace je zde samotným plněním právní povinnosti učinit tak za přesně stanovených zákonných podmínek, plynoucích zejména ze zmíněného paragrafu zákona o svobodném přístupu k informacím. Ten, jak bylo výše vyloženo, stanoví jednoznačně a bez vytvoření prostoru pro uvážení tomu, kdo je povinen informaci poskytnout (povinnému subjektu), podmínky poskytnutí informace – především stanoví, o jakých osobách se informace poskytne (o všech, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky, s výjimkou těch, které jsou zákonem výslovně vyloučeny; viz § 8b odst. 1 a 2 zmíněného zákona) a v jakém věcném rozsahu bude informace poskytnuta (v rozsahu výslovně a zcela konkrétně stanoveného okruhu některých tzv. základních osobních údajů, jak je definován v § 8b odst. 3 zákona). Jak bylo vyloženo výše, zákonodárce již v samotném § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s jeho dalšími ustanoveními (zejm. § 2 vymezujícím okruh povinných subjektů a okruh činností, na něž se poskytování informací povinnými subjekty vztahuje) konkrétně a nepodmíněně vymezil pravidla a podmínky poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků. Splnil tak požadavek předvídatelnosti právní povinnosti stanovené vnitrostátním zákonem (viz bod 79 rozsudku Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk*).

[90] Takovéto vymezení obecně obstojí i v testu podmínek omezení základního práva podle čl. 8 Úmluvy, jak jej pro účely práva Evropské unie vymezil Soudní dvůr zejm. v bodech 80 až 84 rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk*, tedy testu legitimního účelu daného zákonem stanoveného opatření a jeho nezbytnosti v demokratické společnosti k ochraně určitých výslovně vymezených hodnot či zájmů (*národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*, viz čl. 8 odst. 2 *in fine* Úmluvy). Účel „platové transparence“ je nepochybně zcela legitimní – prostřednictvím veřejné kontroly či přesněji řečeno možnosti takové kontroly motivovat povinné subjekty k uvážlivému hospodaření veřejnými prostředky. Zároveň jde o opatření nezbytné v tom ohledu, že vzhledem k množství institucí placených z veřejných prostředků, mimořádnému objemu prostředků takto vynakládaných a širokému prostoru pro zneužití či nehospodárné využití daných prostředků nepostačuje spolehnout se na mechanismy vnitřní kontroly uvnitř těchto institucí či uvnitř veřejné sféry obecně. Veřejná kontrola či

přesněji řečeno hrozba takovou veřejnou kontrolou je za popsaných podmínek nezbytná pro dosažení výše uvedeného legitimního cíle. Navíc zvolený prostředek v sobě obsahuje mechanismus mírnící za běžných podmínek jeho celkový dopad do soukromí zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Je totiž závislý na iniciativě a aktivitě samotné veřejnosti, tedy žadatelů o informace. V České republice je funkční občanská společnost ve smyslu jednotlivců a sdružení zajímajících se o nejrůznější otázky veřejného zájmu a o fungování politických institucí. Stejně tak v ní působí svobodné sdělovací prostředky. Lze tedy předpokládat, že objeví-li se podezření, že v určité oblasti veřejné sféry jsou platové prostředky vynakládány nehospodárně, účelově, neadekvátně odvedené práci, na základě známostí či jiných nelegitimních vztahů, budou to právě instituce občanské společnosti a média, která na základě informací poskytnutých podle zákona o svobodném přístupu k informacím budou uvedené problémy tematizovat a vyžadovat nápravu. Naopak, pokud nebude mít veřejnost důvod k pochybám o adekvátnosti odměňování zaměstnanců placených z veřejných prostředků, nebude za normálních okolností běžné žádat informace o jejich odměňování.

[91] Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávist apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práva. Rozšířený senát zde odkazuje na své usnesení ze dne 27. 5. 2010, čj. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že 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.*)."

[92] Výše uvedenému výkladu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nebrání ani závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *Schecke a Eifert*. Je nepochybné, že v řadě ohledů lze zaměstnance placené z veřejných prostředků srovnávat s fyzickými osobami, jimž jsou poskytovány prostředky z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Jedná se v obou případech o osoby, pro něž jsou jim poskytované veřejné prostředky většinou významným, nezřídka dominantním zdrojem příjmů, takže údaj o tom, jaké prostředky jim byly poskytnuty, má silnou vypovídací hodnotu o jejich soukromí. Od věci *Schecke a Eifert* se však nyní projednávaná věc v určitých ohledech odlišuje.

[93] V první řadě jde o poněkud jiný způsob zveřejňování informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků. Tyto informace jsou poskytovány zásadně přímo žadatelům o informace, a tedy jen v případech, že nějaký žadatel vůbec podá žádost o informaci, a nejsou zveřejňovány v centralizované a systematické formě na jediné internetové stránce. K jejich zveřejnění, pokud jsou poskytnuty, sice dochází, avšak

rozptýleně, na internetových stránkách jednotlivých povinných subjektů a ne vždy v plném rozsahu. Ustanovení § 5, upravující zveřejňování informací, o tom v odst. 3 stanoví, že *(d)o 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah*. Dopad do soukromé sféry těch, jichž se informace týkají, je tak zpravidla v určitých ohledech omezen (jakkoli rozhodně není nevýznamný) zejména proto, že je poněkud obtížnější než při způsobu zveřejňování údajů, o jaký šlo ve věci *Schecke a Eifert*, takto rozptýleně zveřejňované informace shromažďovat do jednoho datového souboru, strukturovaně zpracovávat a kombinovat s jinými informacemi.

[94] Dále je třeba vzít v úvahu, že ve věci *Schecke a Eifert* byly předmětem zkoumání akty sekundárního práva Evropské unie vydané za účelem uskutečňování jedné z klíčových společných politik Evropské unie (zemědělské politiky), zatímco v nyní projednávaném případě jde, podobně jako ve věci *Österreichischer Rundfunk*, o situaci, kdy právo na informace je uplatňováno za účelem veřejné kontroly fungování vnitrostátních veřejných institucí, zejména orgánů veřejné moci. Z principu subsidiarity (viz čl. 51 odst. 1 Listiny EU) vyplývá, že členský stát má (a má mít) ohledně svých vnitrostátních veřejných institucí prostor pro uvážení, jak nastaví poměr mezi jejich transparencí na straně jedné a právem na informační sebeurčení na straně druhé, samozřejmě za předpokladu, že jeho uvážení odpovídá principu proporcionality zakotvenému v daném ohledu v čl. 8 odst. 2 Úmluvy a podobným kautelám čl. 8 odst. 2 věty první Listiny EU. Existence prostoru pro uvážení členským státem ostatně vyplývá i z toho, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk* uložil národní soudní instituci členského státu provést test souladnosti rozhodné národní právní úpravy s právem Evropské unie na základě obecných směrnic vyslovených v jeho rozsudku, a sám tento test neprováděl. O tom, že v rámci Evropské unie je v jednotlivých členských státech významná míra diverzity v otázkách transparence veřejných institucí, ostatně svědčí řada argumentů komparatistických, které pro účely tohoto rozhodnutí není třeba důkladněji rozebírat. Jen namátkou lze poukázat na velmi rozdílné úpravy v oblasti daňové transparence v rámci Evropy, viz např. Kristoffersson, E.; Lang, M.; Pistone, P.; Schuch, J.; Staringer, C.; Storck, A. (ed.) *Tax Secrecy and Tax Transparency : The Relevance of Confidentiality in Tax Law Part 1 and 2.* Frankfurt am Main, 2013. ISBN 978-3-631-62746-4, stejně jako na velmi podobně rozmanité úpravy transparence platové.

[95] Rozsudek Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk* dává Nejvyššímu správnímu soudu jasné vodítko, jakým způsobem právo Evropské unie vykládat (provádět test proporcionality). Věc řešená v rozsudku Soudního dvora ve věci *Schecke a Eifert*, jež se ve svých právních východiscích opírá o věc *Österreichischer Rundfunk* (povinnost testovat proporcionalitu), se v podstatných konkrétních skutkových rysech odlišuje od věci nyní projednávané Nejvyšším správním soudem. Není proto ani důvodu předkládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku; viz k tomu zejm. bod 21 rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 [Srl Cilfit – v likvidaci – a 54 dalších proti Ministerstvu zdravotnictví a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná prvním občanskoprávním senátem Corte suprema di cassazione (Itálie)].

III. 2. 4. Test proporcionality a jeho kritéria

[96] Z kritérií testu proporcionality, jak jej vyžaduje český ústavní pořádek i právo Evropské unie, zejména rozsudek Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk*, vyplývá, že v konkrétních případech nebude výjimečně možno žádostem o poskytnutí informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyhovět, neboť to nebude přiměřené zákonodárcem sledovanému cíli (jenž je sám o sobě, jak výše vyloženo, zcela legitimní), jelikož zásah do práva na informační sebeurčení osoby, o níž budou informace poskytovány, bude v citelném nepoměru s tím, v jakých ohledech a v jaké míře může být za cenu takovéhoto zásahu dosaženo v konkrétním případě platové transparence, a tedy zajištěna kontrola hospodárnosti konkrétní oblasti veřejné sféry. Zjednodušeně řečeno lze říci, že v některých výjimečných případech nebude vzhledem ke konkrétním okolnostem cíl proporcionální (v užším slova smyslu) negativním důsledkům spojeným s jeho dosažením. Typově vzato se bude jednat o případy, u nichž budou současně (kumulativně) splněny následující podmínky: 1) osoba, o jejíchž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem a 2) nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[97] K první z podmínek je třeba zdůraznit, že musí být vždy vykládána v kontextu zásady, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků (a jakýchkoli jiných osob placených za svoji činnost nejrůznější povahy z veřejných prostředků, viz k tomu výše sub [73]) se zásadně poskytují a jen výjimečně neposkytují. V pochybnostech je tedy na místě přiklonit se k poskytnutí, a nikoli k neposkytnutí informací. Znamená to tedy, že bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech zaměstnanců vykazujících zejména některý z následujících rysů:

- zaměstnanců v řídících pozicích povinného subjektu, tedy všech takových zaměstnanců, kteří řídí nebo metodicky vedou jiné zaměstnance či řídí nebo metodicky vedou činnost subjektů podřízených povinnému subjektu, podléhajících jeho dohledu, jím spravovaných nebo jím fakticky ovládaných,
- zaměstnanců podílejících se na výkonu vrchnostenských oprávnění povinného subjektu, má-li povinný subjekt taková oprávnění (např. rozhodujících o právech či povinnostech osob, provádějících dohledovou, inspekční či kontrolní činnost, autorizované měření, zkušební činnost, metodické vedení apod.), nebo zaměstnanců, kteří, ač se sami na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit (např. připravují podklady k rozhodování či koncepty rozhodnutí, zajišťují oběh dokumentů, zabezpečují provádění vrchnostenských činností po technické stránce nebo vykonávají jiné obdobné záležitosti v souvislosti s nimi),
- zaměstnanců organizujících či provádějících činnosti, jež jsou úkolem povinného subjektu, ať již jde o činnosti povahy vrchnostenské anebo jiné, anebo k takovýmto činnostem poskytujících významné podpůrné či doprovodné služby (např. analýzy, plánování, informační servis, zajištění vhodného technického a organizačního zázemí, logistika, informační technologie, provoz budov a jiných zařízení povinného subjektu),

- zaměstnanců majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu (např. poradci, osobní asistenti osob v řídících nebo jiných důležitých pozicích, osoby s nikoli nevýznamným faktickým vlivem na tok informací uvnitř povinného subjektu či na jeho komunikaci navenek),
- zaměstnanců, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu či jím řízených, jeho dohledu podléhajících, jím spravovaných či jinak ovlivňovaných osob.

[98] Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, jsou-li placeny z veřejných prostředků, tak mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), a to samozřejmě jen za předpokladu, že nenaplňují některý z výše naznačených rysů.

[99] Účelem druhé z podmínek je zajistit, že i v případech, kdy by za běžných podmínek informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků nebylo proporcionální poskytnout, se taková informace poskytne, jsou-li v daném případě konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na plat zaměstnance jsou vynakládány nehospodárně. Takové pochybnosti se mohou opírat o pestrý věnec skutkových důvodů, které lze jen stěží předem abstraktně charakterizovat. Toliko namátkou je možno poukázat například na situace, kdy existuje podezření, že plat je vyplácen za práci, která není ve skutečnosti vykonávána nebo je vykonávána v podstatně menší míře, než by to za normálních okolností odpovídalo dané pracovní pozici, či že vyplácený plat z nejasných důvodů podstatně vybočuje z platových poměrů obvyklých pro danou pracovní pozici.

III. 2. 5. Kompetenční a procedurální souvislosti § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[100] Výše uvedené interpretační zásady mají i své významné procedurální dopady. Zákon o svobodném přístupu k informacím vytváří veřejnoprávní vztah mezi žadatelem o informaci a povinným subjektem, který má jak hmotněprávní, tak procesněprávní aspekty, jež se navzájem prolínají tak, že je nelze od sebe jednoduše oddělit.

[101] Důležité je v první řadě vymezení věcného rozsahu poskytovaných informací, a tedy ve vztahu k projednávané věci toho, zda vůbec podle své povahy informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků spadají do věcného rozsahu informací poskytovaných podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Vymezení tohoto věcného rozsahu uvedený zákon spojuje s vymezením okruhu povinných subjektů. Ty zákon dělí do dvou skupin.

[102] Jednak podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím *(p)ovinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce*. Zákon hovoří o „informacích vztahujících se k jejich působnosti“, ovšem současně z výčtu povinných subjektů plyne, že tato „působnost“ se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů. Tyto entity typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti (například

budují a udržují určité stavby, třeba silnice a dálnice, vodní díla aj.) nebo dokonce ani nevykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu a, jsouce součástí státu nebo jiných veřejnoprávních korporací nebo s nimi právně úzce svázány anebo jimi toliko fakticky ovlivňovány, obstarávají jinými způsoby věci typicky ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost (poskytují zcela nebo zčásti prostřednictvím tržního mechanismu určité služby související více či méně s veřejným zájmem, například provozují letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, městskou hromadnou dopravu, vyrábějí elektřinu, provádějí jiné faktické činnosti jako například vědecký výzkum, nejrůznější měření, analýzy aj.) anebo jsou jen a pouze právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi nebo jimi fakticky ovlivňovány (např. jakékoli obchodní korporace ovládané státem, obcemi či kraji nebo národní podnik).

[103] Stejně tak v řadě případů státní orgány a územní samosprávné celky a jejich orgány vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti. Z uvedeného je patrné, že „působnost“ povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod., přičemž vyloučeny z poskytování jsou z takto široce vymezeného rozsahu jen takové informace, na něž se vztahují omezení plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných zákonů jsoucích v tomto ohledu ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím v poměru speciality.

[104] Oproti tomu § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že *(p)ovinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti*. Uvedené ustanovení se vztahuje na jiné entity než ty, které jsou zahrnuty ve výčtu v odst. 1 (to naznačuje užití slova „dále“ zjevně navazujícího na obsah odst. 1), pokud jim zákonodárce svěřil pravomoc vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Je logické, že povinnost poskytovat informace se má u těchto entit vztahovat jen na tu část jejich činnosti, která na ně byla zákonem přenesena a kterou by jinak, pokud by k přenosu rozhodovací pravomoci nedošlo, vůbec nedisponovaly.

[105] Z výše uvedeného je patrné, že povinné subjekty podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytují informace o platech svých zaměstnanců, pokud jsou tito zaměstnanci placeni z veřejných prostředků (typicky z výdajů některého z veřejných rozpočtů na činnost příslušného povinného subjektu, z dotace, kterou povinný subjekt obdrží, apod.), a tedy jsou příjemci veřejných prostředků. Povinné subjekty podle odst. 2 téhož paragrafu tak jsou povinny činit pouze ve vztahu k takovým svým zaměstnancům, kteří se podílejí na rozhodovací činnosti svěřené uvedeným subjektům zákonem, a to samozřejmě i zde pouze za podmínky, že dotyční zaměstnanci jsou příjemci veřejných prostředků. Ve vztahu k jiným svým zaměstnancům takovou povinnost nemají a obecně vzato ani mít nemohou, neboť obecný požadavek platové transparence vztažený na

osoby soukromého práva jako zaměstnavatele, pokud se nepodílejí na výkonu veřejné moci ani nemají povahu veřejných institucí, by byl v zásadní kolizi s právem vlastnit majetek (čl. 11 Listiny) a právem na podnikání (čl. 26 Listiny).

[106] V procesní rovině pak v souvislosti s poskytováním informací o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyvstává otázka, do jaké míry mohou tito zaměstnanci vlastní procesní aktivitou ovlivnit povinný subjekt v tom, zda a případně v jakém rozsahu uvedené informace poskytne, zejména zabránit jejímu poskytnutí, mají-li za to, že informace, která se týká jejich osoby, nemá být poskytnuta.

[107] Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky (ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 *in fine*.

[108] Z toho mimo jiné plyne i okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informace jedná – je jím především žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení), mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož *správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případné vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup. Komunikace mezi povinným subjektem a dotyčnou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[109] Poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou

žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. (blíže k odlišení obou typů úkonů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, čj. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2201/2011 Sb. NSS, body 16-21).

[110] Pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení. Soudní ochrana je pak zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutím správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

III. 3. Shrnutí

[111] Z výše uvedeného výkladu tedy plynou následující obecné závěry:

[112] Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují.

[113] Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[114] Osoba, o jejímž platu se má informace poskytnout, může mít v řízení před soudem postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.

IV. Dopad obecných závěrů rozšířeného senátu na projednávanou věc

[115] Rozšířený senát v dané věci posoudil předloženou spornou právní otázku. Podle § 71 odst. 1 *in fine* Jednacího řádu Nejvyššího správního soudu však spolu s posouzením rozhodné sporné právní otázky celou věc projednal a rozhodl sám, neboť to považoval za vhodné jednak z důvodů hospodárnosti, jednak i proto, aby rozhodnutím věci samotné mohl na ní ukázat aplikaci obecných závěrů týkajících se sporné právní otázky na konkrétní případ, a tím poskytnout povinným subjektům a správním soudům vodítko pro jiné podobné případy v budoucnu.

[116] Včasná kasační stížnost byla posouzena v mezích stížních námitek, konkrétně námitek podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (podle stěžovatele jednak nesprávné neuplatnění principu proporcionality krajským soudem, jednak nesprávný zrušovací výrok rozsudku krajského soudu neobsahující současně uložení povinnosti povinnému subjektu informaci poskytnout) a podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnost rozsudku krajského

soudu pro nedostatek důvodů rozhodnutí). Z mezí stížních námitek však bylo nutno vybočit (§ 109 odst. 4 s. ř. s.), neboť rozšířený senát zjistil, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

[117] Rozšířený senát o kasační stížnosti rozhodl bez jednání, neboť neprováděl dokazování a neshledal ani jiný důvod, pro který by bylo vhodné jednání nařídit (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

[118] Rozsudek krajského soudu není v části, v níž se řeší otázka, zda má být požadovaná informace podle hmotného práva poskytnuta, nepřezkoumatelný. Opírá se o prejudikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně o rozsudek tohoto soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155, č. 2109/2010 Sb. NSS, z nějž plyne, že test proporcionality nelze při aplikaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím provádět, neboť takový test v obecné rovině provedl již zákonodárce tím, že dal přednost právu žadatelů o informaci na přístup k informacím před právem osob poskytnutím informací dotčených na ochranu jejich soukromí. Z rozsudku krajského soudu je tedy patrné, že rozhodnutí stěžovatele je rušeno proto, že stěžovatel na základě testu proporcionality dospěl k závěru, že informaci o odměně ředitele školy neposkytne, ačkoli takový test podle judikatury Nejvyššího správního soudu neměl vůbec provádět.

[119] V projednávané věci jde o poskytnutí informací o výši odměn ředitele Základní školy a mateřské školy Lhota u Vsetína poskytnutých z veřejných prostředků za první pololetí roku 2011. Po skutkové stránce nebylo v dosavadním postupu povinného subjektu a odvolacího orgánu zpochybněno, že jde o odměny ředitele školy, která je příspěvkovou organizací, jejíž zřizovatel (Obec Lhota u Vsetína) je povinným subjektem ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a že tyto odměny byly vyplaceny z veřejných prostředků, neboť jejich zdrojem byl některý z veřejných rozpočtů. Pro účely řízení před Nejvyšším správním soudem není třeba uvedené skutkové a právní otázky hlouběji zkoumat. Ředitel školy je z povahy své funkce osobou v řídící pozici, neboť obvyklá náplň jeho činnosti je řízení školy, čítaje v to zejména manažerské řízení jemu podřízených dalších zaměstnanců (učitelů, technického personálu aj.), jednání za školu navenek a péče o celkový chod školy po stránce ekonomické. Je tedy zjevné a není v daném případě třeba dalšího podrobnějšího zkoumání, že informace o odměně ředitele školy je povinný subjekt povinen žadateli poskytnout a že není v daném případě žádný prostor takovou informaci odepřít proto, že by zásah do práva na informační sebeurčení ředitele školy byl v citelném nepoměru s tím, v jakých ohledech a v jaké míře může být za cenu takovéhoto zásahu dosaženo v konkrétním případě platové transparence při hospodaření školy s veřejnými prostředky. Korekce doslovného znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím tedy v nyní projednávané věci v žádném případě nebyla na místě, jakkoli obecně, jak bylo výše podrobně vyloženo, k ní může být výjimečně přistoupeno.

[120] Odepřít poskytnutí by v daném konkrétním případě bylo možno pouze na základě principu zákazu zneužití práva, pokud by se ukázalo, že žádost o informace o odměně ředitele školy, jíž je jinak třeba bez dalšího vyhovět, má v konkrétním případě za cíl poškodit jej (např. jej šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči němu nenávist apod.). Nic takového však nebylo při dosavadním postupu povinného subjektu a v navazujícím

odvolacím řízení ředitelem školy ani samotným povinným subjektem tematizováno. V této souvislosti dlužno poznamenat, že obával-li se ředitel školy ve vyjádření povinnému subjektu ze dne 30. 7. 2011, že při zveřejnění výše své odměny by se mohl stát terčem všeobecné závisti, nelze než poukázat na to, co rozšířený senát o závisti uvedl shora ve svých obecných úvahách v souvislosti s ústavní konformitou platové transparence.

[121] Z výše uvedeného je zřejmé, že krajský soud ve výsledku správně posoudil rozhodnou právní otázku, dospěl-li k závěru, že informace o odměně ředitele školy měla být povinným subjektem žadateli poskytnuta. Krajský soud vycházel z judikatury Nejvyššího správního soudu (konkrétně z rozsudku tohoto soudu ze dne 1. 6. 2010, čj. 5 As 64/2008 - 155, č. 2109/2010 Sb. NSS), která ve svém základu (že informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků se zásadně poskytují) obstála i poté, co rozhodnou spornou právní otázku projednal rozšířený senát. Korekce, kterou v právním názoru původně vysloveném pátým senátem provedl rozšířený senát, spočívající v možnosti a nutnosti v určitých případech na základě uplatnění principu proporcionality výjimečně odepřít informace o platu zaměstnance poskytovaného z veřejných prostředků, nemá vliv na posouzení nyní projednávané konkrétní věci, neboť takovéto odepření u ředitele školy nepadá v úvahu.

[122] Krajský soud však pochybil, a v tomto ohledu je kasační stížnost důvodná, pokud toliko zrušil rozhodnutí stěžovatele. Podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu *(p)ři soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout*. Jak je ze samotného znění druhé věty citovaného ustanovení zřejmé, v případech, na které tato věta dopadá, má krajský soud vedle pravomoci zrušit rozhodnutí o odvolání také pravomoc (a tedy i povinnost pravomoc uplatnit, jsou-li splněny zákonné podmínky) nařídit povinnému subjektu poskytnutí informací. Smysl a účel uvedeného ustanovení je zřejmý – zabránit „ping-pongu“ mezi povinným subjektem resp. odvolacím orgánem na straně jedné a správními soudy na straně druhé a zajistit, že prostřednictvím soudní ochrany bude rychle a účinně dosaženo poskytnutí informace v případech, kdy poskytnuta být má, avšak povinný subjekt ani odvolací orgán tak neučinily. Krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 4 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, je povinen povinnému subjektu nařídit požadované informace poskytnout. Krajský soud však na svoji nalézací pravomoc rezignoval a omezil se v rozporu se zákonem pouze na uplatnění pravomoci kasační, a to aniž by v odůvodnění svého rozsudku vysvětlil, proč část své zákonem stanovené pravomoci neuplatnil. Tím zatížil řízení před soudem vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozsudku.

[123] Nad rámec stížních námitek rozšířený senát shledal, že řízení před krajským soudem bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Krajský soud se totiž nezabýval otázkou, zda v řízení neexistují osoby, jež by mohly uplatňovat práva osob zúčastněných na řízení podle § 34 s. ř. s. Uvedené ustanovení ve

svých odstavcích 1 až 3 zní: *(1) Osobami zúčastněnými na řízení jsou osoby, které byly přímo dotčeny ve svých právech a povinnostech vydáním napadeného rozhodnutí nebo tím, že rozhodnutí nebylo vydáno, a ty, které mohou být přímo dotčeny jeho zrušením nebo vydáním podle návrhu výroku rozhodnutí soudu, nejsou-li účastníky a výslovně oznámily, že budou v řízení práva osob zúčastněných na řízení uplatňovat. (2) Navrhovatel je povinen v návrhu označit osoby, které přicházejí v úvahu jako osoby zúčastněné na řízení, jsou-li mu známy. Předseda senátu takové osoby vyrozumí o probíhajícím řízení a vyzve je, aby ve lhůtě, kterou jim k tomu současně stanoví, oznámily, zda v řízení budou uplatňovat práva osoby zúčastněné na řízení; takové oznámení lze učinit pouze v této lhůtě. Současně s vyrozuměním je poučí o jejich právech. Obdobně předseda senátu postupuje, zjistí-li se v průběhu řízení, že je tu další taková osoba. O osobních údajích, o těchto osobách uváděných, platí přiměřeně ustanovení § 37 odst. 3. (3) Osoba zúčastněná na řízení má právo předkládat písemná vyjádření, nahlížet do spisu, být vyrozuměna o nařízeném jednání a žádat, aby jí bylo při jednání uděleno slovo. Doručuje se jí žaloba, usnesení o přiznání odkladného účinku, usnesení o předběžném opatření a rozhodnutí, jímž se řízení u soudu končí. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat jeho předmětem.* Ze znění citovaného ustanovení je zřejmé, že ředitel školy, o jehož odměně měla být poskytnuta informace, mohl být zúčastněnou osobou, neboť výrok krajského soudu, kterým by bylo rozhodnutí stěžovatele zrušeno a kterým by bylo povinnému subjektu uloženo poskytnout uvedenou informaci, by se přímo dotýkal jeho práva na informační sebeurčení. Žalobce ředitele školy jako možnou osobu zúčastněnou na řízení v žalobě neoznačil; skutečnost, že jí ředitel školy může být, však byla zřejmé z podání samotných účastníků i ze samé podstaty sporu. Krajský soud proto měl ředitele školy vyrozumět podle § 34 odst. 2 věty druhé a čtvrté s. ř. s.

[124] Toliko na okraj, a aniž by tuto skutečnost meritorně hodnotil, rozšířený senát poznamenává, že zatímco povinný subjekt v souladu s § 4 odst. 4 správního řádu umožnil řediteli školy uplatňovat jeho práva a oprávněné zájmy v rámci postupu týkajícího se poskytnutí informace o jeho odměně tím, že jej o žádosti vyrozuměl a požádal jej o vyjádření k ní, stěžovatel s ředitelem školy jako s účastníkem správního řízení (§ 27 odst. 2 správního řádu) nejednal.

[125] Nejvyšší správní soud proto rozsudek krajského soudu ke zčásti důvodné kasační stížnosti zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.).

[126] V dalším řízení je krajský soud především vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu o tom, že informaci o odměně ředitele školy poskytnuté z veřejných prostředků, je-li tato škola povinným subjektem, je na místě poskytnout a že princip proporcionality tomu nebrání. Krajský soud tedy v první řadě vyrozumí ředitele školy jako potenciální zúčastněnou osobu podle § 34 odst. 2 věty druhé a čtvrté s. ř. s. Dále krajský soud zjistí v té míře, v jaké to případně bude třeba, skutkový stav, pokud by nebyl zřejmý ze spisu, a posoudí, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti o poskytnutí této informace. Dospěje-li k závěru, že informace má být poskytnuta, zruší rozhodnutí stěžovatele a nařídí povinnému subjektu požadované informace poskytnout. Krajský soud v dalším postupu neopomene, že účelem § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím je zajistit, aby informace, která být poskytnuta má, byla bez průtahů poskytnuta; za tím účelem je krajský soud sám oprávněn vlastní zjišťovací a další činností

napravovat i případná procesní pochybení odvolacího orgánu či podobná pochybení povinného subjektu, lze-li tak smyslu řízení efektivněji dosáhnout.

[127] Současně v novém rozhodnutí rozhodne krajský soud i o nákladech řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 věta první s. ř. s.).

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

V Brně dne 22. října 2014

JUDr. Josef Baxa
předseda rozšířeného
senátu