

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy senátu JUDr. Tomáše Langáška (soudce zpravodaj) a soudců Mgr. Jany Brothánkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce: **Právo ve veřejném zájmu, z. s.**, IČ 03853462, se sídlem Chaloupkova 1367, Praha 11, zastoupený Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou, se sídlem Chaloupkova 1367, Praha 11, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, **za účasti:** I) Ing. J. M., II) Bc. B. V., a III) Ing. V. W., týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. srpna 2015, č. j. KUJI 52898/2015, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 15. června 2016, č. j. 30 A 94/2015 - 65,

takto:

I. Kasační stížnost žalovaného **se zamítá.**

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

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 3.400 Kč k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Petry Bielinové, advokátky, se sídlem Chaloupkova 1367, Praha 11, do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení případu

[1] Rozhodnutím ze dne 23. července 2015, č. j. MSNS/14198/2015/KS, rozhodl Městský úřad Světlá nad Sázavou (dále jen „městský úřad“) o odmítnutí žádosti žalobce o

poskytnutí informace o platech a odměnách tajemníka a vedoucích odborů městského úřadu za rok 2014. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno především zájmem na ochraně soukromí zaměstnanců městského úřadu převažujícím nad právem žalobce na přístup k informacím. Městský úřad dále zohlednil skutečnost, že žalobce informace o platech zaměstnanců obecních úřadů shromažďuje plošně, tedy v rámci více obcí v Kraji Vysočina. Zdůraznil rovněž svou povinnost mlčenlivosti jakožto zaměstnavatele.

[2] Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 10. srpna 2015, č. j. KUJI 52898/2015, zamítl a rozhodnutí městského úřadu potvrdil. Ztotožnil se se závěrem městského úřadu ohledně převažujícího zájmu na ochraně soukromí zaměstnanců nad právem žalobce na informace; není zde dle jeho názoru splněno kritérium vhodnosti třístupňového testu proporcionality. Judikaturu Nejvyššího správního soudu, ze které vyplývá povinnost informace o platech zaměstnanců orgánů veřejné správy poskytnout, žalovaný ve svém rozhodnutí odmítl s poukazem na absenci obecné závaznosti soudních rozhodnutí v kontinentálním právním systému. Žalovaný rovněž poukázal na povinnost mlčenlivosti zaměstnavatelů a na § 10 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

[3] Žalobce proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobou, v níž namítal, že jeho žádost o poskytnutí informace byla odmítnuta bezdůvodně, neboť jeho právo vyplývá ze zákona a ustálené judikatury. Postup žalovaného označil za projev neúcty k realizaci politického práva žalobce, k zákonodárci i k judikatuře správních soudů.

[4] Krajský soud v Hradci Králové (dále též „krajský soud“) napadeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného i městského úřadu zrušil, městskému úřadu uložil povinnost poskytnout do 15 dnů od právní moci rozsudku žalobci požadované informace a žalovanému uložil povinnost nahradit žalobci náklady řízení v rozsahu zaplaceného soudního poplatku. Krajský soud konstatoval, že rozsah informací poskytovaných o příjemcích veřejných prostředků, za něž ustálená judikatura Nejvyššího správního soudu zaměstnance městského úřadu považuje, stanoví § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím jednoznačně, a vyloučil, že by se na projednávaný případ vztahovala výjimka uvedená ve druhém odstavci citovaného ustanovení. Nepřisvědčil námitkám žalovaného týkajícím se absence účelu žádosti žalobce o informace a hrozby narušení mezilidských vztahů v důsledku poskytnutí informace o platech zaměstnanců městského úřadu. S odkazem na rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, krajský soud dále uvedl, že v tomto případě není prostor pro provádění testu proporcionality, neboť osoby pobírající plat z veřejných prostředků musejí „*přijmout fakt, že výše jejich příjmů je věcí veřejného zájmu a že kdokoliv má právo se na ni dotazovat.*“ Krajský soud nezjistil ani důvody pro výjimečné odepření poskytnutí informace. Námitku ohledně povinnosti mlčenlivosti zaměstnavatele, stejně jako pouze obecnou argumentaci hrozícím zneužitím práva na informace, krajský soud rovněž neshledal důvodnými.

II. Kasační stížnost a průběh řízení o ní

[5] Proti výše uvedenému rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) včas kasační stížnost, v níž uplatňuje důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d)

zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Odmítl názor krajského soudu, že zaměstnance veřejné správy lze jednoznačně považovat za příjemce veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť příjemcům veřejných prostředků jsou tyto poskytovány bez protiplnění, „*zatímco zaměstnanci veřejné správy dostávají plat za jimi vykonanou práci*". Dle stěžovatele krajský soud neuvedl žádné relevantní argumenty, z nichž by vyplývala nemožnost aplikace výjimky stanovené v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím na zaměstnance placené z veřejných prostředků. Nejvyšší správní soud ve své judikatuře nesprávně, jak se domnívá stěžovatel, dovodil úmysl zákonodárce zpřístupnit informace o platech takřka všech zaměstnanců veřejné správy.

[6] Stěžovatel dále označil plat vyplácený zaměstnancům veřejné správy za soukromý prostředek, který spadá do režimu Listinou základních práv a svobod zaručeného práva na soukromí. V situaci, kdy zákon o svobodném přístupu k informacím výslovně neupravuje podmínky omezení tohoto základního práva, je třeba dle stěžovatele provést test proporcionality a nikoli jednoznačně upřednostnit právo na informace. Krajský soud v napadeném rozsudku argumentaci stěžovatel týkající se ochrany soukromí zaměstnanců veřejné správy vůbec nezohlednil, pouze odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[7] Stěžovatel rovněž nevidí účel poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy v rozsahu dle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Odvolav se na již citovaný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 - 62 stěžovatel konstatoval, že „*pokud nebude mít veřejnost důvod k pochybám o adekvátnosti odměňování zaměstnanců placených z veřejných prostředků, nebude za normálních okolností běžné žádat o jejich odměňování.*" S odkazem na usnesení 8. senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 28. února 2013, č. j. 8 As 55/2012 - 23 (jímž byla věc 8. senátem postoupena senátu rozšířenému) zdůraznil možnou absenci veřejného zájmu při paušálním poskytování informací o odměňování kteréhokoli zaměstnance veřejné správy ve všech situacích. Stěžovatel také zdůraznil rovnost práv zaměstnanců veřejného a soukromého sektoru.

[8] Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že informace o datu narození či trvalém bydlišti zaměstnanců městského úřadu nepožadoval a že jeho žádost se týkala pouze nejvýše postavených úředníků, což by v případě provedení testu proporcionality muselo vést k upřednostnění práva na informace. Žalobce navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl a aby mu přiznal náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem i krajským soudem.

[10] Žádná z osob zúčastněných na řízení se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[11] Nejvyšší správní soud hodnotí kasační stížnost jako přípustnou, neboť byla podána osobou oprávněnou ve smyslu ustanovení § 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s."). Kasační stížnost není nepřípustná ani z jiných důvodů plynoucích z ustanovení § 104 s. ř. s.

[12] Nejvyšší správní soud kasační stížnost posoudil a dospěl k závěru, že není důvodná.

[13] Nejvyšší správní soud předesílá, že stěžovatel v úvodu kasační stížnosti uplatňoval kasační důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d), tedy důvody spatřované v *nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení* a *nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé*. V jejím odůvodnění potom však k namítané nepřezkoumatelnosti či jiným vadám řízení před krajským soudem nic dalšího neuvádí, s výjimkou nedostatečného zohlednění jeho argumentace ohledně nutnosti ochrany soukromí zaměstnanců městského úřadu. Nejvyšší správní soud nepovažuje napadený rozsudek v tomto ohledu za nedostatečně odůvodněný, neboť krajský soud vždy ozřejmil, v jakém směru se na judikaturu Nejvyššího správního soudu odvolává. Nejvyšší správní soud dále nedospěl k závěru, že by rozhodnutí krajského soudu trpělo nepřezkoumatelností z jiných důvodů, ani nezjistil žádné vady řízení, k nimž by byl ve smyslu § 109 odst. 4 s. ř. s. povinen přihlížet z úřední povinnosti, pročež se dále zaměřil pouze na tvrzené nesprávné posouzení právních otázek.

[14] Ani tvrzení stěžovatele o nesprávném právním hodnocení věci krajským soudem však neobstojí. Pro přehlednost lze kasační námitky rozdělit do dvou skupin, a to: (1) námitky směřující proti zařazení zaměstnanců městského úřadu mezi *příjemce veřejných prostředků* ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a (2) argumenty pro nutnost provádění testu proporcionality zásahu do práva na ochranu soukromí zaměstnanců orgánů veřejné správy při vyřizování každé žádosti o informaci o výši platu těchto zaměstnanců.

[15] Nejvyšší správní soud konstatuje, že oba okruhy právních otázek, jimiž se stěžovatel v kasační stížnosti zabývá, byly již v judikatuře zdejšího soudu vyřešeny, a to zejména v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne č. j. 8 As 55/2012 - 62 ze dne 22. října 2014, č. 3155/2015 Sb. NSS (dále také „rozsudek rozšířeného senátu"). Ačkoli se stěžovatel v kasační stížnosti pokouší o vlastní výklad ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i výjimek z povinnosti informace o příjemcích veřejných prostředků poskytnout, Nejvyšší správní soud neshledává argumentaci stěžovatele za způsobilou, aby mohla podrobně odůvodněné závěry rozšířeného senátu jakkoli zpochybnit. Judikatura správních soudů v čele s Nejvyšším správním soudem vztahující se k projednávané věci je natolik komplexní a ustálená, že k jejímu překonání by bylo třeba výraznější změny společenských podmínek či související právní úpravy. K ničemu takovému ovšem od přijetí rozsudku rozšířeného senátu nedošlo, a není zde tedy prostor pro zvažování postupu dle § 17 odst. 1 s. ř. s. Za těchto okolností lze označit poukaz stěžovatele na absenci precedenčního působení soudní judikatury

v kontinentálním právním systému za formalistický argument, který má odůvodnit zjevnou neochotu stěžovatele akceptovat právní názor rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který je ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. závazný pro ostatní senáty Nejvyššího správního soudu a krajské soudy, tím spíše pak (*a maiori ad minus*) i pro správní orgány.

[16] S kasačními námitkami se tedy Nejvyšší správní soud dále vypořádá odkazem na relevantní závěry rozsudku rozšířeného senátu; v podrobnostech lze potom odkázat na jeho rozhodnutí.

[17] V prvé řadě stěžovateli nelze přisvědčit v tom, že zaměstnance městského úřadu nelze považovat za příjemce veřejných prostředků ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Jak dovodil Nejvyšší správní soud již v rozsudku dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, k němuž se následně přiklonil i rozšířený senát, *„[z]aměstnanec veřejné správy dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků. Je proto ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ‚příjemcem veřejných prostředků'*."

[18] K tvrzení stěžovatele, že veřejné prostředky jsou poskytovány bez protiplnění ze strany jejich příjemce, zatímco zaměstnanci městského úřadu za obdržený plat odvádějí práci, lze odkázat na právní názor vyjádřený v bodu 59 odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu: »*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.*« Stejně tak nelze přisvědčit argumentaci, že plat vyplácený zaměstnancům městského úřadu je prostředkem ryze soukromým. »*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 inominátní 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*« (bod 73 odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu).

[19] Ke druhému okruhu námitek týkajícímu se provádění testu proporcionality se již rozšířený senát rovněž velice podrobně vyjádřil. Již citovaný rozsudek rozšířeného senátu přitom korigoval právní názor vyjádřený ve dřívějším rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. června 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155, č. 2109/2010, v tom směru, že *„[i]nformace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují*", ale *„[p]ovinný 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.*" Rozšířený senát

rovněž dospěl k názoru, že v případě vedoucích zaměstnanců musejí být na žádost informace o výši jejich platů poskytnuty vždy a bezvýjimečně (srov. bod 97 odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu). Není tak nutné se zabývat otázkou, zda by mohly být podmínky pro aplikaci zmíněné výjimky splněny, neboť žalobce požadoval informaci o výši platu tajemníka městského úřadu a vedoucích odborů, jež lze bezesporu považovat za vedoucí zaměstnance.

[20] Stejně tak nelze přisvědčit námitce ohledně absence veřejného zájmu při paušálním poskytování informací o výši platů všech zaměstnanců veřejného sektoru, neboť v projednávaném případě byly požadovány informace o konkrétně vymezených zaměstnancích, kteří v rámci městského úřadu zastávali významné funkce. Veřejný zájem na tom, aby byla veřejnost informována o způsobu odměňování zaměstnanců v takovém postavení, je zde nepochybný.

[21] K otázce zásahu do práva na soukromí zaměstnanců městského úřadu lze rovněž odkázat na názor rozšířeného senátu, že „*[d]opad 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* [pozn. soudu – rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9. listopadu 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)]*, takto rozptýleně zveřejňované informace shromažďovat do jednoho datového souboru, strukturovaně zpracovávat a kombinovat s jinými informacemi.*“ V projednávané věci to platí tím spíše, že žalobce nežádal informace v celém rozsahu stanoveném § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, ale pouze informace o jménu a příjmení zaměstnance, jeho pracovním zařazení a výši platu a odměn. Ačkoli lze obecně konstatovat, že povinný subjekt je povinen poskytnout informace v celém zákonem stanoveném rozsahu, je důvodné se domnívat, že žalobce v projednávané věci by se spokojil s informacemi v požadovaném rozsahu a míra zásahu do práva zaměstnanců městského úřadu na ochranu soukromí by byla o to nižší. Z toho důvodu je nutno považovat za lichý také argument stěžovatele o bezdůvodnosti poskytování informací o roku narození a trvalém pobytu zaměstnance či účelu poskytnutí veřejných prostředků.

[22] Námitka stěžovatele ohledně hrozby zneužití práva na informace je potom formulována pouze v obecně rovině s absencí jakéhokoli tvrzení odůvodňujícího podobné obavy v projednávané věci. Krajský soud se k tomuto žalobnímu bodu vyjádřil dostatečně na straně 8 napadeného rozsudku a Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné k tomu nic dalšího dodávat.

IV. Závěr a náklady řízení

[23] Nejvyšší správní soud tedy neshledal kasační stížnost důvodnou, pročež ji ve smyslu poslední věty § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl. Rozhodl tak bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s.

[24] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalovaný neměl úspěch ve věci, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, náleží mu tudíž náhrada účelně vynaložených nákladů řízení o kasační stížnosti.

[25] Žalobce byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátkou. Ze spisu vyplývá, že v rámci tohoto řízení učinila jeho právní zástupkyně jeden úkon právní služby, a to sepis a podání vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „advokátní tarif")], za nějž jí náleží odměna ve výši 3.100 Kč [§ 7 bod 5 aplikovaný na základě § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu] a 300 Kč jako paušální náhrada hotových výdajů (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3.400 Kč. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že právní zástupkyně není plátkyní daně z přidané hodnoty, částka je proto konečná.

[26] K návrhu žalobce, aby mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení před krajským soudem v rozsahu právního zastoupení, zdejší soud uvádí, že soudní řád správní mu v případě zamítnutí kasační stížnosti rozhodnout o nákladech řízení před krajským soudem neumožňuje.

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

V Brně dne 10. srpna 2016

JUDr. Tomáš Langášek
předseda senátu