

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Petra Mikeše, Ph.D., v právní věci žalobce: **Právo ve veřejném zájmu, z. s.**, se sídlem Chalupkova 1367/1, Praha 4, zast. Mgr. Petrou Bielinovou, advokátkou se sídlem Chalupkova 1367/1, Praha 4, proti žalovanému: **Krajský úřad kraje Vysočina,** se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 31. 7. 2015, č. j. KUJI 50673/2015, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) P. M.**, a **II) I. M.**, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 19. 5. 2016, č. j. 30 A 85/2015 – 68,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. 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 Chalupkova 1367, Praha 4, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

III. Osoby zúčastněné na řízení **nemají právo** na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Podanou kasační stížností se žalovaný (dále jen „stěžovatel“) domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové (dále jen „krajský soud“), kterým byla zrušena shora uvedená rozhodnutí žalovaného, jakož i rozhodnutí Městského úřadu Chotěboř ze dne 17. 7. 2015, č. j. MCH-9295/2015/VED (dále jen „městský úřad“). Výrokem II. krajský soud uložil městskému úřadu povinnost poskytnout žalobci

informace o výši platů a odměn každého z vedoucích odborů a tajemníka tohoto úřadu, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku.

[2] Žalovaný odmítl s ohledem na ochranu osobních údajů zaměstnanců požadované informace poskytnout. Žalobce namítal, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění účinném pro projednávanou věc (dále jen „zákon o poskytnutí informací“), zásadně poskytují. Odkázal zejména na rozhodnutí rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62 a zdůraznil, že pozice tajemníka a vedoucích odborů jednoznačně spadají do kategorie zaměstnanců, o jejichž platu a dalších odměnách se dle Nejvyššího správního soudu informace poskytuje.

[3] Mezi stranami je nesporné, že městský úřad je povinným subjektem podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Spornou otázkou bylo, zda lze zaměstnance veřejné správy považovat za příjemce veřejných prostředků ve smyslu § 8 b) zákona o svobodném poskytování informací a pokud ano, zda vedoucí odborů a tajemník městského úřadu patří mezi osoby, o jejichž platech a odměnách je třeba informace poskytnout a to bez provádění testu proporcionality.

[4] K první otázce krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, v němž se uvádí, že zaměstnanec 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“, neboť 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 (viz rovněž rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 4 As 216/2015 - 45).

[5] Ke druhé otázce odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2014, č. j. 4 As 50/2014-29, v němž soud v obdobné věci dospěl k závěru, že konkrétní vedoucí zaměstnanci Úřadu městské části Praha 6 zcela nepochybně patří do výčtu osob, o jejichž platech je třeba informace poskytnout. Krajský soud k tomu dále uvedl, že tajemník úřadu (mezi jehož úkoly patří mj. stanovení platů všem zaměstnancům obce zařazeným do obecního úřadu) a vedoucí odborů se bezpochyby významně podílejí na výkonu správních činností městského úřadu, a proto sdílí názor žalobce, že informace o platu a odměnách těchto kategorií osob musí být poskytnuta. Nad rámec uvedeného doplnil, že rovněž v případě tajemnice a vedoucích odborů životního prostředí a dopravy a správních agend Městského úřadu Benešov ve věci ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 169/2012 - 38, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že informace o jejich platu a odměnách je třeba poskytnout.

[6] Provádění testu proporcionality, tj. zda v případě kolize práva žadatele na informace s právem jiného subjektu na ochranu soukromí je nutno tato vzájemně si konkurující práva poměřit již jednoznačně vyřešil rozšířený senát v rozsudku ve věci sp. zn. 8 As 55/2012. Podle závěrů zde uvedených se *„[i]nformace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím*

zásadně poskytují. 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. Bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech zaměstnanců v řídících pozicích povinného subjektu, 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, zaměstnanců majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu a 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; když mezi takovéto zaměstnance bezpochyby tajemník a vedoucí odborů náležejí, jelikož je rozhodně nelze podřadit mezi osoby podílející se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu jen nepřímo a nevýznamným způsobem, jak bylo vysvětleno v předchozích odstavcích tohoto odůvodnění. Do skupiny, u níž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech (tzv. test proporcionality v užším smyslu), jsou-li placeny z veřejných prostředků, 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 naplňují některý z výše naznačených rysů." O takový případ se v dané věci rozhodně nejedná.

[7] Provedl-li žalovaný test proporcionality s tím, že v dané věci převážilo dle jeho názoru právo na ochranu soukromého a rodinného života vedoucích pracovníků nad zveřejněním požadovaných informací, postupoval v rozporu s výše uvedenými rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, neboť takové zhodnocení nemělo být ze strany žalovaného, potažmo povinného subjektu, vůbec prováděno. Jejich postup byl tudíž nezákonný.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Proti rozsudku krajského soudu brojí stěžovatel kasační stížností z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002, soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ s. ř. s.").

[9] Stěžovatel odmítá závěr, 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*". 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 dovodil úmysl zákonodárce zpřístupnit informace o platech takřka všech zaměstnanců veřejné správy.

[10] Plat vyplácený zaměstnancům veřejné správy považuje za ryze soukromý prostředek, na něhož se vztahuje obecná ochrana na soukromí, zaručená Listinou základních práv a svobod. Krajský soud v napadeném rozsudku argumentaci týkající se

ochrany soukromí zaměstnanců veřejné správy vůbec nezohlednil, pouze bez dalšího odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu.

[11] Při hledání úmyslu zákonodárce vycházel Nejvyšší správní soud nesprávně ze skutečnosti, že návrh zákona, který měl novelizovat §8 b) zákona o informacích v tom smyslu, že platy vyplácené z veřejných prostředků jsou z působnosti tohoto ustanovení vyloučeny, byl poslaneckou sněmovnou odmítnut. Takový výklad úmyslu zákonodárce je zcela nedostatečný. Stěžovatel postrádá logický, systematický a jazykový výklad daného ustanovení.

[12] Účel sporného ustanovení vidí především v kontextu společenských podmínek okamžiku provádění výkladu daného ustanovení. Právě teleologický přístup reflektuje proměnlivost chápání účelu právní normy v průběhu času a zde lze oprávněně vyslovit pochybnost o tom, že by zákonodárce vědomě přijal takovou úpravu, jejímž důsledkem je podřazení statisíců zaměstnanců pobírajících plat pod pojem „příjemci veřejných prostředků“ a tím narušit jejich právo na pokojný soukromý a rodinný život.

[13] Stěžovatel opakuje žalobní námitky zdůrazňující, že žalobcem požadované informace se týkají majetkových poměrů a osobních údajů osob a právě jejich soukromoprávní charakter je tím důvodem, který jejich obecnému poskytnutí brání. Nesouhlasí s výkladem provedeným rozšířeným senátem a následně krajským soudem. Jejich argumentaci považuje za nepřesvědčivou, jednoznačně favorizující právo na informace.

[14] Neomezené a neodůvodněné poskytování informací o odměnách úředníků otevírá prostor pro tlaky různých zájmových skupin, případně korupční snahy, což není pro veřejnou správu žádoucí. Zákaz zneužití práva na informace se pak stává pouhou proklamací Nejvyššího správního soudu, neboť se osobní údaje zaměstnanců veřejné správy stávají lehkou kořistí, mohou se lehce stát nástrojem pro další činnost, mnohdy i byznys plánem, proti čemuž povinný subjekt nemůže jakýmkoliv způsobem zasáhnout.

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

[16] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti zdůraznil, že sporná otázka již byla správními soudy opakovaně řešena. Odkazuje na již několikrát uváděné rozhodnutí rozšířeného senátu, se kterým se plně ztotožňuje.

[17] Informace o datu narození či trvalém bydlišti zaměstnanců městského úřadu nepožadoval. Stěžovatel požadované informace neposkytl ani v anonymizované podobě, a proto je jeho argumentace o rozsahu poskytovaných informací zavádějící. Žádost se týkala pouze nejvýše postavených úředníků, což by v případě provedení testu proporcionality muselo vést k upřednostnění práva na informace.

[18] Navrhuje kasační stížnost zamítnout a požaduje náhradu nákladů řízení před Nejvyšším správním soudem i krajským soudem.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná jeho zaměstnanec splňující podmínky stanovené v § 105 odst. 2 s. ř. s. Poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných důvodů, ověřil při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[20] Nejprve se soud zabýval namítanou nepřezkoumatelností. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí je vadou rozhodnutí, ke které jsou správní soudy povinny přihlížet i bez námitky, tedy z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Vlastní přezkum rozhodnutí soudu je možný pouze za předpokladu, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria přezkoumatelnosti. Tedy, že se jedná o rozhodnutí srozumitelné, které je opřeno o dostatek relevantních důvodů, z nichž je zřejmé, proč krajský soud rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku rozhodnutí.

[21] Veškerá výše uvedená kritéria rozhodnutí krajského soudu splňuje. Jedná se o srozumitelné rozhodnutí opřené o dostatek důvodů. Námitky, dle kterých krajský soud pouze převzal závěry dosavadní judikatury bez jejich aplikace na konkrétní věc, nejsou důvodné. Krajský soud velice správně uvedl, z jakého důvodu a v jakých otázkách se na judikaturu Nejvyššího správního soudu odvolává. Námitku ve věci nepřezkoumatelnosti považuje soud za ryze účelovou, svědčící spíše o nesouhlasu stěžovatele s ustálenou judikaturou, než o nedostatku odůvodnění napadeného rozsudku.

[22] Obsah kasační stížnosti totiž není nic jiného než obsáhlý nesouhlas se závěry ustálené judikatury správních soudů. Námitka směřující proti zařazení zaměstnanců městského úřadu mezi příjemce veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, nemůže být úspěšná. Kasační argumentace není způsobilá zpochybnit natož vyvrátit argumenty uvedené zejména v rozhodnutí rozšířeného senátu sp. zn. 8 As 55/2012.

[23] K tvrzení stěžovatele, že veřejné prostředky jsou poskytovány bez protiplnění ze strany jejich příjemce, zatímco zaměstnanci městského úřadu za obdržený plat odvádějí práci, kasační soud odkazuje na právní názor vyjádřený v bodu 59 odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu *„[j]e 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*.“

[24] Obdobně je zcela nesprávný názor, 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" (srov.bod 73 odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu).

[25] K případné povinnosti provést test proporcionality se rozšířený senát ve shora uvedeném rozhodnutí rovněž velice podrobně vyjádřil. Korigoval právní názor vyjádřený ve dřívějším rozsudku rozšířeného senátu ze dne 1. června 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155, 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.*"

[26] Jak zcela správně uvedl krajský soud, v případě vedoucích zaměstnanců rozšířený senát výslovně uvedl, že informace o výši jejich platů musí být poskytnuty vždy a bezvýjimečně (srov. bod 97 odůvodnění rozsudku rozšířeného senátu). Otázka, zda by mohly být podmínky pro aplikaci zmíněné výjimky splněny je zcela hypotetická a mimo projednávanou věc. Žalobce požadoval informaci o výši platu tajemníka městského úřadu a vedoucích odborů, jež lze bezesporu považovat za vedoucí zaměstnance. 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. Úvahy stěžovatele o nadbytečnosti či nezákonnosti poskytování dalších údajů (datum narození, místo trvalého pobytu, účel prostředků) jsou zcela mimoběžné se stavem zjištěným v projednávané věci.

[27] Obdobně je zcela nedůvodná namítána absence veřejného zájmu při paušálním poskytování informací o výši platů všech zaměstnanců veřejného sektoru. Žalobce požadoval 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.

[28] Obavy stěžovatele ohledně hrozby zneužití práva na informace jakož i úvahy o změnách společenských podmínek jsou v rovině ničím nepodložených spekulací bez jakékoliv souvislosti s projednávanou věcí. Úkolem kasačního soudu není zabývat se abstraktními úvahami stěžovatele. Pokud se námitky netýkají souzeného případu, ale popisují situace, které mohou teoreticky nastat, pak není předmětem kasačního řízení tyto námitky hodnotit, a soud se jimi proto z věcného hlediska nemůže zabývat. Soud navíc považuje tyto námitky za účelové. Fakticky jde totiž o zjevnou neochotu stěžovatele akceptovat právní názor rozšířeného senátu, který je ve smyslu § 17 odst. 1 s. ř. s. závazný jak pro ostatní senáty Nejvyššího správního soudu a krajské soudy, tak pro správní orgány, stěžovatele nevyjímaje.

IV. Závěr a náklady řízení

[29] Z výše uvedených důvodů Nejvyšší správní soud v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. podanou kasační stížnost zamítl. O věci rozhodl bez jednání postupem podle § 109 odst. 2 s. ř. s., dle kterého o kasační stížnosti rozhoduje soud zpravidla bez jednání.

[30] O nákladech řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[31] Žalobce byl v řízení před Nejvyšším správním soudem zastoupen advokátkou, která v kasačním řízení učinila jedno písemné 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 tento úkon právní služby v dané věci náleží mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč [§ 7 bod 5 ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) advokátního tarifu]. Dále mu náleží 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu, celkem tedy za jeden úkon právní služby 3 400 Kč. Ze spisu krajského soudu vyplývá, že zástupkyně není plátkyní daně z přidané hodnoty.

[32] 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.

[33] Výrok o náhradě nákladů řízení v případě osob zúčastněných na řízení se opírá o § 60 odst. 5, větu první, s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého osoba zúčastněná na řízení má právo na náhradu jen těch nákladů, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. Protože soud v dané věci osobám zúčastněným na řízení žádné povinnosti neuložil, rozhodl tak, že tyto osoby nemají právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 8. prosince 2016

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu