

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Filipa Dienstbiera a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce: **obec Moravany**, se sídlem Vnitřní 49, Moravany, zastoupen JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčkova 42, Brno, proti žalovanému: **Úřad pro ochranu hospodářské soutěže**, se sídlem třída Kpt. Jaroše 7, Brno, o žalobě proti rozhodnutí předsedy žalovaného ze dne 21. 7. 2015, č. j. ÚOHS-R190/2015/IN-18789/310/TFr, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 16. 2. 2017, č. j. 31 Af 44/2015 - 45,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

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

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti částku 4.114 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho právního zástupce JUDr. Radka Ondruše, advokáta.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a kasační stížnost

[1] Žalobce podal dne 1. 6. 2015 u žalovaného žádost o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 19. 6. 2015, č. j. ÚOHS-V0125/2015/IN-14990/2015/440/PŠk, tuto žádost částečně odmítl, a to

- a) pro neexistenci informace (body 1, 3 a 4 žádosti),

- b) z důvodu podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, a to v části týkající se poskytnutí interní směrnice žalovaného, která upravuje zjišťování, projednání a rozhodování o škodách na majetku České republiky (bod 2 žádosti) a úplného seznamu všech členů škodní komise žalovaného v době od 6. 3. 2013 dosud (bod 7 žádosti), neboť poskytnutí informace se vztahuje výlučně k vnitřním a personálním předpisům žalovaného, a

- c) z důvodu podle § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, v části týkající se informace o době členství členů ve škodní komisi (bod 7 žádosti), neboť se jedná o dotaz na vytvoření nové informace.

[2] Proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informace podal žalobce rozklad, o kterém rozhodl předseda žalovaného v záhlaví specifikovaným rozhodnutím, jímž potvrdil prvostupňové rozhodnutí. Žalobce toto rozhodnutí napadl žalobou u Krajského soudu v Brně.

[3] Krajský soud v záhlaví popsaným rozsudkem rozhodnutí předsedy žalovaného (výrok I.) a rozhodnutí žalovaného (výrok II.) zrušil. Výrokem III. nařídil žalovanému poskytnout žalobci informaci - interní směrnici žalovaného upravující zjišťování, projednání a rozhodování o škodách na majetku České republiky - Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Výrokem IV. nařídil žalovanému poskytnout žalobci informaci - úplný seznam všech členů škodní komise žalovaného v době od 6. 3. 2013 doposud s uvedením doby jejich členství v komisi, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci tohoto rozhodnutí. Výrokem V. rozhodl o povinnosti žalovaného zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 11.228 Kč.

[4] K otázce poskytnutí interní směrnice „Statut a jednací řád škodní komise“ krajský soud uvedl, že z jemu dostupných informací je patrné, že se jedná o obecný vnitřní normativní akt, působící proti neurčitému počtu adresátů (všichni zaměstnanci žalovaného), upravující vnitřní fungování a mechanismy žalovaného a samotné škodní komise při rozhodování o náhradách za majetkovou újmu způsobenou státu. Jde tedy o vnitřní předpis (formální znak). Rozhodně se však podle názoru krajského soudu nejedná o předpis, který působí výlučně dovnitř subjektu (obsahový znak). Smyslem škodní komise je zjevně projednání škod způsobených zaměstnanci žalovaného České republice, tedy hrazení škod, které vznikly ve vztahu k veřejným rozpočtům. Jakákoliv škoda, kterou zaměstnanec žalovaného způsobí svému zaměstnavateli, je škodou na veřejném majetku a má dopad do hospodaření žalovaného. Žalovaný nedisponuje jinými než veřejnými prostředky, jeho rozpočet je naplňován prostřednictvím příjmů států, které jsou v naprosto převažující míře tvořené prostřednictvím daní a jiných obdobných plnění.

[5] Dle krajského soudu bylo v souzené věci zjevné, že žádost o poskytnutí informací měla souvislost se soudním sporem, ve kterém byl žalovaný pro nečinnost (nikoliv pro odlišný právní názor) zavázán k náhradě nákladů řízení. Povinnost hradit náklady soudního řízení je dle krajského soudu škoda, která státu v důsledku činnosti žalovaného vznikla.

[6] Jestliže je úkolem škodní komise, jak uvedl žalovaný, *„projednat případy škod, ..., a posoudit míru odpovědnosti zaměstnance za škodu, prokázat zavinění daného zaměstnance či posoudit míru jeho vyvinění, dále je účelem navrhnout konečnou požadovanou výši náhrady škod“*, pak je jejím účelem spolurozhodování o veřejných financích. Ze všeho shora uvedeného dle krajského soudu jasně vyplývá, že činnost škodní komise povinného subjektu má dopad do nakládání s veřejnými financemi, neboť pouze v důsledku její činnosti lze předpokládat zajištění náhrady škody způsobené státu, resp. veřejným rozpočtům jednáním zaměstnanců žalovaného.

[7] Kontrola nakládání s veřejnými financemi je jedním ze základních práv občanů a podle přesvědčení krajského soudu i územních samosprávných celků jako adresátů výkonu státní moci. Stát nemůže nakládat s veřejnými prostředky kabinetním způsobem a za zavřenými dveřmi. Za této situace nelze konstatovat, že v případě škodní komise a vnitřního předpisu upravujícího její činnost jde o čistě interní záležitosti žalovaného. Pouze *obiter dictum* krajský soud uvedl, že např. prostřednictvím vyhledávače Google lze zjistit, že řada veřejných institucí, případně jednotek územní samosprávy má statuty škodních komisí zcela veřejně dostupné na svých webových stránkách.

[8] Ve vztahu k poskytnutí seznamu členů škodní komise krajský soud poukázal na své závěry k první žalobní námitce. Jestliže činnost škodní komise směřuje dovnitř i vně žalovaného, pak to samé, co platí pro statut škodní komise, musí platit i pro jmenování členů škodní komise. Příkazy předsedy žalovaného, kterými dochází k ustanovení škodní komise, mohou obsahovat i skutečnosti čistě vnitřní, to ale nezbavuje správní orgán povinnosti poskytnout alespoň část informací, které lze považovat za informace působící i vně žalovaného (§ 12 zákona o svobodném přístupu k informacím). Krajský soud se neztotožnil s tím, že by zveřejnění jmen členů škodní komise mělo jakkoliv poškodit jejich soukromý nebo osobní život, případně že by to mohlo vést k nenapravitelnému poškození práv osob, které škody projednávají, a už vůbec ne těch, kterými byla škoda způsobena. Za nereálné považuje i tvrzené ohrožení bezporuchovosti výkonu státní správy.

[9] Podle názoru krajského soudu se v případě členů škodní komise jedná o osoby, které se spolupodílejí na rozhodování o veřejných financích ve smyslu náhrad za škody způsobené státu. Nesou tedy nutně elementární odpovědnost za svou činnost a v takovém případě i nutnost podrobit se veřejné kontrole své činnosti alespoň v tom smyslu, že „vystoupí z šedé zóny mlčení“, ve které se díky neposkytnutí informací povinným subjektem komise pohybuje. Je naprosto adekvátní očekávat zájem veřejnosti o informaci, kdo se spolupodílí na rozhodování předsedy žalovaného v těchto otázkách.

[10] I případné odmítnutí poskytnutí informace z důvodů § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého se povinnost poskytovat informace netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací, považoval krajský soud za nedůvodné. Z obsahu správního spisu vyplývá, že takový seznam u povinného subjektu již existuje. I kdyby nebyl zcela kompletní, jde podle soudu pouze o mechanické vyhledání příkazů předsedy *„Ustanovení škodní komise“* a přepsání jednotlivých jmen. Soud takovou činnost nepovažuje za jakkoliv nadměrně zatěžující povinný subjekt, nadto v situaci, kdy nic nebránilo žalovanému poskytnutí informace zpoplatnit.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[11] Žalovaný (stěžovatel) brojí proti rozsudku krajského soudu kasační stížností. Stěžovatel se domnívá, že statut a jednací řád škodní komise je předpisem působícím pouze dovnitř správního orgánu a žádným způsobem nepůsobí na osoby mimo stěžovatele. Tento předpis lze jednoznačně podřadit pod neurčitý právní pojem „vnitřní pokyn" ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Stěžovatel sám vydává pokyny pro jednání poradního orgánu, který je složen ze zaměstnanců stěžovatele. Škodní komise o samotné náhradě škody nerozhoduje, neboť tato pravomoc je svěřena pouze předsedovi stěžovatele, ač tento je vázán návrhem škodní komise.

[12] Dle stěžovatele je nesprávný názor krajského soudu, podle nějž je správní orgán povinen, bez ohledu na vlastní uvážení, požadovat regresní úhradu škody způsobené úředními osobami [§ 16 odst. 1 a § 31 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád); dále jen „zákon o odpovědnosti za škodu"]. Uplatnění nároku tak závisí zcela na vůli správního orgánu, ačkoli je omezen, jak uvádí krajský soud, § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR"). Ani v tomto případě tedy stěžovatel nevidí žádné působení interního předpisu o jednání škodní komise navenek a na jiné osoby než stěžovatelovy zaměstnance.

[13] Ve věci seznamu členů škodní komise stěžovatel odkazuje na § 15 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád"). Z tohoto ustanovení vyplývá, že oznámení oprávněné úřední osoby se vztahuje pouze na účastníky daného správního řízení; má tedy působit na ochranu účastníka řízení, ne k ukojení zvědavosti třetích osob. Účastníkem řízení o regresním nároku stěžovatele na náhradu škody je vždy pouze daná osoba v pracovním či služebním poměru. Stěžovatel trvá na své argumentaci, že i příkazy předsedy, kterými ustanovuje škodní komisi, jsou interním pokynem, neboť se jedná o ustanovení členů interního poradního orgánu předsedy, který směruje výhradně dovnitř správního orgánu.

[14] Krajský soud dle stěžovatele bagatelizoval ochranu osobních údajů členů škodní komise. Stěžovatel poukazuje na odst. 26 a násl. žalobou napadeného rozhodnutí, v němž je obsažen test proporcionality. Stěžovatel s ohledem na obsah práva na ochranu osobních údajů a vzhledem k možnému zneužití informací poskytnutých žalobci proti členům škodní komise, které by mohlo znamenat zásah do jejich osobního a profesního života, považoval za nutné upřednostnit právo na ochranu osobních údajů před žalobcovým právem na informace. Případná žalobcova újma při odmítnutí žádosti bude objektivně menší a zhojitelná než případná újma jednotlivých členů komise při zveřejnění jejich osobních údajů.

[15] Stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

[16] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že stěžovatelova argumentace zájmem na ochraně osobních údajů jeho zaměstnanců je nesprávná a v rozporu s konstantní judikaturou Nejvyššího správního soudu; žalobce v této souvislosti poukazuje na rozsudek ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, podle kterého je povinný subjekt povinen poskytnout informaci o odměně konkrétního zaměstnance vyplácené z veřejných prostředků v rozsahu dle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zvláště pak žalobce odkazuje na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62. Obdobně jako v tomto rozhodnutí i ve stěžovatelově případě se dotčené osoby na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí přímo a významným způsobem a současně vyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s činností těchto osob jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[17] Stěžovatelovu argumentaci, že „by takto zveřejněné informace mohly být proti pracovníkům Úřadu zneužity třetími osobami“ považuje žalobce za nepřípadnou, od ústředního orgánu státní správy za neadekvátní a neetickou. Sám zákon o svobodném přístupu k informacím prolamuje bezvýhradnou ochranu osobních údajů fyzických osob tím, že v § 8b odst. 2 umožňuje poskytovat informace o jménu a příjmení fyzických osob v souvislosti s čerpáním veřejných prostředků; zcela jistě tato možnost dopadá i na situace, kdy předmětem žádosti o informace je judikaturou dovozené hospodaření s veřejnými prostředky a jeho efektivita.

[18] Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[19] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost má požadované náležitosti a je projednatelná.

[20] Stěžovatel spojil s kasační stížností návrh na přiznání odkladného účinku. Vzhledem k tomu, že soud přistoupil ihned po provedení nutných procesních úkonů k věcnému projednání kasační stížnosti, nebylo již třeba o tomto návrhu rozhodovat.

[21] Stěžovatel v prvé řadě nesouhlasí s právním názorem krajského soudu, podle nějž nejsou žalobcem požadované dokumenty „Statut a jednací řád škodní komise“ a „Ustanovení škodní komise“ vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím.

[22] Podle citovaného ustanovení může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Jde o ustanovení upravující fakultativní zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informace. Povinný subjekt tedy při aplikaci tohoto ustanovení musí nejprve podřadit požadované informace pod neurčité právní pojmy (vnitřní pokyn, personální předpis, výlučně vnitřní charakter); pokud dospěje k závěru, že požadované informace spadají do rozsahu zákonného omezení, musí se dále zabývat tím, zda je odmítnutí poskytnutí informace v daném případě skutečně nezbytné (tedy zda existuje legitimní

zájem na neposkytnutí požadované informace) a svůj postup musí řádně odůvodnit. Pokud tak neučiní, zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek ze dne 24. 4. 2015, č. j. 8 As 108/2014 – 54, a ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010 – 73).

[23] Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz *Hendrych. D.:* Správní právo, Praha: C. H. BECK, 2003, str. 113). Dle judikatury Nejvyššího správního soudu za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím nelze *stricto sensu* považovat každý akt, který správní orgán takto označí (formální znak). Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu, tedy znak obsahový (rozsudek ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 28/2007 – 89, č. 1532/2008 Sb. NSS).

[24] Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti. Zpravidla se jedná o předpisy typu: spisový řád, skartační řád, docházkový systém, evakuační plán úřadu, pokyn o výdeji spotřebního materiálu, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu „uvnitř" úřadu. Není na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (srov. rozsudek ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007 – 64). Naopak, obsahový znak vnitřního pokynu nenaplní takový akt, který nebude směřovat výhradně dovnitř povinného subjektu a bude přímo či nepřímo ovlivňovat činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny. Není přitom rozhodné, zda se jedná o vrchnostenskou činnost povinného subjektu, či nikoli (srov. rozsudek ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 – 58, či odborná literatura: *Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.:* Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 499).

[25] Mezi stranami není sporu o tom, že požadovaná informace - „Statut a jednací řád škodní komise" je z hlediska formálního vnitřním předpisem. Sporné však je naplnění obsahového znaku, tedy otázka, zda tento předpis působí výlučně „dovnitř" (pouze vůči stěžovatelovým zaměstnancům), či také „navenek" (vůči jiným osobám).

[26] Dle stěžovatele upravuje „Statut a jednací řád škodní komise" pouze jednání osob účastných v komisi o vzniklých škodách způsobených zaměstnanci. Stěžovatel nesouhlasí se závěrem krajského soudu, že komise rozhoduje o veřejných prostředcích. Rozhodnout o náhradě škody může toliko předseda stěžovatele, který je při svém rozhodování vázán návrhem škodní komise.

[27] Nejvyšší správní soud považuje tuto argumentaci za nesprávnou a v posouzení této otázky se plně shoduje s krajským soudem.

[28] Při vypořádání této otázky vycházel Nejvyšší správní soud v obecné rovině z rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, č. 3155/2015 Sb.

NSS, který mj. vymezil rámec obecných interpretačních pravidel zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. body 68 – 71 rozsudku). Rozšířený senát v tomto rozhodnutí zdůraznil, 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.

[29] Pomocí zákona o svobodném přístupu k informacím se 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 sama 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.

[30] Zjištění získaná prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím mohou dále 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. 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 svědomitěji, než kdyby se veřejné kontroly nemusela obávat.

[31] Stěžovatel je organizační složkou státu (§ 3 odst. 1 zákona o majetku ČR) a hospodaří s majetkem České republiky. Mezi základní povinnosti při hospodaření s tímto majetkem (§ 14 odst. 1 zákona o majetku ČR) pak patří to, že majetek musí být využíván účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností; jiným způsobem lze majetek použít nebo s ním naložit pouze za podmínek stanovených zvláštním právním předpisem anebo tímto zákonem. Organizační složka si počíná tak, aby svým jednáním majetek nepoškozovala a neodůvodněně nesnižovala jeho rozsah a hodnotu anebo výnos z tohoto majetku.

[32] Obdobně podle § 45 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), organizační složka státu hospodaří s prostředky státního rozpočtu. Podle odst. 2 tohoto ustanovení je organizační složka státu povinna dbát, aby dosahovala příjmů stanovených rozpočtem a plnila určené úkoly nejhospodárnějším způsobem.

[33] Nejvyšší správní soud sice nemá k dispozici požadovaný „Statut a jednací řád škodní komise“, z obsahu stěžovatelových rozhodnutí však vyplývá, že tento dokument reguluje způsob jednání škodní komise a mj. též otázky posuzování míry odpovědnosti zaměstnance za škodu způsobenou na majetku České republiky a navrhování konečné výše náhrady škody, přičemž tento návrh je pro stěžovatelova předsedu závazný.

[34] Účelem škodní komise, která je ustavena a jejíž činnost je regulována vnitřním předpisem, jehož poskytnutí žalobce požadoval, je tedy bezesporu realizace stěžovatelových zákonných povinností účelného a hospodárného využívání majetku České republiky (§ 3 odst. 1 zákona o majetku ČR) a plnění úkolů za pomoci prostředků státního rozpočtu nejhospodárnějším způsobem (§ 45 odst. 2 rozpočtových pravidel).

[35] Jak konstantně judikuje Nejvyšší správní soud (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 - 155, č. 2109/2010 Sb. NSS), existuje silný veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné kontroly. Tento cíl (veřejná kontrola efektivnosti) přitom může být dosažen právě prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím. Argumentem a minori ad maius je nutno veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků vztáhnout i na hospodaření s těmito prostředky, neboť jde o pojem širší, který v sobě zahrnuje nejen poskytování, ale i další způsoby nakládání s veřejnými prostředky. Veřejný zájem na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky nemůže být zúžen na otázku vynakládání veřejných prostředků (např. na mzdy a jiné odměny), ale též na kontrolu toho, jaké závazky na sebe stát (resp. jeho organizační složky) bere a rovněž jak se stará o to, aby se její majetek nezmenšoval, a pokud už k tomu dojde (vznikne škoda), jak se stará o to, jak bude uhrazena. Výluku podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím tedy nelze aplikovat tam, kde jde o nakládání s veřejnými prostředky, neboť se vždy bude dotýkat i osob stojících mimo daný povinný subjekt, které mají zájem na kontrole jeho hospodaření.

[36] Krajský soud tedy dospěl ke správnému závěru, že na požadovaný dokument „Statut a jednací řád škodní komise“ není výlučně vnitřním předpisem dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Již z tohoto důvodu tedy nebyly dány podmínky pro odmítnutí poskytnutí informace dle cit. ustanovení. Nerelevantním je argument, že o náhradě škody „nerozhoduje“ škodní komise, ale pouze předseda (tedy vedoucí příslušné organizační složky státu). Sám stěžovatel totiž současně uvádí, že předseda je návrhem škodní komise vázán. Oprávnění předsedy stěžovatele rozhodovat o náhradě škody je tedy jen odrazem toho, že za stát právně jedná vedoucí organizační složky (§ 7 odst. 1 zákona o majetku ČR). Je ale zjevné, že faktický obsah rozhodnutí předsedy stěžovatele je dán právě rozhodnutím škodní komise.

[37] Ze stejného důvodu nemůže být vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím ani příkaz předsedy stěžovatele „Ustanovení škodní komise“. Dovodil-li soud výše, že zde existuje veřejný zájem na nutnosti účinné kontroly hospodaření s veřejnými prostředky a majetkem, pak je zcela jistě legitimní, aby povinný subjekt na žádost sdělil, které osoby se na rozhodování o hospodaření s veřejnými prostředky podílejí. V této souvislosti je pak třeba zmínit judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle které pod neurčitý právní pojem vnitřní pokyny a personální předpisy

nespadá popis struktury úřadu, jmenovité obsazení jednotlivých funkcí či pracovní řád (srov. rozsudek ze dne 29. 7. 2009, č. j. 1 As 98/2008 – 148, č. 1944/2009 Sb. NSS). I z tohoto důvodu tedy nemohl příkaz předsedy, kterým určil, kteří zaměstnanci budou obsazeni ve škodní komisi, spadat pod pojem vnitřního pokynu dle cit. ustanovení.

[38] Pro vyřešení této otázky je pak nepodstatné, zda vymáhání škody na osobách, které ji způsobily, je fakultativní či nikoli, neboť to nic nemění na povaze požadovaných dokumentů. Vzhledem ke skutečnosti, že stěžovatelův názor na tuto otázku je nesprávný, považuje přesto soud za nutné se k ní vyjádřit.

[39] V prvé řadě je třeba mírně korigovat názor krajského soudu, který podřadil náhradu nákladů řízení, k jejímuž uhrazení ve prospěch žalobce byl stěžovatel zavázán rozsudkem krajského soudu v rámci (jiného) řízení o žalobě na nečinnost, pod pojem škody způsobené nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem dle zákona o odpovědnosti za škodu. Náhrada těchto nákladů totiž není škodou vzniklou v důsledku rozhodování či úředního postupu správního orgánu, ale představuje náklady vzniklé v souvislosti se soudním řízením vyvolaným adresátem vrchnostenského působení příslušného správního orgánu (zde žalobcem). To ovšem nic nemění na závěru, že ať půjde o škodu v režimu zákona o odpovědnosti za škodu, či za škodu v režimu pracovněprávních předpisů (§ 250 a násl. zákona č. 262/2006 Sb., zákoníku práce) je fakultativnost vymáhání náhrady škody značně omezena § 14 odst. 4 zákona o majetku ČR, podle kterého příslušná organizační složka důsledně využívá všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka a při ochraně majetku před neoprávněnými zásahy a *včas uplatňuje zejména právo na náhradu škody*, (...). Základní povinnosti organizační složky státu při hospodaření s majetkem ČR tedy neposkytují prostor pro úvahu, zda náhradu škody za předpokladu, že jsou splněny všechny zákonem předvídané podmínky, vymáhat, či nikoli. Pokud stěžovatel zastává ve své praxi vztahující se k hospodaření se svěřeným majetkem opačný postoj, tím spíše to odůvodňuje naléhavost veřejného zájmu na kontrole efektivnosti jeho hospodaření.

[40] Nad rámec shora uvedeného soud konstatuje, že i kdyby požadovaný dokument „Statut a jednací řád škodní komise“ mohl být považován za ryze vnitřní pokyn, neobstála by stěžovatelova úvaha (zdůvodněná na samé hranici přezkoumatelnosti – srov. bod 19 prvostupňového rozhodnutí a bod 27 rozhodnutí o rozkladu), proč tuto informaci neposkytnout. Nejvyššímu správnímu soudu není zřejmé, jak by mohlo poskytnutí tohoto dokumentu „ohrozit postup projednávání případů škod zaměstnanců“ stěžovatele, či „ohrozit bezporuchovost výkonu státní správy prováděné“ stěžovatelem. Tato nekonkrétní tvrzení nemohou vytvořit dostatečnou protiváhu právu na informace a legitimizovat tak odepření poskytnutí požadovaných informací.

[41] V druhé části kasační stížnosti stěžovatel namítá, že poskytnutím pokynu předsedy „Ustanovení škodní komise“, by došlo k poskytnutí osobních údajů členů komise, přičemž tyto osobní údaje by mohly být zneužity proti členům komise, což by mohlo znamenat zásah do jejich osobního i profesního života. Nadto stěžovatel má dle § 15 odst. 4 správního řádu poskytovat informace o tom, kdo je oprávněnou úřední osobou, jen účastníkům řízení.

[42] K této námitce je třeba předeslat, že žalobce se pod bodem 7. své žádosti o informace domáhal poskytnutí úplného seznamu všech členů škodní komise v době od 6. 3. 2013 dosud, a to s uvedením doby jejich členství v komisi.

[43] Podle § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů"), se osobním údajem rozumí jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu. V souzeném případě lze jméno členů škodní komise ve spojení s informací, že jsou zaměstnanci stěžovatele v souladu s uvedenou judikaturou považovat za osobní údaj, neboť jde o spojení jména, příjmení a místa pracoviště. Tyto osoby tedy mohou být kontaktovány na svém pracovišti (poštou, e-mailem).

[44] Podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím 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, kterým je mimo jiné i zákon o ochraně osobních údajů. Dle § 5 odst. 2 písm. f) tohoto zákona správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. Poskytnutí informací o členech škodní komise je tak plně v souladu s tímto ustanovením zákona o ochraně osobních údajů, neboť jde o poskytnutí údajů o zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho funkčním či pracovním zařazení.

[45] V této souvislosti lze odkázat na nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, který vychází z obecného právního názoru (vysloveného již dříve v nálezu ze dne 17. 7. 2005, sp. zn. IV. ÚS 23/05), že profesionální sféra osob působících ve veřejném životě, patří do sféry veřejné. Ústavní soud dospěl k závěru, že musí být jednoznačně rozlišeno mezi žádostí o informaci, způsobilou přispět k diskusi v demokratické společnosti týkající se veřejného zájmu, a informováním o detailech soukromého života jednotlivce. Tak tomu je i v nyní souzené věci, kdy požadované informace nesměřují k získání detailů o soukromém životě členů škodní komise, ale k ochraně veřejného zájmu na transparentnosti hospodaření s veřejnými prostředky.

[46] Nejvyšší správní soud pak poznamenává, že mu není zřejmé, jakým konkrétním způsobem by mohla skutečnost, že je určitý zaměstnanec stěžovatele současně členem škodní komise, znamenat „zásah do osobního i profesního života". Jsou-li tyto osoby stěžovatelovými zaměstnanci, mohou být stejným způsobem kontaktovány i v případě, že by jejich jméno nebylo poskytnuto na základě žádosti o informace. Shodně s krajským soudem má Nejvyšší správní soud za to, že jde o zcela neutrální informaci, která nadto vyplývá z organizačního uspořádání stěžovatele jako správního orgánu, přičemž toto uspořádání nepředstavuje informaci, která by měla být vyloučena z poskytování dle zákona o svobodném přístupu k informacím (viz body [37] a [45] výše).

[47] K další části této kasační námitky je třeba uvést, že krajský soud nepostavil svou argumentaci na tom, že členové škodní komise jsou oprávněnými úředními osobami ve smyslu § 15 odst. 4 správního řádu, jak by snad vyplývalo ze stěžovatelovy argumentace (soudu ani není zřejmé, z jakého důvodu stěžovatel tímto ustanovením argumentuje). Krajský soud odůvodnil nutnost poskytnutí informace – seznam členů škodní komise tím, že jde o osoby, které se podílejí na rozhodování o veřejných financích ve smyslu náhrad za škody způsobené státu, a proto je třeba, aby vystoupily, že „šedé zóny mlčení“, ve které se díky neposkytnutí informací pohybují.

[48] Nejvyšší správní soud s tímto posouzením provedeným krajským soudem souhlasí. V dané věci nemůže být relevantní, zda členové škodní komise byly oprávněnými úředními osobami, neboť jednání škodní komise není správním řízením. Tato kasační argumentace tedy míří zcela mimo řešenou otázku.

IV. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[49] Nejvyšší správní soud proto ze všech výše uvedených důvodů dospěl k závěru, že stěžovatelovy námitky nejsou důvodné, a proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 s. ř. s., poslední věty, zamítl jako nedůvodnou.

[50] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Naopak žalobce měl ve věci plný úspěch, a proto mu Nejvyšší správní soud přiznal náhradu nákladů řízení Náklady řízení představuje odměna advokáta za zastoupení v řízení o kasační stížnosti ve výši 3.100 Kč za jeden úkon právní služby, tj. za vyjádření ke kasační stížnosti, podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9 odst. 4 písm. d) a § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), a paušální náhrada hotových výdajů ve výši 300 Kč za jeden úkon právní služby (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem tedy 3.400 Kč, zvýšených o částku 714 Kč připadající na DPH ve výši 21 %. Žalobci proto náleží náhrada nákladů řízení v celkové výši 4.114 Kč, které je mu povinen v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. uhradit neúspěšný účastník, tedy stěžovatel, a to k rukám žalobcova zástupce ve lhůtě do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 20. dubna 2017

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu