

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové, soudkyně Michaely Bejčkové a soudce Ladislava Derky v právní věci žalobce: **JUDr. M. Š.**, zast. Mgr. Miluší Pospíšilovou, advokátkou se sídlem Paprsková 1340/10, Praha 4, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, za účasti osoby zúčastněné na řízení: **kpt. Bc. J. B.**, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2014, čj. MV-129838-2/KM-2014, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2017, čj. 8 A 197/2014-66,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 10. 2017, čj. 8 A 197/2014-66, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobce se podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, domáhal poskytnutí informací o kpt. Bc. J. B., který byl v té době komisařem skupiny vnitřní kontroly Policie ČR v Praze. Konkrétně si žalobce požádal o pět okruhů informací:

1. Od kdy je ve služebním poměru u Policie ČR, v jakých služebních hodnostech, na jakých služebních místech a na jakých služebních působištích, kde a s uvedením doby od kdy do kdy.
2. Od kdy je služebně zařazen jako komisař skupiny vnitřní kontroly Obvodního ředitelství policie Praha 1.
3. Jakou vysokou školu vystudoval a na jaké vysoké škole získal akademický titul bakalář, který užívá v úředním styku, a v jakém oboru.

4. Zda proti němu bylo v minulosti vedeno kárné řízení o kázeňském přestupku, a pokud ano, kdy, o jakém, z jakého důvodu a s jakým výsledkem.
5. Jaký služební příjem mu byl vyplacen v roce 2014 v jednotlivých měsících lednu až červenci včetně uvedení všech složek podle § 113 zákona č. 361/2003 Sb.

[2] Policie ČR, Krajské ředitelství policie hlavního města Prahy (dále jen „policie“ či „povinný subjekt“), žádost posoudila a poskytla žalobci informace ohledně prvního, druhého a čtvrtého okruhu dotazů. V okruzích tři a pět však žádost odmítla rozhodnutím, které následně potvrdil i žalovaný rozhodnutím uvedeným v záhlaví.

[3] Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu, se kterou byl úspěšný. Městský soud výrokem I zrušil jak rozhodnutí žalovaného, tak rozhodnutí policie, ve výroku II pak uložil policii, aby žalobci poskytla i zbývající informace.

II. Kasační stížnost žalovaného a vyjádření žalobce

[4] Proti rozsudku podal žalovaný (stěžovatel) kasační stížnost, v níž namítl nesprávné posouzení právní otázky a nepřezkoumatelnost rozsudku městského soudu.

[5] Soud nevzal v potaz, že žalobce zneužil právo na informace. Svou žádostí totiž nesledoval kontrolu veřejné správy a jejího hospodaření se svěřenými prostředky, ale reagoval pouze na výsledek vyřízení své stížnosti vůči panu B.. Připustil to i sám žalobce, neboť před soudem uvedl, že obdobným způsobem postupuje i v dalších organizačních součástech policie. Podle stěžovatele představuje žalobcova žádost o informace pouze zástupný prostředek k „potrestání“ povinného subjektu za údajně nesprávný úřední postup (pan B. žalobci neumožnil nahlédnout do spisu), což představuje důvod pro odmítnutí žádosti o informace v bodech 3 a 5. Na podporu názoru, že pro oprávněnost poskytnutí informace o platu a odměnách zaměstnance je stěžejní hledisko veřejného zájmu, odkazuje stěžovatel zejména na nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

[6] K otázce poskytnutí informace o dosaženém vzdělání pana B. stěžovatel uvedl, že je rozhodující, nakolik vypovídají o veřejné a úřední činnosti zaměstnanců veřejné správy. Městský soud svůj rozsudek podepřel pouze svým jiným rozsudkem, nevzal však v úvahu, že posuzované věci se od sebe liší. Podle stěžovatele je poskytnutí informace o vzdělání pana B. podmíněno jeho souhlasem, neboť v době podání žádosti nebyl služebním funkcionářem ani nebyl v řídící pozici (na rozdíl od věci 5 A 1/2014, ze které městský soud vycházel). Vykonával službu řadového příslušníka policie podle 7. tarifní třídy, u které je předepsáno vyšší odborné vzdělání v bakalářském studijním programu, a nebylo rozhodné, na které škole studium absolvoval. Požadovaná informace proto byla osobním údajem, který nevypovídá o veřejné či úřední činnosti pana B., a nevztahuje se tak na ni § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti převážně zopakoval svá tvrzení, která uplatňoval již během řízení o žalobě. Nesouhlasí se stěžovatelem, že zneužíval práva a že podal žádost o informace samoúčelně. Žádost se týkala policisty, který vystupuje jako komisař skupiny vnitřní kontroly – tedy jako kontrolní orgán a jako osoba veřejně činná.

pokračování

Pan B. jednal neprofesionálně, a žalobce proto žádal informace ze zájmu o profesní a morální kvality této úřední osoby. Žádost o informace týkající se vzdělání pana B. je legitimní za situace, kdy je obecně známo, že někteří příslušníci policie studovali na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni za nestandardních podmínek (v krátké době, se znaky korupčního jednání apod.). Dotaz byl věcný, konkrétní a obecný – žalobce požadoval pouze název vysoké školy a vystudovaný obor. Nesměřoval jej k přezkumu dokladu o vzdělání, ani vzdělání nijak nezpochybnil, proto dotaz nemohl nijak zasáhnout do soukromí pana B.. Informaci o platu pana B. měla policie žalobci poskytnout na základě § 8b zákona o informacích, neboť policistovi je vyplácen plat z veřejných prostředků.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je důvodná.

[9] NSS se nejprve zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti rozsudku městského soudu, neboť pouze přezkoumatelné rozhodnutí je způsobilé být předmětem dalšího hodnocení z hlediska tvrzených nezákonností a vad řízení. NSS shledal, že rozsudek městského soudu není nepřezkoumatelný. Ačkoliv je jeho odůvodnění stručné a jistě by bylo možné zde obsažené úvahy rozvést podrobněji, městský soud odpověděl na všechny námitky, které byly uplatněny v žalobě. Rozsah soudního přezkumu vymezuje žalobce a tento rozsah městský soud dodržel. Pokud při tom nevzal v potaz všechna tvrzení, která stěžovatel uváděl ve vyjádření k žalobě, nezpůsobuje to nepřezkoumatelnost rozsudku. Stejně tak není rozsudek nepřezkoumatelný jen proto, že soud nevytvářel vlastní úvahy, ale uvedl právní posouzení obdobné námitky, které provedl již dříve v jiné věci, a následně se s tímto posouzením ztotožnil. Tyto skutečnosti však mohly způsobit, že se městský soud dopustil nesprávného právního posouzení věci.

[10] Jádrem sporu je, zda bylo důvodně omezeno žalobcovo právo na svobodný přístup k informacím, a tedy zda byl zákonný postup žalovaného, který s odkazem na právo na soukromí odmítl žalobcovu žádost o informace o dosaženém vzdělání a výši služebního příjmu zaměstnance veřejné správy.

[11] Podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

[12] Podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod jsou svoboda projevu a právo na informace zaručeny.

[13] Podle § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů může správce 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.

[14] Ve vztahu k informacím o dosaženém vzdělání NSS souhlasí s městským soudem, že policie měla žalobci poskytnout informaci o tom, jakou vysokou školu pan B. vystudoval. Městský soud výslovně zmínil pouze svůj dřívější rozsudek ve věci 5 A 1/2014, ten se však týkal obdobné věci a soud v něm vycházel z rozsudku NSS ze dne 25. 3. 2015, čj. 8 As 12/2015-46. NSS v něm uvedl, že informace o dosaženém vzdělání zaměstnanců veřejné správy patří do rozsahu pojmu „veřejná a úřední činnost“ ve smyslu § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, neboť vypovídají o základních předpokladech pro výkon zastávané funkce ve veřejné správě. Nejedná se o citlivý osobní údaj ani o informaci, která by sama o sobě měla negativní charakter. Žádostem o tento okruh informací je proto třeba zpravidla vyhovět, neboť veřejný zájem na dostatečně jasném postupu při obsazování pozic ve veřejné správě převažuje nad zájmem na ochraně soukromí dotčených osob.

[15] Tento závěr přitom platí nejen ve vztahu k osobám, které zastupují daný úřad navenek a s nimiž si veřejnost úřad spojuje (např. na základě jejich vystupování v médiích), ale i u dalších osob, které se na výkonu veřejné správy podílejí. Pod tento okruh osob přitom nepochybně spadá i řadový příslušník policejního sboru, kterým byl pan B. v době, kdy žalobce žádal o informace o jeho platu a vzdělání. Ostatně i samotný § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů používá kromě výrazu „funkcionář“ také výraz „zaměstnanec veřejné správy“. Nelze tak souhlasit se stěžovatelem, že se městský soud dopustil nesprávného právního posouzení, pokud nevzal v potaz rozdíl mezi věcí 5 A 1/2014, kde byl dotčenou osobou služební funkcionář, a nyní posuzovanou věcí, kde byl dotčenou osobou řadový policista.

[16] Informace o dosaženém vzdělání zaměstnance veřejné správy by podle výše zmíněného rozsudku NSS bylo možné odmítnout z důvodu zneužití práva, pokud by žádost o informace měla za cíl poškodit dotčenou osobu, jíž se informace týká (např. ji šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči ní nenávist apod.). Stěžovatel sice namítal, že žalobce se svou žádostí dopustil zneužití práva, neboť jeho žádost o informace následovala poté, co pan B. žalobci neumožnil nahlížet do spisu a stížnost proti tomuto jednání vyřídil nadřízený orgán v rozporu s žalobcovými představami. Odkázal také na rozsudek NSS ze dne 27. 8. 2014, čj. 2 As 35/2014-109, ve kterém soud uvedl, že žalobce testuje hranice pravomoci orgánů veřejné správy a jeho počínání se často blíží provokaci (*v této věci se ale jednalo o odlišný skutkový stav*). Hned poté však soud zdůraznil, že i přesto by si osoby jednající za veřejnou moc měly být vědomy svých zákonných oprávnění a povinností a postupovat s nimi v souladu.

[17] Jak poté dovodil NSS v rozsudku ze dne 10. 1. 2018, čj. 6 As 189/2017-32, samotná skutečnost, že žadatel o informace nesouhlasí s výsledky činnosti úřední osoby v jiné věci, nezakládá důvod pro závěr o zneužití práva v případě, kdy žadatel žádá informace o vzdělání takové úřední osoby a o její odborné praxi. Z podání žádosti o údaje týkající se určité úřední osoby nelze automaticky vyvodit, že by se žadatel snažil ovlivnit jednání této osoby nebo se ji snažil „potrestat“ za její předchozí jednání. Ani z obsahu správního spisu nevyplývá, že by motivem žalobce k podání žádosti bylo vytvářet nátlak na úřední osoby s cílem ovlivňovat jejich rozhodování.

pokračování

[18] Podle rozsudku ve věci 8 As 12/2015 je třeba při poměřování, které z práv (na informace či na ochranu osobních údajů) má v konkrétní věci převážit, použít test proporcionality. Ačkoliv městský soud v této věci sám test proporcionality neprovedl, nepovažuje to NSS v této věci za vadu, neboť soud ve svém rozsudku citoval, jakým způsobem test proporcionality provedl ve věci 5 A 1/2014, která je skutkově téměř totožná, a zde provedený test lze použít i v takto podobných situacích.

[19] Z toho plyne, že tu nebyl tedy důvod pro odmítnutí žalobcovy žádosti o informace o dosaženém vzdělání pana B.. Nelze však bez dalšího souhlasit s městským soudem ohledně žádosti o informace týkající se výše platu včetně odměn, které pan B. obdržel za měsíce leden až červenec roku 2014.

[20] Podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytne povinný subjekt základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

[21] Pan B. byl v době podání žádosti příslušníkem policejního sboru, byl mu tedy za jeho práci poskytován plat, a byl tak příjemcem veřejných prostředků podle výše uvedeného ustanovení (srov. rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010-79).

[22] Městský soud při hodnocení otázky poskytování informací o platu pana B. vycházel z rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012-62, podle kterého se informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků zásadně poskytují podle výše zmíněného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace o platu se neposkytne pouze výjimečně, a to tehdy, pokud se dotčená osoba na vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem a pokud zároveň nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, že při odměňování této osoby jsou veřejné prostředky poskytovány hospodárně. Na základě tohoto závěru pak městský soud zrušil rozhodnutí žalovaného i policie a uložil policii, aby žalobci poskytla také informace z bodu 5 žádosti.

[23] S takto přísně pojatou povinností poskytovat informace o platech zaměstnanců veřejné správy však nesouhlasil Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 17. 10. 2017 ve věci IV. ÚS 1378/16 (na který odkazuje stěžovatel v kasační stížnosti) uvedl, že nelze bez dalšího přijmout názor rozšířeného senátu, neboť NSS nebral dostatečně na zřetel ochranu soukromí dotčených zaměstnanců. NSS si je vědom, že rozsudek městského soudu byl vydán dne 5. 10. 2017 a nález Ústavního soudu až o necelé dva týdny později; městský soud tedy nemohl do svého rozsudku promítnout závěry z uvedeného nálezu. Podle čl. 89 odst. 2 Ústavy jsou však vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny orgány i osoby, NSS je proto v běžícím řízení o kasační stížnosti povinen reagovat na názor vyslovený v uvedeném nálezu.

[24] Ústavní soud vyslovil, že informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobními údaji spadajícími pod ochranu článku 10 Listiny a článku 8 Úmluvy, které zaručují právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a právo na informační sebeurčení a umožňují jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí z hlediska dat, která jsou shromažďována, zpracovávána a šířena. Poskytnutí

těchto informací povinnou osobou (zaměstnavatelem) je podle Ústavního soudu zřetelným zásahem do práva zaměstnanců na ochranu před zasahováním do soukromého života a do práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních dat. Střetávají se zde dvě ústavně garantovaná základní práva, tj. právo zaměstnanců na ochranu před zasahováním do soukromého života dle čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy, a právo žadatele na svobodu projevu (a v jeho rámci práva na informace ve veřejném zájmu), chráněné článkem 17 Listiny a článkem 10 Úmluvy. Při střetu základních práv je nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná.

[25] Ústavní soud výslovně nesouhlasí se závěrem NSS z rozsudku ve věci 8 As 55/2012, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový text prý provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Žádným zákonem totiž nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, kterou zaručuje ústavní pořádek. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy i jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv. Poskytování informací o odměnách za práci není obecně protiústavní, případný zásah do základních práv dotčených osob je však nutno posuzovat podle okolností každého jednotlivého případu za použití testu proporcionality.

[26] Ústavní soud v nálezu vymezil podmínky, za jejichž splnění může povinný subjekt odmítnout poskytnout žádost o informaci podle § 8b odst. 1 zákona o informacích, aniž by tím porušil povinnost poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti. Současně musejí být dány tyto čtyři okolnosti: a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; b) informace samotná se týká veřejného zájmu, c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“ a d) informace existuje a je dostupná.

[27] K tomu NSS považuje za vhodné zmínit, že policie již provedla ve svém rozhodnutí test proporcionality ohledně poskytování informace o výši platu pana B.. Policie tehdy vycházela ze skutečnosti, že na poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy nebyl jednotný názor, neboť v době jejího rozhodování (27. 8. 2014) ještě nebyl vydán ani rozsudek rozšířeného senátu ve věci 8 As 55/2012, ani zmiňovaný nález Ústavního soudu.

[28] V dalším řízení bude na městském soudu, aby zhodnotil, zda takto provedený test umožňuje – v duchu závěrů Ústavního soudu – odmítnout poskytnutí informace o výši platu pana B., či zda bude zapotřebí, aby policie provedla nový test proporcionality, ve kterém zhodnotí současně všechna stanovená kritéria a podle výsledku nového testu buď znovu odmítne poskytnout požadovanou informaci, nebo ji žalobci poskytne.

[29] NSS zvažoval, zda nepostačí zamítnout kasační stížnost a zkorigovat důvody městského soudu vlastní argumentací, kterou by se povinný subjekt následně řídil (viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 14. 4. 2009, čj. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS), dospěl však k závěru, že rozsudek městského soudu neobstojí, neboť s ohledem na výše uvedené by NSS musel zasáhnout také do výroku II rozsudku, který policii ukládá poskytnout jak informace o dosaženém vzdělání pana B., tak informace o výši jeho platu.

pokračování

Ohledně informace o výši platu však není dosud postaveno najisto, zda ji policie musí poskytnout, či zda jsou tu důvody pro odmítnutí žádosti. Jako nejvhodnější procesní postup se v této věci proto jeví zrušit rozsudek městského soudu a ponechat na něm, aby sám posoudil, zda je vhodné postupovat i nadále podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím (tedy zrušit rozhodnutí žalovaného a uložit mu povinnost poskytnout bez dalšího informace nejen o vzdělání, ale i o platu pana B.), či zda bude potřeba změnit (omezit) výrok ukládající povinnost poskytnout požadované informace, případně zda soud zruší rozhodnutí žalovaného i policie a vrátí věc k dalšímu řízení podle § 78 s. ř. s.

IV. Závěr a náklady řízení

[30] NSS tedy zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V novém řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[31] V dalším řízení krom toho městský soud doplní správní spis tak, aby z něj bylo zřejmé, že ve věci jsou splněny podmínky řízení. Z dosavadního stavu správního spisu je zřejmé, že ministr vnitra zrušil rozhodnutí obou stupňů, proti nimž mířila žaloba (jak rozhodnutí policie ze dne 27. 8. 2014, tak rozhodnutí ministerstva o odvolání ze dne 10. 10. 2014), ve zkráceném přezkumném řízení svým rozhodnutím ze dne 20. 11. 2014. Dále je ze spisu zřejmé, že žalobce i povinný subjekt proti tomuto rozhodnutí podali rozklad, a ve spisu je založena i předkládací zpráva ze dne 19. 12. 2014, v níž ministerstvo souhlasí se žalobcovou argumentací obsaženou v rozkladu, navrhuje zrušit své rozhodnutí vydané v přezkumném řízení a toto řízení zastavit. Tím však správní spis končí.

[32] Protože obě strany nadále vedou řízení, neupozorňují na žádné procesní komplikace ve správním řízení, nezpochybňují existenci rozhodnutí napadeného žalobou, a naopak důsledně argumentují věcně, pokládá NSS za velmi pravděpodobné, že rozhodnutí vydané v přezkumném řízení bylo nakonec zrušeno; potvrzuje to i žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti (v části VIII). Pokud by tomu tak nebylo, musel by městský soud zaujmout názor i k námitce nicotnosti onoho rušícího rozhodnutí ze dne 20. 11. 2014, kterou vznesl žalobce v žalobě. Pro další postup městského soudu tak je nutné vyžádat si doplnění správního spisu o listiny, které v něm přibyly od okamžiku podání žaloby.

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 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 20. září 2018

Daniela Zemanová
předsedkyně senátu