

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobce: **DI, z. s.** (dříve Dance macabre, spolek), se sídlem Rolnická 661/7, Brno, zast. Mgr. Jaroslavem Bártou, advokátem se sídlem Kobližná 19, Brno, proti žalovanému: **Krajský úřad Kraje Vysočina**, se sídlem Žižkova 57, Jihlava, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 7. 2016, č. j. KUJI 48995/2016, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2017, č. j. 30 A 126/2016 - 45,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2017, č. j. 30 A 126/2016 – 45 **se ve výroku II. zrušuje.**

II. Kasační stížnost proti **výroku I. a III.** rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2017, č. j. 30 A 126/2016 – 45 **se zamítá.**

III. Věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

IV. Žádnému z účastníků **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Včas podanou kasační stížností se žalovaný jako stěžovatel domáhá zrušení shora označeného rozsudku Krajského soudu v Brně, jehož výrokem I. bylo zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 26. 7. 2016, č. j. KUJI 48995/2016, a rozhodnutí Nemocnice Třebíč,

příspěvkové organizace, ze dne 12. 5. 2015, zn. NTPO/11154/2015/2, výrokem II. bylo Nemocnici Třebíč, příspěvkové organizaci, nařízeno poskytnout žalobci informaci o výši odměny ředitelky Nemocnice Třebíč, příspěvkové organizace, a odměny jejího zástupce, obojí za kalendářní rok 2014, specifikované v žádosti žalobce ze dne 27. 4. 2015, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku, a výrokem III. bylo žalovanému uloženo zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení.

[2] Ve věci podal žalobce (tehdy Dance macabre, spolek, dále též „žadatel“) dne 27. 4. 2015 u Nemocnice Třebíč, příspěvková organizace (dále též „povinný subjekt“), žádost o sdělení, jakou odměnu obdržela ředitelka organizace a její zástupce v kalendářním roce 2014. Nemocnice Třebíč, příspěvková organizace, vydala dne 12. 5. 2015 pod č. j. NTPO/11154/2015/2 rozhodnutí, jímž žádost odmítla. V rozhodnutí je přitom konstatována žádost ze dne 27. 4. 2015, doplněná dne 29. 4. 2015 a dne 4. 5. 2015, aniž by tato doplnění byla obsahem spisu. Z odůvodnění je patrno, že doplněními byly k výzvě odstraňovány vady prvního podání. Rozhodnutí dále stojí na konstatování rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012, podle něhož se informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků zásadně poskytují, pokud tím ovšem nejsou porušena pravidla proporcionality. O žadateli není z veřejně dostupných zdrojů nic známo a z ničeho nelze dovozovat potřebnost informace pro jeho činnost. Nemocnice zveřejňuje roční zprávy obsahující informace o prostředcích vynaložených na platy zaměstnanců podle jejich jednotlivých skupin. Požadavek na informaci o odměně dvou zaměstnanců byl proto označen za zásah do jejich soukromé sféry bez efektu v oblasti kontroly nakládání s veřejnými prostředky. Proti tomu podal žadatel odvolání, které odůvodnil tím, že nemocnice je „placená z jejich daní, a proto mají nezadatelné právo od nemocnice vědět, jak jsou jejich peníze utráceny“. O podaném odvolání rozhodla ředitelka Nemocnice Třebíč dne 13. 5. 2015 pod sp. zn. NTPO/12277/2015/2 tak, že se odvolání zamítá a napadené rozhodnutí potvrzuje. Toto rozhodnutí bylo napadeno žalobou, na jejímž základě vyslovil Krajský soud v Brně rozsudkem ze dne 26. 5. 2016, č. j. 30 A 69/2015 – 41, jeho nicotnost.

[3] Krajský úřad Kraje Vysočina rozhodnutím ze dne 26. 7. 2016, č. j. KUJI 48995/2016, odvolání žadatele zamítl a rozhodnutí Nemocnice Třebíč, příspěvkové organizace, ze dne 12. 5. 2015, zn. NTPO/11154/2015/2, potvrdil. Při vymezení veřejných prostředků vycházel ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, při vymezení platu ze zákoníku práce č. 262/2006 Sb. Právo na informace plynoucí z čl. 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) označil za omezené ustanovením § 8a zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Právo na informace pak poměřoval s právem na ochranu soukromého a rodinného života, zaručeného článkem 10 Listiny, které shledal převažujícím. Údaj o platu dále označil za osobní údaj ve smyslu zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Nakonec odvolací orgán shrnul, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nemohl být při svém přijetí míněn tak, že by tato práva narušoval. Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu k poskytování informací o platech z těchto hledisek označil za nedostatečně zdůvodněná a nezávazná.

[4] Žalobce proti tomuto rozhodnutí podanou žalobu opřel o judikaturu správních soudů, z níž plyne, že zájem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky je zájmem převažujícím nad zájmem na ochranu soukromí. Krajský soud v rozsudku napadeném kasační stížností vycházel ze znění zákona o svobodném přístupu k informacím a z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, publ. pod č. 3155/2015 Sb. NSS, z něhož obsáhle citoval. Poukázal i na rozsudek téhož soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 112/2011 - 55. Uzavřel, že v daném případě nebyly naplněny podmínky pro odmítnutí informace vytýčené rozsudkem rozšířeného senátu, neboť ředitelka nemocnice a její zástupce jsou osobami na vedoucích pozicích a přímo se podílejícími na fungování povinného subjektu. Není tedy důvod k provádění testu proporcionality a nejsou ani rozhodné důvody, které žadatele vedly k podání žádosti o informaci. K závaznosti rozsudku Nejvyššího správního soudu pro jiné obdobné případy poukázal na jeho rozsudek ze dne 21. 1. 2016, č. j. 4 As 216/2015 - 45, podle něhož je tento soud povolán ke sjednocování judikatury správních soudů, které pak jsou povolány ke sjednocování rozhodovací činnosti správních orgánů; z toho pak plyne potřeba respektování jimi vyslovených názorů v zájmu předvídatelnosti a ochrany právní jistoty účastníků řízení. Proto krajský soud zrušil obě rozhodnutí a přikázal povinnému poskytnout požadované informace.

II. Obsah kasační stížnosti

[5] Stěžovatel napadá rozsudek krajského soudu kasační stížností, v níž výslovně uplatňuje kasační důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."). Po obsáhlé rekapitulaci ve věci vydaných rozhodnutí konkrétně namítá, že smyslem ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nebylo paušální zveřejňování údajů o platech ve veřejné sféře, což dovozuje ze znění důvodové zprávy argumentující přidělováním veřejných prostředků. Smyslem tedy bylo podrobit veřejné kontrole přidělování dotací a jiných podpor, vyjma sociálních. Zákon sám chrání některé skupiny příjemců, z čehož stěžovatel dovozuje, že i skupina zaměstnanců veřejné sféry je ve srovnatelném postavení a je u ní dán zájem na ochraně soukromí. Zaměstnanci veřejné správy by jinak byli trestáni za to, že jejich zaměstnavatel je příjemce veřejných prostředků. Krajský soud se namísto vypořádání s těmito důvody uvedenými v napadeném rozhodnutí opřel o judikaturu Nejvyššího správního soudu, zejména o rozsudek ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012. Stěžovatel ovšem se závěry tohoto rozsudku nesouhlasí a domnívá se, že je třeba je přehodnotit. Stejně tak je stěžovatel závěru, že ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je v rozporu s ústavním pořádkem. Vyjmutí některých skupin osob z poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků ve srovnání s fyzickými osobami není založeno na objektivních a rozumných důvodech, jak vyžaduje nález Ústavního soudu ze dne 21. 1. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 15/02. Stěžovatel je přesvědčen, že ustanovení § 8b odst. 1, 2 zákona o svobodném přístupu k informacím je v rozporu s články 1, 3 odst. 1 a 7 odst. 1 Listiny a prolamuje ochranu soukromí v neúnosné míře. Proto navrhuje zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci tomuto soudu k dalšímu řízení.

III. Vyjádření žalobce ke kasační stížnosti

[6] Žalobce ve svém vyjádření ke kasační stížnosti konstatuje, že si je vědom nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, ovšem upozorňuje na jeho odst. 140, podle něhož nález nemá retroaktivní účinek. Žalobce svou žalobu podával zcela po právu a v souladu s tehdejší judikaturní praxí. Navrhuje proto zamítnutí kasační stížnosti.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že kasační stížnost je podána osobou k tomu oprávněnou, je podána včas, jde o rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost přípustná, a za stěžovatele jedná osoba splňující podmínky § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná a projednatelná.

[8] Důvodnost kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.). Přitom přihlédl i k nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, který byl vydán po napadeném rozsudku krajského soudu a na problematiku v něm řešenou dopadá. K žalobcově námitce, že nález nemůže působit zpětně, Nejvyšší správní soud poukazuje na celé znění jeho odst. 140, podle něhož nález nemá retroaktivní účinek a nezakládá žádný titul pro uplatňování jakýchkoliv nároků osob, jejichž osobní údaje byly povinnou osobou poskytnuty žadatelům o informaci v souladu s tehdejší judikaturní praxí před účinností tohoto nálezu. Vyloučení retroaktivity má tedy tento Ústavním soudem uvedený účinek. Nálezy Ústavního soudu jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny orgány i osoby. Jak uvedl Ústavní soud např. v nálezu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05 (odst. 59-62), jímž navázal na nález sp. zn. III. ÚS 252/04, musí soudy ve skutkově obdobných případech respektovat ústavněprávní výklady Ústavního soudu. Jednoduše řešeno, nálezy Ústavního soudu dopadají do neskončených řízení. Tak tomu je i nyní; naopak výjimka Ústavním soudem uvedená v odst. 140 nálezu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 na věc nedopadá, neboť z ničeho není zřejmé, že by v daném případě již byly informace poskytnuty.

[9] Stěžovatel, aniž v kasační stížnosti výslovně označil kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., fakticky jej namítá a spatřuje v tom, že se krajský soud nezabýval ve svém rozsudku argumentací obsaženou v jeho rozhodnutí a vycházel pouze z judikatury Nejvyššího správního soudu. Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku je ovšem Nejvyšší správní soud povinen zkoumat i nad rámec kasační stížnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Při posuzování nepřezkoumatelnosti Nejvyšší správní soud vychází z ustálené judikatury Ústavního soudu (např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 6. 1996, sp. zn. III. ÚS 84/94, uveřejněný pod č. 34 ve svazku č. 3 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, nález Ústavního soudu ze dne 26. 6. 1997, sp. zn. III. ÚS 94/97, uveřejněný pod č. 85 ve svazku č. 8 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu) i z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu (např. rozsudek ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 – 75, publ. pod č. 133/2004 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007 – 58, rozsudek ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 – 73, publ. pod č. 787/2006 Sb. NSS, rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 – 74, a další). V daném případě však Nejvyšší správní soud nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku neshledal. Krajský soud podle § 75 odst. 2 s. ř. s. posuzuje důvodnost žaloby v mezích žalobních bodů; to učinil. Krajský soud

v napadeném rozsudku také správně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016, č. j. 4 As 216/2015 - 45, zavazující k respektování právních názorů vyslovených v obdobných věcech Nejvyšším správním soudem. Není vyloučeno, aby krajský soud argumentačně oponoval rozsudku Nejvyššího správního soudu s cílem přesvědčit senát rozhodující o kasační stížnosti, aby proti stávající judikatuře postupoval předložením věci rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 s. ř. s. Pokud ovšem nepředloží přesvědčující argumenty, dosáhne jen zrušení svého rozsudku, a tím prodloužení řízení. V daném případě krajský soud svůj rozsudek opřel zejména o rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, publ. pod č. 3155/2015 Sb. NSS, tedy možnost dosažení změny právního názoru tím již byla limitována. Ztotožnil-li se krajský soud s názorem plynoucím ze stávající judikatury správních soudů, a mj. i důkladně zdůvodněného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, nelze jeho rozsudek považovat za nepřezkoumatelný.

[10] Nejvyšší správní soud proto uzavírá, že napadený rozsudek krajského soudu není nepřezkoumatelný ani pohledem kasačních námitek, ani z důvodů, k nimž by soud musel přihlížet nad jejich rámec podle § 109 odst. 4 s. ř. s.

[11] Zruší-li krajský soud napadené rozhodnutí, pak je žalovaný správní orgán podle § 78 odst. 5 s. ř. s. vázán právním názorem v rozsudku vysloveným. Zde navíc krajský soud využil i možnosti uložení povinnosti poskytnout informace (§ 16 odst. 4 zákona o poskytování informací). Jak už ovšem bylo uvedeno výše, v mezidobí byl Ústavním soudem vydán nález sp. zn. IV. ÚS 1378/16, který je třeba v této věci aplikovat.

[12] Označený nález se zabýval výkladem zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména jeho ustanovení § 8b, podle něhož *„(p)ovinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky*“ (odst. 1 cit. ustanovení), konkrétně pak ve vztahu k povinnosti poskytovat informace o platech úředníků. Ústavní soud v prvé řadě odmítl návrh na zrušení ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále se v nálezu ztotožnil s vyjádřením *sua sponte* zaslaným prof. JUDr. A. G., CSc., který v řízení vystupoval jako *amicus curiae*. Toto vyjádření je obsahem nálezu (odst. 61, body 3-77) a je kritické k rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62. Ústavní soud poukázal na čl. 10 a čl. 17 Listiny, čl. 8 a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 19 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 8, čl. 11 a čl. 42 Charty základních práv a svobod Evropské Unie, a na další dokumenty Evropské unie, jež shrnul v odst. 74 nálezu. Dále přihlédl k judikatuře mezinárodních soudů (SDEU - odst. 77-83, ESLP - odst. 84). Z rozhodnutí ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11, zdůraznil tam vymezená čtyři „prahová kriteria“ rozhodná pro posouzení odmítnutí poskytnutí informací ve vztahu k právu žadatele na svobodu projevu, a to 1) účel vyžadované informace, 2) povaha vyžadované informace, 3) role žadatele, 4) existence a dostupnost informace. Konstatoval i obsah rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 – 62, a nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97, o střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života.

[13] Na základě toho posoudil českou právní úpravu plynoucí z § 8b zákona o poskytování informací a z § 1 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Dospěl k závěru, že *„(p)ovinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: 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"; d) informace existuje a je dostupná. Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny."* (odst. 125 nálezu).

[14] V nyní posuzovaném případě bylo odmítnuto poskytnutí informací proto, že mělo zasáhnout do práva na ochranu soukromí, které stěžovatel nadřadil právu na informace. Tento důvod se prolíná s podmínkami vymezenými Ústavním soudem v odst. 125 nálezu pod písm. a) - c), aniž by však za stávající důkazní situace byla prokázána jejich existence, či neexistence. Teprve naplnění všech těchto podmínek vytváří prostor pro další krok při vyřizování žádosti, jímž je posouzení střetu základních práv. Nález proto nic nemění na důvodnosti rozhodnutí krajského soudu v části, v níž zrušil rozhodnutí povinného subjektu i žalovaného; nález pouze zčásti modifikuje krajským soudem zaujatý právní názor. Vzhledem k tomu, že dosud nebylo v úplnosti provedeno posouzení všech podmínek plynoucích z uvedeného nálezu Ústavního soudu, nelze mít za jednoznačné, že jsou splněny podmínky pro poskytnutí informací, a tedy pro nařízení této povinnosti soudem. V dalším řízení pak ve smyslu závěrů krajského soudu i citovaného nálezu povinný subjekt znovu posoudí podmínky pro poskytnutí informací žadateli.

V. Závěr

[15] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná pouze v části směřující proti výroku II., a proto rozsudek krajského soudu v této části zrušil podle § 110 odst. 1 věta první s. ř. s.

[16] Výrok I. napadeného rozsudku je v souladu se zákonem i pohledem výše citovaného nálezu Ústavního soudu. S ohledem na to obstojí i na něm závislý výrok III. o náhradě nákladů řízení. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost směřující proti těmto výrokům zamítl podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.

[17] Vzhledem k tomu, že z rozsudku krajského soudu obstál výrok o zrušení správních rozhodnutí obou stupňů, je třeba, aby Nejvyšší správní soud podle § 78 odst. 4 s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pokud jde ovšem o závazný právní názor, je třeba jej vnímat ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16.

[18] O věci Nejvyšší správní soud rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z ustanovení § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[19] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ustanovení § 60 odst. 7 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nejsou-li proto důvody zvláštního zřetele hodné, může soud výjimečně rozhodnout, že se náhrada nákladů účastníkům zcela nebo zčásti nepřiznává. Výjimečnost důvodů pro tento postup soud spatřuje v tom, že do řízení zasáhl právní názor Ústavního soudu, který žádný z účastníků řízení nemohl očekávat. Výsledek kasačního řízení navíc nenasvědčuje plnému úspěchu žádného z účastníků řízení. Proto Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 28. února 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu