

ČESKÁ REPUBLIKA

# ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Mgr. M. K.,** zastoupený Mgr. Jaroslavem Bártou, advokátem se sídlem Kobližná 19, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí,** se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) JUDr. P. G., LL.M., II) JUDr. V. J., CSc., III) Mgr. D. K., IV) Mgr. E. R., V) JUDr. M. S., VI) JUDr. P. V., Ph.D., LL.M., VII) Ing. V. V., VIII) Ing. P. V., IX) RNDr. V. Z., CSc.,** všichni zastoupeni obecnou zmocněnkyní Mgr. E. R., **X) JUDr. M. P., Ph.D., XI) JUDr. E. R., Ph.D., XII) Ing. J. L., XIII) Ing. V. K., XIV) Ing. H. F.,** proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 6. 4. 2016, č. j. 98767/2016-TO, o kasačních stížnostech žalovaného a osoby zúčastněné na řízení IV) proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2017, č. j. 8 A 96/2016 – 126,

takto:

**I.** Výrok II. rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 7. 2017, č. j. 8 A 96/2016 – 126, **se zrušuje,** ve zbytku **se** kasační stížnost **zamítá** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

**II.** Žádný z účastníků ani osoby zúčastněné na řízení I) až III) a V) až XIV) **nemají** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

## Odůvodnění:

## I. Vymezení věci

[1] Žalobce požádal podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, o poskytnutí informace o výši platů a odměn náměstků ministra zahraničních věcí a ředitelů odborů žalovaného v roce 2015, včetně jejich identifikace jménem a příjmením.

[2] Žalovaný rozhodnutím ze dne 21. 3. 2016, č. j. 97013/2016-TO, žádost částečně odmítl z důvodu ochrany práv svých pracovníků před neoprávněným zasahováním do soukromého života, a to co do poskytnutí neanonymizované verze požadované informace. Ve zbytku žádosti vyhověl a informaci žalobci poskytl prostřednictvím anonymizované tabulky o platech a odměnách náměstků ministra a ředitelů odborů. Rozklad, který žalobce podal proti rozhodnutí žalovaného, ministr zahraničních věcí zamítl v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“).

[3] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který výrokem I. v záhlaví označeného rozsudku (dále jen „napadený rozsudek“) zrušil napadené rozhodnutí i jemu předcházející rozhodnutí žalovaného a výrokem II. nařídil žalovanému, aby žalobci do 15 dnů od právní moci napadeného rozsudku poskytl „*informace o výši platů a odměn vyplacených v roce 2015 náměstkům ministra zahraničních věcí a ředitelům odborů ministerstva zahraničních věcí, identifikovaným jménem a příjmením, a to jednotlivě u každého z nich*“. Městský soud ve věci rozhodoval poté, co byl jeho rozsudek ze dne 31. 8. 2016, č. j. 8 A 96/2016 – 28, ke kasační stížnosti žalovaného a osoby zúčastněné na řízení IV) z procesních důvodů zrušen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2016, č. j. 2 As 256/2016 – 92. Své posouzení opřel městský soud 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 (dostupný stejně jako ostatní zde citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu z www.nssoud.cz) a dospěl k závěru, že spolu s výší platů a odměn musí být sděleno i jméno a příjmení dotčených osob. Zveřejnění anonymizovaných údajů či průměrného platu a odměn na dotčené pozici dostatečně nenaplňuje veřejný zájem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky.

[4] Podotkl také, že rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozebíraném rozsudku provedl test proporcionality v kolizi stojících práv, na jehož základě dospěl k závěru, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím není v rozporu s ústavním pořádkem. Výklad provedený rozšířeným senátem neodporuje ani judikatorním závěrům Soudního dvora a je rovněž v souladu s ústavním pořádkem. Žalovaný dle městského soudu nerespektoval judikaturu správních soudů a svůj postup navíc ani nepodpořil náležitými věcnými argumenty (sám neprovedl test proporcionality, kterého se v řízení před soudem dovolává), a proto jeho rozhodnutí vykazuje znaky libovůle. Všechny dotčené osoby zastávaly v rozhodné době nejvýznamnější posty v organizační struktuře žalovaného a přímo se podílely na jeho činnosti, zjevně se tak nejedná o rozšířeným

senátem úzce formulovanou výjimku týkající se osob, u nichž by právo na soukromí mohlo převážit nad žalobcovým právem na informace.

## II. Shrnutí obsahu kasačních stížností

[5] Proti napadenému rozsudku podali žalovaný („stěžovatel“) a osoba zúčastněná na řízení IV) („stěžovatelka“) samostatné kasační stížnosti, které opírají o důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. nesprávné posouzení právní otázky městským soudem.

[6] Stěžovatelé shodně městskému soudu zejména vytýkají, že nekriticky přejal právní názor vyslovený v již zmiňovaném rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012 – 62. Výklad § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím provedený Nejvyšším správním soudem nepřipouští zohlednění konkrétních okolností případu a provedení testu proporcionality a vede k tomu, že na základě prosté žádosti musí být zveřejněny veškeré informace o platových poměrech konkrétních státních zaměstnanců. Vzhledem k tomu, že v posuzované věci proti sobě stojí právo žadatele na informace na straně jedné a právo dotčených osob na respektování soukromého života a na ochranu osobních údajů na straně druhé, měl městský soud posoudit, zda při kolizi dvou základních práv existuje řešení, které co nejvíce šetří podstatu obou z nich. Stěžovatelé se domnívají, že závěry Nejvyššího správního soudu neměly být na jejich věc aplikovány, neboť představují učebnicový příklad nedůvodného upřednostnění jednoho práva před druhým. Ani sám městský soud posouzení proporcionality neprovedl a navíc nesprávně vyhodnotil citelnost zásahu do základních práv dotčených osob. Závěry městského soudu nemohou obstát také proto, že aplikovaný výklad § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je v rozporu s právem Evropské unie, které na případ dopadá s ohledem na harmonizaci práva na ochranu osobních údajů směrnicí Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Stěžovatelé mají za to, že oba soudy nesprávně vyhodnotily význam rozsudku Soudního dvora ve věci *Schecke a Eifert* pro posouzení slučitelnosti výkladu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím s Listinou základních práv Evropské unie. Oba stěžovatelé upozorňují také na to, že Nejvyšší správní soud ve věci sp. zn. 8 As 55/2012 porušil svou povinnost plynoucí z čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie, neboť měl Soudnímu dvoru položit předběžnou otázku. Stěžovatelé v závěru navrhují, aby se Nejvyšší správní soud v této věci obrátil na Soudní dvůr s předběžnou otázkou.

[7] Žalobce ani osoby zúčastněné na řízení X), XI), XII) a XIII) svého práva vyjádřit se ke kasačním stížnostem nevyužili. Osoby zúčastněné na řízení I), II), III), V), VI), VII), VIII), IX), XIV) uvedly, že se zcela ztotožňují s oběma podanými kasačními stížnostmi.

## III. Posouzení kasačních stížností Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasačních stížností a konstatoval, že stěžovatelé jsou osobami oprávněnými k jejich podání, neboť byli účastníkem a osobou zúčastněnou na řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnosti byly podány včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a podmínka podle § 105 odst. 2 s. ř. s. je u obou stěžovatelů taktéž splněna.

[9] Důvodnost kasačních stížností vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejich rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[10] Nejvyšší správní soud byl při svém posouzení povinen přihlédnout k nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dostupný stejně jako ostatní zde uvedená rozhodnutí Ústavního soudu na http://nalus.usoud.cz/), který byl sice vydán po napadeném rozhodnutí i napadeném rozsudku, na problematiku nyní řešenou však zjevně dopadá.

[11] Nálezy Ústavního soudu jsou podle čl. 89 odst. 2 Ústavy závazné pro všechny orgány a osoby, a jako takové dopadají i do neskončených řízení o obdobných věcech. Pro rozhodnutí Ústavního soudu, kterými dochází ke změně judikatury, platí, že působí v zásadě prospektivně, zároveň však platí, že je nelze opomenout tehdy, jedná-li se o řízení dosud neskončená, včetně těch, která dobíhají u správních soudů. Má-li právní názor v nálezu uvedený precedenční dopady, je obecně závazný při řešení typově shodných případů, což odpovídá principu rovnosti v právech a principu předvídatelnosti rozhodování orgánů veřejné moci.

[12] Judikatorní závěry se uplatní v zásadě retroaktivně, pokud je zde nástroj, jak nový názor do konkrétního řízení vtáhnout. Zpětné účinky judikatury se uplatní ve vztahu k aktuálně projednávanému správnímu nebo soudnímu přezkumu, ovšem nikoli ve vztahu k již ukončeným řízením (k tomu srovnej např. nález Ústavního soudu ze dne 13. 11. 2007, sp. zn. IV. ÚS 301/05). Skutečnost, že dle bodu [140] nález ve věci sp. zn. IV. ÚS 1378/16 nezakládá žádný titul pro uplatňování jakýchkoliv nároků osob, jejichž osobní údaje byly povinnou osobou poskytnuty v souladu s judikatorní praxí, se týká případných finančních odškodnění či náhrady škody apod. Na povinnosti soudu zohlednit závěry Ústavního soudu v dosud běžících řízeních však bod [140] uvedeného nálezu nic nemění.

[13] Ústavní soud 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 ve věci sp. zn. 8 As 55/2012, z jehož závěrů vycházel i městský soud. Poukázal na čl. 10 a čl. 17 Listiny základních práv a svobod; 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 Listiny základních práv a svobod Evropské Unie; a na další dokumenty Evropské unie, jež shrnul v odst. 74 nálezu. Dále přihlédl k judikatuře mezinárodních soudů (Soudního dvora - odst. 77-83, Evropského

soudu pro lidská práva – odst. 84). Z rozhodnutí velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, vyplývají 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 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.

[14] Na základě výše uvedeného Ústavní soud posoudil českou právní úpravu plynoucí z § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a § 1 a § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Dospěl mj. k závěru, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nevylučuje, aby za veřejné prostředky byly považovány i finanční prostředky určené na výplatu odměn za práci zaměstnanců povinných subjektů (srov. bod [116] uvedeného nálezu).

[15] Pro posouzení projednávané věci je stěžejní, že Ústavní soud nesouhlasil se závěrem rozšířeného senátu, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový test provedl již zákonodárce při formulaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Naopak výslovně konstatoval, že žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv.

[16] Poskytnutí informace o platech zaměstnanců veřejné sféry podmínil splněním následujících podmínek: „*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*" (viz bod [125] nálezu).

[17] Žalovaný v rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace pouze uvedl, že žádost je třeba odmítnout z důvodu ochrany práv zaměstnanců žalovaného před neoprávněným zasahováním do soukromého života. Dodal, že poskytnutí informace o platech v anonymizované verzi dostatečně naplňuje veřejný zájem na kontrole nakládání s veřejnými prostředky. Ministr zahraničních věcí v rozhodnutí o zamítnutí rozkladu konstatoval, že se s postupem žalovaného ztotožňuje, a zopakoval, že poskytnutím údajů v neanonymizované podobě by došlo k zásahu do práva na soukromí zaměstnanců žalovaného. Dále se v odůvodnění odlišil od rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 – 60, a upozornil na ústavněprávní rozměr věci a právní úpravu Evropské unie, včetně judikatury Soudního dvora.

[18] S poukazem na výše uvedené je tak třeba přisvědčit městskému soudu, že žalovaný své rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace nedostatečně odůvodnil s ohledem na konkrétní okolnosti případu. V navazujícím řízení bude žalovaný při provádění testu proporcionality povinen posoudit naplnění Ústavním soudem stanovených čtyř podmínek pro poskytnutí informace o platech zaměstnanců veřejné sféry (bod [125] nálezu).

## IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[19] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnosti jsou v rozsahu, v němž brojí proti právnímu názoru, že při posuzování žádosti o poskytnutí informace o platech zaměstnanců veřejné správy nelze provádět test proporcionality, důvodné, a proto zrušil výrok II. napadeného rozsudku (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). Přestože se částečně neztotožnil s důvody, pro které městský soud napadené rozhodnutí zrušil, je stejně jako on přesvědčený, že napadené rozhodnutí je nezákonné, neboť není dostatečně odůvodněné s ohledem na konkrétní okolnosti případu. Ve zbytku proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 věta poslední s. ř. s.) a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V navazujícím řízení bude žalovaný vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 5 s. ř. s.].

[20] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 věta poslední s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Poměr úspěchu a neúspěchu stěžovatelů a žalobce považuje Nejvyšší správní soud za shodný, a proto rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

[21] Osoba zúčastněná na řízení má podle § 60 odst. 5 s. ř. s. právo na náhradu jen těch nákladů řízení, které jí vznikly v souvislosti s plněním povinnosti, kterou jí soud uložil. V tomto řízení však osobám zúčastněným na řízení I) až III) a V) až XIV) žádné povinnosti uloženy nebyly, proto nemají právo na náhradu nákladů řízení.

**Poučení:** Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. května 2018

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu