

Poskytování informací o platech - případová studie soudů na volném poli¹⁾

Úvod

Soudnictví je v české právní komunitě převážně vnímáno jako protivětšinová součást státní moci, která přinejmenším dokáže utlumit přílišné výkyvy stranického systému mimo vymezený koridor liberální demokracie a představuje tak stabilní kotvu demokratického právního státu.²⁾ Kromě řady pochybností o tomto pojetí ze strany zahraničních autorů od Geralda Rosenberga³⁾ po Barryho Friedmanna⁴⁾ tento koncept problematizovali v českém prostředí Jan Wintř s Janem Kozubíkem v kontextu vztahu veřejného mínění a práv LGBT menšin.⁵⁾ Proti jednoduché představě konfliktu mezi soudy a většinou společnosti ovšem Barry Friedmann v naznačených debatách kombinuje empirický argument s normativním hodnocením - pokud

¹⁾ Tento článek vznikl v rámci projektu Specifického vysokoškolského výzkumu 2017-2019, č. 260 361, řešeného na Právnické fakultě Univerzity Karlovy. Autor je doktorandem na PF UK, email radekpisa@outlook.com. Autor pracoval v letech 2015 a 2016 na Ministerstvu vnitra, názory obsažené v tomto článku jsou však jen jeho osobními.

²⁾ „Největší síla soudů je nicméně skutečně v tom, že jsou „nedemokratické“, přesněji řečeno jsou antimajoritárními orgány, tedy jdoucími případně i proti vůli většiny“ viz ŠIMÍČEK, V.: *Soudní přezkumy politických procesů*. In SMEJKAL, H. a kol.: *Soudcokracie, nebo judicializace politiky? Vztah práva a politiky (nejen) v časech krize*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 60 - 69, s. 63. Viz také příspěvek Ivo Pospíšila ve stejném sborníku, který považuje ústavní soudy „za pojistku proti nastoupení tyranie většiny“ viz POSPÍŠIL, I.: *Ústavní soudnictví a politika. Neklidný modus vivendi.*, s. 52 - 59, s. 59.

³⁾ ROSENBERG, G.: *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* 2. vyd. Chicago: Chicago University Press, 1993, ISBN 978-0-226-72671-7. Hlavním argumentem knihy je bezbrannost soudů, pokud se jim nepodaří přesvědčit veřejnost o správnosti jejich závěrů, což autor dokládá především na americké rasové segregaci (kde se jim to podařilo) a reformě amerického trestního systému, která se naopak setkala u veřejnosti s odmítnutím a skončila neúspěchem.

⁴⁾ FRIEDMAN, B.: *The Will of The People: How Public Opinion has Influenced the Supreme Court and Shaped the Meaning of the Constitution*. 1 vyd. New York: Farrar, Straus and Girou, 2009, ISBN 978-0-374-22034-1. Friedman podává působivý výklad vzájemné interakce lidu a federálních soudů během celé americké historie a jeho základní tezí je, že Nejvyšší soud závisí na podpoře veřejnosti, aby se vyhnul politickým útokům nebo prostě ignoraci jeho rozhodnutí.

⁵⁾ WINTŘ, J., KOZUBÍK, J.: Ústavní soudy a práva gayů a leseb - veřejné mínění jako determinant rozhodnutí soudů? In *Jurisprudence*, 2016, č. 5, s. 34 - 47, ISSN 1802-3843.

soudy nerozhodují protivětšinově, proč by jejich moc měla někomu vadit?⁶⁾ K tomu se ve středoevropském kontextu připojuje vlivná stať Kim Lane Scheppele, která vzhledem k nerozvinutosti maďarské občanské společnosti považovala tamní ústavní soud v 90. letech za demokratičtější instituci, než byly volené orgány, často odtržené od své voličské základny.⁷⁾

Článek používá tento bod debaty jako odrazový můstek pro případovou studii působení soudů jako „mluvčích veřejnosti“ v českém prostředí na příkladu zveřejňování platů zaměstnanců a dalších osob působících ve veřejném sektoru. Z klasického pohledu konkurujících práv přitom představuje tato situace střet mezi právem na informace v čl. 17 odst. 5 Listiny a právem na ochranu osobních údajů, zakotveným v čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny. Pro soudy by tak mohla předestřená právní otázka představovat optikou soudů spoléhajících na většinové přesvědčení veřejnosti relativně jednoduchý oříšek. Poskytnutí platů představuje populární alternativu a možnost politické reakce je nízká z důvodů, které budou vyloženy níže. Správní soudy a Ústavní soud ovšem zauímají k zákonům provádějícím výše uvedenou ústavní úpravu ambivalentní vztah, který celou záležitost natolik zkomplikoval, že dosud není jednoznačně rozhodnuta (dosavadní na první pohled jednoznačná řešení při bližším pohledu přinášejí spíše další otázky, jak tento text vyloží v dalších kapitolách).

Z metodologického hlediska představuje článek terminologii Jana Petrova a Davida Kosaře jednopřípadovou studii, ve které daný případ představuje příklad nejsložitější, resp. nejméně pravděpodobný.⁸⁾ Nejméně pravděpodobná je oproti jiným případům správního soudnictví (např. finanční věci) v tomto případě legislativní reakce na soudní rozhodnutí. Pro tuto situaci existují dva základní důvody, první z nich jsou systémové potíže provázející novely informačního zákona, které budou podrobně popsány v první části textu. Druhým poměrně prostým důvodem je politická citlivost věci, legislativnímu „překonání“ platové judikatury vzhledem k související značné především mediální nepopularitě takové legislativy by zřejmě nemělo valné šance na úspěch.

Soudy se tak ocitly v poměrně příznivé situaci, pokud tedy situace typického Hartovského složitého případu soudům ve skutečnosti vyhovuje. Podle pragmatických teorií většinového soudnictví by se soudy měly pravděpodobně přiklonit k populárnějšímu řešení. Na druhou stranu při optimistických výkladech ohledně schopnosti soudů chránit práva by šlo očekávat

⁶⁾ FRIEDMANN, B.: Mediated Popular constitutionalism. In *Mich. L. Rev.* 2002 - 2003, s. 2596 - 2636, ISSN 0026-2234, s. 2604 - 5.

⁷⁾ SCHEPPELE, K. L.: *Democracy by Judiciary. Or, why Courts Can be More Democratic than Parliaments.* In CZARNOTA, A., KRYGIER, M., SADURSKI, W.: *Rethinking the Rule of Law after Communism.* Budapest: CEU Press, 2005.

⁸⁾ KOSAŘ, D., PETROV, J.: Jak vybrat „případy“ do případové studie a pracovat s nimi v právu: poznatky z výzkumu na pomezí práva a politologie. In *Jurisprudence*, 2016, č. 6, s. 21 - 30. ISSN 1802-3843. Citováno z tetu dostupného v systému ASPI bez paginace.

v podobném případě účinné soudní řešení dané problematiky, i když by bylo takové řešení nepopulární. Tento článek na základě širší analýzy dospívá k závěru, že ani jedna z těchto koncepcí platovou kauzu výstižně nepopisuje, protože soudy si populární řešení (vše zveřejnit) nevybraly, ale na druhou stranu ani za řadu let bez interakce Parlamentu nedokázaly problém uspokojivě vyřešit. Ačkoliv nepatřím k zásadním kritikům platové judikatury, podle mého soudu kauza ukazuje na některé běžně nereflektované limity soudnictví (zejm. neschopnost kauzu jednoznačně rozhodnout), které se ve zkoumaném případě projevily, přestože pro soudy představuje příznivou konstelaci, pokud jde o šíři řešení, kterou měly k dispozici. Lze tak usuzovat na jejich obecnou platnost i při méně příznivých okolnostech.

Text obsahuje nejprve popis zrodu právní úpravy spolu s potížemi při její novelizaci, druhá část popisuje samotný platový rozsudek Nejvyššího správního soudu. Ve třetí části následuje analýza obstrukce některých povinných subjektů vzniklé po vydání dvou hlavních judikátů Nejvyšším správním soudem. Poslední čtvrtá část se věnuje nálezů Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. října 2017, který původní už tak komplikovaný přístup Nejvyššího správního soudu dále znepřehlednil.

Zrod a vývoj interpretace relevantní právní úpravy

Ústavní právo na poskytování informací zakotvené v Listině bylo do praxe uvedeno až většinou čtenářů zřejmě notoricky známým zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který nabyl účinnosti k 1. lednu 2000, dále též „**informační zákon**.“ Vznikl jako senátní návrh,⁹⁾ byť s ním vláda Miloše Zemana vyslovila souhlas s určitými připomínkami.¹⁰⁾ Návrh byl v Poslanecké sněmovně přijat s pozměňovacími návrhy, další pozměňovací návrhy pak přidal Senát, a tak návrh putoval zpět do Sněmovny, kde byl schválen napříč politickým spektrem s výjimkou poslanců ODS.¹¹⁾ Způsob vzniku informačního zákona a jeho dalších novelizací se značně podepsal na tápání při nalézání jeho správné aplikace, které popisují níže. Přes načrtnutou kritiku je třeba ocenit obecný charakter informačního zákona, který se tak nesnažil svůj cíl řešit prostřednictvím podrobné úpravy jednotlivých situací, což by bylo díky šíři jeho záběru odsouzeno předem k neúspěchu.

Na druhou stranu, informační zákon byl sice již od počátku obecný, ale vzhledem k nedostatečné odborné debatě před přijetím zákona byl v původní podobě nesrozumitelný i pro právní odborníky. Řadu nejasností časem vyjasnila judikatura, pro kterou zákon představoval široké pole

⁹⁾ Historie tisku viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=16> [citováno 22. května 2018]

¹⁰⁾ Stanovisko vlády viz <http://www.psp.cz/sqw/tet/tiskt.sqw?o=3&ct=16&ct1=1> [citováno 22. května 2018].

¹¹⁾ Viz odkaz v pozn. 9.

působnosti.¹²⁾ Sluší se poznamenat, že informační zákon přes všechny nedomyšlenosti a negativa uvedl do života klíčové pravidlo moderní správy: informace se obecně poskytují, pro jejich neposkytnutí je třeba nalézt zvláštní důvod spočívající buď v samotném informačním zákoně (zejm. §§ 7, 8a, 9, 10 a 11) nebo ve zvláštních předpisech. Informace také nelze odepřít jako celek, pokud omezením podléhá jen jejich část, stejně tak pokud důvody pro odepření informace mají omezenou dobu trvání, lze je odpírat jen po tuto dobu (§ 12 informačního zákona).

Jednu z nejasností přidala novelizace pod číslem 61/2006 Sb., která nabyla účinnosti 23. března 2006. Šlo o vládní návrh, který chtěl primárně implementovat směrnici o opakovaném použití informací veřejného sektoru.¹³⁾ V Poslanecké sněmovně byla ovšem do návrhu přidána ustanovení nových paragrafů - § 8a, podle kterého se osobní údaje poskytují jen v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu (tedy především zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů) a především pak § 8b. Ten zakotvil povinnost poskytovat informace o příjemcích veřejných prostředků. Z nich sice výslovně vyloučil v druhém odstavci informace o příjemcích různé sociální a zdravotní pomoci, o platech jako takových ale nic výslovně nestanovil.¹⁴⁾

K textu ustanovení chybí důvodová zpráva, protože vznikl pozměňovacím návrhem výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu. Šlo nicméně o období neschváleného sněmovního tisku č. 9 z IV. volebního období, jehož důvodová zpráva cílila na osoby „z vlastní vůle“ žádající

¹²⁾ Notoricky známým případem je pojem veřejná instituce řazený na konci výčtu povinných subjektů, vložený do zákona novelou pod č. 39/2001 Sb., která reagovala na tzv. televizní krizi a chtěla mezi povinné subjekty zařadit veřejnoprávní média. Níže hlouběji rozebíraná novela pod č. 61/2006 Sb. pak jako redundantní vypustila přídavek „hospodařící s veřejnými prostředky.“ Viz KORBEL, F.: Dopady zákona o svobodném přístupu k informacím na soukromé osoby ve světle nejnovější judikatury. *Právní rozhledy*, roč. 2015, č. 15, s. 695 - 701, ISSN 1210-6410, s. 695. Pojem byl částečně vyložený zejm. nálezy pod sp. zn. III. ÚS 686/02 ze dne 27. února 2003 a I. ÚS 260/06 ze dne 24. ledna 2007, s podstatnou korekcí vyloučením společnosti ČEZ nálezem IV. ÚS 1146/16 ze dne 20. června 2016. V podrobnostech viz FUREK, A., ROTHANZL, L., JIROVEC, T.: *Zákon o svobodném přístupu k informacím: komentář*, Praha: C. H. Beck, 2016, ISBN 978-80-7400-273-1, s. 33, nebo MADEJ, M.: *Extenzivní výklad pojmu veřejná instituce: obchodní společnosti jako povinné subjekty v právu na informace*. *Správní právo*, 2016, č. 7, s. 409 - 426, ISSN 0139-6005.

¹³⁾ Historie tisku viz <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=3&T=16> [citováno 22. května 2018]

¹⁴⁾ Celý tet ustanovení § 8b informačního zákona tak vypadá takto:

§ 8b

Příjemci veřejných prostředků

(1) Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.

(3) Základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

o přidělení veřejných prostředků.¹⁵⁾ Jádrem níže popsaných sporů byla otázka, zda pod definici citovaného ustanovení spadají také platy, popř. mzdy, vyplácené povinným subjektem. Při interpretaci ustanovení právníka zřejmě napadne argument obsahem staré důvodové zprávy, která přímo míří na příjemce různých dotací. Parlament je nicméně tvořen množstvím lidí a jejich jednotlivé myšlenky nelze agregovat, argument úmyslem zákonodárce proto nelze přeceňovat.¹⁶⁾ Pro úplnost je možné zmínit, že absenci původní důvodové zprávy k dotýčnému pozměňovacímu návrhu se tehdejší Ministerstvo informatiky pokusilo řešit vydáním *ex post* stanoviska, které se stavělo k poskytování informací o platech odmítavě.¹⁷⁾

Ustanovení § 8b představuje „*výslovnou výjimku ze zásady ochrany osobních údajů*“, která se jinak zásadně při poskytování informací uplatní.¹⁸⁾ Z hlediska zákona o ochraně osobních údajů,¹⁹⁾ představujícím obvykle protipól informačního zákona v testu proporcionality, spadají do výslovné výjimky pod obecnou licenci v § 5 odst. 2 písm. a, podle něž lze osobní údaje zpracovávat, jestliže správce plní zpracováním svoji právní povinnost. Zhruba po dvou letech od účinnosti novely se nicméně před správní orgány a následně soudy dostala už naznačená citlivá otázka, zda tedy předmětné ustanovení dopadá na poskytování informací o platech zaměstnanců povinných subjektů.

Zřejmě první kauza tohoto typu vznikla v roce 2008 na popud bývalého zaměstnance zlínského magistrátu Ludka Maděry, který se domníval, že byl neoprávněně propuštěn a jeho nástupce navíc získává neoprávněně vysoké odměny. Z procesního hlediska byl Ludvík Maděra vystaven nepříjemným komplikacím. Povinným subjektem byl Magistrát města Zlína, odvolacím správním orgánem Krajský úřad Zlínského kraje.²⁰⁾ Magistrát mu nejprve zaslal jen seznam odměn bez uvedení částek, ve zbytku žádost odmítl, přičemž Krajský úřad rozhodnutí potvrdil.²¹⁾ Krajský soud následně žalobu

¹⁵⁾ FUREK et al. op. cit., s. 429.

¹⁶⁾ Ohledně nemožnosti agregace názorů poslanců do jednoho pohledu viz WALDRON, J.: *The Dignity of Legislation*. Cambridge University Press, 1999, ISBN 0-521-65883-7, s. 25. Jinak, ale se stejným výsledkem uvažoval český Ústavní soud, když v nálezu pod sp. zn. III. ÚS 671/02 ze dne 16. ledna 2003 přiznal postavení povinného subjektu Všeobecné zdravotní pojišťovně, když tak zákonodárce alespoň podle Ústavního soudu zcela jistě nezamýšlel. Odkázal přitom na citát Gustava Radbrucha, že interpret zákona musí být moudřejší než jeho autor - viz KORBEL op. cit., s. 696. Známa je skepse Viktora Knappa k historickému výkladu, který nemůže přebýt jasný text zákona, viz KNAPP, V.: *Teorie Práva*. C. H. Beck: Praha, 1995, ISBN 80-7179-028-1, s. 171.

¹⁷⁾ FUREK et al. op. cit., s. 434.

¹⁸⁾ FUREK et al. op. cit., s. 428.

¹⁹⁾ Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů.

²⁰⁾ § 16 odst. 3 ve spojení s § 20 odst. 4 informačního zákona ve spojení s § 178 odst. 2 správního řádu.

²¹⁾ <http://www.ludekmadera.cz/odmeny-vedoucich.php> [citováno 22. května 2018], dokumenty pod body č. 3 a 5. Luděk Maděra celou kauzu velmi pečlivě zdokumentoval, jak je vidět v uvedeném odkazu.

proti rozhodnutí Magistrátu rozsudkem pod sp. zn. 29 Ca 117/2008 z února 2010 zamítl.²²⁾

Kasační stížnost proti němu byla nicméně úspěšná, rozsudek byl zrušen a vznikl první významný judikát v této otázce - rozsudek NSS pod sp. zn. 5 As 57/2010 (dále též „**první rozsudek**“).²³⁾ Mezitím byl žadatel předmětem více či méně obtěžujících obstrukcí Magistrátu, které Krajský úřad jen poněkud moderoval.²⁴⁾ Obstrukce nicméně pokračovaly i po vydání rozsudku NSS až do vydání rozsudku Krajského soudu, který vázán názorem NSS zrušil rozhodnutí Krajského úřadu a vrátil mu věc k dalšímu řízení rozsudkem pod sp. zn. 29 A 41/2010 ze dne 27. dubna 2012.²⁵⁾ Stojí za povšimnutí, že Krajský soud zrušil rozhodnutí Magistrátu z 11. března 2008, tedy rozhodnutí čtyři roky staré. Diskutabilní je tato doba ovšem s ohledem na praktickou vymahatelnost práva na informace, čtyři roky konečkonců představují volební období místní samosprávy. Jak už bylo naznačeno, v tomto období čtyř let probíhaly různé způsoby obstrukcí ze strany Magistrátu, zejména poté, co Krajský úřad zaujal v říjnu 2010 názor, že pan Maděra má obdržet alespoň seznam odměn²⁶⁾. Typicky šlo o požadavek na přemrštěnou úhradu za vyhledání informací a některé další způsoby, které ústily ve zcela zbytečná „kolečka“ mezi Magistrátem a Krajským úřadem.²⁷⁾ Povinnému subjektu se nabízely ještě další možnosti obstrukcí i po vydání prvního rozsudku, jelikož soud nesáhl k příkazu k poskytnutí informací, Luděk Maděra se však po vydání rozsudku Krajského soudu informací skutečně domohl a jeho podezření ohledně přehnaných odměn jeho nástupce se potvrdilo.²⁸⁾

Jedním z důvodů délky řízení a množství obstrukcí je instanční postup při rozhodování o žádostech. Pro úplnost je třeba dodat, že samotné poskytnutí informací není správním řízením, ale podle judikatury Nejvyššího správního soudu faktickým úkonem, na který ovšem dopadá hlava druhá správního řádu, tedy základní zásady činnosti správních orgánů.²⁹⁾ Pokud je žádost odmítnuta, děje se tak správním rozhodnutím, přičemž tímto správním rozhodnutím celý proces plně přechází do režimu správního řízení podle správního řádu, s odchylkami stanovenými informačním zákonem - především jde o zkrácené lhůty pro rozhodnutí z 30 na 15 dnů.³⁰⁾

²²⁾ Bod 7 v dokumentaci pana Maděry.

²³⁾ Bod 38 v dokumentaci pana Maděry.

²⁴⁾ Body 8 až 37 tamtéž, šlo např. o požadavek na úhradu 32 tisíc za vyhledání dokumentů (ten je pod bodem 22 a násl.).

²⁵⁾ Bod 58 tamtéž.

²⁶⁾ Bod 16 tamtéž.

²⁷⁾ Body 16 a 50 tamtéž.

²⁸⁾ Viz <http://www.ludekmadera.cz/odmeny-vedoucich.php> [citováno 22. května 2018], bod č. 61.

²⁹⁾ Srov. body 107 a 108 rozsudku rozšířeného senátu NSS pod sp. zn. 8 As 55/2012 ze dne 22. října 2014, tedy v další kapitole popisovaného „platového rozsudku.“

³⁰⁾ Srov. § 15 odst. 1 informačního zákona (vydání rozhodnutí) a § 16 odst. 2 a 3 informačního zákona (zkrácení lhůt).

Platový rozsudek - definitivní tečka?

V tomto textu se nebudu podrobně vypořádávat s otázkou, jak určit odvolací orgán u povinných subjektů, které jinak nejsou správními orgány (Česká televize, České dráhy apod.) a zaměřím se na už naznačenou problematiku územní samosprávy. Zde je nadřízeným orgánem orgánu obce krajský úřad.³¹⁾ Zda orgán územní samosprávy rozhoduje v samostatné či přenesené působnosti se určuje podle obsahu informací, které jsou požadovány.³²⁾ V případě orgánů krajů rozhoduje o odvolání v přenesené působnosti ministerstvo, které má danou agendu v kompetenci, o odvoláních v samostatné působnosti rozhoduje odbor Ministerstva vnitra, jenž má na starosti územní samosprávu.³³⁾ Pokud jde o samostatnou působnost, krajské úřady a Ministerstvo vnitra jsou při odvolacím řízení vázány řadou zvláštních podmínek. V první řadě nemohou rozhodnutí změnit nebo řízení zastavit a přímo informace poskytnout,³⁴⁾ ani nemohou samy věc převzít v případě, že je orgán prvního stupně nečinný.³⁵⁾

Po tomto proceduralistickém úvodu bych se rád vrátil k vyličení kauzy platů. Výše rekapitulovaný první rozsudek byl poněkud znejistěn rozsudkem pod č. j. 4 As 40/2010-60, který se stavěl za zkoumání proporcionality mezi právem na soukromí dotčené osoby a právem na informace žadatele. Následně byla jiná věc předložena senátem NSS rozšířenému senátu právě s návrhem na zkoumání proporcionality v každém individuálním případě. Výsledkem byl známý rozsudek rozšířeného senátu NSS pod sp. zn. 8 As 55/2012 ze dne 22. října 2014, dále též „**platový rozsudek**“, který spor mezi senáty vyřešil. Mezi jeho klíčové závěry patří:

- s osobami, kterých se týká žádost o informace, pokud jde o výši jejich platu, je třeba jednat před poskytnutím informace s ohledem na § 4 odst. 4 správního řádu, podle nějž správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat práva a oprávněné zájmy - pokud dojde k odepření práva na informace správním rozhodnutím, tyto osoby se stanou účastníky řízení ve smyslu § 27 odst. 2 správního řádu (bod 108);
- poskytování informací o platech bez testu proporcionality je eurokonformní, z platového rozsudku ale není zcela jasné proč (body 87 a násl.);
- rozšířený senát potvrdil názor prvního rozsudku a usoudil, že test

³¹⁾ § 178 odst. 2 správního řádu

³²⁾ § 20 odst. 6 informačního zákona.

³³⁾ V případě krajů představuje procesní základ § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (samostatná působnost), resp. § 92a pokud jde o přenesenou působnost. V případě Hlavního města Prahy vystupujícího v pozici kraje zvláštní úprava chybí a jako právní podklad tedy slouží přímo § 178 odst. 2 správního řádu.

³⁴⁾ § 90 odst. 1 písm. c správního řádu.

³⁵⁾ § 80 správního řádu.

proporcionality již provedl zákonodárce výslovným upřednostněním práva na informace (bod 52);³⁶⁾

- informace o platech se tak zásadně poskytují, s výjimkou ryze pomocných pracovníků (bod 97).

Pro mě osobně nebyla příliš významná samotná otázka, zda se mají informace o platech poskytovat, protože v dané otázce postrádám silné hodnotové přesvědčení. Osobně bych se přiklonil spíše k poskytnutí, je ovšem skutečností, že v mezinárodním srovnání je poskytování informací o konkrétní výši vyplácených prostředků jednotlivým osobám spíše neobvyklé.³⁷⁾ NSS přitom komparativní argumentaci v platovém rozsudku vůbec nepoužil, což je pro něj poněkud netypické.³⁸⁾

Stejně tak se relativně krátce vypořádal s otázkou souladu s evropským právem. V bodech 89 a 90 vysvětlil, proč na věc nedopadá judikatura ESD, především rozhodnutí ve spojených věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01 *Rechnungshof vs. Österreichischer Rundfunk*. Podle NSS splnila Česká republika požadavek předvídatelnosti výslovnou právní úpravou (bod 89), co se týče z evropského pohledu povinného testu proporcionality, sleduje podle názoru NSS úprava legitimní cíl kontroly nakládání s veřejnými prostředky a je ho nejen schopná dosáhnout, ale jde dokonce o „opatření nezbytné“ (bod 90). Vlastní test proporcionality v užším smyslu má ovšem podle NSS zajišťovat závislost na iniciativě veřejnosti - platy nejsou veřejně přístupné, dokud o ně někdo nepožádá (taktéž bod 90). Jinými slovy, vlastní test proporcionality se neprovádí, protože k zásahu do jednoho z chráněných práv dochází na základě iniciativy druhého kolidujícího práva. Takový závěr je pro mě obtížně akceptovatelný z hlediska argumentační logiky, jelikož ve výsledku jednoduše znamená, že právo na informace má přednost.

³⁶⁾ Podobnou argumentaci obsahuje rozsudek pod č. j. 3 As 118/2015 - 34 ze dne 8. června 2016 v kauze „ekolo.cz“, kdy byl pořizovatel kamerového systému potrestán za zveřejnění videa krádeže, přestože vedlo k dopadení pachatele. NSS konstatoval, že pro test proporcionality v případě není místo, protože zákon zpracování osobních údajů zveřejněním v tomto případě vůbec neumožňuje. Podle mého soudu však oproti platové kauze v případě ekolo.cz existuje jasnější právní úprava i judikatura včetně usnesení Ústavního soudu a rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve prospěch řešení bez testu proporcionality. Ústavní stížnost v kauze ekolo odmítl Ústavní soud jako zjevně neopodstatněnou usnesením pod sp. zn. III. ÚS 3565/2016 ze dne 5. září 2017.

³⁷⁾ Podle srovnávacího materiálu Parlamentního institutu z roku 2011 je zveřejňování adresných informací o platech poměrně neobvyklé, byť k němu dochází ve Švédsku, USA a Itálii. Viz BERANOVÁ, M., SYLLOVÁ, J.: *Přístup veřejnosti k platům vysokých státních úředníků ve vybraných státech*. Studie Parlamentního institutu č. 5.324. Dostupné na: <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=18>

³⁸⁾ Kromě poněkud ornamentálního odkazu v bodu 94, jemu předcházející text si ostatně zaslouží přímou citaci: „O tom, že v rámci Evropské unie je v jednotlivých členských státech významná míra diversity v otázkách transparency veřejných institucí, ostatně svědčí řada argumentů komparatistických, které pro účely tohoto rozhodnutí není třeba důkladněji rozebírat.“

Ještě slabší je podle mého soudu pokus vypořádat se s rozhodnutím ve spojených věcech C-92/09 a 93/09, *Volker and Markus Schecke GbR a Hartmut Eifert v. Land Hessen*. V této věci ESD zakázal Hesensku zveřejnit na webu kompletní údaje o zemědělských dotacích poskytovaných jednotlivým farmářům. Rozdíl mezi tímto případem a platy vidí NSS v rozptýlenosti informacích o platech (bod 93). Nevyužil tak logické možnosti vyhnout se přímému střetu a prostě prohlásit, že platy je třeba poskytovat, ale povinné subjekty nemusí tyto údaje vyvěšovat na webu mezi poskytnuté informace ve smyslu § 5 odst. 3 informačního zákona, protože je třeba proporcionálně chránit soukromí dotčených osob.³⁹⁾

Faktický rozdíl by byl velmi malý, protože žadatel by údaje na web vyvěsit mohl. Místo toho NSS operuje s rozptýleností na stránkách jednotlivých povinných subjektů, čímž se rozdíl s věcí *Schecke* stírá. Stačilo by, aby jeden žadatel požádal o platy všech úředníků určitého ministerstva, a na webu by hned visel mnohem větší počet výrazně citlivějších údajů, než o které šlo ve věci *Schecke*. Navíc se NSS nijak nevypořádal s faktem, že plat úředníka je přece jen citlivějším údajem než údaj o dotaci, a v tomto ohledu souhlasím s článkem Miroslava Mocka a Pavla Ralause, který jinak považují za přehnaně nakloněný na stranu úředníků.⁴⁰⁾

Na většinu jejich argumentů ostatně pregnantně reagoval Jan Potměšil, ohledně provádění individuálních testů proporcionality však soudil, že „jistě neovadí“, pokud nejde o předstíraný test (následně uvádí několik příkladů, zejména ze strany Kanceláře prezidenta republiky).⁴¹⁾ Výsledek testu proporcionality by byl minimálně u vedoucích pracovníků až na výjimky kladný, kontroverzní je však zařazení řadových referentů do skupiny, u níž se test proporcionality neprovádí (bod 96 rozsudku).

Soudce NSS Karel Šimka přes výše uvedenou kritiku platový rozsudek hájil na konferenci pořádané Ministerstvem vnitra 8. prosince 2015 jako pokrok vůči prvnímu rozsudku, který měl za velmi textualistický - naproti tomu platový

³⁹⁾ Ministerstvo vnitra doporučovalo zveřejnit doprovodnou informaci, že údaje byly poskytnuty. Zda je tento postup správný, dlouho nebylo judikováno. Nakonec jej aproboval rozsudek NSS pod č. j. 4 As 90/2013-44 ze dne 12. listopadu 2014 (Viz FUREK, op. cit., s. 440). *Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 1/2012* je dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-2012.asp>

⁴⁰⁾ MOCEK, M., RALAUS, P.: Otazníky ve věci poskytování údajů o výši platů a odměn zaměstnanců veřejné správy. *Správní právo*, roč. 2014, č. 4, s. 227 - s. 245, ISSN 0139-6005, s. 240. Shodně viz FUREK, A.: Informace o platech pracovníků veřejné správy. *Právní rozhledy*, roč. 2011, č. 17, s. 626 - 634, ISSN 1210-6410, s. 626. Oba články i následující test Jana Potměšila vyšly ovšem ještě před platovým rozsudkem. Novější článek zastávající názor, že je s ohledem na evropskou judikaturu vždy třeba provést test proporcionality publikovali zaměstnanci Úřadu pro ochranu osobních údajů - viz FOLDOVÁ V., NONNEMANN, F.: Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu. *Právní rozhledy*, roč. 2015, č. 2.

⁴¹⁾ POTMĚŠIL, J.: Z povinnosti informovat o platech úředních osob se vyvléci nelze. *Správní právo*, roč. 2014, č. 7-8, s. 378 - 430, ISSN 0139-6005, s. 387.

rozsudek zahrnuje dotčené úředníky do řízení a výslovně hovoří o brzdě v podobě zneužití práva.⁴²⁾ Na zjevné procesní nedostatky reagoval poukazem na možnost iniciace novelizace informačního zákona ze strany Ministerstva vnitra. Svoje podivení nad nepřijetím nové úpravy v reakci na platový rozsudek zopakoval na konferenci Weyrovy dny právní teorie v červnu 2017, kdy ještě více zdůraznil možnost Ministerstva vnitra novelizovat informační zákon. Na jeho vystoupeních je zajímavé, s jakou lehkostí spojuje Ministerstvo vnitra a úspěšný legislativní proces od připomínkového řízení po fázi v Parlamentu. Jak vyplynulo z popisu vzniku právní úpravy, informační zákon je díky řadě protichůdných zájmů systematicky nenovelizovatelný, protože jeho systémová novela nemá šanci projít řádným legislativním procesem (minimálně by musel být vládě předkládán s celou řadou rozporů mezi připomínkovými místy). Tyto rozpory by pak s plnou silou ožily v Poslanecké sněmovně, pokud by se do ní návrh vůbec dostal a začal být projednáván.

Řešení výše a níže popsaných problémů by mohlo spočívat v podobě zřízení úřadu informačního komisaře, který by projednával veškerá odvolání od povinných subjektů.⁴³⁾ Adam Furek vidí řešení spíše v institutu informačního příkazu, díky němuž by byly současné odvolací orgány vybaveny účinnou pravomocí vůči povinným subjektům.⁴⁴⁾

Současný stav právní úpravy tak představuje pro žadatele a úředníky vyřizující žádosti o informace nepříliš příznivý stav, kdy jsou vystaveni poměrně značné nejistotě, v jejímž líčení pokračuje další kapitola, podrobněji se zabývající soudní reakcí na určitý druh obstrukcí spojený s platovou kauzou. Pro badatele a akademiky však může tato nepříjemná situace představovat pěkný případ krajní situace, relativně příznivé pro soudy. Informační zákon totiž ve výsledku představuje volné interpretační pole pro soudy, aby předvedly, jak dokáží hájit práva jednotlivců proti většinové společnosti, nebo alespoň jak dokážou najít racionální řešení předestřeného problému.

Některé typy obstrukcí po vydání platového rozsudku a soudní reakce

Díky výše popsanému procesnímu postupu může dojít k řadě nežádoucích důsledků, pokud povinný subjekt klade silný odpor vůči poskytnutí informace, zejména pokud jde o věci v samostatné působnosti. Pokud jde o poskytování informací o platech, krajský úřad může například rozhodnutí obce rušit jen

⁴²⁾ Prezentace z konference jsou dostupné na: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/informace-o-odbornem-seminari-konanem-dne-8-12-2015-tema-pravo-na-informace.asp> [citováno 22. května 2018].

⁴³⁾ K jeho zřízení spíše kriticky viz FUREK, A.: Informační komisař - ANO či NE? *Správní právo*, roč. 2012, č. 3. s. 182 - 193. ISSN 0139-6005. Informačního komisaře má zřízeno 15 zemí EU, v některých je funkce spojena s ombudsmanem, viz tamtéž, s. 191.

⁴⁴⁾ Tamtéž, s. 189.

s velmi obecným odůvodněním, které neumožní podat žadateli správní žalobu. Možnost podat takovou žalobu proti rozhodnutí, jímž se věc ruší a vrací správnímu orgánu prvního stupně - a tudíž se jím nezakládají práva a povinnosti - byla ostatně sporná a dlouhou dobu byla její nepřípustnost dovozována z usnesení NSS pod č. j. 5 A 140/2002-34.

Když obsahově stejný postup začaly používat České dráhy, u kterých je odvolacím orgánem jejich představenstvo, napadlo spolek Oživení podat proti formálnímu zrušovacímu rozhodnutí zásahovou žalobu podle § 82 SŘS (podle mě v dané chvíli správně). U Nejvyššího správního soudu nicméně spolek nepochodil, v takové situaci jej odkázal na žalobu proti rozhodnutí podle § 65 SŘS.⁴⁵⁾ Na první pohled absurdní závěr NSS má určitou logiku v možnosti zrušit správní rozhodnutí na základě této žaloby, případně dokonce umožňuje soudu přikázat poskytnutí informace podle § 16 odst. 4 informačního zákona. František Korbel tak považuje tuto konstrukci za efektivní, byť žalobce poněkud kaškovsky žaluje rozhodnutí, kterým je mu formálně vyhověno.⁴⁶⁾

Platový rozsudek přitom vyvolal zejména u krajských úřadů nebyvalou vlnu rezistence. Tyto orgány disponují odborným aparátem a jsou schopny informační zákon správně aplikovat. K nedůvodnému odmítání poskytnutí informací tak dochází zpravidla z pokynu politické reprezentace. Příkladem může být zřejmě nevýhodná nájemní smlouva ohledně letiště v Brně.⁴⁷⁾ Notorietau je občasný případ tohoto typu v Praze.⁴⁸⁾ Do paradoxní situace se přitom v případě informačních žádostí o platech dostávají úředníci, o jejichž platech je rozhodováno. Na jedné straně představují aparát úřadu, vedoucího správní řízení, na druhé straně jde o dotčené osoby a po vydání správního rozhodnutí dokonce o účastníky řízení. Dotčené osoby sice zahrnují jen úředníky, kterých se týká žádost o poskytnutí výše jejich platu, v praxi ale žadatelé často žádají poskytnutí údajů o všech vedoucích odborů předmětného úřadu a o vedoucím samotného úřadu. Personální korpus úřadu tak často se samotným úřadem splývá.

Praktický problém se zahrnutím úředníků jako dotčených osob může znamenat byrokraticky velmi náročné řízení, pokud se příslušný orgán

⁴⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu pod č. j. 6 As 113/2014-35 ze dne 28. ledna 2015. Linie judikatury se dala při velmi velké dávce představitivosti vyvozovat z rozsudku pod č. j. 7 As 4/2013-81 ze dne 11. října 2013. NSS ostatně sám v bodu 25 prvního z citovaných rozhodnutí přiznává, že šlo o podstatně odlišné skutkové i právní okolnosti. V druhém z rozsudků totiž společnost Regiojet žádala po Ministerstvu dopravy data týkající se Českých drah - NSS přitom připustil možnost podání správní žaloby proti rozhodnutí o rozkladu, které by bez možnosti podat žalobu přímo vedlo k poskytnutí informací (jinými slovy, vyhovělo žadateli a nešlo o obstrukci).

⁴⁶⁾ KORBEL, op. cit., s. 701.

⁴⁷⁾ Některé informace jsou dostupné na: <http://www.bezkorupce.cz/2013/10/smlouva-o-pronajmu-letiste-brno-turany/> [citováno 22. května 2018].

⁴⁸⁾ S nepřijemnými obstrukcemi se zde místy potýká např. Pirátská strana, kdy např. městská část Praha 1 požadovala za seznam faktur původně 2,5 mil. korun. Viz: <https://praha.pirati.cz/praha-zverejnila-faktury.html> [citováno 22. května 2018].

územní samosprávy odhodlá k obstrukcím a odmítá respektovat názor nadřízeného orgánu, který ale postrádá právní prostředky, jak jej k tomu donutit. Obstruující úřad v takové situaci opakovaně vydává obstrukční rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informace, následně vyzývá značné množství úředníků k vyjádření se k odvolání žadatele,⁴⁹⁾ předkládá spis odvolacímu orgánu, ten úředníky uvědomí, že se mohou seznámit se spisem,⁵⁰⁾ načež vydá rozhodnutí vracející věc zpět, které je ovšem třeba doručit všem úředníkům postupem podle správního řádu, tedy do vlastních rukou.⁵¹⁾ V krajních případech je celý tento proces ryze formální a slouží jen k oddálení poskytnutí informací, na věci přímo nezúčastněné nadřízené orgány ale značně zatěžuje.

Když František Korbel komentuje tyto závěry platového rozsudku, sice připouští účinnost ochrany pomocí zahrnutí dotčených osob, zároveň ale upozorňuje na rozpor tohoto řešení s praktickými potřebami práva na informace, „*kteřé je nutno realizovat rychle a pokud možno bezformálně.*“⁵²⁾ Osobně považují popsané procesní důsledky platového rozsudku za neúnosné. Určitou část problémů způsobuje aplikace správního řádu, který je pro řízení související s informačním zákonem neúnosně formalizovaný. Přesto mi postup stanovený platovým rozsudkem na obranu práv úředníka nedává smysl z níže vyložených důvodů.

Pokud totiž povinný subjekt nebude obstruovat, sice vyzve úředníka k vyjádření, ale pak hned poskytne informace. Pokud by existovaly důvody pro neposkytnutí, mohl by se úředník v takovém případě jediné domáhat *ex post* zásahovou žalobou určení nezákonnosti a následně náhrady újmy podle zákona č. 82/1998 Sb.⁵³⁾ Poskytnutí informace by už ale nezabránil. Pokud bych tedy v pozici správního soudu něco prolamoval, prolomil bych pravidlo, že zásahovou žalobu nelze podat preventivně. Ve výjimečných případech by tak úředník mohl podat zásahovou žalobu spojenou s návrhem na předběžné opatření, zakazující povinnému subjektu poskytnout informace o jeho platu. Pro ojedinělé případy excesivních žádostí by tak měly dotčené osoby účinnou soudní ochranu, na rozdíl od *ex post* modelu vedoucího maximálně k náhradě způsobené újmy.

V kontextu platového rozsudku by s takovou žalobou spojenou s návrhem na předběžné opatření mohli uspět především manuální pracovníci nebo úředníci, vůči kterým by žádost představovala zneužití práva, např. vydírání v konkrétní věci. Tuto interpretaci zastávalo Ministerstvo vnitra v kauze vrcholící rozsudkem pod č. j. 9 As 154/2015-49, NSS ji však odmítl. V tomto rozhodnutí nicméně potvrdil, že na úředníky lze vztáhnout závěry výše citovaného

⁴⁹⁾ § 86 odst. 2 správního řádu.

⁵⁰⁾ § 36 odst. 3 správního řádu.

⁵¹⁾ § 72 odst. 1 správního řádu.

⁵²⁾ KORBEL, op. cit., s. 701.

⁵³⁾ Tuto cestu popisuje platový rozsudek v bodu 109, aniž by se zabýval otázkou, do jaké míry může pro danou osobu představovat účinnou satisfakci.

rozsudku týkajícího se Českých drah, pokud jde o možnost žalovat kasační rozhodnutí.

Výše zmíněný judikát týkající se Českých drah tedy v kombinaci s platovým rozsudkem znamenal, že úředníci byli oprávněni ke správní žalobě proti rozhodnutí odvolacího orgánu, pokud ten vyslovil závazný právní názor, že informace je třeba poskytnout. Za této situace se tedy zdálo, že rozhodnutí odvolacího orgánu mohl žalovat zaprvé žadatel o informaci, domáhající se zrušení jak nepříznivého, tak i jemu příznivého rozhodnutí o odvolání, a zároveň také zrušení rozhodnutí povinného subjektu a příkázání poskytnutí informací ze strany soudu (pokud by žadatel neopomenul příslušné petity do žaloby přidat).⁵⁴⁾ Za druhé by jej mohli žalovat úředníci, fakticky tvořící povinný subjekt, pokud by šlo o rozhodnutí nutící povinný subjekt k poskytnutí informace. V tomto případě by tak správní soud reálně rozhodoval spor mezi správním orgánem prvního stupně a odvolacím orgánem. Na první pohled taková situace sice vypadá absurdně, v případech orgánu územní samosprávy a státu ovšem dává určitou logiku, podobně jako když jde o vztah orgánu kraje a obce. Judikatura ovšem prakticky neřešila situaci, kdy povinný subjekt poskytne informaci bez předchozího rozhodnutí odvolacího orgánu, jež by ho k tomu nutilo.

Mohlo by se nicméně zdát, že podstatné otázky jsou alespoň s pohledu žadatele o informace vyřešeny - s určitou výjimkou Prahy, kde Městský soud zatím vyřizuje správní žaloby velmi dlouho a získané informace zpravidla ztratí během soudního sporu pro žadatele jakoukoliv hodnotu. Slovy samotného NSS, dalo by se očekávat, že *„sluneční svit“ informovanosti o platech placených z veřejných prostředků může mnohé přehnané představy o platech rozptýlit*“ (bod 84 platového rozsudku), a celá věc zapadne do dějin českého správního práva. Nejvyšší správní soud ovšem celou záležitost následně dále zkomplikoval. V rozsudku pod č. j. 3 As 278/2015-44 ze dne 10. listopadu 2016 napsal, že Ministerstvo vnitra v rozhodnutí *„zcela jednoznačně a srozumitelně“* krajskému úřadu vyložilo, co má činit, takže jeho důsledkem by mělo být poskytnutí informací.⁵⁵⁾

Příslušné rozhodnutí Ministerstva vnitra tak podle NSS zasahuje do práv osob, a je tak rozhodnutím podle § 65 SŘS. Potud vypadá rozsudek konzistentně s předchozí judikaturou, vznikl totiž díky nerespektování výše rekapitulované judikatury ze strany krajského soudu - ten žalobu proti rozhodnutí projednávat nechtěl a usnesením jí odmítl. NSS ale nabyl

⁵⁴⁾ Níže rozebíraný rozsudek pod č. j. 3 As 278/2015-44 tuto koncepci poněkud modifikoval, žadatel sice může v takové situaci žalovat odvolací rozhodnutí, ale nebude úspěšný, protože odvolací rozhodnutí v takovém případě není nezákonné (soud tedy žalobu nemá odmítnout, ale zamítnout). Podle tohoto rozsudku má žadatel v takovém případě žalovat rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, tedy povinného subjektu. Žadatel tak může úspěšně žalovat rozhodnutí odvolacího orgánu, jen pokud je v jeho neprospěch - to může být i formálně kasační rozhodnutí, pokud se odvolací orgán podílí na obstrukci.

⁵⁵⁾ Tento rozsudek není členěn na odstavce, takže na ně nelze odkazovat.

v citovaném rozsudku pocitu, že v případě zjevné ignorace závazného právního názoru je na místě napadnout druhé rozhodnutí prvního stupně. Tedy podle schématu - rozhodnutí povinného subjektu - odvolání - zjevně obstrukční druhé rozhodnutí povinného subjektu - žaloba proti tomuto rozhodnutí. Citovaným judikátům by bylo možné přiznat konzistentnost při zpětném výkladu, pokud vezmeme v úvahu, že všechny připouští žalobu vůči subjektu, zasahující do subjektivních práv žalobce. U Českých drah šlo o obstruující představenstvo jako odvolací orgán, v případě úředníků šlo o Ministerstvo vnitra potenciálně porušující jejich práva příkázáním poskytnutí informace, a konečně v posledním případě šlo o obstrukci proti žadateli, prováděnou výhradně orgánem prvního stupně (a lze tedy žalovat jeho rozhodnutí, pokud jde alespoň o druhé v pořadí).

Podle mého soudu je ale takový výklad jen zpětnou projekcí. V období předcházejícím rozsudku pod č. j. 3 As 278/2015-44 byly totiž veškeré soudní spory žalovány žadateli i úředníky podle dosavadní judikatury a žalovaly odvolací orgán, ať už ze strany žadatele či dotčených osob. Podle procesní logiky tak žalobci svoje dosavadní žaloby nejspíše stáhnou, aby dosáhli vrácení soudního poplatku. Materiálně mi tento judikát dává určitý smysl, že správněprávního hlediska však může být poněkud pochybná koncepce, která ponechává rozhodnutí odvolacího orgánu nedotčeno, a ruší přitom druhé rozhodnutí orgánu prvního stupně. V tomto ohledu je trochu zarážející, že vlastní jádro rozsudku tvoří jen několik odstavců. Senát nepředložil věc rozšířenému senátu podle § 17 odst. 1 SŘS jako odlišný právní názor, než měla dosavadní linie judikatury, patrně s ohledem na výše uvedený zpětný výklad (podle mě dosti umělý, protože žalobci v mezidobí prvostupňová rozhodnutí nežalovali).

Paradoxně poměrně dlouhou dobu představovaly neúčinnější nástroj k překonání obstrukcí civilní žaloby domáhající se náhrady újmy způsobené nesprávným úředním postupem podle zákona č. 82/1998 Sb. V tomto smyslu představoval nesprávný úřední postup jednání povinného subjektu, ignorující několik rozhodnutí nadřízeného orgánu, podle kterých je na místě předmětné informace poskytnout. Mohlo tedy jít především o případy územní samosprávy v samostatné působnosti (jinak by nadřízený orgán mohl věc rozhodnout přímo), kdy nadřízený orgán nespolupracuje s povinným subjektem na obstrukci a místo toho jej nutí k poskytnutí požadovaných informací. Pionýrem v této věci byl opět pan Ludvík Maděra, jenž po svém úspěchu vůči zlínskému Magistrátu požádal také mj. o informace týkající se platů vedoucích odborů Krajského úřadu Zlínského kraje. Zde se setkal se značným odporem, byť odmítající rozhodnutí Krajského úřadu byla opakovaně rušena Ministerstvem vnitra.

Výše naznačenou civilní žalobou však dosáhl úspěchu, když mu Okresní soud ve Zlíně rozsudkem pod č. j. 19 C 36/2015-205 ze dne 21. dubna 2015 přiznal náhradu škody ve výši 40.171,23 korun, přičemž odvolání kraje Krajský soud zamítl. S právní mocí rozsudku ustal i odpor Krajského úřadu a požadované informace byly žadateli poskytnuty. Ústavní soud nicméně poskytování informací o platech následně omezil platovým nálezem, takže je

tato civilní cesta k prosazení správního práva spíše střípkem do mozaiky ukazující nemožnost jasného oddělení veřejného a soukromého práva. Rozhodnost, se kterou k řešení problému civilní soudy přistoupily, ovšem stojí za pozornosti ve srovnání s ostatními orgány veřejné moci.

Platový nález: další definitivní tečka?

Platový rozsudek výrazně modifikoval nález Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. října 2017, dále v textu také jako „**platový nález**.“ Ústavní stížnost přitom podali úředníci ve vedoucích pozicích statutárního města Zlína, kde tato sága začala. Podali ji přitom přímo v reakci na žádost o informace spolku Právo ve veřejném zájmu, z. s. Žádost o informace týkající se platu úředníků ve vedoucích pozicích byla přitom zaslána 227 obcím.⁵⁶⁾ Město Zlín údaje po opakovaných odvoláních žadateli poskytlo, ten se však dále domáhal, aby byly poskytnuté údaje vyvěšeny na webových stránkách povinného subjektu jako poskytnutá informace, což mu Ústavní soud na návrh úředníků zakázal předběžným opatřením spolu s dalším poskytováním údajů o platech na žádost dalším žadatelům.⁵⁷⁾

V samotné ústavní stížnosti úředníci především žádali, aby Ústavní soud stížnost projednal bez ohledu na nevyužití opravných prostředků, protože ty nemají vzhledem k ustálené judikatuře správních soudů naději na úspěch - stížnost přitom podle úředníků podstatně přesahuje zájmy stěžovatelů, protože dosavadní judikatura o poskytování platů se týká cca 1 milionu lidí.⁵⁸⁾ Z procesního hlediska Ústavní soud žadatelům vyhověl. Pokud jde o hmotněprávní otázku, zarazí velmi stručná rekapitulace stížnosti v bodu 14 nálezu, podle níž žádost prakticky neměla obsah a jen odkazovala na články Listiny. Stěžovatelé se také bez bližšího rozboru domáhali zrušení § 8b informačního zákona. V tom jim Ústavní soud nevyhověl, protože pro poskytování informací o platech zavedl novou škálu testů, popsanych níže. Vzhledem k délce průběhu kauzy zarazí také jednoduchost vyjádření dalších zúčastněných osob, ze kterých vyčnívá stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů a přípis Aleše Gerlocha, advokáta a profesora Právnické fakulty UK. Úřad pro ochranu osobních údajů poukázal na výše citovanou analýzu Parlamentního institutu z roku 2011 (podle ní je zveřejňování výše platů v cizině spíše neobvyklé), poukázal na velmi problematické závěry NSS týkající se testu proporcionality a také poukázal na výše zmíněné závažné problémy vyplývající z evropského práva.⁵⁹⁾

Přestože tím vyzeradím vyústění zápletky, je třeba už na tomto místě předeslat, že se Ústavní soud těmito dlouhodobě uplatňovanými námitkami v samotném odůvodnění příliš nezabýval. Stejně tak dopadl přípis Aleše

⁵⁶⁾ Bod 7 platového nálezu.

⁵⁷⁾ Body 9 - 13 platového nálezu.

⁵⁸⁾ Body 14 a 15 platového nálezu.

⁵⁹⁾ Body 42, 50 a 52 platového nálezu.

Gerlocha, který přitom soud v nálezu celý uvedl (text přípisu má 77 bodů). Ústavní soud navíc v bodu 61 platového nálezu konstatuje souhlas s tímto přípisem, ze samotného právního hodnocení soudu ovšem není jasné, v čem konkrétně tento souhlas spočívá. Aleš Gerloch vede ve svém vyjádření velmi propracovanou argumentaci, obsahující čtyři klíčové myšlenkové linie. V první řadě podle něj není správné podřazovat platy pod pojem veřejné prostředky v § 8b informačního zákona, a to jak z jazykového, tak systematického výkladu - ve spojení s tím je podle přípisu těžko udržitelný argument úmyslem zákonodárce, dovozený z nepřijetí domněle protichůdného návrhu.⁶⁰⁾ Druhou linku představuje systematický výklad Listiny, z níž podle vyjádření nelze dovodit právo na informace o jednotlivých platech, jelikož Listina zakotvuje v čl. 17 odst. 5 jen právo na informace o činnosti některých subjektů jako *celků*, nikoliv o činnosti jednotlivých zaměstnanců.⁶¹⁾

Na třetí linii pak odmítá tezi NSS o testu proporcionality provedeném zákonodárcem, to považuje za pojmově nemožné, především proto, že „základní práva a svobody nikdy spolu nikdy nekolidují v abstraktní podobě; nelze tak tvrdit, že svoboda pohybu jako taková koliduje s právem vlastnickým.“⁶²⁾ Pokud by tedy soud nepřijal první dvě myšlenkové linie a stále měl za to, že existuje subjektivní právo na informace o konkrétním platu, bylo by třeba stejně provádět test proporcionality. V něm podle vyjádření nicméně nemůže právo na informace o platu uspět, protože informace o platu není způsobilá zajistit kontrolu nakládání s veřejnými prostředky, a proto nejde o vhodný prostředek dosažení legitimního cíle - test tedy selhává ve druhém kroku.⁶³⁾ Aleš Gerloch pro úplnost přidává i vyhodnocení dalšího kroku, pokud by k němu došlo, proporcionality v užším smyslu. Zde odmítá názor NSS o prakticky nulovém negativním informačním obsahu informace o platu, což podle něj představuje redukci člověka na pouhý objekt státního zájmu.⁶⁴⁾ V této souvislosti Aleš Gerloch na závěr pregnančně připomněl, že samotný informační zákon nedává dotčeným osobám efektivní možnosti obrany.⁶⁵⁾ To se sice pokusil řešit Nejvyšší správní soud pomocí judikatury, ale jak mohl čtenář seznat z předchozí kapitoly, jde o řešení minimálně diskutabilní.

Samotné právní hodnocení Ústavního soudu je nicméně postaveno na rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 8. listopadu 2016 ve věci *Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 1830/11.⁶⁶⁾ Tímto rozsudkem ani jinou judikaturou ESLP neargumentoval žádný z účastníků a odkazy na ni se také

⁶⁰⁾ Body 11 a násl. a dále především bod 63 vyjádření - vyjádření má v platovém nálezu vlastní číslování.

⁶¹⁾ Zejm. bod 45 vyjádření.

⁶²⁾ Bod 48 vyjádření.

⁶³⁾ Bod 67 vyjádření.

⁶⁴⁾ Body 69 - 70 vyjádření.

⁶⁵⁾ Bod 77 vyjádření.

⁶⁶⁾ Body 84 a násl. nálezu - jde o odlišné číslování od vyjádření prof. Gerlocha.

během celé platové kauzy objevovaly jen okrajově (významnější postavení měla judikatura ESD, tento text se jí také dotkl v předchozí kapitole, k ní se ale Ústavní soud bohužel nevyjádřil). To samozřejmě nebrání Ústavnímu soudu judikaturou ESLP argumentovat, ostatně Úmluva sice nezahrnuje právo na informace, ale v čl. 8 zakotvuje širokou ochranu soukromí. Bohužel je ale věc *Magyar Helsinki Bizottság* naopak případem dovození práva na informace ze svobody projevu podle čl. 10 Úmluvy, jak ostatně Ústavní soud sám uvádí v bodu 85 nálezu. Při důsledném převzetí této argumentace by tedy bylo třeba zahrnout právo na informace do svobody projevu podle čl. 17 odst. 2 české Listiny, tento názor ale právě Aleš Gerloch v bodu 45 svého vyjádření nesdílí, když považuje za klíčový rozdíl mezi poskytováním informací o *subjektech jako celcích* podle čl. 17 odst. 5 a obecnou svobodu vyhledávání informací podle čl. 17 odst. 2. Jak už bylo výše uvedeno, není tak zřejmé, jak je předestřená úvaha Ústavního soudu v souladu s vyjádřením Aleše Gerlocha.

Ústavní soud především bez podrobnější argumentace odmítl vyřadit platy z dosahu § 8b informačního zákona, když v bodu 116 platového nálezu označil toto ustanovení za „*natolik obecné, že nevylučuje*“ aby do něj spadaly informace o platech. Nicméně tyto informace je možné poskytovat jen s ohledem na právo na soukromí podle čl. 10 Listiny, a Ústavní soud tedy návrh na zrušení § 8b informačního zákona odmítl.⁶⁷⁾ Informace o platech je tedy možné poskytovat jen za podmínky zvláštního testu, který Ústavní soud bez dalšího převzal z výše popsané věci *Magyar Helsinki Bizottság*:

- 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 hlídačů psa;“
- d) informace existuje a je dostupná.⁶⁸⁾

Přestože Ústavní soud není vázán důvody stížnosti a návrhy účastníků, je ke zvážení, nakolik má Ústavní soud zvažovat dopady svého rozhodnutí na jednotlivé účastníky.⁶⁹⁾ Řešení pomocí zvláštního testu je totiž něco, co nikdo z účastníků nechtěl, a poněkud se vymyká základním představám o informačním právu jako rychlém a srozumitelném nástroji.

Platový nálezn se přitom nedotkl řešení procesních nejasností řešených v minulé kapitole. Naopak přidal hmotněprávní nejasnosti v podobě značně obecného testu, které vedly Ministerstvo vnitra k vydání devětatřiceti -

⁶⁷⁾ Body 117 - 120 platového nálezu.

⁶⁸⁾ Bod 125 platového nálezu.

⁶⁹⁾ Srov. ASKARI, D.: Zrušení derogačního ustanovení zákona náleznem ústavního soudu: kritická analýza dosavadní judikatury a nástin možného řešení do budoucna. *Jurisprudence*, č. 6, roč. 2015, s. 32 - 38, ISSN 1802-3843.

stránkové „kuchařky,“ jak v platových věcech postupovat.⁷⁰⁾ Na jednu stranu představuje tento materiál asi nejlepší možnou reakci veřejné správy na vývoj judikatury, protože úspěšně kombinuje přístupnost informací s vysokou odbornou úrovní, která není nezbytným zjednodušením podstatně zasažena. Cyničtější povahy mohou ovšem při pohledu na tento, slovy náměstka Petra Mlsny, „srozumitelný návod“⁷¹⁾ pět requiem za ideu jednoduchosti informačního zákona.

Patrně nejkontroverznější částí nového testu je zkoumání kategorie „společenského hlídacího psa.“ Materiál MV se snaží vymezit tento termín ve vztahu k provozovatelům různých webových stránek a dospívá k názoru, že obecně lze i webům soukromých osob přiznat tento status.⁷²⁾ Na druhou stranu podle MV nepůjde o osoby, které provozují „nevěcnou kritiku činnosti veřejné správy bez jakékoliv objektivní povahy“⁷³⁾.“ Jako pravidlo jak rozlišit mezi objektivními a neobjektivními webovými stránkami pak manuál uvádí obsahovou analýzu konkrétní stránky, tedy zda zde uvedená kritika má věcnou a objektivní podobu.⁷⁴⁾ Osobně se domnívám, že test navržený Ústavním soudem k takovým úvahám nevyhnutelně vede, a důsledky takových úvah mohou být těžko udržitelné (lze jen připomenout, že skutečně hovoříme o hodnocení objektivity kritiky, aniž bychom zmínili právo na svobodu projevu, navíc toto zkoumání má provádět primárně subjekt, který je předmětem kritiky).

Klíčový rozdíl platového nálezů proti platovému rozsudku je ovšem zkoumání veřejného zájmu na poskytnutí informace. Ústavní soud tak *de facto* obrací pravidlo informačního zákona, že informace se poskytne, pokud zákon nestanoví jinak. Manuál MV se snaží tento postup alespoň hrubě charakterizovat, byť podrobnější vymezení může přinést až další judikatura nebo podrobnější zákonná úprava. Mezi příklady nicméně MV řadí situaci, kdy chce investigativní novinář porovnávat závislost chybovosti rozhodnutí stavebních úřadů s platem vedoucího odboru, který má tuto agendu na starosti.⁷⁵⁾ Tento výklad jistě dává určitou logiku, ovšem pokud bude potvrzen judikaturou, je otázkou, proč používat náročný víceetapový test - dostatečně inteligentní žadatel si podobně odůvodněnou žádost o informace vytvoří snadno.⁷⁶⁾

⁷⁰⁾ Ministerstvo vnitra. *Metodické doporučení Ministerstva vnitra k poskytování informací o platech a odměnách podle zákona o svobodném přístupu k informacím (k dopadům tzv. platového nálezů Ústavního soudu)*, dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk2/> [citováno 22. května 2018].

⁷¹⁾ Tamtéž, s. 3.

⁷²⁾ Tamtéž, s. 21.

⁷³⁾ Tamtéž.

⁷⁴⁾ Tamtéž.

⁷⁵⁾ Tamtéž s. 25.

⁷⁶⁾ V podobném stylu je ostatně modelový příklad na s. 26 manuálu, reprezentující příklad se zhrzeným účastníkem stavebního řízení, domáhající se informace o platu úředních osob v daném řízení, např. vedoucího přísl. jednotky. Takové případy jistě ve správní praxi existují, otázkou je jejich počet, pokud má jít na jednu stranu o pomstychtivé lidi, kteří

Závěr: co by tedy měly soudy dělat?

Na závěr bych se pro zachování určité intelektuální poctivosti chtěl vyhnout pouhé paušální kritice a uvést, co tedy podle mě mohly české soudy dělat, aniž bych měl o svých názorech přehnané mínění. Nelze přitom ohledně konzistentnosti soudního rozhodování jednoduše říct, že by správní soudy během mezihry mezi platovým rozsudkem a platovým nálezem na prosazení platového rozsudku zcela rezignovaly. Městský soud přikázal rozsudkem pod č. j. 8 A 52/2012 - 47 ze dne 20. prosince 2012 poskytnout informace o dvou zaměstnancích Kanceláře prezidenta republiky a podobných rozsudků padlo více.⁷⁷⁾ Ani se však nedá říct, že by správní soudy reagovaly na řešení otázek souvisejících s informačním zákonem s nadšením, jak vyplynulo z analýzy jejich reakcí vůči obstrukcím proti platovému rozsudku, kdy nejsilnější krok k jeho prosazení učinil civilní soudce okresního soudu.

Podle mě si Nejvyšší správní soud a Ústavní soud v kauze platy mohly vybrat, protože jde o Hartovou terminologií typický složitý případ.⁷⁸⁾ Kdybych si mohl vybrat já, měl bych tendenci si v tomto případě vybrat argument úmyslem zákonodárce, protože jde upřímně řečeno o nejjednodušší řešení - tato možnost je ovšem mimo naše tradice. Osobně by mi zřejmě byla ještě relativně blízká varianta s prováděním individuálních testů proporcionality bez zvláštního testování „hlídacích psů,“ byť proti této metodě lze oprávněně argumentovat, že o žádné jednoznačné řešení nejde (kauza by se rozpadla do řady těžko řešitelných sporů). Limit pro toto řešení navíc představovalo evropské právo, tomu se ale NSS do značné míry přiblížil, když v rozsudku pod č. j. 4 As 90/2013-44 akceptoval praxi nevyvěšování poskytnutých údajů na web povinného subjektu. Už původní evropský judikát zakazující přehledné rozhraní veřejné instituce je nicméně v tomto ohledu diskutabilní,

zároveň nejsou ochotni stáhnout si manuál MV a ponouknout svého známého, aby zahájil výše popsany „výzkum“ platů.

⁷⁷⁾ Městský soud například nařídil rozsudkem pod č. j. 10 A 289/2011-26 poskytnout informace o platech zaměstnanců České televize. Naopak NSS poněkud formalisticky (být v souladu se svojí judikaturou) zrušil rozsudek Městského soudu přikazující Ministerstvu průmyslu a obchodu poskytnout údaje o platech náměstků, protože Městský soud nezahrnul dotčené úředníky mezi osoby zúčastněné na řízení - viz rozsudek pod č. j. 7 As 189/2016 - 41 ze dne 9. listopadu 2016. Stejně tak zrušil NSS rozsudek Městského soudu rozsudkem pod č. j. 2 As 256/2016 - 92 taktéž z 9. listopadu 2016 s obdobnými skutkovými okolnostmi, týkající se Ministerstva zahraničních věcí. Zde ovšem několik úředníků vstoupilo do řízení z vlastní iniciativy. NSS nejprve opět kvůli nezahrnutí úředníků věc vrátil Městskému soudu. Městský soud pak zřejmě opět přikázal poskytnout informace (rozhodnutí není na webu), a proti tomuto rozhodnutí byla podána kasační stížnost, jejímž důsledkem NSS věc opět zrušil rozsudkem pod sp. zn. 2 As 313/2017-56 ze dne 17. května 2018. Z postupu úředníků se zdálo, že chtěli argumentovat především evropským právem, kde měli určitou šanci na úspěch, než se jejich snaha stala poněkud obsoletní díky platovému nálezu (ten je základem posledního rozsudku NSS).

⁷⁸⁾ HART, H.L.A.: *The Concept of Law*, 2. vyd., Oxford: Clarendon Press, 1997, ISBN 0-19-876123-6, s. 126 a násl. Hart netvrdí, že by si soudy mohly takto „vybírat“ běžně - jde podle něj o výjimečnou záležitost, kterou si mohou dovolit, pokud k ní získají legitimitu řádným rozhodováním „běžných“ případů, viz tamtéž, s. 154.

web neziskové organizace sdružující získané informace bude zpravidla ukazovat informace okatěji a více zájemcům, než stránky povinného subjektu (také se ovšem může dostat do pozice zpracovatele osobních údajů a podléhat s tím spojeným povinností).

Pokud však budeme na platovou kauzu nahlížet optikou delegace moci nečinného zákonodárce na soudy, nezbyde, než prohlásit delegaci za neúspěšnou. Soudy se k vyřešení této kauzy měly a mají stejně vlažně, jako zákonodárce a exekutiva. Jsou koneckonců orgány stejného státu a sociologicky vzato jsou institucí stejné společnosti. Jestliže by soudci měli přinášet diametrálně odlišné výsledky od jiných státních orgánů či sociologicky chápaných institucí, museli by se od zbytku společnosti také dramaticky lišit. S trochou nadsázky by tedy museli být vybíráni z jedné části území republiky či by muselo jít o cizince. Pak bychom ale riskovali, že jejich rozhodování bude společnosti natolik proti srsti, až prostě nebude respektováno.

Abych nebyl přehnaně negativní, určitou vlaštovkou může být aktuální otázka referend. Přes systémové obavy spojené s tímto institutem v otázkách ústavy a mezinárodních vztahů nelze referendu upřít snadnost řešení jednotlivých technických otázek, jako je poskytování informací o platech. Patrně by tak referendum rychle vyřešilo spor, který nejsou schopné vyřešit instituce výkonné, zákonodárné a soudní moci industriálního státu deset let, ať už by odpověď poskytnutá referendem byla kladná, nebo záporná.

Shrnutí:

Článek představuje případovou studii týkající se poskytování informací o platech zaměstnanců veřejného sektoru, kterou od roku 2008 řeší české soudnictví. Podle názoru textu přitom soudy nepostupují při řešení této kauzy příliš konzistentně, a nevyřešil jí ani nálezn Ústavního soudu pod sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. října 2017. Ten sice poskytování informací o platech na jednu stranu omezil, ale zavedl další dodatečné testy prováděné povinnými subjekty, takže celou záležitost z procesního hlediska dále zkomplikoval. Podle článku tak chování soudnictví v dané kauze neodpovídá existujícím modelům soudního rozhodování, což předznamenává určitý posun ve vývoji industriální společnosti.

Public Access to Information Regarding Salaries in the Public Sector - a case study of the courts with a free hand - summary:

This paper represents a case study concerning the access to information on salaries in the public sector, deliberated by the Czech judiciary since 2008. My claim is that the judicial rulings regarding this matter are mostly inconsistent, including the ruling of the Constitutional Court from 17 October 2017 (IV. ÚS 1378/16). Constitutional Court's decision did limit the public access to this kind of information, but also subjected the public authorities to more convoluted testing of every individual applicant, making

the day-to-day operations of the public sector even more intricate. According to this paper, the elaborate attitude of the judicial system doesn't correspond to any existing model of judicial deliberation, indicating that a more substantial development is about to happen in this phase of the industrial society's development.