

Jan Potměšil*

Z povinnosti informovat o platech úředních osob se vyvléci nelze

Ve Správním právu č. 4/2014 zveřejnili autoři Miroslav Mocek a Pavel Ralaus obsáhlý text věnovaný „otazníkům“ ve věci poskytování údajů o výši platů a odměn zaměstnanců veřejné správy. Článek upozorňuje na některé skutečně sporné otázky, ve svém vyznění se však především staví proti informování veřejnosti o příjmech zaměstnanců veřejné správy, kdy tento postoj opírá o pestrou paletu argumentů z různých úhlů pohledu. Pokusím se zareagovat na některé z otazníků, především ale vyvrátit názory a závěry, které považuji za nesprávné, chybné či přinejmenším zavádějící.

Rozkolísaná judikatura?

Text je uvozen odkazem na výklad § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), poskytnutý Nejvyšším správním soudem (dále jen „NSS“) v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79 („Maděra vs. Zlín“). Upozorněno je dále na údajnou nejednotnost judikatury týkající se poskytování informací o veřejně činných osobách, mj. i s odkazem na usnesení NSS ze dne 28. 2. 2013, č. j. 8 As 55/2012 – 23, jímž se 8. senát NSS hodlá odchýlit od názoru vysloveného 5. senátem NSS stran otázky zapojení testu proporcionality, resp. řešení konfliktu mezi právem na informace a osobnostními právy.

V této souvislosti zdůrazňuji, že údajná nejednotnost se netýká samotného práva na informace o platech úředních osob placených z veřejných prostředků. Skutečnost, že v obecné rovině takové právo existuje, dosud žádný soud po prvně zmíněném rozsudku NSS nezpochybnil¹⁾, a nezpochybňuje ho ani zmíněné usnesení 8. senátu NSS (ten nepopřel možnost poskytnout informace, potažmo dosavadní způsob výkladu § 8b InfZ, ale vyslovil pouze názor, že právo

* Text vyjadřuje pouze osobní názory autora, které nemusí být shodné s názory jeho zaměstnavatele. (Pozn. redakce – text prošel recenzním řízením ještě v době před významným rozhodnutím NSS k danému tématu – viz <http://www.nssoud.cz/Urady-kraje-obce-verejne-institute-a-jine-tzv-povinne-subjekty-musi-dle-zakona-c-106-1999-Sb-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-poskytovat-informace-o-platech-a-odmenach-svych-zamestnancu-a-dalsich-osob-placenych-z-verejnych-prostredku/art/2153>).

¹⁾ Viz i následující rozsudek NSS ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 – 60, nebo rozsudek NSS ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 169/2012 – 38, nebo třeba rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 20. 12. 2012, č. j. 8 A 52/2012 – 47, jakož i další judikáty zmínované samotnými autory.

na informace není absolutní a je třeba je poměřovat s právem na ochranu soukromí²⁾. Názor NSS byl i v mediální sféře potvrzen velmi důrazně³⁾. Předmětem sporu je pouze otázka testu proporcionality, kde zároveň u odborné veřejnosti již od počátku myslím panuje shoda na tom, že poměřovat konkurující si práva je adekvátní a žádoucí.⁴⁾

Působnost tradičně i netradičně

Jde-li o vymezení působnosti povinného subjektu, do níž prý rozdělování platů úředníkům nespadá, nestačí dle mého názoru trvat na obecném doktrinárním výkladu pojmu působnosti týkajícím se typicky případů, kdy orgán veřejné moci vystupuje vrchnostensky. Je třeba vzít v potaz i smysl a účel práva na informace. Aby byla zajištěna kontrola nakládání s veřejnými prostředky, kdy toto nakládání se většinou realizuje ne-vrchnostensky, nelze pojem působnosti vykládat restriktivním způsobem tak, aby bylo dosaženo opaku možnosti veřejné kontroly.

Jako na příklad odlišného, „vstřícnějšího“, výkladu § 2 odst. 1 InfZ, resp. pojmu působnosti povinného subjektu, sami autoři odkazují na jedno z rozhodnutí Ministerstva vnitra, v němž je vyloženo, že působnost nelze chápat toliko ve veřejnoprávním pojetí, ale jako *veškerou činnost* povinných subjektů. Poukaz na jiný názor lze jistě uvítat, zarážející však je, že je citováno jedno z mnoha rozhodnutí jednoho správního orgánu, nikoliv výklad doktrinární (nadaný větší autoritou a uznávaný v obecné rovině i ze strany NSS). Konkrétně viz Furek, A., Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Komentář. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Linde, Praha 2012, kde se na s. 59 – 60 uvádí: *„Informacemi vztahujícími se k působnosti povinného subjektu je třeba rozumět ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny informace o činnosti povinného subjektu. Jedná se tedy nejen o informace z výkonu veřejné správy (např. o správních řízeních), ale o jakékoliv informace vztahující se k postavení povinného subjektu (...) a k činnosti, kterou povinné subjekty v tomto postavení vykonávají (zejména půjde též o informace např. o nakládání se svěřeným majetkem, u nichž je dán základní zájem veřejnosti na seznámení se s nimi v zájmu účinné kontroly vynakládání veřejných prostředků). Se zřetelem k ústavnímu rozměru práva na informace je na místě chápat pojem „informace vztahující se k působnosti povinného subjektu“ dosti široce, neboť sama informace je Listinou chápána široce,*

²⁾ Osmý senát pouze položil důraz na to, zda se má zveřejňování platových poměrů skutečně týkat „kteréhokoliv zaměstnance veřejné správy“.

³⁾ Srovnej rozhovor předsedy NSS JUDr. Josefa Baxy zveřejněný v deníku Právo dne 18. 6. 2011 s výmluvným titulkem „Lidé mají právo vědět, jak jsou úředníci i soudci odměňováni“ (viz též online pod názvem „Společnost má vědět, jak jsme odměňováni, míní předseda NSS Baxa“ zde: <http://www.novinky.cz/domaci/236605-spolecnost-ma-vedet-jak-jsme-odmenovani-mini-predseda-nss-baxa.html> [online] [cit. 2. 9. 2014]).

⁴⁾ Viz např. diskuzi na blogu Jiné právo pod textem „Poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, NSS v ÚOÚ a tak dále“ zde: <http://jinepravo.blogspot.cz/2011/06/poskytovani-informaci-o-prijemcich.html> [online] [cit. 2. 9. 2014].

tj. jako taková, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti a v jeho okolí (nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06; v tomtož nálezu Ústavní soud rovněž akcentoval pojetí informace v tom směru, že se vztahuje především k těm údajům, které mají vztah k veřejnému životu nebo související s veřejným zájmem).“

Extenzivní výklad pojmu působnosti, zahrnující veškerou činnost toho kterého povinného subjektu, lze podpořit např. i odkazem na nález Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10, kde ÚS odmítl argument, že zpracovávání údajů o komunistické minulosti soudců není v kompetenci soudů, resp. Ministerstva spravedlnosti, a přikázal informaci poskytnout. Podstatné totiž bylo, že povinný subjekt informací disponoval a získal ji při své činnosti.

Zároveň, vrátíme-li se ke smyslu a účelu práva na informace, které je prostředkem veřejné kontroly⁵⁾, je třeba upozornit, že i peníze vynakládané na platy a jiné obdobné příjmy zaměstnanců veřejné správy jsou veřejnými prostředky a je nerozhodné, zda je tak činěno cestou soukromoprávní (případ úředníků) či cestou veřejnoprávní (u osob ve služebním poměru). Orgán veřejné moci je oprávněn i povinen přiznávat příjmy za odvedenou práci (které jsou příjmy hrazenými z veřejných zdrojů – to je to podstatné) a je povinen vést o tom evidenci pro plnění dalších zákonných povinností. Stanovení platu je tak v působnosti povinného subjektu, který nemůže tvrdit, že platy jeho zaměstnanců snad určuje a hradí subjekt soukromého práva stojící mimo něj nebo že je vyplácení mzdy mimo jeho působnost, ač tak reálně činí.

(Re)konstrukce účelu § 8b InfZ

Jde-li o účel § 8b InfZ, autoři nejprve argumentují stanoviskem Ministerstva informatiky z r. 2006, které dovodilo, že dané ustanovení se nevztahuje na pravidelný příjem zaměstnanců povinného subjektu, zveřejnění by zásadním způsobem prolomilo právo na soukromí, a bylo by dokonce diskriminační v porovnání s ostatními zaměstnanci. Zároveň je v poznámce pod čarou argumentováno *a simili* vynětím z povinnosti informovat o plněních v oblasti sociální, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti apod.

K argumentu *a simili* lze podotknout, že v oblasti hmotného veřejného práva jej lze považovat za přinejmenším velmi problematický. Jako případnější se jeví spíše *argumentum a contrario*. Pokud zákonodárce výslovně vyjímá z informační povinnosti pouze určité údaje, zde konkrétně opakující se plnění charakteru

⁵⁾ Smyslem a účelem práva na informace je právě veřejná kontrola výkonu státní (resp. veřejné) moci, srovnej WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Wolters Kluwer, Praha 2012, s. 432 a 437.

platu či jiného stálého příjmu⁶⁾, vydávané v oblasti sociálního zabezpečení (kde jde skutečně o velmi citlivý údaj), mělo by to spíše znamenat, že ostatní v zákoně neuvedené informace stejného charakteru (opakující se plnění charakteru platu, plat samotný) v rámci práva na informace poskytnutelné naopak jsou.

Argument diskriminací je spíše neopodstatněný, neboť postavení zaměstnanců veřejného a soukromého sektoru není srovnatelné a zaměstnání ve veřejné správě s sebou vždy přináší určitá omezení na právech. A průlom (přiměřený, proporcionální) do práva na soukromí je zásadně přípustný ve prospěch jiného práva či veřejného zájmu, kam lze zařadit i veřejnou kontrolu nakládání s veřejnými prostředky skrze právo na informace.

Za neopodstatněnou lze považovat i argumentaci tím, že ustanovení § 8b InfZ cílí především na dobrovolná vydání, k nimž neexistuje žádné protiplnění (typicky dary, dotace apod.), nikoliv na plat, kde je protihodnotou odvedená práce a vydání je povinné na základě zákona⁷⁾. Zákon, tedy InfZ, však nerozlišuje, zda či v jaké míře, byla za určité plnění poskytnuta protihodnota, a zároveň i prostřednictvím platu (tedy na základě různých titulů) lze plynout veřejnými prostředky nebo poskytovat plnění za „zásluhy“ jiné, než upravené a uložené k vykonání např. pracovní smlouvou. To byl ostatně i případ kauzy „Maděra vs. Zlín“, který odstartoval změnu přístupu ke zveřejňování platů ve veřejném sektoru (viz výše prvně zmíněný judikát 5. senátu NSS), nebo případ bývalé vrchní ředitelky Sekce kabinetu předsedy vlády (kde bylo paradoxně trestáno zveřejnění informace, nikoliv to, že nebyla poskytnuta⁸⁾).

S trochou zjednodušení lze navíc říci, že i státní zaměstnanec „žádá“ o veřejné prostředky, uchází-li se o místo ve státní správě, tím spíše, jde-li např. o nenárokové postavení vedoucího zaměstnance státního úřadu. Kdy „účel platu“ vyplývá z předpisů a právních úkonů jej upravujících. (Podobný problém, tedy otázka konkretizace účelu vydání veřejných prostředků, platí i u (ne)poskytování informací

⁶⁾ Viz § 8b odst. 2 InfZ.

⁷⁾ Tento argument popírá i „*Metodické doporučení Ministerstva vnitra* (tj. gestora InfZ i zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů) a *Úřadu pro ochranu osobních údajů* (tj. nezávislého kontrolního orgánu na úseku ochrany osobních údajů) *k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím*“. Toto stanovisko (byť restriktivně pojaté, a z tohoto důvodu odmítnuté mj. Veřejným ochráncem práv) v prvé řadě podřazuje informace o platech zaměstnanců povinných subjektů pod § 8b InfZ s tím, že takové informace se poskytují i bez souhlasu dotčených osob. Dále stanovisko jednoznačně uzavírá, že žádost o informace o platových poměrech nelze odmítnat u veřejných funkcionářů ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, a rovněž u veřejných funkcionářů dle § 2 odst. 2 a 3 cit. zákona, mají-li významnější rozhodovací pravomoci.

⁸⁾ Dle informací autora nebyl dotaz novináře Lidových novin po příjmech dotčené úřednice, přímo podřízené předsedovi vlády, zodpovězen dodnes, a spor ve správním soudnictví doposud probíhá, ač už jde o informaci veřejně známou.

o veřejných prostředcích podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče či hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti. Přesto poskytování tohoto druhu informací InfZ v § 8b odst. 2 výslovně vylučuje. Pokud by stačilo k vyloučení dopadu ustanovení § 8b InfZ to, že se konkrétně nestanovuje účel plnění, bylo by ustanovení § 8b odst. 2 nadbytečné.)

Domnívám se dále, že autoři se pro účely vypreparování informací o platech úředníků z dosahu informační povinnosti pokoušejí v zákoně nalézt umělé dělicí čáry, které z něj ale dovodit nelze. K údajnému původnímu úmyslu zákonodárce pak lze podotknout, že podstatné je to, co zákonodárce přijal, nikoliv to, co snad (či údajně, *ex post* domýšleno) přijmout zamýšlel. V této souvislosti lze citovat odbornou literaturu, viz Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha 1995, s. 171: „Nejméně spolehlivý a i teoreticky pochybný je výklad historický, který požaduje, aby se při výkladu právní normy přihlíželo k okolnostem jejího vzniku a zejména k její důvodové zprávě. Do oblasti historického výkladu náleží i tzv. *argumentum e ratione legis*, tj. výklad podle známého či předpokládaného úmyslu či záměru zákonodávce. Ve skutečnosti ovšem právní normu nelze vykládat podle doby, kdy byla vydána, ale podle doby, kdy je aplikována, a ani není rozhodné, co zákonodárce chtěl vyjádřit, ale to, co vyjádřil, tj. to, co lze ze slov zákona vyčíst. Výklad historický, včetně výkladu ‚e ratione legis‘, může tedy zjišťování významu právní normy sloužit jen jako výklad pomocný, který je třeba konfrontovat s výkladem provedeným ostatními interpretačními metodami.“

K historickému výkladu lze dále uvést, že je pouze jednou z výkladových metod, a to metodou spíše podpůrnou, která nemůže jít proti obsahu zákona nebo vést k absurdním důsledkům, příp. v rozporu se zásadou *dějin působení* (srovnej Wintr, J.: Metody a zásady interpretace práva. Auditorium, Praha 2013, s. 118 – 120), jít do přímého rozporu s judikaturou.

Podotkneme pro úplnost, že v případě novelizace vkládající § 8b do InfZ důvodová zpráva striktně vzato ani neexistuje. Autor InfZ Oldřich Kužílek pak podává takové pozadí vzniku normy, že od počátku bylo účelem zakotvení § 8b InfZ i zahrnutí informací o platech úředních osob, a přinejmenším pak nebylo záměrem poskytnutí tohoto druhu informace bránit⁹⁾. Judikatura (která z podstaty věci nemusí a neměla by ani být trvale statická) snad také přesvědčivě naznačuje otevření se velkorysejšímu přístupu k právu na informace a rozšiřování prostoru pro veřejnou kontrolu.

Návazně lze podobně oponovat i názorům Ministerstva vnitra citovaným dle jednoho z jeho rozhodnutí z r. 2011, kde se např. dovozuje, že veřejnými prostředky v § 8b odst. 1 InfZ nejsou míněny prostředky určené na platy zaměstnanců. To ale z ničeho nevyplývá, tedy že se nejedná o příjemce *veřejných* prostředků (a předpokládám, že i samo ministerstvo již výklad § 8b InfZ

⁹⁾ Osobní konzultace jmenovaného autorem.

od té doby modifikovalo¹⁰⁾). Takto není nadále argumentováno přinejmenším ve správní judikatuře. V později vydaném rozsudku NSS ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 169/2012 – 38 (navazujícím na shodné závěry obsažené v rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79), se opakovaně uvádí, že: „(...) *pod pojem „příjemce veřejných prostředků“ zahrnul zákonodárce v § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím velice široký okruh osob. Pokládá-li za tyto osoby i veškeré důchodce, veškeré osoby sociálně slabé, veškeré účastníky stavebního spoření se státní podporou, atd., je nutno uvedený pojem vyložit tak, že „příjemcem veřejných prostředků“ je podle § 8b odst. 1 citovaného zákona jakákoliv osoba, které je vyplacena byt i minimální částka z veřejných rozpočtů. Příjemcem veřejných prostředků ve smyslu uvedeného ustanovení je proto i zaměstnanec veřejné správy, který dostává za svou práci plat, jenž je mu vyplácen z veřejných prostředků.*“ Konečně argument jazykovým výkladem Úřadu pro ochranu osobních údajů (dokonavý vid ve slově „poskytl“ prý má značit, že se nejedná o opakovaná plnění) ani není třeba podrobněji komentovat, činí to sami autoři¹¹⁾.

Doplňme pak i zásadní argument, že ani není nezbytně nutné soustředit se na jedno intenzivně diskutované ustanovení InfZ – právo na informace je zakotveno přímo v Listině (čl. 17 odst. 1 a 4) a zákonem je určitým způsobem regulováno, nikoliv prováděno; lze se tedy dovolávat přímo Listiny, bez ohledu na aktuální znění InfZ. Z tohoto úhlu pohledu jsou pak diskuze o účelu § 8b InfZ až bezpředmětné, je-li podstatný obsah ústavního práva, nikoliv více či méně zdařilé pokusy o jeho konkretizaci na zákonné úrovni.

Závěrem zamyšlení nad účelem § 8b InfZ autoři uzavírají, že výklad NSS (*zaměstnanec veřejné správy pobírající plat je příjemcem veřejných prostředků*) by neměl být soudy a správními orgány „nekriticky přijímán“ jako jediný možný. Pominu-li skutečnost, že o „alternativní“ výklad usilují často především samy úřední osoby, které by měly poskytnout informace o svém platu, považují takovou výzvu za problematickou, pokud je činěna dovnitř veřejné správy, která by měla judikaturu NSS (ale i v zásadě již ustálenou rozhodovací praxi Ministerstva vnitra, coby gestora InfZ), jasně potvrzující informační povinnost, respektovat a neztěžovat občanům přístup k informacím min. tam, kde je poptávka po informacích legitimní¹²⁾. I když se to tak zprvu nemusí jevit, je transparentnost a informační otevře-

¹⁰⁾ Tomu by nasvědčovala i rozhodnutí vydaná Ministerstvem vnitra v níže zmiňovaném případě „ping-pongu“ mezi Magistrátem hl. m. Prahy a Ministerstvem vnitra, viz poznámku pod čarou č. 27 níže.

¹¹⁾ Srovnej nález ÚS ze dne 17. 12. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 33/97; negativní postoj Úřadu pro ochranu osobních údajů k informování o platech úředních osob, a obecně i o jiných věcech veřejného zájmu, s odkazem na potřebu ochrany osobních údajů, je ostatně dostatečně znám, ať už jde o diskutované zveřejňování údajů o platech výše postavených úředníků, nebo třeba o zveřejňování záznamů z jednání obecních zastupitelstev atd.

¹²⁾ Příklady jednání, kdy v praxi manželka žádá informace o platu milenky svého manžela nebo kdy si obvinění „vyřizují účty“ s úředníky přestupkového oddělení, nelze považovat za zcela

nost veřejné správy pro ni samu nakonec i podstatně méně zatěžující než opačný přístup.

Speciálně a především restriktivně?

Za velmi sporný lze považovat i výklad, že zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“) je speciálním vůči InfZ (konkrétně v § 11 odst. 1 písm. a) cit zákona) a že zároveň vylučuje poskytovat údaje o platu a odměnách, na které má funkcionář nárok v souvislosti s výkonem práce. Vytknuto před závorku lze přinejmenším považovat za zarážející argumentační obrat, pokud je pro účely porovnání InfZ a zákona o střetu zájmů uváděno, že InfZ pojímá uveřejňování osobních údajů týkajících se majetku, příjmů a závazků *velmi široce* (oproti zákonu o střetu zájmů), když předtím autoři dovozovali, že InfZ platy úředních osob vůbec neupravuje (necílí na ně).

Údajná specialita spočívající v tom, že druhý zmíněný zákon výslovně upravuje údaje, které musí úřední osoby poskytnout o svých příjmech, ale vůbec neznamená, že jiné údaje, než zákonem o střetu zájmu vymezené, se poskytnout nemohou či dokonce nesmí. Zákon o střetu zájmů spíše obsahuje jen „základní minimum“, které lze určit plošně na úrovni zákona, nikoliv že by šlo o „maximum možného“ a přípustného a více již (přes zapojení testu proporcionality) by nebylo možno sdělit. Doporučuji přímo ověřit znění § 11 odst. 1 písm. a) zákona o střetu zájmů, kde se ukládá veřejnému funkcionáři (pojem definovaný zákonem a zahrnují konkrétní okruh osob) „přesně, úplně a pravdivě písemně oznámit...“ stanovený okruh informací, aniž by to však z podstaty věci i s ohledem na formulaci zmíněného ustanovení vylučovalo souběžnou aplikaci práva na informace v případě dalších úředních osob. Jinými slovy, je rozdíl mezi plošnou aktivní informační povinností, a informační povinností na žádost v konkrétním a individuálně posuzovaném případě. Stran údajných úmyslů zákonodárce je pak opět rozdíl mezi situací v r. 2006, a dnes, kdy se podstatně proměnil pohled na význam práva na informace a důležitost veřejné kontroly, a to nejen ve společenském vědomí či v politických prohlášeních, ale i ve správné judikatuře.

Totéž obdobně platí o argumentaci nařízením vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev, a zákonem č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu. Skutečnost, že pro určité skupiny osob vyplácených z veřejných prostředků lze přímo na

relevantní. Z excesu by nemělo být činěno pravidlo tak, aby se, v reakci na takový pokus o zneužití práva, informace raději neposkytovaly vůbec. Povinný subjekt by si s obdobnými žádostmi měl dokázat poradit. Pro úplnost upozorníme, že něčeho podobného se naopak dopouštěli někteří úředníci vůči funkcionářům NSS v reakci na vydání rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, a následné potvrzení předsedou NSS, že daný právní názor platí a bude i vymáhán (viz text odkazovaný v poznámce pod čarou č. 3 výše).

základě zákona dovodit či zjistit, jaký je jejich příjem, ještě *a contrario* neznamená, že u ostatních je to minimálně *ad hoc* vyloučeno. Pokud bychom pak uvažovali v kategoriích speciality, nešlo by o specialitu k § 8b Infz, ale spíše o specialitu k § 8a InfZ. A hlavně – i kdyby to tak zákonodárce skutečně zamýšlel (nikoliv jako informační minimum, ale maximum), neznamená to, že by se s ohledem na ústavní zakotvení práva na informace nemohl žadatel potřebných údajů dovolávat, i přes nespolehlivě (re)konstruovaný údajný historický záměr zákonodárce, přímo na základě Listiny.

Argumentace zvláštními normami výslovně ukládajícími povinnost informovat (kdy se prý *a contrario* v jiných případech informace neposkytne) může konečně vést i k neakceptovatelným důsledkům. Pokud by byl takový výklad obecně správný, pak by podobně *ad absurdum* bylo možno tvrdit např. i to, že nelze poskytovat jiné informace, než které jsou vymezeny v § 5 InfZ (tj. které zvláštní norma výslovně ukládá poskytovat), což je však výklad zjevně vadný. Zákon č. 236/1995 Sb. či nařízení č. 37/2003 Sb. lze spíše vnímat mj. jako prevenci sporů o informace u důležitých veřejných funkcionářů a zároveň jako projev zájmu na veřejné kontrole, což ale nijak nevylučuje poskytnutí informací i v případech jiných, odlišných, ostatních.

Poměrování základních práv a zvědaví žadatelé

V další části textu se autoři zabývají testem proporcionality a již první jejich závěr lze označit za zavádějící. Ani u sebe-exponovanější osoby, jako je prezident, poslanec apod. prý není možné neprovést poměrování s právem na ochranu soukromí, jinak by prý šlo o diskriminační postup ospravedlnitelný pouze výslovnou úpravou v zákoně.

Jednak u určitých úředních osob je převaha veřejného zájmu zřejmá *prima facie*, a jednak, lze-li zveřejnit informace o určitých osobách dle zákona č. 236/1995 Sb., stěží tak nebude možno učinit u osob výše postavených. O diskriminaci by dále bylo možno uvažovat v typově shodných případech, nikoliv v případech diametrálně odlišných (typicky zaměstnanec úklidu vs. ministr, o čemž v daném případě není řeči), tzn. odlišný průběh i výsledek řízení o žádosti o informace v takto rozdílných případech je plně opodstatněný.

Dovozovat, že když zákonodárce určité skupiny funkcionářů neupravil v zákoně, tak to znamená, že neexistuje veřejný zájem na informaci o jeho příjmu, je pak jen pokračováním výše již jednou vyvráceného nesprávného závěru. Veřejný zájem se navíc utváří nezávisle na vůli zákonodárce (zákonodárce ani nemůže sám stanovit, co je ve veřejném zájmu¹³⁾). A jak už bylo naznačeno, ani údajná vůle zákonodárce či jeho údajná snaha určit, co je či není ve veřejném zájmu, nemůže

¹³⁾ Srovnej nálezy ÚS ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

mít jakýkoliv vliv na obsah práva na informace – to je deklarováno ústavodárcem a zakotveno mezinárodními úmluvami.

Lze naopak souhlasit se závěrem, že test proporcionality bude vždy namístě u řadových úředníků a že většinou převáží zájem na ochraně soukromí a údajů o jejich majetkových poměrech, jakkoliv ani zde nelze vyloučit převahu zájmu na poskytnutí informace¹⁴⁾. V takových případech pak žadatel dle autorů musí prokázat převahu zájmu na poskytnutí informace, kdy nestačí jeho pouhá „zvědavost“.

Posledně uvedený závěr je ale velmi diskutabilní. InfZ je totiž postaven na opačném přístupu (není třeba zdůvodňovat nic¹⁵⁾) a ani právo na informace není v ústavní rovině omezitelné posuzováním „zvědavosti“¹⁶⁾ žadatele (srovnej znění čl. 17 odst. 4 Listiny). Odůvodňovat žádost o informace skutečně není povinností žadatele – srovnej i náležitosti žádosti dle § 14 odst. 2 InfZ, kdy povinný subjekt v rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny nemůže nad rámec zákona vymýšlet další požadavky na náležitosti žádosti o informace, konkrétně např. vysvětlení, proč je žádost podána, na co žadatel informaci potřebuje, jak s ní naloží apod. Z kontextu je navíc obvykle zřejmé, co je účelem žádosti – tedy veřejná kontrola nakládání s finančními prostředky ze strany povinného subjekt, ať už v obecné rovině, nebo v konkrétním případě.

Na problém konkretizace důvodů žádosti, který skutečně může mít význam při poměřování práva na informace (či veřejného zájmu na informování veřejnosti) s právem na ochranu soukromí, by bylo možno nahlížet spíše z jiného úhlu pohledu – pokud žadatel v konkrétních specifických případech nezdůvodní, z jakých důvodů převažuje právo na informace, vystavuje se riziku odmítnutí žádosti (proto tam, kde může dojít ke kolizi práva na informace s jiným právem, lze žadateli spíše jen doporučit odůvodnění či vysvětlení legitimacy jeho požadavku). To by platilo typicky u řadového úředníka, kde nemusí být předem obecně známo, že cílem žádosti je např. zjistit, jak vysokou mimořádnou odměnu získal za protizákonný postup realizovaný na pokyn nadřízených či jak vysoce je

¹⁴⁾ Viz případ „Maděra vs. Zlín“, kde byly předmětem sporu vysoké odměny, poskytnuté zaměstnanci údajně jako výraz vděku za nezákonný postup, razantně sankcionovaný ve vztahu k povinnému subjektu Úřadem pro ochranu hospodářské soutěže.

¹⁵⁾ Viz též HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. C. H. Beck, Praha 2012, s. 639 /v textu bod 4., písm. b)/.

¹⁶⁾ Autor se setkal i s argumentací odkazující na usnesení ÚS ze dne 18. 12. 2002, č. j. III. ÚS 156/02, které hovoří o tom, že právo na informaci neslouží k uspokojení pouhé zvědavosti tazatele. Je však třeba upozornit, že tato úvaha je pouze obecnou proklamací ÚS nesouvisející s meritem většiny žádostí o informace, zde pak stran platu úředních osob, dále ÚS v daném případě řešil diametrálně odlišnou právní otázku, a důležité je i to, že daná úvaha nemá oporu v Listině ani InfZ (otázka náležitosti žádosti, které lze na základě zákona požadovat). A konečně *usnesení* ÚS nikoho nezavazuje a nelze je v právní argumentaci relevantně použít (srovnej BOBEK, M., KÜHN, Z. a kol. *Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Auditorium, Praha 2013, zejména s. 367 – 368).

ohodnocen z důvodu, že nadřízeného podporoval v předvolební kampani; anebo z jiného úhlu pohledu, že jde o – minimálně lokálně či v určitých kruzích - známou osobnost veřejného života apod. Nemělo by to ale platit u funkcionářů vysoce postavených, s podstatnými rozhodovacími pravomocemi, kde naopak v zásadě převažuje právo na informace a požadavek na uvádění detailních důvodů žádosti je spíše šikanózní, obstrukční (a nezákonný a protiústavní – viz výše).

Obecně pak jistě nevádí aplikace testu proporcionality v každém posuzovaném případě, pokud ovšem nejde o test předstíraný, který v praxi končí takovým výsledkem, že informaci údajně nelze poskytnout ani o vrcholném vedoucím pracovníkovi důležitého a vlivného orgánu veřejné správy¹⁷⁾.

Uzavírají-li pak autoři, že cíle veřejné kontroly nad nakládáním s veřejnými prostředky lze nepochybně dosáhnout i jinými způsoby (méně invazivními), které nebudou zasahovat do práva zaměstnanců na jejich soukromí, jde alespoň z empirického hlediska o omyl. A to ať už půjde např. o sekretářku finančně protěžovanou z důvodu, že udržuje se svým nadřízeným intimní vztah, nebo o štědře honorovaného poradce¹⁸⁾ či náměstka ministra¹⁹⁾. Již zmiňovaný případ nejbližší spolupracovnice bývalého premiéra, ať už jde o působení na Ministerstvu práce a sociálních věcí, nebo na Úřadu vlády, také není důkazem efektivity „úředních“ kontrolních mechanismů²⁰⁾. Odkaz na blíže neurčené alternativní kontrolní mechanismy je tak spíše jen hypotézou nedoloženou žádným konkrétním případem stejně efektivních, leč „méně invazivních“, prostředků kontroly.

Unijní inspirace

Autoři ve snaze podpořit závěr o zásadní nepřipustnosti poskytování údajů o plněních z veřejných zdrojů konkrétním příjemcům odkazují i na rozhodnutí Soudního dvora EU ve spojených věcech C-92/09 a 93/09 z 9. 11. 2010 (Volker and Markus Schecke GbR und Hartmut Eifert v. Land Hessen), potažmo na rozhodnutí ESD ve věci C-465/00, C-138/01 a C-139/01 z 20. 5. 2003 (Rechnungshof v. Österreichischer Rundfunk).

¹⁷⁾ Příkladem takového postupu budiž např. rozhodnutí vedoucího Kanceláře prezidenta republiky ze dne 12. 3. 2014, č. j. KPR 1352/2014, který odmítl poskytnout údaj o svých příjmech, ač v případě osob vedoucímu kanceláře přímo podřízených tak předtím již opakovaně nařídil Městský soud v Praze, srovnej rozsudek cit. soudu ze dne 22. 6. 2012, č. j. 5 A 274/2011-55, nebo ze dne 20. 12. 2012, č. j. 8 A 52/2012 – 47.

¹⁸⁾ Srovnej text „Premiérův šéfporadce Říman: 110 tisíc korun za 80 hodin“ publikovaný zde: http://ceskapozice.lidovky.cz/premieruv-sefporadce-riman-110-tisic-korun-za-80-hodin-fh1-/tema.aspx?c=A120130_054105_pozice_54492 [online] [cit. 6. 9. 2014].

¹⁹⁾ Viz text „Náměstci ministrů brali víc než jejich šéfové“ zveřejněný zde: <http://www.novinky.cz/domaci/287496-namestci-ministru-brali-vic-nez-jejich-sefove.html> [online] [cit. 6. 9. 2014].

²⁰⁾ Je to spíše jen vědomí možné veřejné kontroly (resp. negativní reakce veřejnosti), pokud možno proveditelné v reálném čase, které může zabránit excesivním výdajům, zde přemrštěným odměnám blízké osobě.

V posledně uvedené věci soud dovodil, že zveřejnění jmenovitých údajů o příjemcích a přesných částkách platů a důchodů přesahujících určitou výši na internetu představuje i s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva zásah do soukromého života, byť se údaje týkají profesní činnosti; pojem soukromý život nesmí být vykládán restriktivně. To je ovšem známá věc, tedy že i aktivity konané při výkonu zaměstnání v zásadě také požívají práva na ochranu soukromí. K zásahu do soukromí tedy může dojít, otázkou ovšem je, zda je tento zásah přípustný, či nikoliv. A podstatné (pro míru přijatelnosti zásahu) může být i to, zda jde o výkon třeba podnikatelské činnosti v soukromém sektoru, anebo o výkon veřejné funkce. V této věci soud navíc výslovně uvádí, že posouzení, zda je široké zveřejnění osobních údajů (ročních příjmů nad určitou výši a jejich příjemců) nezbytné a přiměřené pro zajištění řádného hospodaření s veřejnými zdroji, je úkolem vnitrostátních soudů. Soud tedy nevyloučil zveřejnění platů a jmen příjemců, přestože potvrdil, že požadavek přiměřeného zpracování údajů (článek 6 odst. 1 písm. c) směrnice 95/46/ES) a podmínka zákonného základu či oprávněného zájmu (článek 7 písm. c) a e) směrnice 95/46/ES) pro takové zpracování jsou přímo aplikovatelné před nekompatibilním národním právem.

Jde-li pak o první zmíněný rozsudek, předmětem diskuze není ani tak (ne) možnost poskytnutí informací, ale otázka individualizace a aplikace zásady proporcionality, kdy plošný požadavek na zveřejňování určité kategorie údajů či příjmů určité paušálně vymezené skupiny osob již může být nepřiměřený²¹⁾, bez zohlednění kritérií, jako je doba, po kterou dotčené subjekty dostávaly podpory z veřejných zdrojů, frekvence podpor nebo jejich typ a výše (jak sami autoři uvádějí). Problém tedy není v samotném právu na informace, ale ve způsobu jeho realizace paušalizujícím způsobem. Ten však nenastává při individuálním posuzování každé jedné žádosti o informace dle InfZ.

Obecně je pak třeba upozornit, že rozsudek se týká speciálně aktivního zveřejňování informací na internetu a lze z něj dovodit, že menšinu méně významných informací není nutno aktivně zveřejňovat, *a contrario* však pro informace významné platí opak. Zmíněný verdikt pak především vychází z prvotního předpokladu (presumpce) transparentnosti. Tzn. prvotně se má za to, že posuzované osobní údaje mají být zveřejněny ve všech případech, tj. ať jsou poskytnuté veřejné prostředky velké či malé. Teprve následně se v rámci testu proporcionality posuzuje, zda u malé části z nich neexistuje přeci jen převaha zájmu na ochraně soukro-

²¹⁾ Byť ho zná i české právo: Poskytovatelé dotací jsou povinni zaznamenávat v centrální evidenci dotací a návratných finančních výpomocí, poskytovaných ze státního rozpočtu, údaje o těchto dotacích a návratných finančních výpomocích a o jejich příjemcích. Údaje jsou zveřejňovány na webu Ministerstva financí zde: <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/informacni-systemy/cedr> [online] [cit. 6. 9. 2014]. Na poskytování informací o dotacích Ministerstvu financí se zároveň (logicky) nevztahuje povinnost mlčenlivosti orgánů veřejné správy (§ 18 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů).

mí. Rozsudek zároveň zjevně nepovažuje individuálně posouzené, ale předpisy vyžadované, zveřejnění příjemců veřejných prostředků za mimořádně rizikové, protože například (bod 4. výroku) výslovně prohlašuje použití článku 20 směrnice 95/46/ES o ochraně osobních údajů, podle kterého mají dozorové orgány pravomoc předem určit rizikové operace s osobními údaji a zkontrolovat je před zahájením zpracování, v těchto případech za nepovinné.

Ve stručnosti shrnuto – ani jeden ze zmiňovaných evropských rozsudků neposkytuje podporu pro závěr, že eurokonformní výklad InfZ vylučuje individuální poskytování informací o vydáních veřejných prostředků konkrétním osobám, byť i formou platu.

Konečně *a margo* uvedená argumentace údajně zhoršenou pozicí zaměstnanců veřejného sektoru při vyjednávání o platu se zaměstnavatelem ze sektoru soukromého, zná-li tento výši platu uchazeče, je také poněkud diskutabilní. Jednak s sebou veřejný sektor nese určité nároky a omezení²²⁾, jednak není *a priori* vyloučeno, aby zájemce o práci v soukromém sektoru vyjednal vysoký plat v novém působišti i na základě argumentů a faktorů jiných, než je prosté porovnání předchozího platu (např. že je veřejné správě natolik oddán, že by ji opustil jen při skutečně neodolatelné nabídce, anebo má od jiných zaměstnavatelů ze soukromého sektoru lákavé konkurenční nabídky apod.) a jednak by takto bylo možno argumentovat i u soudců či jakýchkoliv jiných veřejných činitelů, jejichž příjem je znám na základě zákona či z jiných zdrojů. Nedomnívám se, že (soukromý) zájem na hladkém rozvoji privátní kariéry osob opouštějících veřejnou moc je natolik intenzivní, aby převážil nad právem na informace, potažmo nad veřejným zájmem na veřejné kontrole hospodaření s veřejnými prostředky.

Riziko v šíření informací?

Autoři dále namítají, že plněním povinnosti *ex post* zveřejnit jednou již poskytnutou informaci na základě § 5 odst. 3 InfZ prý dochází k nepřiměřenému zásahu do práva na ochranu osobnosti a ochranu osobních údajů, a jde tak o neproporcionální zásah do uvedených práv, pročež musí být odmítnuto.

Tato úvaha je však dle mého názoru chybná. Již při poskytování informace musí být bráno v potaz i to, že poskytnutá informace může být poskytnuta opakovaně, resp. určenému okruhu příjemců, jak sami autoři naznačují, a právě to se snaží zajistit i InfZ. Jinými slovy, již při posuzování možnosti poskytnout informaci je třeba na žádost o ni nahlížet tak, že nebude poskytnuta pouze jedné osobě, ale komukoliv. A jakkoliv je zveřejnění určitého osobního údaje (na základě zákona,

²²⁾ Např. formou konkurenčních doložek, ale třeba i zákonem výslovně formulovaných zákazů působit po odchodu z určitého místa v téže oblasti, kde zaměstnanec předtím získal exkluzivní informace využitelné u konkurence či v soukromém sektoru.

třeba upozornit) *komukoliv* kvalitativně intenzivnějším zásahem do soukromí, stejně tak může šířit poskytnutou informaci i individuální adresát odpovědi na žádost o informaci (ať už jde o „řadového“ občana, novináře či televizní stanici). *Ex lege* uložená povinnost zveřejnit poskytnutou informaci všem, a to způsobem umožňujícím dálkový přístup (byť ji řada povinných subjektů nedodržuje), je tak spíše projevem snahy zajistit možnost opakovaného použití informace a dále i účinné veřejné kontroly. A ve výsledku se intenzita zásahu do soukromí ani nemusí zásadně lišit od případu, kdy poskytnutou informaci přes eventuální nečinnost povinného subjektu stran plnění § 5 odst. 3 InfZ dále šíří sám žadatel o informaci, jak bylo naznačeno. Konečně – kdo ze čtenářů prochází webové stránky všech povinných subjektů a pročítá poskytnuté informace? O zásadní zásah proto většinou nepůjde.

Ústavnost aneb srovnávání nesrovnatelného

Autoři dále odkazují na údajnou protiústavnost ustanovení § 8b InfZ stran zveřejňování údajů o příjmech úředních osob (jakkoliv předtím dovozují, že cit. ust. InfZ na danou otázku nedopadá), a berou si na pomoc závěry ÚS obsažené v nálezu ze dne 20. 12. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 24/11, publikovaného pod č. 43/2012 Sb. Nález se týká zjišťování údajů v telekomunikačním provozu dle § 88a trestního řádu, potažmo ochrany soukromí v uvedeném kontextu.

Zdůrazněny jsou závěry ÚS, že možnost zásahu do soukromí musí být stanovena zákonem s požadavkem přesnosti a zřetelnosti v jeho formulacích, a současně musí být zásah předvídatelný, šetrný a přiměřený a má bránit zneužití poskytovaných údajů, čímž se rozumí stanovení podmínek přístupu a existence účinné kontroly dodržování těchto podmínek. Neurčitost a přílišná obecnost zákona nemůže být dle ÚS nahrazena rozhodovací praxí soudů. Dle autorů pak žádný z těchto požadavků ÚS není v případě poskytování informací o platech naplněn.

V případě této argumentace však myslím jde o zásadní nedorozumění, kdy autoři v nadsázce řečeno míchají hrušky s jablky. Existuje totiž podstatný rozdíl mezi paušálním a nediferencovaným nakládáním s natolik citlivými údaji, jakou jsou záznamy či další data týkající se telekomunikačního provozu (provozní a lokalizační údaje) *kohokoliv* bez rozdílu, tedy s údaji o telekomunikačním provozu, které jsou předmětem telekomunikačního tajemství na jedné straně, a individualizovaným informováním o platech úředních osob placených z veřejných prostředků na straně druhé.

Dále, jak už bylo naznačeno, právo na informace vyplývá přímo z Listiny, lze se jej přímo, bez ohledu na zákonnou úpravu, dovolávat, a nelze ani vyčkávat, zda, kdy nebo jak bude regulováno na zákonné úrovni – v této rovině pak může být omezeno pouze z důvodů formulovaných v Listině, nikoliv „prováděno“ zákonem. Oproti tomu orgány činné v trestním řízení žádné základní právo na údaje

z telekomunikačního provozu nemají. Závěry ÚS byly dále adresovány orgánu veřejné moci, zasahujícímu při naplňování svých úkolů do soukromí občanů – nikoliv občanům jako nositelům základních práv, kteří poptávají informace. Jde tak o podstatně odlišnou problematiku. Konečně skutečnost, že meze střetu mezi osobnostními právy, potažmo ochranou soukromí, a právy či zájmy odlišnými, určuje až judikatura, je myslím také všeobecně známa a akceptována. Jinak ani nelze, nahlédneme-li obecnost ustanovení např. § 11 a násl. „starého“ občanského zákoníku, resp. § 81 a násl. občanského zákoníku nového.

A jak už bylo zdůrazněno, je rozdíl mezi saturací práva na informace stran vydávání veřejných prostředků na příjmy úředních osob podrobovaných ve veřejném zájmu veřejné kontrole, a nakládáním s citlivými osobními údaji z telekomunikačního provozu (intenzitou zásahu do soukromí srovnatelnými s odposlechy, jak poukazuje ÚS), týkajícím se kohokoliv bez rozdílu, pro potřeby orgánů činných v trestním řízení.

Úvahy de lege ferenda a zneužití institutu podjatosti

Závěrem autoři uvažují, jak by bylo možno do budoucna poskytování údajů o platech zaměstnanců veřejné správy lépe upravit. Navrhují především stanovení určité hranice, kdy by se poskytovaly údaje o příjmech, a kdy již nikoliv. Takový návrh však má slabinu v tom, že pestrost různých pracovních zařazení i odlišnost výše příjmů dle zaměstnavatele i regionu je příliš široká na to, aby bylo možno přesnou hranici určit. Zároveň nelze ve specifické situaci vyloučit veřejný zájem na informování i o příjmu hůře placeného úředníka.

Autory je dále ve prospěch (závěrem už zcela) negativního postoje k poskytování informací o platech úředních osob argumentováno i tvrzením, že poskytování individualizovaných informací o platech je v rámci evropských zemí spíše výjimečné, poskytují se prý spíše souhrny a průměry. Konkrétní příklady dotyčných zemí uvedeny nejsou.

Z komparativního pohledu však lze poukázat např. na právní úpravy alespoň dvou ze zemí Rady Evropy, z rozdílných právních kultur, ale zastřešených stejně jako Česká republika stejným Evropským soudem pro lidská práva (tzn. s obdobnými standardy ochrany soukromí, ale i práva na informace), konkrétně na úpravu Slovenska a Velké Británie. Podle § 9 odst. 3 slovenského zákona o slobodě informácií se zpřístupňují mj. i údaje o mzdě, platu nebo platových poměrech a dalších finančních náležitostech přiznaných za výkon funkce nebo za výkon pracovní činnosti, pokud jsou hrazené ze státního rozpočtu nebo z jiného veřejného rozpočtu, a to jde-li (mj.) o představené ve státní službě, vedoucí zaměstnance vykonávající práce ve veřejném zájmu, vedoucí zaměstnance zaměstnavatele, který je orgánem veřejné moci, či o nadřízené ve služebním poměru.

Ve Velké Británii se pak informace o platech veřejných zaměstnanců dokonce zveřejňují on-line²³⁾, přičemž tak lze nalézt mj. údaje o platech vedoucích zaměstnanců, odpovídajících úrovni vedoucích zaměstnanců 2. – 4. úrovně dle českého zákoníku práce, v ročním vyjádření po zaokrouhlení do pásem odstupňovaných po 5.000 librách. Zatímco v právě uvedené členské zemi Rady Evropy jsou tedy dokonce aktivně zveřejňovány údaje o příjmech výše postavených zaměstnanců, v České republice by to dle autorů zřejmě mělo být vyloučeno.²⁴⁾

Nejpodstatnější (a zároveň – alespoň na první pohled – nejzákladnější) argument, který má podpořit závěr o nemožnosti, tentokrát procesní, poskytnutí informací o platu úředníka, stojícího zpravidla ve vedoucí pozici, je poukaz na možnost vyslovení podjatosti všech úředníků, směřuje-li žádost o informace vůči vrcholným představitelům povinného subjektu.

Tento argument, byť vyslovený jakoby mimochodem, však může mít zásadní dopady na poskytování informací o nejvýše postavených úředních osobách toho kterého úřadu. Pro úplnost lze podotknout, že již byl i v praxi použit, jak autoři diskutovaného textu sami potvrdí, a může být obstrukční inspirací i pro další povinné subjekty. Být v případě platů vrcholných úředníků je *prima facie* zřejmé, že právě jich se omezení informační povinnosti konkurujícím právem na ochranu soukromí principiálně netýká, s ohledem na převahu veřejného zájmu na poskytnutí informace. V případě namítnutí podjatosti, jakkoliv půjde o námitku účelovou, totiž mnohdy nebude nikoho, kdo by o žádosti mohl rozhodnout. Zejména tehdy, nelze-li věc ani delegovat jinam, kde informací navíc ani nedisponují (a dožádaný povinný subjekt bude setrvale argumentovat komplexní podjatostí, tzn. že nemůže jakkoliv konat, případně součinnost „natvrdo“ odepře).

Takovýto argument by však rozhodně neměl obstát. Pomiňme okolnost, že podjatostí argumentují úřední osoby ve vztahu k sobě samým zpravidla jen tehdy, když ve věci nechtějí rozhodovat, a jen naprostou menšinu iniciativně hlášené podjatosti tvoří případy, na které institut vyloučení z projednávání věci skutečně dopadá (např. příbuzenské či intimní vztahy s účastníky řízení apod.). Pomiňme i skutečnost, že sezná-li úřední osoba oprávněnost žádosti o poskytnutí informace a zákon i judikatura jí velí informaci poskytnout, neměla by jí v poskytnutí požadované informace jakákoliv podjatost, byť k její vlastní osobě přímo se vztahující, bránit.

²³⁾ Na serveru data.gov.uk, resp. (např.) na webové adrese <http://data.gov.uk/organogram/cabinet-office> [online] [cit. 6. 9. 2014].

²⁴⁾ Pro porovnání situace v dalších zemích pak lze odkázat na materiál Parlamentního institutu „*Přístup veřejnosti k platům vysokých úředníků ve vybraných státech*“ (informační podklad č. 5.324) z prosince 2011 zpracovaný Marií Beranovou a dr. Jindřiškou Syllovou, viz zde: <http://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=77213> [online] [cit. 6. 9. 2014].

Je třeba přiznat, že na první pohled má argument podjatostí, byť je spíše obstrukční, určité *ratio*. Buď je sám úředník předmětem žádosti o informace, anebo se žádost týká jeho nadřízeného, a lze pak alespoň teoreticky předpokládat, že úředník není profesionálem, který postupuje dle zákona, ale nechá se ovlivnit k nezákonnému postupu, buď obavami z reakce nadřízených, nebo přímými pokyny výše postavených úředníků, kteří rozhodují o jeho platu, pracovní náplni, podmínkách výkonu práce atd. Může tak skutečně nastat situace, kdy o žádosti po uplatnění námitky podjatosti nemá, kdo rozhodnout (resp. nemůže rozhodnout nikdo, kdo by mohl informaci sám poskytnout nebo její poskytnutí vymoci).

K celkové paralýze úředního aparátu, aby nebylo možno vůbec rozhodovat, by však nemělo dojít. Správní řád na podobné situace pamatuje např., jde-li o vedoucí ústředních správních úřadů (§ 14 odst. 6 správního řádu). Správní řád předvídá situaci, kdy by v případě podjatosti již nebylo osoby či orgánu, který by mohl rozhodnout, a proto stanovuje, že ustanovení o vyloučení z projednávání věci se v takovém případě nepoužijí. Shodně by *per analogiam* mělo být dle názoru autora postupováno i ve výše nastíněné situaci²⁵⁾. Jinak bychom dospěli k situaci, kdy je zabráněno rozhodnutí o právu účastníka, tedy k odepření spravedlnosti (*denegatio iustitiae*), což je situace v právním státě nepřipustná.

Zároveň, jak opakovaně judikoval nejen NSS, nelze se účinně domáhat aprotace zneužití práva²⁶⁾. Je zřejmé, že námitka podjatosti není uplatněna proto, aby byl účastník řízení chráněn před zaujatostí rozhodující oprávněné úřední osoby, ale z důvodu, že dotčená úřední osoba chce jeho oprávněným zájmům, min. na vydání rozhodnutí přezkoumatelného nadřízeným správním orgánem, potažmo soudem, aktivně bránit. Institut podjatosti je tak (zne)užit ke zcela jiným, a to nelegitimním, účelům, než kterým má sloužit. Na takové zneužití práva (zde nikoliv účastníkem, ale paradoxně správním orgánem prostřednictvím oprávněné úřední osoby), by však neměl být brán zřetel a k námitce by proto nemělo být přihlíženo.

O žádosti o informace proto musí povinný subjekt rozhodnout i přes zmíněnou námitku vyloučení. Pro úplnost dodejme, že pokud by se tak nestalo, lze se po nadřízeném správním orgánu domáhat skrze § 80 správního řádu učinění opatření proti nečinnosti, a pokud není adekvátně reagováno anebo povinný subjekt takové opatření ignoruje, lze se obrátit žalobou na nečinnost na správní soud a po něm požadovat, aby uložil povinnému subjektu povinnost naložit se žádostí

²⁵⁾ Podotkněme, že analogie v procesním právu, byť jde o právo veřejné, je zásadně možná, nevede-li k újmě účastníka řízení.

²⁶⁾ Srovnej přiměřeně např. rozsudek NSS ze dne 4. 5. 2011, č. j. 1 As 27/2011 – 81, č. 2452/2012 Sb. NSS a na něj navazující judikaturu; zároveň přiznejme, že to může být nejen občan, potažmo účastník řízení, ale i orgán veřejné moci, kdo se v zájmu prosazování vlastních cílů pokouší právo zneužít. Aniž by byl důvod vůči němu postupovat méně přísně, než vůči „řadovým občanům“ – spíše naopak.

o informace v souladu s InfZ (tzn. informaci poskytnout, nebo zákonem předvídaným způsobem rozhodnout o odmítnutí žádosti).

De lege ferenda, s ohledem na další (rovněž hojně využívanou) možnost úřední obstrukce, spočívající v opakovaném vydávání nezákonných rozhodnutí psaných ve stále stejném znění či jen s drobnými obměnami, přes opačné stanovisko nadřízeného správního orgánu²⁷⁾, tzv. úřední „ping-pong“, se pak jeví jako nezbytnost zavedení institutu informačního příkazu, resp. vykonatelného rozhodnutí nadřízeného správního orgánu, ukládajícího povinnost poskytnout odpíranou informaci (teoretickou variantu obrácení se na správní soud se žalobou na nečinnost či odvážně přímo žalobou meritorní, poukazující na neúčinnost opravných prostředků, kdy je zákonem i Listinou zaručené právo cestou obstrukcí odpíráno, nelze považovat za uspokojivou).

Pomineme-li již zmíněnou možnost využití opatření proti nečinnosti, tak varianta iniciace mimořádné kontroly ze strany nadřízeného orgánu (v rámci výkonu dozorcích a kontrolních oprávnění), jehož závěry, resp. uložená opatření k nápravě, nejsou fakticky vymahatelná, se nejeví být efektivní. A ani iniciace trestního řízení vůči oprávněným úředním osobám pro podezření ze spáchání trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby dle § 329 trestního zákoníku, jímž lze teoreticky sankcionovat porušování zákona, resp. nerespektování závazného právního názoru nadřízeného správního orgánu (v případě zmíněného „ping-pongu“), také není systémovým řešením. Vedle řady jiných změn, které by mohly přispět k vymahatelnosti práva na informace (ale i k řešení jiných obtíží při aplikaci InfZ), je alespoň institut informačního příkazu, tedy obdoba oprávnění (a zároveň povinnosti) soudu nařídít poskytnutí informace²⁸⁾, zde pak i v rámci správní soustavy, nezbytným minimem, které zákonodárce žadatelům dluží.

Závěr

S ohledem na výše uvedené je myslím zřejmé, že poskytnutí údajů o platech úředních osob, především těch „výše postavených“, nic nebrání, a nerozhodný je (s ohledem na veřejný zájem na veřejné kontrole) i eventuální nesouhlas dotčené úřední osoby s poskytnutím požadované informace. Právo na informace je zaručeno přímo Listinou a není zpochybnitelné ani disputacemi nad jeho provedením v InfZ. Předmětem diskuzí může být nanejvýš šíře tohoto práva, konkretizovaná judikaturou, neboť na zákonné úrovni to zřejmě není beze zbytku možné. Nemělo by naopak docházet k tomu, že i v přehledných a nepochybných přípa-

²⁷⁾ Srovnej postup Magistrátu hl. m. Prahy rozepsaný v tabulce přístupné zde: <http://www.otevrete.cz/novinky/soutez-otvoreno-x-zavreno-prispela-k-ukonceni-rozsahle-obstrukce-585.html> [online] [cit. 6. 9. 2014]; Magistrát hl. m. Prahy přes opakovaná zrušující rozhodnutí Ministerstva vnitra, zavazující jej svým právním názorem, na 12x odmítl žádost o informaci. Poskytl ji až po „vítězství“ v soutěži Otevřeno x Zavřeno pořádané Otevřenou společností, o.p.s.

²⁸⁾ Srovnej § 16 odst. 4 InfZ.

dech bude účelově argumentováno v neprospěch práva na informace, v rozporu min. se správním judikaturou (je to soud, kdo poskytuje závazný výklad zákona) a v rozporu s principem zachování nabytých práv tak, aby bylo zmíněné právo popíráno a odpíráno. Proto byl sepsán i tento text, jako příspěvek k tomu, aby v legitimních, resp. ústavně aprobovatelných, případech, bylo právo na informace, byť v natolik kontroverzní oblasti, již jsou platy úředních osob, naplněno.

Pro úplnost autor dodává, že za legitimní považuje žádost o informace tehdy, má-li skutečně sloužit veřejné kontrole nakládání s veřejnými prostředky, eventuálně rovněž tehdy, pokud se ten který vysoce postavený představitel veřejné správy odmítá řídit zákonem, a coby projev nevůle respektovat právo a judikaturu navenek deklaruje, že informace zkrátka poskytovat nebude. Nelze na druhé straně ani vyloučit, že některé žádosti o informace mohou být projevem závisti, záliby v kverulacích aktivitách či prostředkem msty za údajná příkoří způsobená tou kterou úřední osobou. V reakci na podobné žádosti by však neměl být popřen smysl práva na informace. Za adekvátní odpověď proto nelze považovat restrikce v oblasti práva na informace, ale spíše trpělivé posuzování jednotlivých žádostí, při zachování respektu ke garantovaným ústavním právům. Jak už bylo výše naznačeno, transparentnost a otevřenost se nakonec vyplácí i samotné veřejné správě, ať už snížením nákladů na zbytečné byrokratické „boje“ s občany, nebo zvýšením důvěry u veřejnosti.

Shrnutí:

Text polemizuje s článkem autorů Miroslava Mocka a Pavla Ralause zveřejněném v časopise Správní právo č. 4/2014, zabývajícím se údajnými právními překážkami bránícími v poskytování informací veřejnosti o platech úředních osob. Text se zabývá aktuální judikaturou, působností správních orgánů, účelem ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, zakotvujícím právo na informace o vydávání veřejných prostředků a vztahem informačního zákona k jiným právním předpisům. Dále střetem práva na informace a ochranou soukromí, jakož i tzv. testem proporcionality, evropským rámcem poskytování informací a ochrany osobních údajů, otázkou zveřejňování a šíření informací, ústavností poskytování informací o příjmech úředních osob a konečně možností obstrukčního bránění v přístupu k informacím, zejména skrze námitku podjatosti úřední osoby. Autor vyvrací argumenty odpůrců práva na informace a vyslovuje se pro větší otevřenost veřejné správy vůči občanům.

Summary:

This paper disputes the article written by authors Miroslav Mocek and Pavel Ralaus published in the journal Správní právo („Administrative Law“) No. 4/2014 which concerns alleged legal obstacles preventing from providing with information about salaries of civil servants to the public. This paper deals with recent case

law of courts, competences of administrative bodies, purpose of the Free Access to Information Act provision stipulating right to information concerning expending of public funds and the relation between the Information Act and other legislation. The author also focuses on conflict between right to information and protection of privacy, as well as the so called test of proportionality, European framework of providing information and personal data protection, issue of publication and dissemination of information, the constitutionality of providing information concerning salaries of civil servants and finally, the possibility to obstruct access to information, especially via the plea of the bias of a civil servant. The author disproves arguments of the opponents of right to information and speaks out in favour of greater openness of public administration towards citizens.

X X X

Z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, čj. 8 As 55/2012 – 62 (www.nssoud.cz). Právo na informace. Historické intence. Ústavní konformita. Eurokonformita. Test proporcionality.¹⁾

I. Jádru sporu a dosavadní postup ve věci

[1] Jádrem sporu v projednávané věci je právní otázka, zda a případně za jakých podmínek lze při postupu podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“) odmítnout poskytnutí informace o výši peněžitých plnění poskytovaných zaměstnanci zaměstnavatelem, který je povinným subjektem, v souvislosti s pracovněprávním vztahem, zejména informace o výši jeho platu či odměn poskytovaných za výkon práce. Sporné je, zda uvedenou informaci je povinný subjekt povinen poskytnout vždy, anebo zda v některých případech, a případně v jakých, musí či může její poskytnutí odmítnout pro neproporcionalitu takového zásahu do soukromí zaměstnance.

[5] Krajský soud v odůvodnění předdeslal, že žalovaný své rozhodnutí o odvolání pečlivě odůvodnil. Soud se ovšem s jeho závěry nemohl ztotožnit, protože byl vázán judikaturou Nejvyššího správního soudu. Krajský soud konkrétně poukázal na rozsudek ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155, č. 2109/2010 Sb. NSS, v němž rozšířený senát Nejvyššího správního soudu vyslovil, že na poskytování veřejných prostředků podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se nevztahuje § 10 téhož zákona, který upravuje ochranu důvěrnosti majetkových poměrů. Soud dále zohlednil rozsudek ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, ve kterém Nejvyšší správní soud vymezil pojmy příjemce veřejných prostředků a veřejné prostředky.

¹⁾ Redakce zařazuje podstatné výňatky z uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu za příspěvek Jana Potměšila, který se zabývá shodnou problematikou a který byl přijat k publikaci ještě před vyhlášením tohoto rozhodnutí. Jan Potměšil pracoval svoji argumentaci v dané věci natolik, že ji lze bez rozpaků předložit čtenářům k porovnání.

Zaměstnanec, jehož odměna se vyplácí z veřejného rozpočtu, je příjemcem veřejných prostředků a výši jeho platu nebo odměny lze zveřejnit. Základní osobní údaje o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, se podle Nejvyššího správního soudu poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. Stanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje, jedná se o jejich poskytnutí podle práva, tj. o poskytnutí oprávněné. Podle Nejvyššího správního soudu není nutné posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů individuálně podle všech okolností případu. Krajský soud proto s ohledem na judikatorní závěry Nejvyššího správního soudu uznal důvodnost podané žaloby.

II. Důvody pro postoupení věci rozšířenému senátu a reakce účastníků řízení

II. 1. Právní názor postupujícího senátu

[9] V první řadě osmý senát poukázal na rozhodná ustanovení ústavní povahy a relevantní judikaturu Ústavního soudu. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon. Článek 7 odst. 1 Listiny zaručuje nedotknutelnost osoby a jejího soukromí. Článek 10 odst. 3 Listiny zakotvuje právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Základní právo na ochranu soukromého života lze omezit za účelem ochrany základních práv jiných osob, anebo za účelem ochrany veřejného zájmu, který je v podobě principu či hodnoty obsažen v ústavním pořádku (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 321/06). Zásahy do základního práva musí odrážet specifika každého jednotlivého případu. V případě kolize jednotlivých ústavně garantovaných práv je na místě přistoupit k aplikaci testu proporcionality spočívajícímu v testu vhodnosti, potřebnosti a poměrování (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94).

[10] Právo na ochranu osobních údajů není podle osmého senátu neomezené. Výjimky vymezuje zákon tak, že stanoví kritéria, za kterých lze určité osobní údaje poskytnout. Zákonně zakotvení poskytování informací a ochrany osobních údajů obsahuje zákon o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8b odst. 1 tohoto zákona povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Těmito základními osobními údaji jsou podle § 8b odst. 3 jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Podle § 8a téhož zákona lze osobní údaje poskytnout jen v souladu s předpisy upravujícími jejich ochranu, tj. v souladu se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů. Ustanovení § 8b bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím inkorporováno zákonem č. 61/2006 Sb. v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru. Dle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu bylo jeho účelem „napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto osoby jsou příjemci veřejných prostředků“ (srov. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155, č. 2109/2010 Sb. NSS).

[11] Osmý senát poukázal na to, že Nejvyšší správní soud se otázkou sdělování údajů o výši poskytovaných veřejných prostředků zabýval v rozsudku svého pátého senátu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, ve kterém dospěl k závěru, že zaměstnanec, jemuž je odměna za práci vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Informace o konkrétní odměně takového konkrétního zaměstnance, a to včetně její výše, je proto povinný subjekt povinen poskytnout v rozsahu vymezeném § 8b odst. 3 citovaného zákona.

[12] V uvedeném rozsudku se dále praví, že základní osobní údaje se o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. K možnému střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů se v něm praví, že právo na ochranu osobních údajů není neomezené, neboť podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před „neoprávněným“ shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva. Pátý senát v rozsudku uzavřel, že není třeba posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.

[13] Osmý senát se s uvedenými závěry neztotožňuje. Má naopak za to, že i v případech, kdy je požadovanou informací údaj o výši poskytnuté odměny či prostředků z veřejného rozpočtu, je třeba přistoupit k testu proporcionality, a posoudit tak, zda se poskytnutí základních osobních údajů vymezených v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nedostane do kolize s právem na ochranu osobních údajů dotčeného subjektu. Požaduje-li žadatel informaci o výši poskytnuté odměny, nežádá pouze informaci o částce vydané povinným subjektem z veřejných prostředků, ale současně žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní osoby – příjemce takových prostředků. Povinný subjekt by proto měl být povinen poskytnout informaci o konkrétní výši vydaných veřejných prostředků (platu, odměny) teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při zohlednění konkrétních souvislostí daného případu.

[14] Osmý senát míní, že skutečnost, že § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje „plošnou“ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, neznamená, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. Stejně tak se domnívá, že ani znění § 8b odst. 1 zákona není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných prostředků na ochranu soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3 Listiny. Jinými slovy, ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona.

[15] Podle osmého senátu by podstatou poskytování základních osobních údajů o příjemcích veřejných prostředků neměl být *de facto* ničím nekontrolovatelný a žádnými pravidly neomezený přístup k údajům o výši a podmínkách poskytování veřejných prostředků a k dalším základním osobním údajům dotčených subjektů, kterými jsou ve smyslu rozhod-

nutí pátého senátu jak zaměstnanci veřejné správy, tak i osoby stojící mimo zaměstnanec-ký, služební či obdobný poměr (tj. adresáti různých dotací, subvencí a veřejných zakázek, smluvní strany při uzavření veřejnoprávních či jiných smluv povinným subjektem). Lze mít pochybnosti o tom, zda paušální poskytování informací o odměňování kteréhokoliv zaměst-nance veřejné správy (tj. údaje o měsíčním platu, osobním ohodnocení, příplatcích za vedení, mimořádných odměnách aj.) ve všech situacích naplňuje veřejný zájem na informovanosti o využívání veřejných prostředků.

[16] Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými pro-středky. Jistě i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by podle osmého senátu mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým, a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace.

[17] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, úvahy obdobného druhu neobsahuje. Naopak z něj lze dovodit, že není třeba poměřovat právo na ochranu soukromí s právem na informace. Osmý senát oproti tomu míní, že v případě kolize práva žadatele na informace s právem jiného subjektu na ochranu soukromí je nutno tato vzájemně si konkurující práva poměřit pomocí testu proporcionality. Odchýlit se od závěrů vyslovených v rozsudku pátého senátu však za této situace může pouze rozšířený senát, a proto mu osmý senát věc postoupil k rozhodnutí.

II. 2. Reakce účastníků řízení na právní názor postupujícího senátu

[20] Poukázal²⁾ rovněž na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, konkrétně na rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 9. 11. 2010 ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09 [Volker und Markus Schecke GbR a Hartmut Eifert proti Land Hessen, žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Verwaltungsgericht Wiesbaden (Německo); dále též jen „*Schecke a Eifert*“], jakož i na judikaturu mu předcházející, a sice na rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 5. 2003 ve spojených věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01 [Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk, Wirtschaftskammer Steiermark, Marktgemeinde Kaltenleutgeben, Land Niederösterreich, Österreichische Nationalbank, Stadt Wiener Neustadt, Austrian Airlines, Österreichische Luftverkehrs AG a Christa Neukomm a Joseph Lauer mann proti Österreichischer Rundfunk, žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Verfassungsgerichtshof a Oberster Gerichtshof (Rakousko); dále též jen „*Österreichischer Rundfunk*“].

[23] Konečně poukázal na vztah zákona o svobodném přístupu k informacím a zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Podle stěžovatele skutečnost,

²⁾ Stěžovatel – pozn. red.

že zákon o střetu zájmů nepožaduje po veřejných funkcionářích uvádět v oznámení o příjmech, darech a závazcích informací o výši svého platu, naznačuje, že na poskytování informací o platu by se tím spíše neměl vztahovat § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

[25] Žalobce se k důvodům postoupení věci rozšířenému senátu vyjádřil tak, že v první řadě poukázal na stále přítomné nebezpečí, že pokud bude test proporcionality prováděn, bude mít veřejná správa, jež rozhoduje o poskytnutí údajů o zaměstnancích jí samotné, tendence informace spíše neposkytnout než poskytnout.

[27] Podle § 17 odst. 1 věty první s. ř. s., *(d)ospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu.*

III. 1. 2. Relevantní právní názory vyslovené Nejvyšším správním soudem

[28] V rozsudku ze dne 27. 5. 2011, čj. 5 As 57/2010 – 79, Nejvyšší správní soud vyslovil následující (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„Podle § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím 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. Zákon tedy výslovně stanoví, že výše poskytnutých veřejných prostředků ve spojení se jménem a příjmením osoby, které byly poskytnuty (spolu s dalšími údaji uvedenými v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím), jsou údaji, které povinný subjekt žadateli poskytne. Stěžovateli lze přisvědčit, že odkazy krajského soudu na rozsudky Nejvyššího správního soudu z dřívější doby jsou nepřipadné, neboť tato rozhodnutí vycházela z jiného stavu zákonné úpravy poskytování informací, t. j. ze znění před novelizací provedenou zákonem č. 61/2006 Sb., kterou bylo do zákona o svobodném přístupu k informacím vtčleno právě ust. § 8b. Co do střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů Nejvyšší správní soud konstatuje, že právo na ochranu osobních údajů není neomezené, když [poznámka rozšířeného senátu: v původním textu rozsudku bylo zřejmě na tomto místě omylem vynecháno slovo „podle“] čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním a jiným zneužíváním údajů o své osobě. Stanoví-li pak zákon o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva, t. j. o poskytnutí oprávněné. S ohledem na tyto závěry Nejvyššího správního soudu je nedůvodným stížní bod 2) o nutnosti posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu.“

[29] Osmý senát ve shora přiblíženém předkládacím usnesení uvádí (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„(...) skutečnost, že § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím obsahuje „plošnou“ výjimku z poskytování údajů o příjemcích veřejných prostředků, neznamená, že povinnost poskytovat údaje o příjemcích ostatních veřejných prostředků je v ostatních případech absolutní. (...) ani znění § 8b odst. 1 zákona není schopné bez dalšího zcela popřít právo příjemců veřejných dotací na ochranu

soukromí dle § 8a citovaného zákona, resp. čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Jinými slovy řečeno, ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze bez dalšího považovat za speciální ustanovení, které vylučuje aplikaci § 8a téhož zákona. (...) Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jistě i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto podle předkládajícího senátu mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně zaručených práv před druhým, a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace.“

[30] Vedle pátého a osmého senátu se k otázce posuzování proporcionality při poskytování informace o platech nebo jiných peněžních plněních placených z veřejných prostředků určitým způsobem vyjádřil i čtvrtý senát ve svém rozsudku ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 – 60, a sice v rámci pokynu krajskému soudu ohledně jeho dalšího postupu poté, co Nejvyšší správní soud ke kasační stížnosti povinného subjektu rozsudek krajského soudu zrušil (zvýraznění přidal rozšířený senát):

V dalším řízení se tedy bude krajský soud zabývat aplikací § 8b na posuzovanou žádost stěžovatele o poskytnutí informace ze dne 8. 10. 2008. Přitom vezme v úvahu, že v mezidobí zaujal k výkladu tohoto ustanovení právní názor Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79 (...).

Krajský soud tedy může z tohoto judikátu vycházet a i pro danou věc akceptovat závěr v něm učiněný, podle něhož se musí bezvýjimečně poskytovat informace o odměně za práci u všech zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů a bez ohledu na povahu a výši takové odměny. V dalším řízení však může krajský soud zvážit i možnost odchýlit se od tohoto judikátu s ohledem na skutečnost, že v dané věci dochází ke střetu ústavně zaručených práv na svobodný přístup k informacím a na ochranu osobních údajů a je tak třeba dát na základě testu proporcionality prostor na posouzení, které z těchto ústavních práv má s ohledem na skutkový stav věci přednost. V takovém případě krajský soud vysvětlí, zda provedení testu proporcionality lze dosáhnout ústavně konformním či eurokonformním výkladem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo přímou aplikací ústavní normy, nebo předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky. Při případném provedení testu proporcionality krajský soud uvede, proč dává jednomu ze zmíněných ústavně zaručených práv přednost před druhým. V případě odchýlení se od právního názoru vysloveného v rozsudku (...) č. j. 5 As 57/2010 – 79 je však každopádně krajský soud povinen důkladně objasnit důvody tohoto postupu.

[31] Dalším rozhodnutím, které se zabývalo otázkou proporcionality při poskytování informací o platech nebo jiných peněžních plněních placených z veřejných prostředků, byl rozsudek prvního senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, č. j. 1 As 169/2012 – 38, v němž se uvádí (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„[24] (...) Skutkový základ, na němž v nynější věci posuzuje otázku, zda je nutné poskytnout žalobcem požadované informace, je v zásadě shodný jako ve věci, o níž bylo u zdejšího soudu vedeno

řízení pod sp. zn. 5 As 57/2010. V nynější věci se jedná o výši základního měsíčního platu a odměn tajemnice městského úřadu a vedoucích dvou odborů městského úřadu (odboru životního prostředí a odboru dopravy a správních agend), ve věci sp. zn. 5 As 57/2010 se jednalo o odměny poskytnuté vedoucímu oddělení informačních systémů Magistrátu města Zlína. V obou případech zároveň žadatelé o poskytnutí předmětných informací zdůvodňovali své žádosti tím, že v případech dotčených úředníků panují pochybnosti o tom, zda jsou jim vypláceny odměny z legitimních důvodů.

[25] Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 57/2010 – 79 vyšel z velmi široké koncepce práva na informace o platech a odměnách zaměstnanců veřejné správy, kdy pravidlem je, že takové informace by na základě žádosti podle zákona o svobodném přístupu k informacím měly být poskytnuty, přičemž výjimky z tohoto pravidla představují pouze v zákoně výslovně uvedené případy. Nejvyšší správní soud tedy v zásadě dovodil, že test proporcionality provedl již zákonodárce tím, že v citovaném zákoně stanovil okruh případů, v nichž je třeba poskytovat základní osobní informace o příjemcích veřejných prostředků, respektive taxativním způsobem vymezil výluky z jinak obecně platného pravidla, podle něž je nutno poskytovat základní osobní informace o příjemcích veřejných prostředků. Jestliže příjemce veřejných prostředků, u nějž žadatel žádá o poskytnutí takových informací, do této výluky nespadá, pak je třeba žadateli tyto informace poskytnout. Tato kritéria přitom dotčení zaměstnanci městského úřadu bezpochyby splňují, a tak byl závěr krajského soudu o nutnosti poskytnout žalobcem požadované informace na místě.“

[32] Nejvyšší správní soud se dále proporcionalitou v souvislosti s poskytováním informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím zabýval i v rozsudku prvního senátu ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 As 142/2012 – 32. Po skutkové stránce se sice nejednalo o poskytnutí informací o platu nebo jiném peněžitém plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků, nýbrž o poskytování informace o tom, komu bylo prominuto příslušenství daně (prominutí daně shledal Nejvyšší správní soud poskytnutím veřejných prostředků v rozsudku ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155, č. 2109/2010 Sb. NSS), nicméně okruh právních otázek byl v podstatných rysech stejný jako v nyní řešené věci, a sice zda a za jakých podmínek se má provádět při poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím test proporcionality. Soud k tomu uvedl (zvýraznění přidal rozšířený senát):

„[32] Z dosavadního průběhu věci je zjevné, že mezi stranami není sporu o tom, že prominutí daně či příslušenství daně podle § 55a zákona o správě daní a poplatků je nutno považovat za poskytnutí veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o poskytování informací. Podle odst. 1 tohoto ustanovení povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu stanoveném odst. 3.

[33] Sporné mezi stranami je, zda se povinnost povinného subjektu (zde finančního úřadu) poskytnout základní osobní údaje o osobách, kterým prominul příslušenství daně, vztahuje jak na fyzické, tak právnické osoby (tento postoj zastává žalobce i krajský soud), či pouze na osoby právnické (postoj stěžovatele).

[34] Krajský soud i žalovaný zcela správně vnímají nyní řešený spor v jeho ústavněprávní rovině – dochází zde ke střetu dvou ústavně zaručených práv, tedy práva žalobce na informace (čl. 17 Listiny) s právem jiných osob na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny). Zatímco žalovaný má za to, že v dotčené věci nemůže převážet právo na informace nad právem na ochranu soukromí, krajský soud dospěl k závěru opačnému.

[35] *V situaci, kdy dochází ke konfliktu dvou ústavně zaručených práv, je vždy třeba vážit konkurující si práva s ohledem na konkrétně utvořený skutkový základ a případné omezení jednoho či více z nich je nutné zdůvodnit, zejména za použití testu proporcionality (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, č. 214/1994 Sb., ze dne 21. 3. 2002, sp. zn. III. ÚS 256/01, č. 37/2002 Sb. ÚS; či ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, č. 405/2002 Sb.). Tento test je prováděn ve třech stupních: (1) test vhodnosti, v rámci něhož je hledána odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) test potřebnosti spočívající v porovnání legislativního prostředku omezujícího základní právo nebo svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod; je tedy hledána odpověď na otázku, zda jde ve vztahu k dotčeným základním právům o nejšetrnější z více prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; (3) test poměřování, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv a svobod.*

[36] Krajský soud při provádění testu proporcionality ve velké míře vycházel ze závěrů obsažených v rozsudku OSMPB I (poznámka rozšířeného senátu: jde o rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS).

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu zde dovodil, že existuje silný veřejný zájem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné veřejné kontroly. K naplnění tohoto cíle směřuje ve svém § 8b zákon o svobodném přístupu k informacím (poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků), splňuje tudíž test vhodnosti. Stejně tak je splněn test potřebnosti, neboť není jiného institutu, který by naplnění zmíněného cíle umožňoval. Rozšířený senát prováděl i test poměřování. Konstatoval, že i v případě poskytování veřejných prostředků platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 Listiny a zákona č. 101/2000 Sb., jehož limity jsou definovány v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Zdůraznil, že zákonodárce zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků, povahu poskytovaných veřejných prostředků, postup správního orgánu při jejich poskytování a dospěl k závěru, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, rozhodující je pouze skutečnost, zda se požadovaná informace skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejímu sdělení nebrání vyluka obsažená v § 8b odst. 2.

[37] Nejvyšší správní soud má ve shodě s krajským soudem zato, že rozsudek Soudního dvora nebrání použití závěrů obsažených v rozsudku OSMPB I. Na jedné straně je nutno vnímat skutkové odlišnosti obou případů. Rozsudek *Schecke a Eifert* se zabýval platností čl. 42 bod 8b a čl. 44a nařízení Rady (ES) č. 1290/2005 ze dne 21. června 2005 o financování společné zemědělské politiky, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1437/2007 ze dne 26. listopadu 2007, jakož i nařízení Komise (ES) č. 259/2008 ze dne 18. března 2008, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1290/2005, pokud jde o zveřejňování informací o příjemcích finančních prostředků z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Dospěl k závěru, že zmíněné články jsou neplatné v rozsahu, v němž pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor z EZZF a EZFRV, tato ustanovení vyžadují zveřejňování osobních údajů o všech příjemcích, aniž činí rozdíl podle takových relevantních kritérií, jako je doba, po kterou takové podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typ a výše. Šlo tedy o situaci, kdy příslušné normy evropského práva zavazovaly členské státy k „obecnému zveřejňování“ příjemců prostředků z EZZF a EZFRV (tedy nikoli na základě žádosti), a to na jediné internetové stránce v každém členském státě s nástrojem vyhledávání. V uvedené věci bylo dále podstatné, že částky, které dotčení příjemci dostávají, představují část (často

značnou) jejich příjmů – zveřejnění informací o poskytovaných částkách tak umožňuje třetím osobám činit závěry ohledně jejich celkových příjmů.

[38] Naproti tomu v nyní posuzované věci se nejedná o „obecné zveřejňování“ údajů všech osob, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky, ale o poskytování informací na žádost konkrétního subjektu. Povinný subjekt – tedy finanční úřad – byl v rozhodném období (rok 2010) podle § 1 odst. 1 vyhlášky ministerstva financí č. 299/1993 Sb., kterou se zmocňují územní finanční orgány k promíjení příslušenství daně, oprávněn pouze k promíjení příslušenství daně a současně omezen výší možného prominutí v běžném kalendářním roce (tedy slovy Soudního dvora zde existuje filtr podle typu a výše poskytnutých veřejných prostředků). Podstatné je též, že s ohledem na povahu poskytovaných veřejných prostředků (příslušenství daně v omezené výši) nelze z výše poskytnuté částky usuzovat na celkové majetkové poměry příjemců těchto prostředků. Nadto jsou tyto prostředky poskytovány nahodile, bez známek pravidelnosti, na rozdíl od příspěvků ze shora jmenovaných evropských fondů.

[39] I přes zmíněné skutkové odlišnosti (které jsou však podstatné z hlediska závěrů z nich vyplývajících) se však oba rozsudky vzájemně doplňují, a to zejména v obecných východiscích vztahujících se k řešení kolize práva na informace a práva na ochranu soukromí. Oba judikáty totiž vycházejí z nutnosti provést test proporcionality, přičemž oba rozsudky shodně potvrdily, že je nutno vždy zvažovat zejména povahu poskytovaných veřejných prostředků, tedy z jakého titulu jsou prostředky poskytovány, charakter poskytovaných prostředků a zejména, zda lze na základě informace o výši poskytnuté částky usuzovat na majetkové poměry příjemců veřejných prostředků.

[40] Ve věci souzené Soudním dvorem bylo potvrzeno, že zveřejnění údajů o příjemcích a přesných částkách, které obdrželi, představuje zásah do jejich soukromého života ve smyslu čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie (srov. čl. 58 rozsudku). Soudní dvůr dále uvedl, že je třeba zkoumat, zda je uvedený zásah odůvodněný s ohledem na čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, který připouští, že výkon takových práv, jako jsou práva zakotvená v jejích člancích 7 a 8, může být omezen za předpokladu, že tato omezení jsou stanovena zákonem, respektují podstatu uvedených práv a svobod a, při dodržení zásady proporcionality, jsou nezbytná a skutečně odpovídají cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého.

[41] Při tomto zkoumání dospěl k závěru, že se jedná o zásah „stanovený zákonem“, který ovšem sleduje cíl obecného zájmu uznávaný Uníí (čl. 66 a násl.), tedy zásadu transparentnosti, která umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost. Soudní dvůr tedy jinými slovy konstatoval, že zkoumaná ustanovení splňují test vhodnosti a potřebnosti. Ke stejným závěrům dospěl ve vztahu k poskytování informací podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i rozšířený senát (srov. bod [36] výše).

[42] Ve vztahu k testu poměřování uvedl (ve stěžovatelem dovolávaném čl. 85), že orgány jsou povinny před zveřejněním informací týkajících se fyzických osob poměřit zájem Unie na zajištění transparentnosti jejich kroků a zásah do práv přiznaných články 7 a 8 Listiny základních práv Evropské unie. Cíli transparentnosti nelze přitom přiznat automatickou přednost před právem na ochranu osobních údajů, i když jsou ve hře významné ekonomické zájmy. Dle názoru Nejvyššího správního soudu tento významný závěr není v žádném rozporu se závěry rozšířeného senátu. Nevyplývá z něj totiž nic jiného, než nutnost v rámci provádění testu proporcionality zvažovat (poměřovat) význam obou kolidujících práv, přičemž tyto úvahy musejí vyústit v závěr o tom, které z dotčených práv převládá.

[43] S ohledem na všechny skutkové okolnosti Soudní dvůr v jím řešené věci dospěl k závěru, že příslušné orgány před přijetím posuzovaných předpisů neuvažovaly o způsobech zveřejňování

informací o dotčených příjemcích, které by odpovídaly cíli takového zveřejňování a přitom by představovaly menší zásah do práva těchto příjemců na respektování jejich soukromého života obecně a konkrétně na ochranu jejich osobních údajů, jako je omezení zveřejnění jmenovitých údajů o uvedených příjemcích podle doby, po kterou podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typu a výše.

[44] V rozsudku OSMPB I však k poměření obou kolidujících práv došlo, přičemž rozšířený senát dospěl k závěru, že v případě poskytování veřejných prostředků formou prominutí daně (resp. jejího příslušenství) je třeba dát přednost právu na informace. Závěr Soudního dvora ohledně nerespektování zásady proporcionality se proto v posuzované věci neuplatní.

[45] Krajský soud v napadeném rozsudku dospěl k závěru, že právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je proporcionální ve vztahu k ochraně osobních údajů těchto příjemců. Nejvyšší správní soud má na základě výše uvedeného za to, že tato úvaha je v souladu jak se závěry rozšířeného senátu vyjádřenými v rozsudku OSMPB I, tak se závěry Soudního dvora obsaženými v rozsudku *Schecke a Eifert*.“

[33] Jak je patrné z předchozí citace rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2012, čj. 1 As 142/2012 – 32, tento se významně opírá o závěry vyslovené v rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS. V něm se uvádí (zvýraznění přidal nyní rozšířený senát):

„[13] Rozšířený senát se nejprve zabýval otázkou vzájemného vztahu § 8b a § 10 zákona č. 106/1999 Sb.

[14] Ustanovení § 10 tohoto zákona je dle svého nadpisu určeno k ochraně důvěrnosti majetkových poměrů a konkrétně stanoví, že informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne. V poznámce pod čarou č. 8) jsou pak příkladmo uvedeny odkazy na § 24 daňového řádu, § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, § 24a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky a zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

[15] Poznámky pod čarou sice nemají normativní charakter, mohou však sloužit jako určité vodítko při interpretaci právní normy. Z výše citovaných ustanovení jiných právních předpisů lze dovodit, že za informace, které podléhají obecné výluce z informační povinnosti, je nutno považovat především údaje, které se v průběhu daňového řízení dozvěděl příslušný správce daně o poměrech daňových subjektů, a to jak osobních, tak souvisejících s podnikáním. Obdobně to platí o údajích, které zjistily příslušné orgány sociálního zabezpečení o poplatnících pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zdravotní pojišťovny o plátcích zdravotního pojištění či úřady práce o žadatelích o dávky státní sociální podpory.

[16] Uvedeným ustanovením je od počátku účinnosti zákona č. 106/1999 Sb. realizováno právo fyzických osob na ochranu soukromí a ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě podle čl. 10 odst. 2 a odst. 3 Listiny, provedeného posléze zákonem č. 101/2000 Sb.

[17] Oproti tomu § 8b byl do č. 106/1999 Sb. inkorporován až zákonem č. 61/2006 Sb. s účinností od 22. 3. 2006 v souvislosti s implementací směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru a jeho účelem bylo napomoci odstranit dosavadní pochybnosti, zda povinnost subjektů poskytovat informace o své činnosti se může dotknout i oblasti

osobních údajů třetích osob v případech, kdy tyto osoby jsou příjemci veřejných prostředků. Zde je nutno připomenout, že důvodová zpráva k původnímu znění zákona č. 106/1999 Sb. s uvedenou možností v komentáři k výlukovým ustanovením § 6 až § 11 tohoto zákona počítala, příslušná úprava však v daném zákoně až do zmiňované novely chyběla. Uvedeným ustanovením tak bylo dále konkretizováno právo na informace podle čl. 17 odst. 1 a odst. 5 Listiny.

[18] V současné době tedy § 8b odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb. výslovně ukládá subjektům povinnost sdělit žadatelům osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků v rozsahu jejich jména, příjmení, roku narození, obce, kde mají trvalé bydliště, a dále údaje o výši, účelu a podmínkách pro jejich poskytnutí. I pro tyto případy však platí imperativ ochrany soukromí a ochrany před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním či jiným zneužíváním osobních údajů podle čl. 10 Listiny a zákona č. 101/2000 Sb.; proto i zde má poskytování informací svoje limity, které jsou definovány v § 8b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb. Podle tohoto ustanovení neposkytne povinný subjekt osobní údaje o osobě, která je příjemcem veřejných prostředků v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Legislativce zde opětovně v poznámce pod čarou č. 4c) demonstrativně uvádí některé zákonné úpravy, konkrétně zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, zákon č. 93/1996 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření atd.

[19] Při posuzování vzájemného vztahu obou ustanovení je zřejmé, že účel a smysl každého z nich je odlišný. Zatímco § 10 zákona č. 106/1999 Sb. formuluje obecné výlukové pravidlo sloužící k ochraně údajů o majetkových poměrech třetích osob, na jehož základě nesmí povinný subjekt v této oblasti sdělovat informace, které se dozvěděl během své úřední činnosti (typicky např. údaje z daňových přiznání, z přehledů o příjmech pro účely plateb pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, z dokladů o příjmech pro testované dávky státní sociální podpory apod.), zakotvuje § 8b tohoto zákona primárně povinnost subjektů informovat o výsledcích své činnosti v oblasti poskytování veřejných prostředků, a to včetně vybraných osobních údajů jejich příjemců.

[20] Výluka z informační povinnosti je v druhém případě upravena autonomně, a to v § 8b odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., byť toto ustanovení sleduje obdobný cíl jako obecný § 10 tohoto zákona. Rozdílná míra ochrany zakotvená v obou ustanoveních a v tomto směru poněkud slabší postavení příjemce veřejných prostředků je dáno především zájmem na transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutností jeho účinné veřejné kontroly. Legislativce tak při střetu ústavního práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny a ústavního práva na ochranu soukromí podle čl. 10 odst. 2 a odst. 3 Listiny zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků a sdělení některých jejich osobních údajů v souvislosti s tímto připustil. Ochranu zachoval pouze tam, kde na poskytování informací není dán silný veřejný zájem. Ve výluce se tak ocitla převážně jen nároková plnění z veřejných prostředků, kde nárok vzniká ze zákona a správní orgán nemá prostor k vlastnímu uvážení. Typicky tedy povinný subjekt neposkytuje informace o tom, komu a v jaké výši přiznal dávky důchodového pojištění, dávky státní sociální podpory či dávky pomoci v hmotné nouzi, nebo komu a v jaké výši vyplatil podporu v nezaměstnanosti. Rovněž tak například neposkytuje ve vztahu ke konkrétním osobám údaje o úhradách za úkony lékařské péče, případně údaje o konkrétní výši státní podpory stavebního spoření.

[21] Lze tak uzavřít, že pokud povinný subjekt posuzuje žádost o informace podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., § 10 tohoto zákona se vůbec neuplatní. Rozhodující pro posouzení žádosti bude pouze skutečnost, zda se požadovaná informace skutečně týká poskytování veřejných prostředků a zda jejímu sdělení nebrání výluka obsažená v odstavci 2.“

III. 1. 3. Sporné právní otázky

[34] Z výše citovaných rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou patrné dvě konkurující si linie právních názorů na rozhodné právní otázky:

[35] V rozsudku rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, byl jasně formulován závěr, že pokud se poskytuje informace podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, možnost ji neposkytnout je omezena jen na úzký okruh výluk stanovených v odst. 2 tohoto paragrafu. Z rozsudku rozšířeného senátu lze vyvodit, že úvahu o tom, co u dané skupiny případů (tj. příjemců veřejných prostředků) má přednost, a sice zda právo na informace, anebo právo na ochranu soukromí, učinil již zákonodárce tím, že obecně připustil poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, specifickým způsobem stanovil rozsah poskytování těchto informací a stejně tak specifickým způsobem (v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím) stanovil rozsah výluk z práva na informace v těchto případech. To tedy znamená, že samotný zákonodárce provedl v obecné rovině „test proporcionality“ a vyřešil jej v případě příjemců veřejných prostředků zásadně (až na stanovené výjimky) ve prospěch práva na informace. Rozšířený senát podle všeho neměl pochyb o ústavní konformitě uvedeného rozhodnutí zákonodárce ani o jeho souladu s právem Evropské unie.

[36] Pátý senát se v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, v podstatě implicitně přihlásil k „filosofii“ rozhodnutí rozšířeného senátu, dospěl stručnou úvahou k závěru, že jestliže § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví rozsah a podmínky poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků, není zde prostor k individuálnímu posuzování, zda poskytnout informaci, či nikoli.

[37] K výše uvedenému závěru rozšířeného senátu se přihlásil v zásadě i první senát v rozsudku ze dne 30. 10. 2012, č. j. 1 As 142/2012 – 32. Při vypořádávání se s rozsudkem Soudního dvora ve věci *Schecke a Eifert* však vyslovil některé závěry, které jsou relevantní i pro nyní projednávanou věc a v konkrétní rovině významně zužují abstraktní úvahu vyslovenou rozšířeným senátem v době, kdy ještě zmíněné rozhodnutí Soudního dvora nebylo vydáno. V první řadě tím, že se judikaturou Soudního dvora opírající se o Listinu základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“) zabýval i v případě, že šlo o poskytnutí informací o prominutí příslušenství daně, připustil vnitrostátní aplikovatelnost Listiny EU na případy této povahy, tedy na posuzování souladnosti vnitrostátního zákona o poskytování informací, nikoli aktu Evropské unie (konkrétně nařízení Rady a nařízení Komise), s Listinou EU. Dále zdůraznil skutkové odlišnosti vnitrostátního případu od věcí projednávaných Soudním dvorem, a sice že údaje o subjektech, kterým bylo prominuto příslušenství daně, nejsou podle české úpravy zveřejňovány v podobě „obecného zveřejňování“ příjemců prostředků na jediné internetové stránce s nástrojem vyhledávání a dále že částky prominutého příslušenství, o nichž je poskytnuta informace, zásadně neumožňují třetím osobám činit závěry ohledně celkových příjmů fyzických osob, jimž se dobrodininé prominutí dostalo.

[38] Druhou linii judikatury představuje rozsudek čtvrtého senátu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 – 60, z jehož pokynu krajskému soudu k dalšímu postupu je patrné, že čtvrtým senátem není bez výhrad sdílen závěr o tom, že otázku proporcionality vyřešil na úrovni abstraktní, tedy při formulování podmínek poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků, samotný zákonodárce. Naopak, z názoru čtvrtého senátu vyplývá, že považuje za přinejmenším uvážení hodnou výkladovou alternativu, že poměrování mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí má v každém jednotlivém případě činit správní orgán při rozhodování o poskytnutí informace. Zároveň nastoluje otázku eurokonformity a ústavní konformity § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

[39] Explicitně se pak k této druhé názorové linii přihlásil osmý senát v předkládacím usnesení. Z odůvodnění usnesení lze soudit, jakkoli to výslovně není takto řečeno, že osmý senát popírá závěr rozšířeného senátu o tom, že střet výše uvedených konkurujících si práv vyřešil zákonodárce upřednostněním jednoho z nich. Naopak, osmý senát se hlásí k tezi, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nelze chápat jako *lex specialis* ve vztahu k § 8a tohoto zákona, podle něhož *(i) informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*. Osmý senát tedy zřejmě má za to, že poměrování konkurujících si základních práv je nutno provádět v každém jednotlivém případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, přičemž za klíčové kritérium tohoto poměrování patrně považuje intenzitu veřejného zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky v konkrétním případě.

[40] Z výše uvedeného přehledu je patrná existence dvou konkurujících si náhledů na rozhodnou právní otázku.. Pravomoc rozšířeného senátu k rozhodnutí je tedy dána.

III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

III. 2. 1. Rozhodná právní úprava a její obsah

[41] V projednávané věci jde o střet dvou základních práv podle Listiny, a sice práva na informace podle čl. 17 Listiny a práva na ochranu lidské důstojnosti a soukromí podle čl. 10 Listiny.

[42] Podle čl. 17 odst. 1 Listiny *(s)voloba projevu a právo na informace jsou zaručeny*. Podle jeho odst. 2 *(k)aždý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu*. Podle odst. 4 *(s)volobdu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*. Podle odst. 5 pak *(s)tátní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon*. I právo na informace, a nejen svoboda projevu, je obecně považováno za subjektivní základní právo, nikoli pouze za ústavní hodnotu, jež má být objektivním právem chráněna a podporována (viz např. nálezy Ústavního soudu

ze dne 16. 1. 2003, sp. zn. III. ÚS 671/02, ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10 aj.).

[43] Podle čl. 10 odst. 1 Listiny *(k)aždý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno*. Podle odst. 2 *(k)aždý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života*. Podle odst. 3 pak *(k)aždý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě*.

[44] Doplňme, že podle čl. 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8 (vyhlášena pod č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“) *(k)aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence*. Podle odst. 2 *(s)tátní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*.

[45] Na úrovni „jednoduchého“ práva je jedním ze zákonů, které provádějí ústavně zaručené základní právo na informace, zákon o svobodném přístupu k informacím. Pro projednávanou věc je rozhodné, že po novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále označován jen jako „zákon č. 61/2006 Sb.“), byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vedle dalších změn přidána nová ustanovení § 8a a § 8b, která znějí:

„§ 8a

Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu^{4a)}.

§ 8b

Příjemci veřejných prostředků

(1) Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje^{4b)} o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území^{4c)}.

(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.

4a) Například § 11 až 16 občanského zákoníku, § 5 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů.

4b) § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.

4c) Například zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 12/2001 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů (zákon o státní pomoci při obnově území).“

[46] I nadále nezměněn zůstal (po novelizaci provedené zákonem č. 61/2006 Sb.) součástí zákona o svobodném přístupu k informacím jeho § 10, který zní:

„§ 10

Ochrana důvěrnosti majetkových poměrů

Informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení⁹⁾ povinný subjekt podle tohoto zákona neposkytne.

8) Například § 24 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, § 23 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na všeobecné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů, § 14 zákona č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, § 24a zákona č. 551/1991 Sb., o Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů.“

[47] Již ze samotné systematiky a znění výše citovaných ustanovení zákona je patrné, že právní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků je relativně samostatná a komplexní. Ustanovení § 8b odst. 1 svojí nepodmíněnou dikcí (užitím slova „poskytne“ v rozkazovacím významu) naznačuje, že pro úvahu povinného subjektu, zda poskytnout informace o příjemcích veřejných prostředků, anebo ne, jsou-li splněny dále zákonem stanovené podmínky, není zásadně místo. Tyto podmínky jsou dány výčtem případů, v nichž se informace o příjemcích veřejných prostředků neposkytují (§ 8b odst. 2 zákona), z něhož *a contrario* plyne, že v ostatních případech se poskytují. Dále jsou dány zvláštním pravidlem o zúženém věcném rozsahu poskytnutých údajů (§ 8b odst. 3), které má zaručit, že osobní údaje o příjemci veřejných prostředků se žadateli o informaci poskytnou jen v takové míře, o níž zákonodárce usoudil, že vhodně vyvažuje zájem na poskytnutí informace a zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována.

[48] Ustanovení § 8a a § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím jsou oproti tomu ve vztahu k § 8b pro účely okruhů otázek, na něž se tyto dva paragrafy vztahují, ustanoveními obecné povahy, použitelnými toliko subsidiárně, tedy v rozsahu, v jakém § 8b neobsahuje zvláštní úpravu. Dlužno připomenout, že § 8a se vztahuje na *informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje*, zatímco § 10 se vztahuje na *informace o majetkových poměrech osoby* získané specifickým způsobem, a sice na základě zákonů o veřejnoprávních platebních povinnostech a sociálním zabezpečení.

[49] Relevantní není ani argument opřený o zákon o střetu zájmů a poukazující na to, že skutečnost, že tento zákon nepožaduje po veřejných funkcionářích uvádět v oznámení o příjmech, darech a závazcích informací o výši svého platu, naznačuje, že na poskytování informací o platu by se tím spíše neměl vztahovat § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Nic takového ze vzájemného vztahu obou zákonů neplyne. Zákon o střetu zájmů má v první řadě užší okruh osob, na něž dopadá povinnost podávat určité informace formou oznámení o příjmech, darech a závazcích; jde pouze o veřejné funkcionáře definované pro účely zákona o střetu zájmů v § 2, zatímco § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje na všechny osoby, jimž jsou vypláceny platy či mzdy z veřejných prostředků. Dále má zákon o střetu zájmů jiný účel než § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Účelem zákona o střetu zájmů je prostřednictvím informačních povinností veřejných funkcionářů bránit střetu jejich soukromých zájmů se zájmem veřejným. Účelem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je poskytnout informace veřejnosti o tom, komu jsou poskytovány veřejné prostředky a v jaké míře, i v případech, kdy otázka případného střetu zájmů nevystává, tedy bez ohledu na postavení příjemce veřejných prostředků, čítaje v to i zaměstnance vypláceného z veřejných prostředků, v hierarchii systému veřejné správy a bez ohledu na jeho kompetence, specializaci, způsob ustanovování i náplň práce.

[50] Navíc je rozdílný i mechanismus poskytování informací podle zákona o střetu zájmů na straně jedné a zákona o svobodném přístupu k informacím na straně druhé – podle prvního z nich se informace poskytují preventivně, bez výjimky a v zákonem stanoveném standardizovaném rozsahu a poskytují se předem zákonem určenému evidenčnímu orgánu (§ 13, § 14 zákona o střetu zájmů), u něhož jsou uloženy a připraveny k případnému nahlédnutí veřejností a eventuálnímu dalšímu zpracování takto evidovaných údajů (§ 13 odst. 2 a násl. zákona o střetu zájmů). Naproti tomu podle druhého z nich až na výjimky (§ 5 odst. 1 až 3 zákona o svobodném přístupu k informacím) to, zda informace vůbec bude poskytnuta, závisí pouze na okolnosti na vůli zákonodárce nezávislé, a sice na tom, zda takovou informaci žadatel vůbec bude požadovat.

[51] Jakkoli tedy jak zákon o střetu zájmů, tak zákon o svobodném přístupu k informacím mají v obecné rovině shodný účel, jímž je posílení transparency veřejné sféry, v konkrétní rovině se jejich předměty úpravy vzájemně nikterak neovlivňují a existují zásadně vedle sebe a nezávisle na sobě. Základní právo podle čl. 17 odst. 2 Listiny a ústavní povinnost veřejné moci podle jeho odst. 5 jsou „jednoduchým“ právem uskutečňovány prostřednictvím celé řady zákonů, které jsou často aplikovatelné paralelně, a jen někdy jeden vylučuje aplikaci jiného. K provedení Listiny jsou použity různé způsoby naplnění ústavních cílů, zejména různé typy procedur, metod zveřejňování informací apod., jež odpovídají jednotlivým dílčím účelům, kvůli nimž je na tom kterém úseku fungování veřejné moci právo na informace zajištěno. Za splnění příslušných zákonných podmínek mohou proto být v tom rozsahu, v jakém to ta která z obou úprav umožňuje, informace o konkrétním zaměstnanci spadajícím do rozsahu působnosti obou zákonů poskytovány a čerpány podle obou z nich.

[52] Ve shodě s tím, k čemu dospěl rozšířený senát již v rozsudku ze dne 1 . 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, lze tedy shrnout, že samotné znění a systema-

tika zákona nedává možnost, aby v případě poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků bylo v každém jednotlivém případě poměřováno, zda a v jaké míře má převážít zájem na poskytnutí informace, anebo zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. Úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv zde vyřešil již samotný zákonodárce tím, že paušálně upřednostnil právo na informace o příjemcích veřejných prostředků, ovšem s tím, že zájem na ochraně soukromí těch, o nichž je informace poskytována, zohlednil vyloučením některých okruhů informací z režimu poskytování a stanovením omezeného věcného rozsahu poskytnutých informací v případech, kdy informace poskytnuty být mají.

III. 2. 1. 2. *Intence historického zákonodárce*

[53] Ani v intenci historického zákonodárce nelze najít důvody pro odlišný výklad. Původní záměr vlády jako navrhovatele návrhu zákona, který byl posléze přijat a vyhlášen jako zákon č. 61/2006 Sb., sice nesměřoval k tomu, aby byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena relativně samostatná a komplexní úprava poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků. Vládní návrh (viz sněmovní tisk 991/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2006, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz) nic takového neobsahuje, zejména neobsahuje návrhy ustanovení obdobných těm, která byla do zákona o svobodném přístupu k informacím vtělena jako jeho nynější § 8a a § 8b.

[54] Nicméně v průběhu projednávání v Poslanecké sněmovně byly cestou pozměňovacího návrhu výboru pro vědu, vzdělání, kulturu, mládež a tělovýchovu schváleného jako usnesení č. 291 ze 47. schůze tohoto výboru ze dne 14. září 2005 (sněmovní tisk 991/1, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2006, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz) § 8a a § 8b do zákona o svobodném přístupu k informacím přidány.

K představě, kterou měl historický zákonodárce o tom, jak má být nově přidané ustanovení vykládáno, zejména zda má povinná osoba v každém jednotlivém případě posuzovat, zda informace o příjemci veřejných prostředků poskytne, anebo nikoli, nelze ve veřejně dostupných zdrojích o průběhu legislativního procesu ničeho relevantního dohledat.

[55] Lze usuzovat, že předobrazem pozměňovacího návrhu zmíněného sněmovního výboru byla určitá pasáž z neschváleného senátního návrhu zákona, kterým se mění zákon o svobodném přístupu k informacím (viz sněmovní tisk 9/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2006, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz). V senátním návrhu zákona bylo příslušné ustanovení zařazeno jako § 8a a jeho znění bylo, včetně nadpisu a poznámek pod čarou, doslova shodné s nynějším platným a účinným zněním § 8b, ovšem s jedinou výjimkou – v odst. 1 uvedeného paragrafu senátního návrhu zákona byla oproti nynějšímu znění za větou první („*Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje²⁰⁰ o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*“) také věta druhá, která zněla: „*Poskytnuté veřejné prostředky jsou zejména majetek, jakož i oprávnění, sleva, prominutí anebo jiný majetkový prospěch ve vztahu k veřejným prostředkům.*“

[56] Demonstrativní výčet ve větě druhé charakterizující, co vše se má rozumět pod pojmem „veřejné prostředky“, naznačuje, že navrhovatel neschváleného senátního návrhu zákona si pod tímto pojmem představoval zejména vztahy, jimiž je určité osobě poskytována majetková výhoda vedoucí k majetkovému prospěchu v nejširším slova smyslu, zřejmě bez omezení na výhody veřejnoprávní povahy (neb zmíněna je i sleva jako institut primárně soukromoprávní, spočívající ve sjednání či jednostranném poskytnutí nižší než běžné kupní ceny, ceny za službu či ceny za jiné plnění). Je však sporné, zda si historický navrhovatel uvědomoval, že podobný charakter má i poskytnutí platu, odměny či případných jiných peněžních plnění zaměstnavatelem zaměstnanci z titulu pracovněprávního poměru či služebního vztahu.

[57] Nicméně vzhledem k tomu, že druhá věta z § 8a odst. 1 senátního návrhu zákona nebyla do § 8b odst. 1 schváleného znění novelizovaného zákona o svobodném přístupu k informacím přejata, lze pouze spekulovat, do jaké míry se původní představy tvůrců senátního návrhu zákona „přelily“ i do představ historického zákonodárce vyústivších ve schválení zákona č. 61/2006 Sb.

[58] Ze samotné důvodové zprávy k § 8a senátního návrhu zákona k věcnému rozsahu pojmu veřejných prostředků nelze nic použitelného zjistit. Lze však usoudit, že v intenci navrhovatele mělo být ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím týkající se poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků souborem pravidel zvláštním k pravidlům zakotveným v zákoně č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů. Rovněž záměrem navrhovatele senátního návrhu zákona bylo obecně, tj. pro všechny případy, na něž dopadne ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků, upřednostnit právo na informace před právem na ochranu soukromí s tím, že ochrana soukromí je zajištěna výlukami z poskytování informací v některých případech a omezeným věcným rozsahem poskytovaných informací v případech, kdy jsou poskytovány. Svědčí o tom následující pasáže ze zvláštní části důvodové zprávy k senátnímu návrhu zákona [viz sněmovní tisk 9/0, část 1/4, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 4. volební období, 2002–2006, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz, důvodová zpráva k návrhu zákona, zvláštní část, k čl. I bod 7 (§ 8a)] (zvýraznění provedl rozšířený senát):

„Dosavadní znění již umožňuje přístup k informacím o poskytování veřejných prostředků obchodním právníckým osobám, a to včetně limitovaného překročení ochrany obchodního tajemství (§ 9 odst. 2 zákona). Protože příjemcem takovýchto prostředků jsou často též fyzické osoby, u nichž není ochrana dána obchodním tajemstvím, ale ochranou osobních údajů, navrhuje se nově upravit i přístup ke stejné limitované rozsahu těchto informací v případě fyzických osob – příjemců veřejných prostředků. Vychází se z principu, že veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostředky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo. Tato úprava se však výslovně nevztahuje na oblast, kde jsou fyzické osoby příjemci veřejných prostředků nikoli čistě „ze své vůle“, ale z důvodů své sociální a obdobné situace. Ve vztahu k zákonu o ochraně osobních údajů nejde o nepřímou novelizaci, protože zákon o ochraně osobních údajů sám předjímá takovýto postup,

kdy zvláštní zákon stanoví okruh zpracování osobních údajů (včetně poskytování a zveřejňování), ke kterému není třeba souhlas dotčené osoby.“

[59] Rozšířeným senátem zvýrazněné pasáže důvodové zprávy rovněž naznačují, že záměrem neschváleného senátního návrhu zákona bylo postihnout široký okruh nejrůznějších plnění státu směrem k fyzickým osobám poskytovaných tak či onak na základě vlastního projevu vůle toho, komu je poskytováno, a vyloučit v těchto případech poskytování informací jen tehdy, existují-li specifické důvody pro zvýšenou ochranu soukromí (sociální, zdravotní a podobné důvody poskytování veřejných prostředků). Je patrné, že cílem nebylo postihnout pouze plnění čistě jednostranné (striktně „dotační“ či „darovací“) povahy, nýbrž i případy, kdy plnění z veřejných prostředků je podmíněno určitým plněním či jednáním ze strany toho, komu jsou veřejné prostředky poskytovány. Je ovšem nejasné, zda si navrhovatel v tomto kontextu uvědomoval, že také plat zaměstnanců placených z veřejných prostředků je poskytován na základě projevu vůle zaměstnance spočívajícího v uzavření pracovního poměru nebo jiného obdobného výslovného či konkludentního projevu vůle zakládajícího vztah zaměstnance (pracovníka, funkcionáře, osoby ve služebním poměru apod.) k povinnému subjektu, a zda tedy úmyslem navrhovatele bylo zahrnout do skupiny osob, o nichž se budou informace o jejich platech poskytovat, také zaměstnance povinných subjektů, jsou-li placeni z veřejných prostředků.

[60] Lze tedy shrnout, že intence samotného historického zákonodárce schválivšího zákon č. 61/2006 Sb. je ve vztahu k otázce, zda úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv v případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků řeší již samotný zákonodárce, anebo zda ponechává prostor povinné osobě, aby tuto úvahu činila v každém jednotlivém případě sama, nejasná. Nepřímo však lze soudit, pokud bude za inspirační zdroj historického zákonodárce ve vztahu ke schválenému § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím považován neschválený senátní návrh zákona o změně zákona o svobodném přístupu k informacím (konkrétně návrh na nový § 8a), že historický zákonodárce neměl v úmyslu prostor k poměřování konkurujících si práv v individuálních případech poskytnout, naopak, měl ambici sám o tomto střetu normovat a střet vyřešit v rovině abstraktního pravidla chování plynoucího z textu zákona a ze vztahu jeho jednotlivých ustanovení.

[61] Po vydání rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, právní názor tam vyslovený exekutivní praxe v jeho základu přijala, ovšem s jistými modifikacemi. Ministerstvo vnitra vydalo společně s Úřadem pro ochranu osobních údajů dne 2. 9. 2011 *Metodické doporučení k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím* (dostupné na <http://www.uoou.cz/files/Metodika.pdf>, stav internetové stránky ke dni vydání rozsudku rozšířeného senátu), v němž sice respektovalo závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že se ustanovení § 8b zákona vztahuje i na poskytování informací o platech a odměnách v orgánech veřejné moci, s ohledem na judikaturu Ústavního soudu k případům kolize dvou ústavních práv (práva na informace a práva na ochranu osobních údajů) a dále též s ohledem na judikaturu Soudního dvora vztahující se k ochraně osobních údajů však požadovalo pro posuzování typových případů aplikovat test proporcionality.

[62] Ohledně samotné otázky, zda se ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím vztahuje konkrétně na platy zaměstnanců, pokud jsou placeny z veřejných prostředků, je naopak záměr historického zákonodárce nyní již zřejmý. Jakkoli ji v době přijetí zákona č. 61/2006 Sb. za takovou nelze považovat, navazující činností zákonodárce samotného byla totiž vyjasněna několik let po přijetí uvedené úpravy. Je nutno zdůraznit, že se tak stalo bezprostředně poté, co Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, vyjádřil jednoznačný právní názor, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje i na informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků. Intence zákonodárce se stala zjevnou v rámci projednávání vládního návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě (viz sněmovní tisk 408/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010–2013, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz). Návrh zákona byl vládou předložen Poslanecké sněmovně dne 30. 6. 2011 (viz tamtéž). Součástí vládního návrhu byla též část dvacátá čtvrtá, která měla změnit zákon o svobodném přístupu k informacím, konkrétně dikci § 8b odst. 2 tohoto zákona, a to tak, že by bývalo znělo: „(2) *Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.*“.

[63] Záměrem vlády jako navrhovatele bylo vyloučit dopad § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím na platy, odměny další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů, a tedy znemožnit poskytování informací o nich podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Důvodová zpráva k návrhu zákona je nanejvýš stručná a jeho jednotlivé části nerozebírá, takže se explicitně nevyjadřuje ani ke smyslu a účelu navrhované novelizace § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím; nově navrhované znění je nicméně po obsahové stránce jednoznačné. Dalším vodítkem, že jde o reakci na výše zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu, je i skutečnost, že vládní návrh byl v tomto znění podán bezprostředně po vydání zmíněného rozsudku. Konečně posledním vodítkem ohledně záměru vlády je, že vláda v novém znění § 8b navrhla dvě obsahové změny: První změnou byla terminologická úprava navazující na vlastní návrh zákona o zdravotních službách – dosud užívaný pojem „zdravotní péče“ měl být nahrazen pojmem „zdravotních služeb“ zaváděným navrhovaným zákonem o zdravotních službách [k tomu viz vládní návrh zákona o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), sněmovní tisk 405/0, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010–2013, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz, zejm. jeho navrhovaný § 2 odst. 2 obsahující legální definici zdravotnických služeb]. Druhou obsahovou změnou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, která s návrhem zákona o zdravotních službách ani dvěma dalšími s ním souvisejícími návrhy zákonů zjevně neměla po obsahové stránce nic společného, pak bylo vyloučení použitelnosti uvedeného paragrafu na platy, odměny a další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů. Je tedy zjevné, že vláda jako navrhovatel využila vládní návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnic-

ké záchranné službě, jako nosič pro obsahovou změnu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, která nesouvisela s navrhovanou komplexní právní úpravou v oblasti zdravotnictví, nýbrž se snažila reagovat na nejnovější judikaturu Nejvyššího správního soudu týkající se poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaných z veřejných rozpočtů.

[64] V průběhu projednávání návrhu zákona byla ovšem výše popsaná snaha vlády Poslaneckou sněmovnou odmítnuta. Součástí komplexního pozměňovacího návrhu výboru pro zdravotnictví byl i návrh omezit změnu v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím na terminologické přizpůsobení nové komplexní zdravotnické zákonné úpravě a nezávadět výluku použitelnosti uvedeného paragrafu na platy, odměny a další obdobná plnění poskytovaná z veřejných rozpočtů (viz Pozměňovací a jiné návrhy k vládnímu návrhu na vydání zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě, sněmovní tisk 408/3, Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky, 6. volební období, 2010–2013, dostupný v digitálním repozitáři na www.psp.cz, část B, konkrétně B.5.). Tento pozměňovací návrh byl Poslaneckou sněmovnou na její 22. schůzi dne 7. 9. 2011 přijat a návrh zákona byl přijat ve znění takto schválených pozměňovacích návrhů. Dodejme, že obsahově shodný návrh jako pozměňovací návrh výboru pro zdravotnictví B.5. byl podán i výborem pro obranu a bezpečnost (viz tamtéž, část A., konkrétně A.1.), avšak po schválení komplexního pozměňovacího návrhu výboru pro zdravotnictví se stal nehlasovatelným, neboť jeho schválením jím byl „pohlcen“. Z uvedeného je zjevné, že Poslanecká sněmovna se neztotožnila se záměrem vlády přidat do zákona o svobodném přístupu k informacím výslovnou výluku poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaných z veřejných rozpočtů. Lze tedy mít za to, že zákonodárce při vědomí existence stávající dikce § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i judikatury Nejvyššího správního soudu, která byla bezprostředně před jeho rozhodováním k uvedenému ustanovení vydána, neshledal, že je důvodu zákon měnit a dosavadní zákonnou úpravu ani její výklad korigovat. Pozměňovací návrhy obou výborů jednoznačně směřovaly k odmítnutí restrikce práva na svobodný přístup k informacím navržené vládou, nikoli k tomu, že by toto právo v oblasti platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů pouze modifikovaly, např. zúžily na vymezený okruh osob. Je tedy zřejmé, že přinejmenším od tohoto okamžiku historický zákonodárce ponechal v právním řádu úpravu obsaženou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím s vědomím, že se vztahuje i na příjemce veřejných prostředků, kteří tyto prostředky dostávají formou platů, odměn a dalších obdobných plnění z veřejných rozpočtů, a to na všechny takové příjemce bez jakéhokoli omezení.

III. 2. 1. 3. Objektivní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[65] Již z toho, co bylo uvedeno doposud v úvahách věnovaných znění, systematice a historii vzniku § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, lze v mnoha ohledech dovodit, jaký je jeho objektivní smysl a účel. Je jím v první řadě kontrola veřejné moci prostřednictvím možnosti získat informace o nejrůznějších okolnostech jejího fungování v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.

[66] Je notorií, že moderní stát hospodáří s velkým množstvím peněz a že veřejnými rozpočty v podmínkách vyspělých států Evropy, k nimž náleží i Česká republika, prochází téměř polovina hrubého domácího produktu. Tyto prostředky jsou přerozdělovány a vydávány na nejrůznější účely, od důchodů a jiných sociálních výdajů přes veřejné zakázky, nejrůznější dotace a subvence až po platy zaměstnanců veřejného sektoru a provozní výdaje. Veřejný zájem na tom, aby přerozdělované prostředky byly vynakládány v souladu s účelem, na který byly určeny, je za této situace značný a stejně tak je mimořádně složité toho dosáhnout vzhledem k rozsahu a komplikovanosti procedur, kterými je přerozdělování uskutečňováno. Vedle kontroly prostřednictvím k tomu určených orgánů veřejné moci se proto nabízí i přímá kontrola jednotlivci na základě jejich zájmu o nejrůznější otázky spojené s fungováním veřejné moci. Hlavní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy dát procesní prostředek k tomu, aby se každý jednotlivec mohl v míře, v jaké se pro to rozhodne, podílet na kontrole hospodaření veřejné moci tím, že se informuje, jakým způsobem vynakládá veřejná moc prostředky v oblasti, která tazatele zajímá.

[67] Historie poskytuje řadu příkladů pro tezi, že každá moc, i demokratická, korumpuje, a že čím méně je kontrolována, tím větší je nebezpečí jejího zneužití. Kontrola veřejné moci prostřednictvím takových institutů, jako je § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, má řadu výhod, které ve svém souhrnu významně brání zneužívání veřejné moci a posilují demokratickou legitimitu politického systému.

[68] V první řadě se za pomoci tohoto institutu na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na „my“ a „oni“ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.

[69] Dalším účelem je, že zjištění získaná prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím mohou sloužit k účinné sebereflexi veřejné moci. Naznačují-li tato zjištění, že veřejná moc hospodařila způsobem, který je nezákonný, nevhodný, nemravný, nerozumný či v jiných ohledech nepatřičný, může to vyvolat reakci veřejnosti či příslušných orgánů a v důsledku toho i patřičnou korekci v chování veřejné moci.

[70] Konečně nelze podcenit ani preventivní účinek zákona o svobodném přístupu k informacím. Samotná skutečnost, že veřejná moc může být vystavena dotazům z řad veřejnosti, které je povinna zodpovědět, ji zpravidla povede k tomu, aby se chovala řádněji, než kdyby se veřejné kontroly nemusela obávat.

[71] Je nepochybné, že veřejná kontrola může mít za specifických podmínek i dočasně negativní dopady, zejména proto, že „nebezpečí“, že budou dotazováni na smysl a účelnost své činnosti, může některé jednotlivce pracující pro veřejnou moc vést k alibismu, formalismu a jednání na efekt, nikoli pro obecné dobro. Stejně tak je představitelné, že masové

zneužívání institutů zákona o svobodném přístupu k informacím může ve specifických případech vést k ojedinělým poruchám při výkonu veřejné moci a k dočasné paralýze povinných subjektů. Náklady těchto negativ i pravděpodobnost, že a v jaké míře se objeví, lze stěží kvantifikovat; nezbyvá než na základě historických poznatků o fungování ústavních a politických systémů a obecné lidské zkušenosti věřit, že pozitiva veřejné kontroly výrazně převažují nad negativy.

[72] Pro projednávanou věc mají výše uvedené obecné úvahy ten význam, že vytvářejí rámec obecných interpretačních pravidel zákona o svobodném přístupu k informacím a v rámci něho i pravidel pro interpretaci § 8b tohoto zákona. Lze-li kontrolu nakládání veřejnými prostředky prostřednictvím dotazů jednotlivců považovat za vhodný a účinný nástroj kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, posilující legitimitu politického systému, pak je nutno příslušná ustanovení uvedeného zákona vykládat tak, aby jimi byla tato kontrola v potřebné míře umožněna. To znamená, že ustanovení, kterými jsou definovány meze práva na informace, je třeba v pochybnostech vykládat tak, aby kontrolu umožňovala, a nikoli jí bránila. Naopak, odeprít právo obdržet informaci o příjemci veřejných prostředků lze jen v případě, že z příslušných ustanovení zákona je zřejmé, že informace být poskytnuta nemá. Uvedený výklad ostatně poskytuje i patřičnou míru právní jistoty adresátům práva, ať již povinným subjektům nebo žadatelům, neboť jim předem přinejmenším napovídá, jak mají být příslušná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím vykládána.

[73] K samotnému pojmu veřejných prostředků lze odkázat na rozsudek rozšířeného senátu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155, Sb. NSS č. 2109/2010, bod 23, od něhož není důvodu se odchýlit. Je přitom nepochybné, že zaměstnanci orgánů veřejné moci a řady dalších povinných subjektů jsou placeni z veřejných prostředků, jsou-li placeni typicky z daní. Zaměstnance placené z veřejných prostředků je nutno považovat za „příjemce“ veřejných prostředků, neboť prostředky dostávají jako odměnu za práci, kterou pro poskytovatele prostředků vykonávají. Stejně tak je za příjemce veřejných prostředků třeba považovat i jakékoli jiné osoby placené za svoji činnost nejrůznější povahy z veřejných prostředků, ať již je právním důvodem jejich odměny jakýkoli soukromoprávní titul (např. dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, příkazní smlouvy, licenční a podobné smlouvy, smlouvy o dílo, nejrůznější inominátní smlouvy aj.). Na tomto závěru nic nemění ani soukromoprávní povaha jejich právního vztahu se zaměstnavatelem. Ze znění ani z účelu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím totiž nelze dovodit, že by se vztahoval pouze na určité právní tituly poskytování veřejných prostředků, např. pouze na tituly veřejnoprávní (že se samozřejmě vztahuje i na ně, např. na služební poměry či výkon placených veřejných funkcí, není třeba důkladněji argumentovat, neb to již na první pohled plyne z argumentu *a fortiori*). Pokud by tomu tak mělo být, muselo by to v zákoně být dostatečně konkrétně vyjádřeno. Pojem „příjemce“ je tak obecný, jak jen může být – zjevně ve svém běžném jazykovém významu zahrnuje všechny formy, jakými mohou veřejné prostředky „přibýt“ určité osobě. Obecný jazykový význam slova „příjemce“ pak není důvodu teleologicky redukovat např. vynětím zaměstnanců z významového rozsahu tohoto pojmu, neboť k tomu nelze vidět žádný dostatečně silný důvod. Zaměstnanec se od jiného příjemce veřejných prostředků ničím významným neliší – on, stejně jako každý jiný příjemce, dostává veřejné prostředky

proto, že se povinný subjekt rozhodl nebo byl ze zákona povinen mu je poskytovat na základě určitého právního vztahu, ať již veřejnoprávního nebo soukromoprávního, mezi veřejnou mocí a příjemcem. Pokud jsou nějaké důvody informace o poskytnutí veřejných prostředků určitým kategoriím příjemců neposkytovat, zákonodárce je v obecné rovině vyjádřil taxativním výčtem v § 8b odst. 2 zákona. Zaměstnanci v tomto výčtu uvedeni nejsou. Zařadit je do něho za pomoci analogie není na místě, neboť není patrné, že by existovala mezera v zákoně, kterou by bylo třeba analogií zaplnit.

[74] Teleologickým výkladem proto nelze dovodit, že by se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím neměl na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků vztahovat, obecně vzato je naopak na místě závěr právě opačný, opřený především o silný veřejný zájem na účinné veřejné kontrole nakládání prostředky ve veřejné sféře, již v soudobých podmínkách České republiky prakticky nelze docílit jinak než využitím institutu veřejného přístupu k informacím. Obecně vzato tedy platí, že informace uvedeného druhu se poskytují. Pouze výjimečně se jejich poskytnutí může odepřít, pokud, jak bude dále vyloženo, pro to existují specifické závažné důvody, které v konkrétním případě převáží nad zájmem na transparentnosti hospodaření veřejné sféry.

III. 2. 2. Ústavní konformita

[75] Je nepochybné, že zakotvení práva na informace o příjemcích veřejných prostředků znamená určitý nikoli nevýznamný zásah do soukromí těchto příjemců. Je tomu tak proto, že příjemci dostávají veřejné prostředky na základě určitého právního titulu, vypovídajícího ve významné míře o jejich vztahu s tím, kdo prostředky poskytuje, a poskytujícímu informaci o důvodech poskytování a nepřímo často i o významu (zejména ekonomickém), který pro příjemce poskytované prostředky mají. Takové informace nepochybně mají v podstatné míře povahu údajů o osobě příjemce chráněných čl. 10 Listiny či čl. 8 Úmluvy.

[76] V situaci kolize dvou základních práv zákonodárce musí pečlivě vážit, kterému z nich dá přednost, v jaké míře, za jakých podmínek a zda podmíněně, či nepodmíněně. Stejně tak musí vážit, zda řešení kolize lze provést v rovině abstraktní, anebo zda musí být ponechán zákonodárcem širší prostor správním orgánům či soudům posuzujícím individuální případy, aby mohly zohlednit specifické situace a okolnosti. Zákonodárce je při řešení kolize základních práv povinen pokusit se o jakousi optimalizaci, tedy o pokud možno co nejširší respekt ke každému z dotčených práv, jakož i o co nejširší zohlednění souvisejících ústavních hodnot nemajících povahu základních práv.

[77] Uvedeným požadavkům zákonodárce dostál i ve vztahu ke skutkovému základu projednávané věci.

[78] V první řadě je nutno poznamenat, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Buď totiž informace o příjemci veřejných prostředků bude v zákonem stanoveném rozsahu poskytnu-

ta a v tomto rozsahu, bude-li mít současně povahu informace o soukromí, bude soukromí příjemce veřejných prostředků dotčeno, anebo poskytnuta nebude, ale pak nebude v rozsahu neposkytnutí naplněno právo na informace. Proto je nezbytné kolizi řešit přiměřeným upřednostněním jednoho z práv. V takovém případě je třeba pečlivě vyhodnotit, které z práv má být upřednostněno, a výsledek takového posouzení musí být určující pro následný výklad předpisů „jednoduchého“ práva a jejich aplikaci na konkrétní okolnosti řešeného případu. Toto ostatně právě pro případ střetu mezi právy dle čl. 10 a 17 Listiny vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97: „Z výše uvedených závěrů vyplývá, že při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvažily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým.

Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv.“ Tuto myšlenku Ústavní soud zopakoval a upřesnil v nálezu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04: „Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.“

[79] Pro posouzení, které právo se má upřednostnit, se tradičně používá tzv. testu proporcionality. Ústavní soud např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94 ze dne 10. 12. 1994 popsal tento test následovně: „Při posuzování možnosti omezení základního práva či svobody ve prospěch jiného základního práva resp. svobody lze stanovit tyto podmínky, za jejichž splnění má prioritu jedno základní právo či svoboda:

První podmínkou je jejich vzájemné poměřování, druhou je požadavek šetření podstaty a smyslu omezovaného základního práva resp. svobody (čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Vzájemné poměřování ve vzájemné kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v následujících kritériích: Prvním je kritérium vhodnosti, tj. odpověď na otázku, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva). (...) Druhým kritériem poměřování základních práv a svobod je kritérium potřeby, spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod. (...) Třetím kritériem je porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. (...) Porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv (po splnění podmínky vhodnosti a potřeby) spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva (...). Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod (...). Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného (...). Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot. Součástí porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv je rovněž zvažování využití právních institutů, minimalizujících argumenty podložené zásah do jednoho z nich.“

[80] Není patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byl výše vyložen, trpěl takovýmito ústavními deficity, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud veřejný zájem na transparentci hospodaření veřejné sféry je zcela marginální ve srovnání se zájmem osoby potenciálně dotčené poskytnutím informace, musí právo žadatele na poskytnutí informace ustoupit kolidujícímu právu na ochranu soukromí této osoby.

[81] Zahrnutí zaměstnanců mezi příjemce veřejných prostředků, o nichž musí být poskytovány informace, je legitimováno intenzivním veřejným zájmem na kontrole veřejné moci a hospodárnosti a účelnosti jejího jednání i v oblasti zaměstnávání a odměňování. Nejde o svévoli ani o iracionalitu, nýbrž naopak o vhodný a v poměrech moderního státu nanejvýš potřebný prostředek kontroly veřejné sféry, neboť je zjevné, že náklady na platy (mzdy) a jiná peněžní plnění zaměstnancům jsou významnou položkou veřejných výdajů a že při určování jejich výše má veřejná moc relativně vysokou míru diskrece, která musí být vyvážena širokou, všeobecnou a účinnou veřejnou kontrolou. Stejně tak je zřejmé, jak již bylo výše uvedeno, že kontrolní mechanismy, jež má k dispozici veřejná sféra samotná, bez účasti veřejnosti, by s ohledem na rozsah, v němž jsou veřejné prostředky vydávány na platy (mzdy) zaměstnanců, nebyly dostatečně účinné. Kritéria vhodnosti a potřeby jsou tedy testovanou právní úpravou v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím bezpochyby naplněna.

[82] Zásadně (až na vzácné výjimky) za naplněné lze považovat i kritérium třetí, a sice přiměřenosti v užším slova smyslu. Zveřejnění informace o výši jeho platu (mzdy) totiž za běžných okolností neznamená pro toho, kdo je placen z veřejných prostředků, žádnou podstatnou újmu. Informaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků především nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá. Plat je v typové i v individuální rovině odrazem hodnoty zaměstnavatelem „kupované“ práce a rámcově by se platy obdobně zdatných zaměstnanců v obdobných pozicích za obdobných podmínek měly sobě blížit. Obecná představa o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků se stěží zcela míjí s realitou, neboť vzhledem k tomu, jaký podíl mezi všemi zaměstnanci tvoří zaměstnanci placení z veřejných prostředků, má prakticky každý zkušenost, přinejmenším dílčí, zprostředkovanou či z doslechu, o obecných platových poměrech ve veřejné sféře. Získat negativní konotaci může informace o platu zásadně jen za situace, kdy je plat poskytován jinak než podle zákonných pravidel, například neadekvátně vysoký, neodpovídající skutečné povaze vykonávané práce a zastírající skutečný stav věcí.

Významným účelem poskytování informací o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků je právě prevence neadekvátního, zneužívajícího rozhodování o platech a vytvoření možnosti, aby se na takovouto neadekvátní praxi ve veřejném prostoru upozornilo, a tím byly příslušné osoby motivovány k nápravě.

[83] Argumenty, že v konkrétních případech obecné povědomí o výši platů může na určitém pracovišti vést k závisti a neshodám mezi zaměstnanci či k neklidu v místě, kde dotčená osoba žije, je nutno odmítnout jako účelové. Ten, kdo určuje výši platu poskyto-

vaného z veřejných prostředků, je povinen postupovat podle zákona, na základě pravidel o určení stálých a pohyblivých složek platu opřených o racionální zákonná kritéria a musí být schopen v každém jednotlivém případě odůvodnit své rozhodnutí a obhájit svoji autoritu, z níž vychází jeho diskreční oprávnění. Podobně ani určování výše mzdy nesmí být v případě, že je placena z veřejných prostředků, založeno na iracionalitě a svévoli a ten, kdo o výši mzdy rozhoduje, musí být schopen se za své rozhodnutí postavit a obhájit je. V případě, že povinný subjekt působí na trhu a náklady na zaměstnance jsou parametrem jeho konkurenceschopnosti v tržním prostředí, připadá navíc v úvahu neposkytnutí informace s ohledem na to, že takové náklady jím mohou být chráněny jako obchodní tajemství.

[84] Námitka, že platová transparence povede k platové nivelizaci, je stejně nepřijatelná jako argument, že pokud by rozhodnutí správních orgánů či soudů nemusela být odůvodňována a mohla být čistě arbitrární, byla by spravedlivější – je zřejmé, že pokud někdo nechce nebo není schopen svou autoritu či pravomoc uplatňovat způsobem, který je právem či jinými normami chování předpokládán, bude hledat zástupné důvody pro omluvu své nedostatečnosti. Námitka obecné závisti nemůže již vůbec být považována za relevantní. Závist jako lidská vlastnost vyvěrající z malosti duše není něco, čemu by se dalo právními prostředky čelit; jí musí čelit ti, kteří jí podléhají, svým mravním úsilím, a ti, kteří jsou jejím terčem, svojí trpělivostí, vnitřním klidem a odvahou. Obrana před závistí utajováním informací jen proto, aby se nemohly stát jejím zdrojem, by často vedla jen k prohloubení závisti na základě nepodložených dohadů a spekulací o výši platů poskytovaných z veřejných prostředků. Naopak, „sluneční svit“ informovanosti o platech placených z veřejných prostředků může mnohé přehnané představy o platech ve veřejné sféře rozptýlit.

[85] Jediným relevantním argumentem v této souvislosti, zpochybňujícím v určité míře závěr o ústavní konformitě § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, je skutečnost, že v souvislosti s jeho přijetím nebyla schválena žádná přechodná ustanovení, která by řešila situaci poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků týkajících se doby před účinností nového ustanovení. Přechodné ustanovení čl. II zákona č. 61/2006 Sb. na uvedenou situaci nepamatovalo. Vzhledem k časovému odstupu od nabytí účinnosti zákona č. 61/2006 Sb. však tento ústavněprávní deficit prostým plynutím času ztratil na brizanci natolik, že v současné době již nelze považovat za neproporcionální, pokud se povinnost strpět poskytnutí informace o sobě jako příjemci veřejných prostředků vztahuje i na osobu, která se zaměstnancem spadajícím nyní do rozsahu působnosti § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím stala za účinnosti právní úpravy, jež jí tuto povinnost neukládala.

[86] Z výše uvedeného výkladu je patrné, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud bude v určitých výjimečných případech jeho uplatnění korigováno za použití principu proporcionality, není v rozporu s ústavním pořádkem.

III. 2. 3. Eurokonformita

[87] Požadavek výkladové korekce ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se vedle důvodů ústavní povahy opírá i o povinnost České republiky jako členského státu Evropské unie užívat a vykládat vnitrostátní právo v souladu s právem Evropské unie.

[88] Je nepochybné, že při poskytování informací podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím půjde velmi často o zpracování osobních údajů, tedy o okruh právních otázek, na něž se v projednávaném případě vztahuje Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina EU“). Její čl. 51 odst. 1 stanoví, že *(u)stanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.* Ochranu osobních údajů nutno považovat za „právo Unie“, neboť je na úrovni sekundárního práva EU harmonizována Směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, ve znění pozdějších změn (dále jen „směrnice č. 95/46/ES“). V tomto smyslu je i poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím nikoli zřídka „zpracováním osobních údajů“ ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice č. 95/46/ES, neboť zpracováním osobních údajů se podle tohoto ustanovení rozumí *jákykoli úkon nebo soubor úkonů s osobními údaji, které jsou prováděny pomocí či bez pomoci automatizovaných postupů, jako je shromažďování, zaznamenávání, uspořádávání, uchovávání, přizpůsobování nebo pozměňování, vyhledávání, konzultace, použití, sdělení prostřednictvím přenosu, šíření nebo jakékoli jiné zpřístupnění, srovnání či kombinování, jakož i blokování, výmaz nebo likvidace.* Proto se na nyní projednávanou věc vztahují čl. 7 (respektování soukromého a osobního života) a čl. 8 (ochrana osobních údajů) Listiny EU.

[89] Na projednávanou věc při poskytnutí informace podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím dopadá čl. 7 písm. c) směrnice č. 95/46/ES, podle kterého *(č)lenské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze pokud (...) je nezbytné pro splnění právní povinnosti, které podléhá správce.* Poskytnutí informace je zde samotným plněním právní povinnosti učinit tak za přesně stanovených zákonných podmínek, plynoucích zejména ze zmíněného paragrafu zákona o svobodném přístupu k informacím. Ten, jak bylo výše vyloženo, stanoví jednoznačně a bez vytvoření prostoru pro uvážení tomu, kdo je povinen informaci poskytnout (povinnému subjektu), podmínky poskytnutí informace – především stanoví, o jakých osobách se informace poskytne (o všech, kterým byly poskytnuty veřejné prostředky, s výjimkou těch, které jsou zákonem výslovně vyloučeny; viz § 8b odst. 1 a 2 zmíněného zákona) a v jakém věcném rozsahu bude informace poskytnuta (v rozsahu výslovně a zcela konkrétně stanoveného okruhu některých tzv. základních osobních údajů, jak je definován v § 8b odst. 3 zákona).

Jak bylo vyloženo výše, zákonodárce již v samotném § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s jeho dalšími ustanoveními (zejm. § 2 vymezujícím okruh povinných subjektů a okruh činností, na něž se poskytování informací povinnými subjekty vztahuje) konkrétně a nepodmíněně vymezil pravidla a podmínky poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků. Splnil tak požadavek předvídatelnosti právní povinnosti stanovené vnitrostátním zákonem (viz bod 79 rozsudku Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk*).

[90] Takovéto vymezení obecně ob stojí i v testu podmínek omezení základního práva podle čl. 8 Úmluvy, jak jej pro účely práva Evropské unie vymezil Soudní dvůr zejm. v bodech 80

až 84 rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk*, tedy testu legitimního účelu daného zákonem stanoveného opatření a jeho nezbytnosti v demokratické společnosti k ochraně určitých výslovně vymezených hodnot či zájmů (*národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*, viz čl. 8 odst. 2 *in fine* Úmluvy). Účel „platové transparency“ je nepochybně zcela legitimní – prostřednictvím veřejné kontroly či přesněji řečeno možnosti takové kontroly motivovat povinné subjekty k uvážlivému hospodaření s veřejnými prostředky. Zároveň jde o opatření nezbytné v tom ohledu, že vzhledem k množství institucí placených z veřejných prostředků, mimořádnému objemu prostředků takto vynakládaných a širokému prostoru pro zneužití či nehospodárné využití daných prostředků nepostačuje spolehnout se na mechanismy vnitřní kontroly uvnitř těchto institucí či uvnitř veřejné sféry obecně. Veřejná kontrola či přesněji řečeno hrozba takovou veřejnou kontrolou je za popsaných podmínek nezbytná pro dosažení výše uvedeného legitimního cíle. Navíc zvolený prostředek v sobě obsahuje mechanismus mírnící za běžných podmínek jeho celkový dopad do soukromí zaměstnanců placených z veřejných prostředků. Je totiž závislý na iniciativě a aktivitě samotné veřejnosti, tedy žadatelů o informace. V České republice je funkční občanská společnost ve smyslu jednotlivců a sdružení zájímajících se o nejrůznější otázky veřejného zájmu a o fungování politických institucí. Stejně tak v ní působí svobodné sdělovací prostředky. Lze tedy předpokládat, že objeví-li se podezření, že v určité oblasti veřejné sféry jsou platové prostředky vynakládány nehospodárně, účelově, neadekvátně odvedené práci, na základě známostí či jiných nelegitimních vztahů, budou to právě instituce občanské společnosti a média, která na základě informací poskytnutých podle zákona o svobodném přístupu k informacím budou uvedené problémy tematizovat a vyžadovat nápravu. Naopak, pokud nebude mít veřejnost důvod k pochybám o adekvátnosti odměňování zaměstnanců placených z veřejných prostředků, nebude za normálních okolností běžné žádat informace o jejich odměňování.

[91] Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práva. Rozšířený senát zde odkazuje na své usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že „*zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůlečných hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se – zcela logicky – nejvíce střetává.*“

[92] Výše uvedenému výkladu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nebrání ani závěry rozsudku Soudního dvora ve věci *Schecke a Eifert*. Je nepochybné, že v řadě ohledů lze zaměstnance placené z veřejných prostředků srovnávat s fyzickými osobami,

jimž jsou poskytovány prostředky z Evropského zemědělského záručního fondu (EZZF) a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (EZFRV). Jedná se v obou případech o osoby, pro něž jsou jim poskytované veřejné prostředky většinou významným, nezřídka dominantním zdrojem příjmů, takže údaj o tom, jaké prostředky jim byly poskytnuty, má silnou vypovídací hodnotu o jejich soukromí. Od věci *Schecke a Eifert* se však nyní projednávaná věc v určitých ohledech odlišuje.

[93] V první řadě jde o poněkud jiný způsob zveřejňování informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků. Tyto informace jsou poskytovány zásadně přímo žadatelům o informace, a tedy jen v případech, že nějaký žadatel vůbec podá žádost o informaci, a nejsou zveřejňovány v centralizované a systematické formě na jediné internetové stránce. K jejich zveřejnění, pokud jsou poskytnuty, sice dochází, avšak rozptýleně, na internetových stránkách jednotlivých povinných subjektů a ne vždy v plném rozsahu. Ustanovení § 5, upravující zveřejňování informací, o tom v odst. 3 stanoví, že *(d) o 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.* Dopad do soukromé sféry těch, jichž se informace týkají, je tak zpravidla v určitých ohledech omezen (jakkoli rozhodně není nevýznamný) zejména proto, že je poněkud obtížnější než při způsobu zveřejňování údajů, o jaký šlo ve věci *Schecke a Eifert*, takto rozptýleně zveřejňované informace shromažďovat do jednoho datového souboru, strukturovaně zpracovávat a kombinovat s jinými informacemi.

[94] Dále je třeba vzít v úvahu, že ve věci *Schecke a Eifert* byly předmětem zkoumání akty sekundárního práva Evropské unie vydané za účelem uskutečňování jedné z klíčových společných politik Evropské unie (zemědělské politiky), zatímco v nyní projednávaném případě jde, podobně jako ve věci *Österreichischer Rundfunk*, o situaci, kdy právo na informace je uplatňováno za účelem veřejné kontroly fungování vnitrostátních veřejných institucí, zejména orgánů veřejné moci. Z principu subsidiarity (viz čl. 51 odst. 1 Listiny EU) vyplývá, že členský stát má (a má mít) ohledně svých vnitrostátních veřejných institucí prostor pro uvážení, jak nastaví poměr mezi jejich transparentcí na straně jedné a právem na informační sebeurčení na straně druhé, samozřejmě za předpokladu, že jeho uvážení odpovídá principu proporcionality zakotvenému v daném ohledu v čl. 8 odst. 2 Úmluvy a podobným kautelám čl. 8 odst. 2 věty první Listiny EU. Existence prostoru pro uvážení členským státem ostatně vyplývá i z toho, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk* uložil národní soudní instituci členského státu provést test souladnosti rozhodně národní právní úpravy s právem Evropské unie na základě obecných směrnic vyslovených v jeho rozsudku, a sám tento test neprováděl. O tom, že v rámci Evropské unie je v jednotlivých členských státech významná míra diverzity v otázkách transparency veřejných institucí, ostatně svědčí řada argumentů komparatistických, které pro účely tohoto rozhodnutí není třeba důkladněji rozebírat. Jen namátkou lze poukázat na velmi rozdílné úpravy v oblasti daňové transparency v rámci Evropy, viz např. Kristoffersson, E.; Lang, M.; Pistone, P.; Schuch, J.; Staringer, C.; Storck, A. (ed.) *Tax Secrecy and Tax Transparency: The Relevance of Confidentiality in Tax Law Part 1 and 2*. Frankfurt am Main, 2013. ISBN 978-3-631-62746-4, stejně jako na velmi podobně rozmanité úpravy transparency platové.

[95] Rozsudek Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk* dává Nejvyššímu správnímu soudu jasné vodítko, jakým způsobem právo Evropské unie vykládat (provádět test proporcionality). Věc řešená v rozsudku Soudního dvora ve věci *Schecke a Eifert*, jež se ve svých právních východiscích opírá o věc *Österreichischer Rundfunk* (povinnost testovat proporcionalitu), se v podstatných konkrétních skutkových rysech odlišuje od věci nyní projednávané Nejvyšším správním soudem. Není proto ani důvodu předkládat Soudnímu dvoru předběžnou otázku; viz k tomu zejm. bod 21 rozsudku Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81 *Srl Cilfit – v likvidaci – a 54 dalších proti Ministerstvu zdravotnictví a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministerstvu zdravotnictví*, žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná prvním občanskoprávním senátem Corte suprema di cassazione (Itálie).

III. 2. 4. Test proporcionality a jeho kritéria

[96] Z kritérií testu proporcionality, jak jej vyžaduje český ústavní pořádek i právo Evropské unie, zejména rozsudek Soudního dvora ve věci *Österreichischer Rundfunk*, vyplývá, že v konkrétních případech nebude výjimečně možno žádostem o poskytnutí informace o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyhovět, neboť to nebude přiměřené zákonodárcem sledovanému cíli (jenž je sám o sobě, jak výše vyloženo, zcela legitimní), jelikož zásah do práva na informační sebeurčení osoby, o níž budou informace poskytovány, bude v citelném nepoměru s tím, v jakých ohledech a v jaké míře může být za cenu takového zásahu dosaženo v konkrétním případě platové transparency, a tedy zajištěna kontrola hospodárnosti konkrétní oblasti veřejné sféry. Zjednodušeně řečeno lze říci, že v některých výjimečných případech nebude vzhledem ke konkrétním okolnostem cíl proporcionální (v užším slova smyslu) negativním důsledkům spojeným s jeho dosažením. Typově vzato se bude jednat o případy, u nichž budou současně (kumulativně) splněny následující podmínky: 1) osoba, o jejíchž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem a 2) nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[97] K první z podmínek je třeba zdůraznit, že musí být vždy vykládána v kontextu zásady, že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků (a jakýchkoli jiných osob placených za svoji činnost nejrůznější povahy z veřejných prostředků, viz k tomu výše sub [73]) se zásadně poskytují a jen výjimečně neposkytují. V pochybnostech je tedy na místě přiklonit se k poskytnutí, a nikoli k neposkytnutí informací. Znamená to tedy, že bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech zaměstnanců vykazujících zejména některý z následujících rysů:

- zaměstnanců v řídicích pozicích povinného subjektu, tedy všech takových zaměstnanců, kteří řídí nebo metodicky vedou jiné zaměstnance či řídí nebo metodicky vedou činnost subjektů podřízených povinnému subjektu, podléhajících jeho dohledu, jím spravovaných nebo jím fakticky ovládaných,
- zaměstnanců podílejících se na výkonu vrchnostenských oprávnění povinného subjektu, má-li povinný subjekt taková oprávnění (např. rozhodujících o právech či povinnostech osob, provádějících dohledovou, inspekční či kontrolní činnost, autorizované měření,

zkušební činnost, metodické vedení apod.), nebo zaměstnanců, kteří, ač se sami na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit (např. připravují podklady k rozhodování či koncepty rozhodnutí, zajišťují oběh dokumentů, zabezpečují provádění vrchnostenských činností po technické stránce nebo vykonávají jiné obdobné záležitosti v souvislosti s nimi),

- zaměstnanců organizujících či provádějících činnosti, jež jsou úkolem povinného subjektu, ať již jde o činnosti povahy vrchnostenské anebo jiné, anebo k takovýmto činnostem poskytujících významné podpůrné či doprovodné služby (např. analýzy, plánování, informační servis, zajištění vhodného technického a organizačního zázemí, logistika, informační technologie, provoz budov a jiných zařízení povinného subjektu),

- zaměstnanců majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu (např. poradci, osobní asistenti osob v řídicích nebo jiných důležitých pozicích, osoby s nikoli nevýznamným faktickým vlivem na tok informací uvnitř povinného subjektu či na jeho komunikaci navenek),

- zaměstnanců, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu či jím řízených, jeho dohledu podléhajících, jím spravovaných či jinak ovlivňovaných osob.

[98] Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, jsou-li placeny z veřejných prostředků, tak mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), a to samozřejmě jen za předpokladu, že nenaplnují některý z výše naznačených rysů.

[99] Účelem druhé z podmínek je zajistit, že i v případech, kdy by za běžných podmínek informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků nebylo proporcionálně poskytnout, se taková informace poskytne, jsou-li v daném případě konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na plat zaměstnance jsou vynakládány nevhodně. Takové pochybnosti se mohou opírat o pestrý věnec skutkových důvodů, které lze jen stěží předem abstraktně charakterizovat. Toliko namátkou je možno poukázat například na situace, kdy existuje podezření, že plat je vyplácen za práci, která není ve skutečnosti vykonávána nebo je vykonávána v podstatně menší míře, než by to za normálních okolností odpovídalo dané pracovní pozici, či že vyplácený plat z nejasných důvodů podstatně vybočuje z platových poměrů obvyklých pro danou pracovní pozici.

III. 2. 5. Kompetenční a procedurální souvislosti § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[100] Výše uvedené interpretační zásady mají i své významné procedurální dopady. Zákon o svobodném přístupu k informacím vytváří veřejnoprávní vztah mezi žadatelem o informaci a povinným subjektem, který má jak hmotněprávní, tak procesněprávní aspekty, jež se navzájem prolínají tak, že je nelze od sebe jednoduše oddělit.

[101] Důležité je v první řadě vymezení věcného rozsahu poskytovaných informací, a tedy ve vztahu k projednávané věci toho, zda vůbec podle své povahy informace o platech zaměst-

nanců placených z veřejných prostředků spadají do věcného rozsahu informací poskytovaných podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Vymezení tohoto věcného rozsahu uvedený zákon spojuje s vymezením okruhu povinných subjektů. Ty zákon dělí do dvou skupin.

[102] Jednak podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím *(povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce. Zákon hovoří o „informacích vztahujících se k jejich působnosti“, ovšem současně z výčtu povinných subjektů plyne, že tato „působnost“ se týká i veřejných institucí, tedy entit odlišných od státních orgánů, územních samosprávných celků a jejich orgánů. Tyto entity typicky vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti (například budují a udržují určité stavby, třeba silnice a dálnice, vodní díla aj.) nebo dokonce ani nevykonávají veřejnou správu v úzkém slova smyslu a, jsouce součástí státu nebo jiných veřejnoprávních korporací nebo s nimi právně úzce svázány anebo jimi toliko fakticky ovlivňovány, obstarávají jinými způsoby věci typicky ve veřejném zájmu nebo určené pro veřejnost (poskytují zcela nebo zčásti prostřednictvím tržního mechanismu určité služby související více či méně s veřejným zájmem, například provozují letiště, sportoviště, koupaliště, kulturní a umělecké instituce, městskou hromadnou dopravu, vyrábějí elektřinu, provádějí jiné faktické činnosti jako například vědecký výzkum, nejrůznější měření, analýzy aj.) anebo jsou jen a pouze právně spojeny se státem nebo jinými veřejnoprávními korporacemi nebo jimi fakticky ovlivňovány (např. jakékoli obchodní korporace ovládané státem, obcemi či kraji nebo národní podnik).*

[103] Stejně tak v řadě případů státní orgány a územní samosprávné celky a jejich orgány vykonávají veřejnou správu nevrchnostenskými formami činnosti. Z uvedeného je patrné, že „působnost“ povinných subjektů v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím je nutno vykládat jako jejich činnost, nikoli zúženě jako oblast uplatnění jejich vrchnostenských pravomocí. Plyne z toho, že povinnost povinných subjektů poskytovat informace se vztahuje na veškeré aspekty jejich činnosti, ať již mají povahu veřejné správy, anebo nikoli a ať již se dané informace týkají vlastního jádra činnosti daného povinného subjektu, anebo činností majících ve vztahu k jádrové činnosti toliko povahu činností doprovodných, servisních, provozních, přímo či nepřímo s ní souvisejících apod., přičemž vyloučeny z poskytování jsou z takto široce vymezeného rozsahu jen takové informace, na něž se vztahují omezení plynoucí ze zákona o svobodném přístupu k informacím či jiných zákonů jsoucích v tomto ohledu ve vztahu k zákonu o svobodném přístupu k informacím v poměru speciality.

[104] Oproti tomu § 2 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím stanoví, že *(povinnými subjekty jsou dále ty subjekty, kterým zákon svěřil rozhodování o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob v oblasti veřejné správy, a to pouze v rozsahu této jejich rozhodovací činnosti. Uvedené ustanovení se vztahuje na jiné entity než ty, které jsou zahrnuty ve výčtu v odst. 1 (to naznačuje užití slova „dále“ zjevně navazujícího na obsah odst. 1), pokud jim zákonodárce svěřil pravomoc vrchnostensky rozhodovat o právech a povinnostech osob v oblasti veřejné správy. Je logické, že povinnost poskytovat informace se má u těchto entit vztahovat jen na tu část jejich činnosti, která na ně byla zákonem přenesena a kterou by jinak, pokud by k přenosu rozhodovací pravomoci nedošlo, vůbec nedisponovaly.*

[105] Z výše uvedeného je patrné, že povinné subjekty podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím poskytují informace o platech svých zaměstnanců, pokud jsou tito zaměstnanci placeni z veřejných prostředků (typicky z výdajů některého z veřejných rozpočtů na činnost příslušného povinného subjektu, z dotace, kterou povinný subjekt obdrží, apod.), a tedy jsou příjemci veřejných prostředků. Povinné subjekty podle odst. 2 téhož paragrafu tak jsou povinny činit pouze ve vztahu k takovým svým zaměstnancům, kteří se podílejí na rozhodovací činnosti svěřené uvedeným subjektům zákonem, a to samozřejmě i zde pouze za podmínky, že dotčení zaměstnanci jsou příjemci veřejných prostředků. Ve vztahu k jiným svým zaměstnancům takovou povinnost nemají a obecně vzato ani mít nemohou, neboť obecný požadavek platové transparency vztažený na osoby soukromého práva jako zaměstnavatele, pokud se nepodílejí na výkonu veřejné moci ani nemají povahu veřejných institucí, by byl v zásadní kolizi s právem vlastnit majetek (čl. 11 Listiny) a právem na podnikání (čl. 26 Listiny).

[106] V procesní rovině pak v souvislosti s poskytováním informací o platech zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků vyvstává otázka, do jaké míry mohou tito zaměstnanci vlastní procesní aktivitou ovlivnit povinný subjekt v tom, zda a případně v jakém rozsahu uvedené informace poskytne, zejména zabránit jejímu poskytnutí, mají-li za to, že informace, která se týká jejich osoby, nemá být poskytnuta.

[107] Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky (ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 *in fine*.

[108] Z toho mimo jiné plyne i okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informace jedná – je jím především žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení), mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož *správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případné vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup. Komunikace mezi povinným subjektem a dotčnou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti

o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[109] Poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takového poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. (blíže k odlišení obou typů úkonů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 Aps 3/2008 – 98, č. 2201/2011 Sb. NSS, body 16-21).

[110] Pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení. Soudní ochrana je pak zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutím správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

III. 3. Shrnutí

[111] Z výše uvedeného výkladu tedy plynou následující obecné závěry:

[112] Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují.

[113] Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a nevýznamným způsobem a zároveň nevystávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.

[114] Osoba, o jejímž platu se má informace poskytnout, může mít v řízení před soudem postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.