

45 A 4/2012 - 76



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jitky Zavřelové a soudkyň JUDr. Věry Šimůnkové a JUDr. Dalily Marečkové a v právní věci žalobce: **JUDr. Vladimír Peroutka**, bytem Svornosti 852/7, 150 00 Praha 5, proti žalované: **Rada obce Psáry**, Pražská 137, 252 44 Psáry, zastoupené Mgr. Karlem Kadlecem, advokátem se sídlem Opletalova 5, 110 00 Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ze dne 25. 5. 2009, čj. OÚ-1606/09,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 5. 2009, čj. OÚ-1606/09, a rozhodnutí Základní školy a mateřské školy Psáry, okres Praha – Západ ze dne 31. 3. 2009, čj. 911/2009/ŘS, se zrušuje.
- II. Základní škola a mateřská škola Psáry, okres Praha – Západ, se sídlem Hlavní 12, 252 44 Psáry, je povinna poskytnout žalobci informaci o výši odměn poskytnutých všem jednotlivým osobám podle zastupitelstvem obce Psáry schváleného usnesení č. 110/8-2007 na stěhování dětí z mateřské školy do náhradních prostor v celkové výši 50 000 Kč v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, a výši poskytnuté odměny z veřejných prostředků, a to do patnácti dnů od právní moci tohoto rozsudku.
- III. Žalovaná je povinna zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 5000 Kč, a to do tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím žalované ze dne 25. 5. 2009, čj. OÚ-1606/09, bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Základní a mateřské školy Psáry, okres Praha – západ ze dne 31. 3. 2009, čj. 911/2009/ŘŠ, a toto rozhodnutí bylo potvrzeno.

Žalobce rozhodnutí žalované napadl žalobou, v níž navrhuje, aby soud zrušil jak rozhodnutí žalované, tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně. V žalobě namítá, že text rozhodnutí je formulován na hlavičkovém papíře Obecního úřadu Psáry a ten je uveden i jako původce rozhodnutí. Tento úřad však žádné rozhodnutí nevydal. Dále žalobce namítá, že rozhodnutí nebylo zařazeno v oficiálním zveřejněném programu, a proto se o něm nejednalo, ani nehlasovalo, a jako takové je od počátku neplatné. Podle jednacího řádu žalované se totiž na začátku schůze projedná program schůze, z čehož plyne, že se dále projednávají pouze body uvedené a schválené v programu zasedání Rady. Pokud pak ze zápisu plyne, že pod bodem 4 byly projednány tzv. organizační záležitosti (mezi nimi i odvolání žalobce), jde o postup v rozporu s jednacím řádem. Také ustanovení § 41 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že právní úkony, které vyžadují schválení zastupitelstva obce, popřípadě rady obce, jsou bez tohoto schválení od počátku neplatné. Krom toho je písemné vyhotovení rozhodnutí datováno dnem 25. 5. 2009, přičemž jednání žalované skončilo téhož dne až v 20:25 hod. Jelikož je nereálné, že by hned po skončení jednání bylo rozhodnutí písemně vyhotoveno, lze předpokládat, že rozhodnutí bylo vyhotoveno ještě před samotným jednáním a jednání pak již bylo zcela formální. Po věcné stránce pak žalobce nesouhlasí s důvodem, pro který bylo jeho odvolání zamítnuto, a to ochranou osobních údajů (zejm. výše platu jednotlivých učitelů). Součástí platu se totiž odměna stane až po jejím schválení a zavedení do programového výpočtu. Předtím však existuje časový úsek, kdy je předložen a schválen rozpis odměn v konkrétní výši, což je ten okamžik, kdy odměna ještě není součástí platu a kdy lze danou částku zveřejnit bez zásahu do osobnostních práv jednotlivců. Žalobce rozhodně nežádal o informace o výši platu. Jeho žádost byla motivována zjištěním spravedlivého a úplného rozdělení odměny jednotlivým učitelům.

Žalovaná ve vyjádření k žalobě uvedla, že dovolávané ustanovení § 41 obecního zřízení na danou situaci vůbec nedopadá, neboť řeší náležitosti právních úkonů obce v rámci samostatné působnosti. Zde se však jedná o vydání rozhodnutí, nikoli o právní úkon. Program jednání rady obce se pak nezveřejňuje, stejně jako je neveřejné i samotné jednání rady. Je proto s podivem, že má žalobce k dispozici zápis z tohoto jednání, neboť ani ty se nezveřejňují a jsou uloženy u obecního úřadu k nahlédnutí pouze členům zastupitelstva obce. Na postupu projednávání odvolání žalobce žalovaná nevidí nic nepatřičného; ze zápisu plyne, že odvolání bylo projednáno, je zde uvedeno usnesení i záznam o hlasování. Je běžnou praxí, že jednotlivé podklady a texty usnesení se pro jednání žalované připravují předem, aby členové věděli, o čem hlasují. To ale neznamená, že by samotné projednávání bylo ryze formální, neboť daný text je možné schválit i se změnami.

Žalovaná dále trvá na tom, že konkrétní výši odměn přidělených jednotlivým učitelům zúčastnivších se stěhování mateřské školy nelze s ohledem na ochranu osobních údajů bez jejich souhlasu poskytnout a informaci lze poskytnout pouze v souhrnu. Na tom nemění nic ani úvahy žalobce o tom, kdy se dané prostředky stávají součástí mzdy. V době, kdy žalobce

podal žádost o informaci, byly již tyto prostředky součástí mzdy jednotlivých učitelů, a proto je irelevantní, zda předtím existovala nebo neexistovala doba, kdy tomu tak nebylo. Dotace byla rozdělena zcela a v souladu s jejím účelem. Konkrétní rozdělení bylo v kompetenci ředitelky školy.

Ze soudního a správního spisu vyplynuly následující pro věc podstatné skutečnosti:

Dne 8. 10. 2008 žalobce požádal ředitelku Základní a mateřské školy Psáry o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), a to o vyčíslení rozpisu výše odměn poskytnutých všem jednotlivým osobám podle zastupitelstvem obce schváleného usnesení č. 110/8-2007 na stěhování dětí z mateřské školy do náhradních prostor v celkové výši 50 000 Kč. Tuto informaci žalobce požadoval ve formátu: jméno, příjmení, rok narození a výši poskytnuté odměny z veřejných prostředků.

Dne 31. 3. 2009 ředitelka Základní a Mateřské školy Psáry pod čj. 911/2009/ŘS tuto žádost odmítla, a to poté, co její původní odložení žádosti ze dne 13. 10. 2008 bylo zrušeno rozhodnutím žalované ze dne 19. 1. 2009 a věc byla vrácena k dalšímu řízení. Jako důvod správní orgán I. stupně uvedl, že finanční částka, kterou osoba při výplatě obdrží, je osobním údajem, jehož zveřejnění je třeba podřídit zákonu 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“), tedy tuto informaci lze poskytnout jen se souhlasem konkrétní osoby, které se tento údaj týká. Dále správní orgán I. stupně odkázal na judikaturu správních soudů (např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 8. 2004, čj. 2 As 6/2004-49), v níž soudy dospěly k obdobným závěrům.

Žalovaná posléze žalobou napadeným rozhodnutím zamítla odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně a toto rozhodnutí potvrdila. Uvedla, že správní orgán I. stupně zcela respektoval její dříve vyslovený právní názor o povaze finanční částky rozdělené jednotlivým učitelům. Povinnost poskytnout informaci podle zákona o svobodném přístupu k informacím se vztahuje pouze na celkovou částku schválenou zastupitelstvem, tato informace zveřejněna byla.

Krajský soud v Praze žalobu rozsudkem ze dne 17. 8. 2010, čj. 44 Ca 84/2009-36, zamítl. Ani jednu z námitek neshledal důvodnou. Tento rozsudek však zrušil Nejvyšší správní soud, a to rozsudkem ze dne 11. 11. 2011, čj. 4 As 40/2010-60. Nejvyšší správní soud uvedl, že krajský soud, který dospěl k závěru o zákonnosti odmítnutí žádosti žalobce o poskytnutí informace ze dne 8. 10. 2008, neboť ta se týkala osobních údajů, které lze podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím a podle § 5 odst. 2 a § 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů poskytnout jen se souhlasem subjektů údajů, pochybil, pokud se současně nezabýval ustanovením § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím totiž povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Jelikož učitelům školy byla odměna za stěhování do náhradních prostor v celkové výši 50 000 Kč věnována z rozpočtu územního samosprávného celku, je nutné na ni ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů nahlížet jako na

poskytnutí veřejných prostředků. Krajský soud tedy zcela pominul § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, který měl být v dané věci aplikován, v důsledku čehož posoudil příslušnou právní otázku nesprávně.

Nejvyšší správní soud dále uvedl, že krajský soud, který se bude zabývat aplikací § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím na posuzovanou žádost žalobce, 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. V tomto judikátu Nejvyšší správní soud dovodil, že „*zaměstnanec, jemuž je odměna za práci (plat) vyplácena z veřejných rozpočtů, je příjemcem veřejných prostředků podle § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., 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.*“

Nejvyšší správní soud konstatoval, že krajský soud 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. Krajský soud však podle Nejvyššího správního soudu může 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 Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 - 79, je však každopádně krajský soud povinen důkladně objasnit důvody tohoto postupu.

Krajský soud v Praze přezkoumal napadené rozhodnutí žalované a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná. Rozhodl tak bez nařízení ústního jednání, neboť oba účastníci s takovým postupem soudu vyslovili souhlas (§ 51 odst. 1 s. ř. s.).

V souzené věci je spor především o to, zda podle zákona o svobodném přístupu k informacím lze poskytnout informaci o tom, jak konkrétně (mezi jaké osoby a v jaké výši) byla rozdělena dotace ve výši 50 000 Kč schválená zastupitelstvem obce Psáry jako odměna pro učitele, kteří se podíleli na stěhování dětí z mateřské školy do náhradních prostor (usnesení zastupitelstva č. 110/8-2007). Není sporu o tom, že na poskytnutí této částky je nutné ve smyslu § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, nahlížet jako na poskytnutí veřejných prostředků. Pro zodpovězení položené otázky je proto stěžejní výklad ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší správní soud toto ustanovení v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, vyložil tak, že „*příjemcem veřejných prostředků*“ je podle § 8b odst. 1 zákona o

svobodném přístupu k informacím jakákoli osoba, které je vyplacena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů. Tento závěr dovodil ze samotného znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. K tomu uvedl, že ustanovení § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, které stanoví, že povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, představuje zákonnou výlukou z obecného pravidla obsaženého v § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něhož 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. Proto základní osobní údaje (blíže specifikované v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím) se o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, poskytnou i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy o ochraně osobních údajů. Výjimku z tohoto pravidla pak tvoří pouze oblasti vymezené výslovně v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, které stanoví, že ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Tato „výluka z výluky“ podle Nejvyššího správního soudu svědčí o přesvědčení zákonodárce, že pokud by nebylo v zákoně o svobodném přístupu k informacím obsaženo ustanovení § 8b odst. 2, bylo by třeba poskytnout základní osobní údaje i o každé osobě, které je poskytován starobní, invalidní, vdovský, vdovecký či sirotčí důchod, které je poskytnuta péče hrazená z veřejného zdravotního pojištění, které je poskytnuta některá z dávek státní sociální podpory, z dávek sociální péče, z dávek péče pro těžce zdravotně postižené občany, které je poskytnuto hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, které je poskytnuta státní podpora stavebního spoření či které je poskytnuta státní pomoc při obnově území. Své úvahy Nejvyšší správní soud uzavírá tak, že „pod pojem „příjemce veřejných prostředků“ zahrnul zákonodárce v § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím velice široký okruh osob. Pokládá-li pak 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 zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoli osoba, které je vyplacena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů.“ V souzené věci Nejvyšší správní soud nezavázal zdejší soud shora uvedeným právním názorem. Naopak konstatoval, že krajský soud může zvážit i možnost se od shora uvedeného judikátu odchýlit.

Krajský soud se nedomnívá, že s ohledem na ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím musí být bezvýjimečně poskytnuta informace o odměně za práci u všech zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů, a to bez ohledu na povahu a výši takové odměny. Lze souhlasit s tím, že při výkladu na ryze zákonné úrovni toto ustanovení představuje *lex specialis* ve vztahu k ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž takový výklad by skutečně mohl vést k tomu, že v případě osoby, které byly poskytnuty veřejné prostředky, není poskytování jejích osobních údajů limitováno ustanovením § 8a. Nelze ovšem opomenout ústavní aspekt dané věci, a to ve smyslu střetu ústavně zaručených práv žadatele o informaci na straně jedné a týchž práv dalších dotčených subjektů na straně druhé. Obě ustanovení přitom lze vyložit ústavně konformním způsobem a není zapotřebí věc předkládat Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.

Požaduje-li žalobce informaci o výši odměn poskytnutých jednotlivým osobám na stěhování dětí z mateřské školy do náhradních prostor z rozpočtu obce, je nepochybné, že požaduje údaje soukromého charakteru konkrétních osob. Z toho plyne ústavní aspekt věci ve

smyslu základního práva subjektu údajů (osoby) na ochranu soukromí. Ustanovení čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) totiž stanoví, že „*nedotknutelnost osoby a jejího soukromí může být omezena jen v případech stanovených zákonem*“ a čl. 10 odst. 3 Listiny uvádí, že „*Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údaje o své osobě.*“ Je pak otázkou, zda je daný osobní údaj součástí výlučně soukromí subjektu údajů, nebo zda náleží též do veřejné sféry, tedy zda je na něm (a tak i na jeho poskytnutí) veřejný zájem. Tato otázka je relevantní proto, že jestliže by byl předmětný údaj součástí též veřejné sféry, dopadalo by na něj i další základní právo, a to právo na informace dle čl. 17 Listiny a čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), jehož nositelem by ovšem nebyl subjekt údajů, ale žalobce (a potažmo „každý“).

Čl. 17 Listiny je zařazen mezi lidská práva politického charakteru, při jehož výkladu je třeba přihlížet k jeho funkci, kterou je účast na veřejném životě a podíl na správě věcí veřejných. V tomto kontextu je smyslem práva zakotveného v čl. 17 Listiny garance možnosti ovlivňovat veřejné mínění, a v důsledku toho i správu věcí veřejných, svobodným šířením informací. Možnost šíření informací o záležitostech veřejného zájmu pak předpokládá právo vyhledávat relevantní informace, které jedinci i společnosti umožňují si vytvořit názor na věci veřejného zájmu. Politickému právu vyhledávat a šířit informace zároveň odpovídá nejenom povinnost státu negativního charakteru, tj. výkonu tohoto práva nebránit (zákaz cenzury v čl. 17 odst. 3 Listiny), ale též povinnost pozitivního charakteru, tj. povinnost poskytovat informace o své činnosti (čl. 17 odst. 5 Listiny).

Podle čl. 10 Úmluvy má každý právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

Pokud jde o garance poskytované Úmluvou, lze konstatovat, že ačkoliv čl. 10 Úmluvy neobsahuje výslovné zakotvení pozitivní povinnosti státu poskytovat informace, judikatura Evropského soudu pro lidská práva v poslední době dovodila, že Úmluvou chráněná svoboda projevu si vyžaduje, aby stát, má-li informace k dispozici, nebránil veřejnosti v seznámení se s nimi a na žádost je poskytoval. Toto právo lze ovšem omezit z důvodů vypočtených v odst. 2 tohoto článku.

Evropský soud pro lidská práva však požaduje po státu pouze poskytování informací, jež se týkají veřejného zájmu. Evropský soud pro lidská práva z čl. 10 Úmluvy nedovodil oprávnění jednotlivce žádat informaci pouze pro svou individuální potřebu (a to ani v případě spisu vedeného na osobu žadatele samého), nýbrž pouze za účelem naplnění určitého veřejného zájmu. Takovými případy je povinnost poskytnout informaci žurnalistům, resp. občanským sdružením, za účelem seznámení veřejnosti s takovou informací (veřejná kontrola

státní moci – rozsudek č. 37374/05 Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku ze dne 14. 4. 2009, body 27, 28 a 35, popř. rozhodnutí o nepřijatelnosti stížnosti č.19101/03 Sdružení Jihočeské matky proti České republice ze dne 10. 6. 2006) nebo poskytnutí informace za účelem historického bádání o chování autoritativního režimu (rozsudek č. 31475/05 Kenedi proti Maďarsku ze dne 26. 5. 2009).

Hospodaření s veřejnými prostředky je činnost, která musí nepochybně podléhat kontrole, a to nejen kontrole z hlediska zákony předvídaných vnitřních kontrolních mechanismů či kontrolních mechanismů mezi veřejnými orgány navzájem (např. dle zákona o finanční kontrole a dle zákona č. 166/1993 Sb., o Národním kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů), ale také kontrole veřejnosti. Tato kontrola je žádoucí a je ve veřejném zájmu, neboť je nedílnou součástí správy věcí veřejných.

Jestliže tedy požadovaný údaj náleží též do sféry veřejné, nastává kolize základních práv, kterou bude zapotřebí řešit. Ostatně není výjimečné, že ve správních vztazích dochází v různé míře k dotčení dalších subjektů, odlišných od účastníka správního řízení a od správního orgánu. Na jedné straně tak například v daňovém právu typicky stojí zcela obecný veřejný zájem na řádném výběru daně proti možnému dotčení konkrétních práv daňového subjektu, na straně druhé například ve stavebním řízení může stát proti konkrétním právům stavebníka nejen obecný veřejný zájem (reprezentovaný např. požadavkem souladu zamýšlené stavby s územně plánovací dokumentací, tj. zprostředkovaně s udržitelným rozvojem území, s ochranou životního prostředí ad.), ale také zcela konkrétní práva třeba vlastníka sousedního pozemku. Jak již bylo řečeno, i v případě poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím proti sobě může stát na jedné straně zcela konkrétní politické právo na informace konkrétního subjektu, za kterým stojí veřejný zájem účasti konkrétního subjektu na veřejném životě a podílu na správě věcí veřejných (článek 17 Listiny), na druhé straně právo zpravidla konkrétních osob na ochranu soukromí (čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny).

V takové situaci, kdy dochází k tomuto konfliktu, 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. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94, Anonymní svědek I, publikován pod č. 214/1994 Sb.; nález sp.zn. III. ÚS 256/01, Rekognice fotografiemi, publikován pod č. 37/2002 Sb. ÚS; či nález sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Minimální výše pokuty, publikován pod 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 možných prostředků umožňujících dosažení sledovaného cíle; (3) *test poměrování*, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv a svobod.

Při aplikaci testu vhodnosti je v posuzované věci třeba nejprve určit cíl, k němuž poskytnutí požadované informace směřuje. Obecně cílem realizace práva na poskytnutí informací je možnost účasti na veřejném životě a možnost ovlivňovat veřejné mínění a v důsledku toho i správu věcí veřejných; není jím uspokojení vlastní osobní zvědavosti. Žalobce

tvrdí, že jeho žádost o poskytnutí předmětné informace je motivována mezi občany se šířícími pochybnostmi o úplném a spravedlivém rozdělení odměny schválené zastupitelstvem obce, přičemž žádostí sleduje provedení občanské kontroly nad vynakládáním veřejných prostředků. Toto tvrzení žalovaný relevantně nezpochybňuje. Protože ani soud neshledal žádný důvod ke zpochybnění tohoto tvrzení žalobce, vychází z toho, že žádost o poskytnutí informací byla skutečně podána s cílem získat informace za účelem vytvoření si názoru na věci veřejného zájmu a ten posléze případně šířit dál veřejnosti. K naplnění tohoto cíle nepochybně směřuje využití institutu poskytování informací ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, a tudíž splňuje test vhodnosti. Taktéž lze konstatovat, že splňuje i test potřebnosti, neboť právní řád nezná jiný institut, který by naplnění tohoto cíle umožňoval.

Pod třetím bodem testu je nyní třeba porovnat závažnost v kolizi stojících základních práv a svobod a jednomu z těchto práv dát ve výsledku přednost. Rozhodujícími posuzovanými kategoriemi budou v případě, kdy půjde o informace o poskytnutí veřejných prostředků, jednak osoba, které byly veřejné prostředky vyplaceny, a dále charakter a výše poskytnuté částky.

Ve vztahu k osobě je třeba mít na paměti, že právo na informace automaticky nezahrnuje právo na poskytnutí údajů, které identifikují, resp. jsou způsobilé identifikovat konkrétní osoby. Tyto údaje mohou být zahrnuty jedině tehdy, jestliže lze shledat legitimní zájem na tom, aby se staly součástí veřejné diskuse. Jelikož zde jde o poskytnutí veřejných prostředků, bude zpravidla možné tento zájem konstatovat, neboť je potřebné vědět, kdo získává prospěch z veřejných rozpočtů, aby bylo posléze možné kontrolovat legitimitu takového postupu. Tento zájem bude umocněn v případech, kdy půjde o osoby veřejně činné, neboť skutečnost, že jsou příjemci veřejných prostředků, ať již v souvislosti se svou veřejnou činností či činností soukromou, může být relevantní skutečností pro tvorbu veřejného názoru o kvalitách osoby, která vykonává veřejnou funkci nebo usiluje o její výkon. V takové situaci není namístě jakkoliv bránit v poskytnutí údajů tuto osobu identifikujících. Lze tedy obecně konstatovat, že veřejně činné osoby se rozhodnutím vykonávat veřejné funkce nutně do jisté míry vzdávají svého soukromí. Míra omezení ochrany soukromí přibližně odpovídá společenskému významu zastávané funkce. Ve své podstatě lze – opět v souladu se zásadou bezrozpornosti a jednoty právního řádu – vycházet ze seznamu veřejných funkcionářů obsaženého v § 2 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Osoby v něm zařazené nemohou počítat se zvýšenou ochranou své identifikace v souvislosti s žádostmi o poskytnutí informací o jejich příjmech z veřejných prostředků. Tento seznam samozřejmě není vyčerpávající a jistě existují i další veřejně činné osoby, které se dostanou do obdobného postavení jako veřejní funkcionáři.

Naopak v případě jiných osob nebude vždy možno nalézt dostatečný zájem na jejich identifikaci pro účely veřejné diskuse o jejich příjmech z veřejných prostředků. Zejména půjde o řadové státní a veřejné zaměstnance v situacích, kdy půjde o jejich standardní měsíční plat. Situaci, kdy v podstatě každý by mohl žádat informaci o výši jejich platů, nelze vnímat jinak, než jako výrazný zásah do jejich soukromí. Taková informace by totiž poskytovala poměrně podrobný obraz o jejich běžné finanční situaci, neboť často je plat jejich jediným běžným zdrojem příjmů. Stěží by zde mohl převážít zájem na veřejné diskusi o takových údajích. Nelze se vyhnout srovnání se skupinami osob uvedených v § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, u kterých zákon výslovně uvádí, že základní osobní údaje se neposkytnou. Jde o poživatele důchodů, péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění,

dávek státní sociální podpory, dávek sociální péče, z dávek péče těžce zdravotně postižené občany, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Zejména při srovnání veřejných zaměstnanců s poživateli starobního důchodu, pro které je tento důchod také často jediným příjmem, by rozdílné zacházení ohledně poskytování informací o výši tohoto jejich příjmu mohlo být až diskriminační.

Již z předchozích úvah je patrné, že rozhodující roli bude hrát též charakter poskytnuté částky. Bude jistě rozdíl v tom, zda například u veřejných zaměstnanců půjde o běžný plat (a to včetně jeho pravidelných nadtarifních složek jako například osobního ohodnocení či příplatku za vedení) nebo zda se bude jednat o mimořádné odměny, které již nevypovídají tolik o osobní finanční situaci jejího příjemce. Za mimořádnou odměnu přitom nebude možné považovat odměnu sice poskytovanou třeba jen jednou ročně, nicméně odvozenou například procentem od běžného platu, a tedy tento běžný plat snadno určující. Je třeba ale zdůraznit, že u veřejně činných osob tento limit v podobě rozlišování, zda půjde o běžný plat či o mimořádnou odměnu, nemůže hrát roli. Naopak i v jejich případě ale bude třeba vyloučit žádosti o poskytnutí informací v bagatelních částkách, ve kterých rovněž žádost nemůže obstát z hlediska jejího primárního účelu, tj. veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky.

Má-li nyní soud aplikovat shora uvedené úvahy na konkrétní souzený případ, je třeba konstatovat, že jestliže žalobce požadoval informaci o tom, jak byla mezi jednotlivé učitele rozdělena dotace z obecního rozpočtu ve výši 50 000 Kč jakožto odměna za stěhování dětí z mateřské školy do náhradních prostor, je zřejmé, že šlo o informaci o zcela mimořádné částce, která v zásadě není sto vypovědět nic o osobní finanční situaci jednotlivých osob, kterým byla její příslušná část přidělena. Poskytnutí informace taktéž nelze vyloučit odkazem na bagatelnost věci, neboť uvedená částka v poměru k rozpočtu obce zanedbatelná není. Soud tedy třetí bod testu proporcionality uzavírá tak, že v posuzovaném případě nepřevážilo právo na ochranu osobních údajů a soukromí nad právem na poskytnutí informací, a proto požadovaná informace měla být poskytnuta.

Rozsah základních osobních údajů, které mají být v tomto konkrétním případě poskytnuty je dán žádostí žalobce ze dne 8. 10. 2008, ve které žalobce požadoval informaci ve formátu jméno, příjmení, rok narození a výši poskytnuté odměny z veřejných prostředků. Tento jeho požadavek je v souladu s § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanoví, v jakém maximálním rozsahu mohou být poskytnuty základní osobní údaje o příjemci veřejných prostředků. V případech jako je tento, kdy nepřevážilo právo na ochranu osobních údajů a soukromí, není důvod zákonem stanovený rozsah poskytovaných údajů nijak omezovat, neučiní-li tak žadatel v žádosti sám.

Pokud jde o další žalobní námitky procesních vad v řízení o žádosti, trvá závěr o jejich nedůvodnosti, který potvrdil i Nejvyšší správní soud, na jehož rozsudek se pro stručnost odkazuje.

Podle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, které bylo do zákona včleněno novelou č. 61/2006 Sb. s účinností od 23. 3. 2006, soud přezkoumá při

soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

Jelikož soud dospěl k závěru, že nebyly dány žádné důvody pro odmítnutí žádosti, zrušil žalobou napadané rozhodnutí o odvolání a také rozhodnutí správního orgánu I. stupně (povinného subjektu) a povinnému subjektu nařídil poskytnutí požadované informace, a to ve lhůtě 15 dnů od právní moci rozsudku. Tuto lhůtu soud stanovil s ohledem na ustanovení § 14 odst. 5 písm. d) zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého povinný subjekt poskytne informaci v souladu se žádostí nejpozději do 15 dnů ode dne přijetí žádosti nebo ode dne jejího doplnění.

O náhradě nákladů řízení rozhodl soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, soud přiznal na náhradě nákladů řízení částku 5000 Kč. Tyto náklady řízení spočívají v zaplaceném soudním poplatku za žalobu a kasační stížnost. Náhradu nákladů řízení je žalovaný povinen žalobci zaplatit ve lhůtě tří dnů od právní moci tohoto rozsudku.

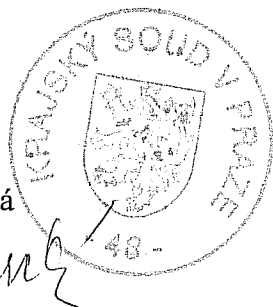
Poučení: Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze dne 27. června 2012



Mgr. Jitka Zavřelová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Vlasáková

Mun