



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudce Ondřeje Mráky a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Ing. L. M** zast. advokátem JUDr. Milošem Tuháčkem, Převrátilská 330, Tábor, proti žalovanému: **statutární město Zlín**, náměstí Míru 12, Zlín, za účasti osob zúčastněných na řízení: **I) Ing. Z. M., MBA, II) Ing. H. E., III) Ing. M. K., MBA, DBA**, všichni zast. advokátkou Mgr. Pavlínou Řehovou, třída Tomáše Bati 400, Zlín, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 30. 4. 2019, čj. MMZL 063595/2019, v řízení o kasačních stížnostech žalovaného a osob zúčastněných na řízení I)-III) proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2021, čj. 30 A 88/2019-121,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 11. 2021, čj. 30 A 88/2019-121, **se ruší a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Tento případ je dalším z řady, který upřesňuje pravidla poskytování informací o platech z veřejných prostředků ve světle tzv. *platového nálezu* Ústavního soudu [nález ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (N 188/87 SbNU 77)], zde konkrétně ve vztahu k vrcholně postaveným pracovníkům statutárního města Zlín.

[2] Žalobce podal v červenci 2018 žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Žadostí se domáhal u žalovaného statutárního města Zlín sdělení informace o hrubém platu, osobním ohodnocení, příplatku za vedení a případných dalších příplatcích těchto osob: Ing. Z. M. a Ing. J. S. (oba za roky 2000 až 2007), Ing. H. E. za roky 2008 až 2017 a Ing. M. K. za roky 2007 až 2017. Ing. M. působil u žalovaného v letech 2000 až 2007 jako tajemník, Ing. E. byla v letech 2008 až 2017 tajemnicí, Ing. S. byl ředitelem městské policie do roku 2007, Ing. K. byl ředitelem městské policie v letech 2008 až 2017.

[3] Žalovaný žádost třikrát odmítl (14. 8. 2018, 18. 10. 2018 a 21. 12. 2018), všechna tato rozhodnutí však k odvolání žalobce zrušil Krajský úřad Zlínského kraje jako odvolací orgán.

V pořadí čtvrtým rozhodnutím ze dne 30. 4. 2019, označeným v záhlaví tohoto rozsudku, žalovaný žalobcovu žádost opět odmítl. Žalobce proti napadenému rozhodnutí nepodal odvolání, ale žalobu u Krajského soudu v Brně. Krajský soud žalobě plně vyhověl a žalovanému uložil, aby do 15 dnů od právní moci rozsudku poskytl žalobci informace o výši příjmů včetně příplatků za období, která žalobce požadoval.

II. Kasační stížnosti a vyjádření žalobce

Kasační stížnost osob zúčastněných na řízení

[4] Proti rozsudku krajského soudu podaly kasační stížnost tři osoby, o jejichž příjmech má žalovaný poskytnout informace, Ing. Z. M., Ing. H. E. a Ing. M. K. (před správními soudy tyto osoby vystupují jako osoby zúčastněné na řízení, dále též společně jen „osoby zúčastněné“).

[5] Osoby zúčastněné nesouhlasí s argumentací krajského soudu, kterou považují za popření judikatury Ústavního soudu. Dle krajského soudu již jen jejich vrcholné postavení ve veřejné správě je důvodem pro poskytnutí informace o jejich platech. Tím však krajský soud dezinterpretoval test proporcionality, který v těchto věcech prosazuje judikatura Ústavního soudu. Žalobcovy důvody, proč požaduje informace o platech, jsou jen fráze o veřejné kontrole. Ostatně ústavní stížnost, o které Ústavní soud rozhodoval, podávaly některé z nynějších osob zúčastněných, konkrétně Ing. H. E.. Ústavní soud vydal vyhovující nálezy ve věcech platů nikoli běžných úředníků, ale právě vedoucích odborů či tajemníků.

[6] Krajský soud dále vyšel z tvrzení žalobce, že má podezření na manipulace veřejných zakázek u žalovaného, za což prý osoby zúčastněné dostávaly odměny. Žalobce upozornil též na tlak, který prý na něj byl vyvíjen v době, kdy u žalovaného pracoval (v letech 1999 až 2000). Žalobce konečně upozornil na pokuty, které žalovanému v souvislosti s některými veřejnými zakázkami opakovaně ukládal Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Krajský soud však vůbec nevzal v potaz, že rozhodování o veřejných zakázkách se osoby zúčastněné přímo neúčastnily, respektive účastnil se jich jen Ing. M. jako jeden z mnoha hodnotitelů. Krajský soud založil své rozhodnutí na tom, že kdokoli se v minulosti zúčastnil rozhodování o veřejných zakázkách, je *a priori* podezřelý, že s nimi manipuloval buď sám, nebo nějak působil na jiné členy komise, tedy že páchal trestnou činnost. Jak s těmito skutečnostmi souvisí údaje o platech či odměnách hodnotitelů, však osoby zúčastněné nechápou. Osoby zúčastněné upozorňují, že se jich závěry krajského soudu osobně dotýkají, neboť v očích široké veřejnosti mohou vyvolat dojem, že manipulovaly veřejné zakázky a ještě za to dostávaly odměny. Domněnky či smyšlenky žalobce o zapojení osob zúčastněných do ovlivňování veřejných zakázek „ochotně“ přebírá ve svém rozsudku též krajský soud.

[7] Osoby zúčastněné dále citují závěry nálezu IV. ÚS 1200/16, kde Ústavní soud formuloval podmínky, za kterých se žadatelům podle zákona o svobodném přístupu k informacím poskytují informace o platech. Upozorňují, že tyto podmínky v nynějším případě splněny nejsou. Žalobce důvody své žádosti postupně upřesňoval, některé dokonce uvedl až v řízení před krajským soudem. Informace neměly sloužit žádnému veřejnému zájmu, ale jen osobním zájmům žalobce. Na rozdíl od žalovaného se osoby zúčastněné domnívají, že nebyla splněna ani podmínka, že by žalobce byl tzv. společenským hlídacím psem. Zejména s Ing. M. a Ing. E. si žalobce přes zákon o svobodném přístupu k informacím řeší osobní spory a zášť (osobní animozity mezi těmito osobami a žalobcem potvrzuje v replice žalovaný).

[8] Osoby zúčastněné upozorňují též na to, že žalovaný poskytl žalobci informace o průměrném platu u skupiny nejvyššího úrovně řízení magistrátu, zahrnující vedoucí odborů

pokračování

a samostatných oddělení včetně tajemníků, a také samostatně u skupiny nejvyššího úrovně řízení městské policie, zahrnující ředitele městské policie a jejich dva zástupce. Žalobce si tak mohl udělat představu o úrovni odměňování v této skupině vedoucích pracovníků, aniž bylo třeba adresně zasahovat do jejich soukromí. Jediné, co žalobce bohužel zajímá, je však zasahování do soukromí osob zúčastněných. Rovněž krajský soud bezdůvodně bagatelizuje tuto méně invazivní variantu informování žalobce o příjmech vrcholných pracovníků žalovaného.

[9] Osoby zúčastněné vnímají žalobcovy aktivity úkorně, jako šikanu, jejímž cílem je zasahovat do jejich soukromí a špinit jejich dobré jméno a pověst. Informace o platech jsou dle nich citlivými osobními údaji ve smyslu předpisů o ochraně osobních údajů.

Kasační stížnost žalovaného

[10] Stručnou kasační stížnost podal proti rozsudku krajského soudu též žalovaný. Podobně jako osoby zúčastněné též žalovaný tvrdí, že krajský soud rozhodl v rozporu se závěry judikatury Ústavního soudu. Z ní totiž nelyne, že důvody pro poskytnutí platových informací jsou bez dalšího dány jen v závislosti na postavení zaměstnanců ve struktuře statutárního města Zlín. K poskytnutí informace nepostačí ani pouhé podezření žalobce o údajné manipulaci s veřejnými zakázkami.

[11] Žalovaný též namítá, že soud nebyl příslušný vydat rozsudek, neboť opominul odvolací orgán, Krajský úřad Zlínského kraje. V daném případě totiž žalovaný nepáchal žádný obstrukční ping-pong, který jediný by mohl odůvodnit zásah správního soudu.

Vyjádření žalobce

[12] Žalobce souhlasí s důvody napadeného rozsudku. Dle něj byly naplněny důvody pro poskytnutí informace o platu, jak je v judikatuře formuloval Ústavní soud. Žalobce sděluje soudu své osobní zkušenosti z roku 1999, které měl se zadáváním veřejných zakázek ještě jako pracovník žalovaného. Žalobce dále upozorňuje, že v žádosti nemusí prokazovat konkrétní pochybení osob, jejichž platových informací se domáhá, ale musí prokázat nějaké rozumné indicie, které na tato pochybení ukazují. A takové indicie předložil. K námitce osob zúčastněných, že žalobce neplní roli tzv. „společenského hlídacího psa“, žalobce upozorňuje, že jde o „nepřípustnou novotu“, protože osoby zúčastněné nic podobného v předchozím řízení neřikaly. Žalobce odmítá tvrzení osob zúčastněných, že z jeho strany jde o šikanózní jednání. Osoby zúčastněné totiž toto tvrzení „nijak důkazně nepodkládají“, proto by se tím NSS neměl zabývat. Přesto však žalobce cituje, co se v informačních věcech rozumí šikanou nebo zneužitím práva. Konečně žalobce odmítá, že by informace o platech byly citlivými osobními údaji, jak tvrdí osoby zúčastněné. Většina jejich argumentů jsou nadto jen obecné floskule, které ukazují na vztah těchto osob k informacím o platu, ale nemají nic společného s argumentací právní.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[13] Kasační stížnosti jsou důvodné.

[14] NSS nejprve zvážil, zda v dané procesní situaci vůbec krajský soud mohl přikázat žalovanému informace poskytnout, neboť žalovaný zpochybnil příslušnost soudu k rozhodnutí [část **III.A.**, kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Dále NSS posoudil použití ústavního testu na nynější situaci [část **III.B.**, kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a stručně upozornil, že informace o platech nemají v právu ochrany osobních údajů nějakou zvýšenou či zvláštní regulaci [část **III.C.**, § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

III. A. *K příslušnosti krajského soudu rozhodnout o žalobě proti rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu I. stupně*

[15] Žalovaný v kasační stížnosti zpochybnil, zda v nynějším případě mohl krajský soud vůbec rozhodovat o žalobě, která mířila proti rozhodnutí žalovaného jako správního orgánu I. stupně. Žalobce měl totiž dle žalovaného správně podat další odvolání. Jen proti rozhodnutí odvolacího orgánu se pak mohl bránit žalobou.

[16] NSS zde žalovaného odkazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 24. 10. 2018, čj. 7 As 192/2017 - 35, č. 3834/2019 Sb. NSS. Zde rozšířený senát vysvětlil, že obecně vskutku platí, že rozhodnutí, které správní orgán I. stupně vydal po zrušení předchozího rozhodnutí odvolacím orgánem, není rozhodnutím podle § 65 odst. 1 s. ř. s., neboť takovéto rozhodnutí není konečné a samo o sobě nijak nezasahuje do právní sféry svých adresátů. To platí i tehdy, dochází-li k procesnímu „ping-pongu“ mezi správním orgánem I. a II. stupně. Ostatně, správní soud ani není ve výrokovém potenciálu rozsudku v řízení o žalobě proti rozhodnutí vybaven k tomu, aby takovéto negativní situaci efektivně čelil (7 As 192/2017, bod 27).

[17] Situace ve věcech týkajících se svobodného přístupu k informacím je však *diametrálně odlišná*. Správní soud zde není omezen jen na možnost správní rozhodnutí zrušit. Disponuje atypickou pravomocí nařídit přímo povinnému subjektu, aby žadateli informaci poskytl (§ 16 odst. 5 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím; srov. k postavení této normy v celkové koncepci českého správního soudnictví rozsudek ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS). Smysl a účel uvedeného ustanovení je zřejmý – zabránit „ping-pongu“ mezi povinným subjektem, resp. odvolacím orgánem na straně jedné, a správními soudy na straně druhé. Smyslem pravomoci soudu dle § 16 odst. 5 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím je tedy mj. rozetnout gordický uzel nekončícího řízení či procesního „ping-pongu“ mezi odvolacím správním orgánem a povinným subjektem (7 As 192/2017, body 28 násl.).

[18] Dle § 65 odst. 1 s. ř. s. soudně přezkoumatelné rozhodnutí zkracuje žalobce na právech přímo nebo v důsledku porušení práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu; rozhodnutí je jen takový úkon, který zakládá, mění, ruší nebo závazně určuje žalobcova práva nebo povinnosti. Právě potencialita takovýchto vlastností správního rozhodnutí zakládá žalobní legitimaci k podání správní žaloby. Ve světle právě uvedeného je evidentní, že v typových situacích procesních obstrukcí či nekončícího „ping-pongu“ v informačních věcech lze takovéto vlastnosti přičítat *rozhodnutí povinného subjektu, nikoli rozhodnutí odvolacího orgánu* (7 As 192/2017, body 34 a 35). Proto žadatel o informace může ve věcech svobodného přístupu k informacím podat žalobu přímo proti rozhodnutí povinného subjektu, kterým povinný subjekt po předchozím zrušovací rozhodnutí odvolacího orgánu znovu odmítl požadovanou informaci poskytnout (7 As 192/2017, bod 40).

[19] V nynějším případě mohl tedy žalobce podat žalobu proto rozhodnutí žalovaného jako povinného subjektu, který opakovaně – po předchozích zrušovacích rozhodnutích krajského úřadu – odmítal žádosti o informace. Pro pořádek nutno dodat, že žalobce nepřišel o možnost napadnout žalobou rozhodnutí žalovaného jen proto, že nenapadl rovnou druhé rozhodnutí v řadě, kterým žalovaný žádost odmítl. Jak totiž vysvětlil rozšířený senát, pokud žadatel o informace nenapadne žalobou rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti, ale místo toho podá v pořadí druhé (třetí, čtvrté ...) odvolání, nepřichází tím o možnost žalovat případné následné rozhodnutí povinného subjektu (zruší-li odvolací orgán opětovně rozhodnutí

pokračování

povinného subjektu, ovšem povinný subjekt opětovně žádosti nevyhoví). Co ovšem možné není, je žalovat rozhodnutí odvolacího orgánu, které ruší rozhodnutí žalovaného jako povinného subjektu, neboť takovéto rozhodnutí samo o sobě do práv žadatele nijak negativně nezasahuje.

[20] Kasační námitka žalovaného je tedy nedůvodná.

III. B. *K použití testu z tzv. platového nálezu Ústavního soudu IV. ÚS 1378/16*

[21] K otázce ústavnosti informací o platech osob poskytovaných z veřejných prostředků se opakovaně vyslovil Ústavní soud. Stalo se tak zejména v nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (N 188/87 SbNU 77), a na něm navazujícím nálezu ze dne 3. 4. 2018, sp. zn. IV. ÚS 1200/16 (N 64/89 SbNU 25). V nálezu IV. ÚS 1378/16 figurovala jako jedna ze stěžovatelek též Ing. E., nynější osoba zúčastněná na řízení II. Navíc tam šlo rovněž o informace o platech zaměstnanců žalovaného statutárního města Zlín.

[22] O použitelnosti obou nálezů na nynější věc není pochyb. Žalovaný i krajský soud z této judikatury vycházely. Spor mezi stranami je o to, zda závěry z této ústavní judikatury použil správně žalovaný či krajský soud. Správnost závěrů krajského soudu zpochybňuje žalovaný i osoby zúčastněné.

[23] Podle nálezu IV. ÚS 1378/16, bod 125, povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky: **a)** účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu; **b)** informace samotná se týká veřejného zájmu; **c)** žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. "společenského hlídacího psa"; **d)** informace existuje a je dostupná.

[24] NSS upozorňuje, že posuzování každé z těchto čtyř podmínek neprobíhá vždy samostatně, v nějaké krystalicky čisté podobě oddělené od ostatních podmínek. Právě naopak, posuzování jednotlivých podmínek bude nezřídka provázáno a naplnění jednotlivých podmínek spolu bude často navzájem souviset.

[25] O tom, že žalobcem požadované informace existují a jsou dostupné, není pochyb. Dle žalovaného se však informace netýkají ani veřejného zájmu, ani není účelem vyžádání informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu. Detailněji tyto podmínky zpochybňují osoby zúčastněné.

K otázce, zda je žalobce tzv. „společenským hlídacím psem“

[26] Žalovaný v rozhodnutí nezpochybnil, že žalobce plní roli tzv. „společenského hlídacího psa“. Naopak osoby zúčastněné na řízení zpochybnily i tuto podmínku. Žalobce k tomu uvádí, že nic takového osoby zúčastněné na řízení v předchozích řízeních netvrdily, proto by se dle něj touto otázkou neměl NSS vůbec zabývat.

[27] NSS proto musel nejprve zvážit, zda se ke zpochybnění postavení žalobce může v nynějším řízení vůbec vyslovit. Přitom vyšel z následujících úvah.

[28] Rozsah soudního přezkumu v řízení o žalobě proti rozhodnutí určuje žalobce. Osoba zúčastněná na řízení nemůže disponovat předmětem řízení (§ 34 odst. 3 poslední věta s. ř. s.), který je vymezen žalobou. Vzít žalobu zpět, zčásti nebo zcela, může pouze žalobce. Podá-li však osoba zúčastněná na řízení kasační stížnost, může dosáhnout prostřednictvím výroku NSS dle § 110 odst. 2 s. ř. s. fakticky nového rozhodnutí o žalobě, tj. v tomto rozsahu

tedy může předmět řízení, jednou vymezený žalobcem v žalobě, do jisté míry ovlivnit (usnesení rozšířeného senátu ze dne 5. 12. 2017, čj. 2 As 196/2016 - 123, č. 3668/2018 Sb. NSS, *Zdravé Ktišsko*, bod 22).

[29] Pokud osoba zúčastněná na řízení není žalobcem, nemůže ani rozhojňovat žalobní body, jakkoli s napadeným rozhodnutím správního orgánu rovněž nesouhlasí. Pokud totiž osoba zúčastněná na řízení žalobu nepodala, byť mohla, může toliko podporovat žalobní důvody, které včas a řádně uplatnil žalobce.

[30] Na uvedeném nic nemění ani to, že osoba zúčastněná na řízení žalobu vůbec podat nemohla, neboť výrok žalobcem napadeného správního rozhodnutí jí prospívá. Pokud někdo jiný podá žalobu, nemůže osoba zúčastněná žalobní body rozšiřovat, zpochybňovat některé další části odůvodnění rozhodnutí správního orgánu a ospravedlňovat to tím, že žalobu sama podat nemohla. Žaloba jen proti důvodům rozhodnutí je totiž nepřipustná, jak říká § 68 písm. d) s. ř. s. Stále totiž platí, že pokud snad krajský soud napadené rozhodnutí zruší a v navazujícím řízení tentokráte vydá správní orgán pro osobu zúčastněnou rozhodnutí nepříznivé, může se proti novému rozhodnutí bránit takováto osoba tentokráte jako žalobce. To, že se leckdy musejí žalobci či osoby zúčastněné domáhat svých práv u soudu opakovaně, není příjemné, ale logicky to plyne ze zásad, na nichž je nynější správní soudnictví postaveno (srov. k tomu přiměřené úvahy v nedávném rozsudku ze dne 15. 3. 2022, čj. 10 As 50/2021-83, *Holešovičky pro lidi*, bod 38).

[31] Na nynější případ však právě podané úvahy nedopadají. Jak již NSS vysvětlil v části **III.A.**, krajský soud má při postupu podle § 16 odst. 5 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu, který může věc rozhodnout samostatně, namísto orgánu správního. Je tedy na něm, aby ověřil, zda byl dostatečně zjištěn skutkový stav, a pokud ne, aby jej v potřebné míře zjistil, a poté aby posoudil, zda existují důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li takové důvody, povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout. Pokud tak krajský soud učiní, *žádné další řízení se již před správním orgánem nepovede*. Jinými slovy, osoby zúčastněné již nebudou mít *nikdy* možnost zpochybnit závěry správního orgánu, s nimiž se neztotožňují, které však samy napadnout nemohly, neboť výrok rozhodnutí správního orgánu jim prospíval. Pokud by tedy správní soudy argumentaci osob zúčastněných neprojednaly, dopustily by se protiústavního odmítnutí spravedlnosti (*denegatio iustitiae*).

[32] Osoby zúčastněné tedy v nynější věci mohly v řízení o žalobě vznášet i takové námitky, kterými by nezávisle na žalobě zpochybnily správnost důvodů rozhodnutí správního orgánu. Krajský soud, který věc rozhoduje finálně a může správnímu orgánu nařídít informace poskytnout, musí totiž posoudit všechny otázky, které jsou ve věci mezi účastníky řízení a osobami zúčastněnými sporné. Zde platí o to více závěry rozšířeného senátu, podle nichž spor řešený soudem často „*ve svém jádru bývá více sporem mezi žalobcem a osobou zúčastněnou na řízení než sporem mezi žalobcem a správním orgánem (který ve věci potom vystupuje jako původní „mediátor“ či „rozhodčí“ tohoto sporu). V takových věcech pak pouze způsob rozhodnutí správního orgánu determinuje, která ze „stran sporu“ se ocitne v roli žalobce a která bude v řízení před soudem vystupovat jako osoba zúčastněná na řízení. Řízení před správním soudem je tedy zpravidla sporem (také) osoby zúčastněné na řízení, jde o „její“ věc.*“ (2 As 196/2016, *Zdravé Ktišsko*, bod 19).

[33] V nynější věci neuplatnily osoby zúčastněné tuto argumentaci v řízení před krajským soudem. To však není podstatné. Zákaz uvádět v řízení o kasační stížnosti nové právní důvody, které nebyly uplatněny v řízení před krajským soudem (§ 104 odst. 4 s. ř. s.), dopadá pouze na takového stěžovatele, který byl v řízení před krajským soudem žalobcem. Jiné osoby podávající

pokračování

kasační stížnost (žalovaný správní orgán, osoby zúčastněné na řízení) mohou argumentovat jakýmkoli právními důvody, a to bez ohledu na to, jakou procesní obranu uplatnily ve vyjádření k žalobě a zda takové vyjádření vůbec podaly (rozsudek ze dne 2. 7. 2008, čj. 1 Ans 5/2008 - 104).

[34] Pokud tedy osoby zúčastněné nezpochybnily žalobce jako tzv. společenského hlídacího psa v řízení před krajským soudem, nezbavuje je to práva argumentovat tímto směrem v kasační stížnosti. Je však třeba dodat, že takovýto procesní postup osobám zúčastněným příliš nesvědčí, neboť se tím zbavují možnosti přezkoumat tuto námitku ve dvou soudních instancích. Krajskému soudu tak rozhodně nelze vyčítat, že se touto otázkou nezabýval, neboť žalobce to pochopitelně v žalobě nezpochybňoval a osoby zúčastněné ničím takovým neargumentovaly (dokonce ani nepodaly vyjádření). Pokud by však ve vyjádření osoby zúčastněné tuto okolnost zpochybnily, musel by se tím krajský soud zabývat, a to právě s ohledem na specifickou povahu soudního řízení podle § 16 odst. 5 věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím.

[35] NSS tedy dále zvážil, zda žalobce je tzv. „společenský hlídací pes“. Ústavní soud k tomu podotkl, že tento (poněkud zvláštní) termín odráží úlohu žadatele o informace při jejím „přijímání a rozšiřování“ veřejnosti. Zvláštní váhu je třeba přiznat žadatelům - novinářům, společenskému kontrolnímu orgánu nebo nevládní organizaci (IV. ÚS 1378/16, bod 89). Tím se ale tato neurčitá množina jistě nevyčerpává, žadatele nelze redukovat jen na osoby, které sdílí své názory tiskem či jinými obdobnými způsoby (IV. ÚS 1378/16, bod 92).

[36] Dnes, v době internetu, se drtivá většina informací mnohem snadnějším způsobem komunikuje na webu, v nejrůznějších aplikacích a platformách typu Facebook, Twitter, YouTube, na blogových platformách apod. Právě proto již NSS vysvětlil, že tzv. „společenský hlídací pes“ zdaleka nejsou jen profesionální novináři, ale třeba nejrůznější političtí aktivisté, blogeři či podobným způsobem se o veřejné záležitosti zajímající lidé. Lidé, kteří relativně koncentrovaně (ať již v dlouhodobějším časovém horizontu, nebo v širším záběru „hlídaných“ povinných subjektů) do veřejného prostoru jakýmkoli kvalifikovaným způsobem vnášejí informace či názory ohledně fungování veřejného života. Díky tomu může být o těchto věcech zahájena a vedena diskuse, případně se s nimi širší veřejnost alespoň může seznámit (rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019 - 29, č. 4044/2020 Sb. NSS, bod 30, z něhož správně vycházel krajský soud). Jako příklad lze uvést novináře Hospodářských novin, který zjišťoval, nakolik povinné subjekty dodržují judikaturu a sdělují informace o platech (rozsudek ze dne 5. 3. 2021, čj. 5 As 440/2019-63, body 35 násl.).

[37] Žalovaný ve svém rozhodnutí na s. 5 k tomu jen stručně uvedl, že žalobce tuto podmínku splnil. V této souvislosti žalovaný odkázal na žalobcovy výstupy na Facebooku, na jeho veřejně dostupné internetové stránky a na vlastní zkušenosti, které měl v úřední činnosti se žalobcem (žalovaný současně neopomněl polemizovat s korektností výstupů žalobce na webu, to však je pro nynější rozhodnutí NSS bez významu). Jakkoli žalovaný neupřesnil, z jaké úřední činnosti tyto poznatky má (srov. k tomu rozsudek ze dne 12. 4. 2011, čj. 1 As 33/2011-58, č. 2312/2011 Sb. NSS, body 24 až 26, podle něhož správní orgán musí uvést, ze které jeho konkrétní úřední činnosti či postupu jsou mu známy tzv. úřední skutečnosti ve smyslu § 50 odst. 1 správního řádu), ve správním spise je dostatek listinných podkladů, které osvědčují, že žalobce je pilným diskutérem veřejných věcí a jím vnímaných (údajných) nešvarů ve městě Zlín. Žalobce se na internetu a zejména na Facebooku zapojuje do politické debaty o poměrech ve Zlíně, kritizuje tamní politickou scénu a upozorňuje na nejrůznější problémy, které v tamním veřejném životě vidí. Stejně skutečnosti jsou ostatně známy též zdejšímu soudu z jeho vlastní soudní činnosti (např. věci vedené před NSS pod sp. zn. 7 As 71/2018, 9 As 58/2018, atd.).

[38] Žalobce tedy nepochybně „společenským hlídacím psem“ pro nynější případ je.

K otázce, zda informace samotná se týká veřejného zájmu a zda je účelem vyžádání informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu

[39] Žalovaný i osoby zúčastněné dále zpochybňují, zda účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu a zda informace samotná se týká veřejného zájmu.

[40] NSS nejprve zvážil, **zda se informace týká veřejného zájmu.**

[41] Krajský soud založil své rozhodnutí na tom, že žalobce žádal o informace o platech osob ve vedoucích řídicích pozicích. Upozornil, že žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí zcela upozadil postavení dotčených osob. Žalobce totiž nežadá o platové informace k „řadovým“ zaměstnancům žalovaného. Dvě z osob zúčastněných (Ing. M., Ing. E.) plnily funkci tajemníka, což je podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), jedna z nejvýznamnějších úředních funkcí v obci (srov. § 110 odst. 4 obecního zřízení, ve vztahu ke statutárnímu městu též § 136 obecního zřízení). Jak krajský soud správně uvedl, po primátorovi a jeho náměstkovi jde fakticky o nejvyšší funkci ve struktuře žalovaného. Ing. K. pak byl ředitelem městské policie. NSS souhlasí s krajským soudem, že byť nejsou pravomoci ředitele městské policie přímo zákonem vyjmenovány, z povahy věci jde o vrcholnou funkci tohoto orgánu a vedoucího zaměstnance s přímým vlivem na řízení celé městské policie.

[42] Tyto úvahy krajského soudu jsou v obecné rovině správné. V případě žádosti o poskytnutí informace o platových poměrech zcela „běžné“ úřední osoby bez jakýchkoli řídicích pravomocí (referenta obecního či krajského úřadu, ale i ústředního orgánu státní správy nebo jiných veřejných institucí) je nezbytné, aby žadatel v žádosti uvedl vskutku přesvědčivé a detailní důvody, pro něž by měl právě v dané konkrétní situaci existovat veřejný zájem na vyhovění jeho žádosti. Požadavek na „sílu důvodů“ existence veřejného zájmu na poskytnutí informace postupně klesá se zvyšujícím se postavením dotčených osob v rámci veřejné sféry. Platí, že čím větší kompetence osoba má, tím přirozenější je bez nějakého konkrétnějšího zdůvodnění veřejný zájem na její kontrole (rozsudek ze dne 27. 5. 2020, čj. 2 As 88/2019 - 29, platy v *Kanceláři prezidenta republiky*, bod 28, podobně též rozsudek ze dne 1. 3. 2022, čj. 4 As 337/2021 - 33, *Prostor Prostějov*, bod 22).

[43] Svůj význam může mít i „váha“, kterou lze přiřadit žadateli o informace. Je-li to například investigativní novinář nebo obecně či lokálně známá osoba, která je hlídacím psem ve smyslu shora vyloženém, opět nelze na zdůvodnění takovýchto požadavků, směřujících-li na platy vysoce postavených osob, klást přehnané nároky. O tom, že takovou osobou je i žalobce, nemá NSS (a ani žalovaný) pochyb.

[44] Osoby zúčastněné na řízení mají pravdu, že nelze připustit, aby o informace o jejich platu mohl žádat kdokoli. Nic takového však z napadeného rozsudku neplyne. Jistě nelze žádat o informace o jejich platech bez jakéhokoli zdůvodnění, jen s odvoláním na to, že jsou osobami vysoce postavenými v hierarchii veřejné správy. Platí, že žadatel musí (krom toho, že je „společenským hlídacím psem“) vysvětlit, že účelem vyžádání informace **je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu.** I to však žalobce v obecné rovině srozumitelně vysvětlil. Upozornil, že má pochybnosti o korektnosti a zákonnosti zadávání veřejných zakázek v obci Zlín, přičemž na tomto zadávání se dle něj podílejí též osoby zúčastněné. Současně vysvětlil, že jeho cílem je kontrola nakládání s veřejnými prostředky a též ověření, zda předchozí informace poskytnuté mu žalovaným byly pravdivé. Žalobce v tomto směru argumentoval vlastními

pokračování

zkušenostmi z doby, kdy byl zaměstnán u žalovaného. Jakkoli jsou to zkušenosti již dávno, dvě desetiletí staré, stále mohou mít nějaký význam při celkovém posuzování legitimacy žádosti o informace, zejména ve spojení s postavením osob, o jejichž plat se jedná, a ve spojení s dalšími aktivitami žalobce na lokální úrovni (srov. bod [37] shora). Jak ovšem NSS vysvětlí níže, zmiňovaná tvrzení sice mohou ospravedlnit poskytnutí platových informací, nikoli však v tak širokém rozsahu, v jakém je žalobce požadoval (srov. body [49] až [51] níže).

[45] NSS se musí zastat krajského soudu, pokud se osoby zúčastněné cítí nějak dotčeny závěry napadeného rozsudku, které subjektivně vnímají jako urážející a poškozující jejich dobré jméno. NSS zdůrazňuje, že krajský soud ani v nejmenším nenaznačil, že by se snad osoby zúčastněné skutečně čehokoli nekalého či dokonce nezákonného dopustily (právě naopak, soud v bodě 42 napadeného rozsudku zdůraznil, že žalobcem tvrzené okolnosti ohledně zakázek sice „*níc neprokazují, svědčí minimálně o tom, že nejde o nějaký absolutně iluzorní důvod, který si žalobce vymyslel jen za účelem získání informací*“). Proto je bezvýznamné, že orgány činné v trestním řízení žádné trestní řízení ohledně sporných zakázek nezahájily, jak uvádí v rozhodnutí žalovaný. Stejně tak nemá pro věc význam obsáhlé vysvětlování, jak u žalovaného probíhá zadávání veřejných zakázek, respektive že tajemníci či ředitelé městské policie „*nemohli mít žádné hlavní slovo při zadávání veřejných zakázek*“ (s. 9 rozhodnutí žalovaného).

[46] Osoby zúčastněné chybně vnímají využití práva na informace jako sankci, která může postihnout jen ty, kteří se již něčeho protiprávního dopustili. To je ale vnímání falešné. Možnost kohokoliv žádat informace o působnosti povinného subjektu včetně informací o osobách, jež jsou příjemci veřejných prostředků, není sankcí. Jedná se o nástroj preventivní kontroly ze strany veřejnosti. Tato kontrola má přispívat k transparentnosti veřejné správy. Tedy krajský soud a NSS ani v nejmenším nenaznačují, že se snad osoby zúčastněné čehokoli nekalého dopustily.

[47] Osoby zúčastněné tvrdí, že žalobce uplatňuje své žádosti šikanózně, z důvodů osobních sporů a se zájmem pošpinit jejich dobré jméno. Byť této argumentaci dává posléze za pravdu též žalovaný v replice ke kasační stížnosti osob zúčastněných, všechna tato tvrzení stojí „na vodě“, tedy osoby zúčastněné (ale ani žalovaný) ho nijak nekonkretizují, nenabízejí k němu žádné důkazy apod. Proto se touto otázkou nebude NSS ani zabývat.

[48] Argumentem proti poskytnutí informací není ani to, že žalobce v minulosti využíval jím získaných informací o platech pracovníků města Zlín v politickém boji (žalovaný na s. 12 rozhodnutí uvádí, že žalobce nabízel tyto informace na internetovém fóru „Vyměňte politiky“, opakují to též kasační stížnosti, které kritizují krajský soud, že tuto skutečnost pomínul). Dle NSS je to ale naopak argument, který posiluje tezi, že žalobce skutečně shromažďuje informace ve veřejném zájmu a pro účely veřejné debaty, nikoli pro soukromé účely nebo z důvodu nějaké zášti proti osobám zúčastněným. Právo na svobodný přístup k informacím přece slouží zejména k veřejné debatě uvnitř občanské společnosti týkající se kontroly veřejné moci. Informací takto získaných lze využít i za účelem opozičních aktivit a politického boje (srov. k tomu přiměřeně kauzu obce *Fryšava pod Žákovou Horou* v rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 3. 10. 2019, čj. 62 A 213/2017-43; potvrzeno rozsudkem NSS ze dne 5. 2. 2021, 5 As 370/2019-23, bod 10).

[49] Byť NSS hodnotí napadený rozsudek jako obecně správný a založený na korektních východiscích, dopustil se krajský soud několika pochybení, na která kasační stížnosti poukazují. Především nijak blíže nerozebral, jak může k diskusi o věcech veřejného zájmu přispět informace o platu Ing. M. v letech 2000 až 2007, což byla informace v době, kdy žalobce žádost podal, již jedenáct let stará. Pokud byl Ing. M. tajemníkem Magistrátu města Zlín **do února 2008**, legitimní zájem na diskusi o jeho platu **v červenci 2018**, kdy žalobce svou žádost podal, je podstatně

oslaben (tím spíše je to vidět u Ing. S., který byl ředitelem městské policie dokonce jen **do února 2007**). Jistě platí, jak správně poznamenal krajský soud, že osoby na vrcholných pozicích ve veřejné správě musí do jisté míry počítat se zvýšeným zájmem veřejnosti. Současně však obecně platí, že s postupem doby, zejména pokud dotčené osoby již ve vrcholné pozici nejsou, klesá legitimní zájem na informace o jejich platech. Pokud tedy žalobce nebude s to krajskému soudu pádně vysvětlit, jakému legitimnímu účelu mohou sloužit informace o tom, jaký plat měli před jedenácti až osmnácti lety Ing. M. a Ing. S., měl by krajský soud v této části žalobu zamítnout.

[50] Související problém vidí NSS i u žádosti o informace o platech současné tajemnice Ing. E. (za roky 2008 až 2017) a ředitele městské policie Ing. K. (za roky 2008 až 2017). Zde se žalobce poptával po platových informacích za velmi dlouhých deset let, což již může představovat velmi intenzivní zásah do soukromí obou pracovníků žalovaného, třebaže vysoce postavených v hierarchii veřejné správy. NSS neříká, že žalobce nemůže požadovat informace i za tak dlouhé období. Jistě může. V takovém případě však žalobce musí být mnohem konkrétnější ve vysvětlení, jak může taková informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu. Krajský soud pominul, že v jím odkazovaných případech řešených NSS zdaleka nešlo o takto dlouhá období. Například ve věci řešené rozsudkem 2 As 88/2019 žadatelka v roce 2018 požadovala informace o platech pracovníků Kanceláře prezidenta republiky za kalendářní roky 2016 a 2017; ve věci 4 As 337/2021, *Prostor Prostějov*, pak žadatelka chtěla informace o platech vedoucích úředníků prostějovského magistrátu za předchozí dva kalendářní roky a za první čtvrtletí 2019.

[51] I v tomto ohledu jsou tedy kasační stížnosti důvodné. V dalším řízení proto krajský soud zváží, zda důvody žalobce jsou natolik pádné, že vyžadují poskytnout informace o platech Ing. E. a Ing. K. za dlouhých deset let nazpět. NSS zatím v podáních žalobce žádné takové pádné důvody, které by ospravedlnily poskytnutí informace o platu za dlouhých deset let, nevidí – a rozhodně takovým důvodem není, že si žalobce chce „ověřit“ správnost již dříve poskytnutých informací. Je proto třeba, aby krajský soud důkladně zvážil argumentaci, že plnohodnotnou alternativou informace o platech individualizovaných osob *za tak dlouhé (desetileté) období* je poskytnutí agregované (neadresné) informace o platech vedoucích úředníků ve Zlíně za stejné období, kterou žalobce již dostal (srov. k tomu bod [8] shora). Současně soud žalobce vyzve, aby se k tomu vyjádřil a důvody své žádosti v tomto ohledu upřesnil či rozvedl. Pokud žalobce další pádné argumenty pro poskytnutí individualizované informace za deset let nazpět neposkytne, soud přikáže žalovanému poskytnout informaci o platech těchto osob jen za dobu, která je přiměřená obecnějším důvodům žádosti, tedy za několik málo let nazpět.

III. C. *K otázce informací o platech a jejich vztahu k obecnému nařízení o ochraně osobních údajů*

[52] Na závěr NSS odmítá, že by údaje o platech poskytovaných z veřejných prostředků (§ 8b zákona o svobodném přístupu k informacím) představovaly nějakou zvláštní kategorii „citlivých údajů“, jak se opakovaně snaží naznačit osoby zúčastněné. Článek 9 nařízení 2016/679 (obecné nařízení o ochraně osobních údajů, GDPR)¹ vymezuje zvláštní kategorie osobních údajů tak, že jimi rozumí osobní údaje, *kteřé vypovídají o rasovém či etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání či filozofickém přesvědčení nebo členství v odborech, a zpracování genetických údajů, biometrických údajů za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby, případně údaje o zdravotním stavu či o sexuální životě nebo sexuální orientaci fyzické osoby*. Údaje o platu fyzických osob tedy zvláštní kategorii osobních údajů nepředstavují.

¹ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) *Úř. věst. L 119, 4.5.2016, s. 1-88*

pokračování

[53] Podobně platí podle § 66 odst. 6 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, *kte se v dosavadních právních předpisech používá pojem citlivý údaj nebo citlivý osobní údaj, rozumí se tím ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona osobní údaj, který vypovídá o rasovém nebo etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání nebo filosofickém přesvědčení nebo členství v odborové organizaci, genetický údaj, biometrický údaj zpracovávaný za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby, údaj o zdravotním stavu, o sexuálním chování, o sexuální orientaci a údaj týkající se rozsudků v trestních věcech a trestných činů nebo souvisejících bezpečnostních opatření.*

[54] Tedy ani po vstupu v platnost obecného nařízení o ochraně osobních údajů a zákona o zpracování osobních údajů se nic nemění na shora podané judikatuře, která ústavně souladným způsobem vykládá § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a snaží se najít rovnováhu mezi právem na ochranu soukromí a právem na svobodný přístup k informacím.

IV. Závěr a náklady řízení

[55] NSS proto zrušil rozsudek krajského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud je vázán právním názorem uvedeným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Před novým rozhodnutím poskytne krajský soud prostor všem procesním stranám pro další vyjádření v reakci na výklad práva, který NSS podal v tomto rozsudku. Současně krajský soud zváží (byť si je NSS vědom, že účastníci v této věci jednání nepožadovali), zda by nebylo vhodné nařídit jednání, to s ohledem na povahu řízení a na to, že tu soud rozhoduje finálně (další řízení již žalovaný nepovede). V neposlední řadě je důležité, že krajský soud by měl zvážit přiměřenost doby, za kterou by měly být informace o platech poskytnuty (body [49] násl. shora), k čemuž by ideálně měl vyslechnout též názor a argumentaci osob zúčastněných a žalobce, či jejich zástupců. V každém případě totiž platí, že nekonat jednání je vždy možnost soudu, nikoli povinnost (usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 2. 2016, čj. 7 As 93/2014-48, č. 3380/2016 Sb. NSS, bod 18).

[56] O náhradě nákladů řízení o kasačních stížnostech rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

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

V Brně dne 14. dubna 2022

Zdeněk Kühn
předseda senátu