

Österreichischer Rundfunk soud posuzoval právní úpravu v Rakousku, ze které vyplýval dohled Účetního dvora – Rechnungshof (spojený se zpřístupňováním informací) nad příjmy, pokud konkrétní osoba pobírala alespoň po dobu jednoho roku ze dvou předcházejících let plat nebo starobní důchod, jež byly ročně vyšší než čtrnáctinásobek 80% výše měsíčního základu stanoveného zákonem (tj. čtrnáctinásobek částky 5.887,87 EUR v roce 2000). Je tedy zřejmé, že tato právní úprava stanovovala konkrétní hranici, a to relativně vysokou, od které měla podléhat informace o výši platu (i veřejné) kontrole, a přesto i v případě takové právní úpravy vznikly pochybnosti o jejím souhlasu s právem na soukromí garantovaným čl. 8 Úmluvy a s právem na ochranu osobních údajů dle směrnice 95/46/ES. V rámci tohoto rozsudku ESD mimo jiné konstatoval: „Rovněž vyvstává otázka, zda nebylo dostatečně informovat širokou veřejnost pouze o odměnách a jiných peněžitých výhodách, na které mohou mít nárok osoby zaměstnávané dotčenými veřejnými subjekty na základě smlouvy nebo na základě zákona, a nikoli o částkách, které každá osoba skutečně pobírala během posuzovaného roku a jejichž proměnná část mohla záviset na její rodinné a osobní situaci. (...) Pokud jde o závažnost zásahu do práva na respektování soukromí dotčených osob, není vyloučeno, že tyto osoby byly poškozeny na základě záporných dopadů publicity týkající se jejich profesionálních příjmů, zejména pokud jde o pracovní vyhlídky, které by se jim otevřely v jiných podnicích umístěných v Rakousku nebo jinde, které nepodléhají dohledu Rechnungshof.“ (bod 88, 89 rozsudku – zvýraznění provedl povinný subjekt) Tato část rozsudku, tedy negativní dopad do pracovní a osobnostní sféry dotčených osob, však ze strany NSS nebyla nikdy řešena.

V druhém rozsudku *Schecke a Eifert* pak ESD zrušil právní úpravu v čl. 42 bodu 8b a čl. 44a nařízení o financování společné zemědělské politiky (nařízení Rady ES č. 1290/2005 ze dne 21. 6. 2005) v rozsahu, v němž, pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor ze jmenovaných evropských fondů, tato ustanovení vyžadují zveřejňování 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. ESD k tomuto uvádí: „I když v demokratické společnosti mají daňoví poplatníci právo být informováni o využívání veřejných prostředků (...), nic to nemění na tom, že vyvážené poměření jednotlivých dotčených zájmů vyžadovalo, aby dotyčné orgány před přijetím ustanovení, jejichž platnost je zpochybňována, ověřily, zda zveřejňování jmenovitých údajů o všech dotčených příjemcích a přesných částkách, které každý z nich obdržel (...) – a to aniž je činěn rozdíl podle délky trvání, frekvence nebo typu a výše obdržených podpor – prostřednictvím jediné internetové stránky v každém členském státě, která je volně přístupná, nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimně sledovaných cílů, s ohledem zejména na zásah do práv přiznaných čl. 7 a 8 Listiny, ke kterému takové zveřejnění vede. (...) Pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor z EZZF a EZFRV, nezdá se přitom, že by se Rada a Komise snažily provést takové vyvážené poměření zájmu Unie na zajištění transparentnosti jejích kroků, jakož i optimální využití veřejných prostředků na jedné straně a základních práv zakotvených v čl. 7 a čl. 8 Listiny na straně druhé.“ Povinný subjekt tak nemůže souhlasit s argumentací, že se tento rozsudek v podstatných rysech odlišuje od věci projednávané NSS a potažmo českými soudy a správními orgány (což už uvedl ve svých předchozích rozhodnutích). Rozsudek ESD se sice týká pouze dotací, avšak dle výkladu *a minori ad maius* by se tím spíše v něm uvedené závěry měly vztahovat na poskytování informací o platech zaměstnanců povinných subjektů, tím spíše, že na rozdíl od dotací je zde za plat ze strany zaměstnanců odváděno protiplateb, tedy vykonaná práce.

NSS dovedl rozdíl mezi rozsudkem rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 55/2012-62 a rozsudkem ESD *Schecke a Eifert* především ze skutečnosti, že v případě poskytování informací o platech příjemců veřejných prostředků nebude docházet ke zveřejňování v centralizované a systematické podobě na jedné internetové stránce, a že je proto obtížnější takto rozptýleně zveřejňované informace shromažďovat do jednoho datového souboru, strukturovaně zpracovávat a kombinovat s jinými informacemi. Dle tohoto závěru je tak dopad do soukromé sféry dotčených osob dle NSS omezen. Zásah do soukromí však nelze poměřovat dle toho, zda informace určité dotčené osoby jsou zveřejněny společně s informacemi o jiných dotčených osobách, nebo selektivně na samostatném místě, neboť podstatou zásahu do osobnostní sféry dotčené osoby je samotné zveřejnění.

K výše uvedeným závěrům došli též spoluautoři komentované literatury k zákonu o ochraně osobních údajů, Vanda Foldová a František Nonnemann ve svém článku, reagujícím již na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS (viz již uváděný odkaz na FOLDOVÁ, Vanda; NONNEMANN, František. *Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu*. Právní rozhledy, 2015, 23 (2), s. 63 – 70. ISSN 1210-6410). Tím povinný subjekt vyvrátil i další výtku nadřízeného orgánu o odkazech na odborné články jurisprudence, které však neodráží právní stav po vydání rozsudku rozšířeného senátu NSS, neboť například tento článek byl uváděn již v rozhodnutí předchozím a jeho vydáním jmenovaní odborníci reagovali právě na výše uvedené rozhodnutí. Povinný subjekt zároveň zdůraznil, že k citované judikatuře ESLP, týkající se práva na soukromí dotčených osob, se nadřízený orgán vůbec nevyjádřil.

K testu proporcionality se povinný subjekt vyjadřoval již ve svém předchozím rozhodnutí, respektive k tomu, proč jej nelze (ani u vybraných skupin zaměstnanců povinných subjektů, tedy všech zaměstnanců, kteří nejsou pouze servisními pracovníky, tj. u značné většiny) ze strany NSS zakázat. Kolize základních lidských práv zakládá v ústavněprávní rovině nutnost test proporcionality provádět, což nebylo ze strany ÚS ani zákonodárce nikdy vyvráceno., a pokud tedy kolize práva na informace, požadované v žádosti, a jiných chráněných zájmů (v tomto případě osobnostních a soukromých práv a práva na ochranu osobních údajů) trvá, povinný subjekt je toho názoru, že je nutné vždy znovu tuto kolizi posoudit, což povinný subjekt provedl. Zákonodárství v oblasti základních práv, kterým právo na soukromí (na rozdíl od práva na informace jakožto práva politického) bezpochyby je, je možné jen při dosažení správné míry, a to především v přiměřenosti účelu, který má být dosažen, jakož i v přiměřenosti zvolených prostředků. Povinný subjekt tak znovu odkázal na dříve provedený test proporcionality.

Povinný subjekt k základnímu právu na informační sebeurčení, vyvěrajícímu z čl. 10 odst. 3 Listiny („Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“), pouze zopakoval již v jeho I. rozhodnutí citovaný názor E. Wagnerové v komentáři k Listině, kde jasně kritizuje např. rozsudek NSS č. j. 5 As 57/2010, který se týkal poskytování informací o odměňování zaměstnanců ve veřejné správě, kdy NSS dal přednost právu na informace s odvoláním na § 8b InfZ, který považoval za dostatečnou oporu k prolomení ochrany práva na informační sebeurčení dotčených osob. Informace o příjmech vyplácených z veřejných prostředků je tak podle NSS podložena zákonem a s tímto zjištěním se soud spokojil. NSS však nezkoumal

proporcionalitu omezení konkurujícího práva na informační sebeurčení, k němuž aplikací předmětného zákona v konkrétní věci nepochybně dochází. Avšak i v daných souvislostech je, dle autorů komentáře k Listině, na místě vyžadovat, aby byl dodržen individualizovaný přístup k posouzení věci, který zohlední všechny okolnosti případu. Povinný subjekt tak upozornil na skutečnost, že právě názor některých ústavních soudců (bývalých či současných) na uvedenou problematiku rozhodně nemusí korespondovat s postojem NSS; naopak přehlížení a svévolná neaplikace či dokonce zákaz provádění testu proporcionality rozhodně nemusí v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

K argumentaci, že poskytování informací o platech je zařazeno již do ustanovení § 8a a § 8b InfZ, povinný subjekt pouze odkázal na výše zmíněné; toto „zařazení“ v tuto chvíli vyplývá pouze z rozsudku rozšířeného senátu NSS, nikoli přímo ze zákona, nebo z důvodové zprávy k němu, která o problematice platů nehovoří.

NSS se ve svém rozsudku č. j. 8 As 55/2012-62 mj. zamyslel i nad úmyslem zákonodárné moci v rámci smyslu § 8b InfZ. Tímto podstatným faktorem se však hlouběji nezaobíral. V rámci svých úvah se zamýšlel zejména nad postupem zákonodárce v období, kdy se moc soudní postupem času začala klanět k poskytování obdobných informací – právě s odkazem na § 8b InfZ, a to zejména v důsledku jiného rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, který však byl následně, v rámci úvah o testu proporcionality, ze strany samotného NSS zmírňován (srov. rozsudek ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, kde NSS připustil možnost odchýlit se od názoru vysloveného ve zmíněném judikátu, a to právě na základě testu proporcionality a ústavně konformního, popř. eurokonformního výkladu komentovaného ustanovení). Rozšířený senát na podporu svého výkladu uvedl především skutečnost, že nepřijetí vládního návrhu zákona, kterým se měnil zákon o zdravotních službách, v původním znění (sněmovní tisk 408/0 z 6. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR), a naopak jeho schválení Poslaneckou sněmovnou v pozměněné verzi, která již vyloučení platů, odměn a dalších plnění z veřejných prostředků neobsahovala, bylo jasnou reakcí na rozsudek č. j. 5 As 57/2010-79. K uvedenému povinný subjekt dále znovu citoval pasáž z odborného článku Mgr. Vandy Foldové a Mgr. Františka Nonnemanna: *„Tato výtka a jediný faktický, nikoliv ideový argument, svědčící ve prospěch výkladu rozšířeného senátu NSS, jsou však věcně nesprávné. Jak je zjevné z veřejně dostupných zdrojů, se kterými se rozšířený senát buď neseznámil, nebo je ignoruje, lhůta pro připomínky k danému zákonu skončila dne 11. 5. 2011, zatímco předmětný rozsudek byl vydán až 27. 5. 2011. Ministerstvo vnitra jako gestor zákona o svobodném přístupu k informacím tak návrh na výslovnou úpravu poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné sféry do připomínkového řízení evidentně nepředložilo jako reakci na prvotní rozhodnutí NSS, jak věcně nesprávně uvádí rozšířený senát. NSS se rovněž vůbec nezabývá druhým možným a dle našeho mínění též zcela legitimním výkladem, podle kterého se mohl zákonodárce řídit i takovou úvahou, že pokud se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím podle jeho předchozího úmyslu i podle názoru odborné veřejnosti (včetně některých soudů) na poskytování informací o platech zaměstnanců nevztahuje, není důvod tuto skutečnost výslovně v zákoně upravovat.“* (FOLDOVÁ, Vanda; NONNEMANN, František. Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu. Právní rozhledy, 2015, 23 (2), s. 63 – 70. ISSN 1210-6410. s. 64). Nutno též podotknout, že také samotné Ministerstvo vnitra ČR popřelo jakoukoli souvislost s předmětným rozsudkem a výrazně se ohradilo proti obvinění z obcházení rozhodnutí NSS

(viz <http://www.ceska-republika.cz/aktualizace/aktualizace/198-1989>). K upuštění od myšlenky vynětí věty o neposkytování platů, odměn a dalších plnění

Také v rámci důvodové zprávy takovýto záměr zákonodárce absentuje. Ze zmíněného rozsudku pak částečně vychází ta úvaha NSS, že zákonodárce měl mnoho příležitostí tuto problematiku upravit ze své vlastní iniciativy, a že pokud tak dosud neučinil, značí to jeho souhlas s takovýmto postupem. Tato úvaha NSS se však nezakládá na reálných podkladech, ale pouze na domněnce NSS. Povinný subjekt taktéž poukázal např. na stanovisko bývalého Ministerstva informatiky ČR ze dne 2.6.2006, č.j.: MI 1890/2006 42, kde je k dané problematice uvedeno: „*Ustanovení § 8b se do zákona o svobodném přístupu k informacím dostalo poslaneckou iniciativou při projednávání zákona v Poslanecké sněmovně. Ustanovení směřuje k zajištění co možná největší veřejné kontroly nad nakládáním s veřejnými prostředky. Při jeho výkladu je třeba vzít v potaz důvod vložení tohoto ustanovení a také ostatní ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. I z výčtu právních předpisů v odst. 2 lze vyčíst, že zákonodárce měl při tvorbě tohoto ustanovení na mysli především vydávání veřejných prostředků formou darů, příspěvků, dávek, dotací atd. a nikoli pravidelný příjem zaměstnanců povinného subjektu (tedy nikoli volených představitelů). Tento výklad podle našeho názoru vyplývá také z nově vloženého § 8a, které směřuje k ochraně soukromí a osobnosti. Zveřejnění platů zaměstnanců povinného subjektu by zcela zásadním způsobem prolomilo jejich právo na soukromí, neboť by značná část jejich příjmů (u některých v podstatě veškeré příjmy) včetně základních osobních údajů byly neustále veřejně přístupné. Takové situace by zaměstnance povinných subjektů znevýhodňovala vůči ostatním zaměstnancům a takové ustanovení by bylo diskriminační“.*

Předmětné stanovisko Ministerstva informatiky tak koresponduje s důvodovou zprávou k – byť nepřijatému- legislativnímu návrhu z roku 2002 (sněmovní tisk č. 9 IV. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR) k navrženému ustanovení § 8a, které svým zněním prakticky kopíruje současné ustanovení § 8b InfZ. Z této důvodové zprávy povinný subjekt uvedl následující citaci: „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.“ Z historického a teleologického výkladu, provedeného pomocí výše uvedených dokumentů, doprovázejících proces novelizace InfZ, je tedy jasné patrné, že zákonodárce zakotvením ustanovení § 8b nesledoval poskytování informací o platech, odměnách a jiných pracovněprávních ohodnoceních zaměstnanců povinných subjektů.

Povinný subjekt zároveň poznamenal, že § 8b InfZ je třeba posuzovat v celém jeho rozsahu a kontextu. Především ze znění odst. 3 daného ustanovení je zřejmé, že smyslem tohoto ustanovení je poskytování informací o výši, účelu a podmínkách poskytnutých veřejných prostředků. Toto vyplývá i z toho důvodu, že zbytek znění tohoto odstavce se již zabývá pouze osobními údaji, které mají být poskytnuty, resp. zveřejněny. Je tedy zřejmé, že zákonodárce směřoval toto ustanovení na příjemce, u kterých se nepředpokládá žádná protihodnota za poskytnuté prostředky (např. příjemce dotace, darů, apod.). Postavení zaměstnance povinného subjektu je však zcela odlišné, jelikož zde protihodnota existuje, a to v podobě odváděné práce za plat, na který má ze zákona nárok, tj. právo na spravedlivou odměnu je mu dáno zákonem a nespočívá v „libovolném“ uvážení povinného subjektu.

K hrozbě žalob ze strany dotčených osob povinný subjekt odkázal přímo na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, konkrétně bod 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. nález 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 takovéto 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.“* Povinný subjekt tak znovu zopakoval již mnohokrát řečené, že pokud není v InfZ nebo jiném právním předpisu výslovně stanoveno, že se údaje o příjemcích platů – zaměstnanců povinných subjektů – v nemalém rozsahu ustanovení § 8b odst. 3 InfZ poskytují, hrozba žalob vůči němu je v jeho podmínkách reálná. NSS se zároveň nevypořádal s problematikou civilní žaloby na ochranu osobnosti (srov. § 81 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), ani s trestněprávní problematikou (trestný čin neoprávněného nakládání s osobními údaji ve smyslu § 180 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník), stejně jako s hrozbou sankce za přestupek dle zákona o ochraně osobních údajů (srov. § 44 a násl. tohoto zákona).

Současně s vydáním tohoto rozhodnutí zaslal povinný subjekt část požadovaných informací (poskytnutá výše finančních prostředků, které byly poskytnuty tajemníkovi ÚMČ Praha 10 v uplynulých 3 letech) žadateli, avšak z důvodu následného souhlasu dotčené osoby s poskytnutím.

Žadatel podal v zákonné lhůtě proti výše uvedenému rozhodnutí v pořadí III. odvolání. Nadřízený orgán shledal podané odvolání jako důvodné a svým rozhodnutím ze dne 21. 3. 2016, sp. zn.: S-MHMP 386696/2016 OKC, č. j. MHMP 475096/2016, napadené rozhodnutí podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) SŘ zrušil a věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání. Rozhodnutí nadřízeného orgánu bylo povinnému subjektu doručeno dne 29. 3. 2016.

Povinný subjekt se v návaznosti na výše uvedené rozhodnutí předmětem žádosti opětovně, důkladně a komplexně zabýval a opět dospěl k závěru, že žádosti nelze z části vyhovět, a to opět s odkazem na ustanovení § 8a InfZ. Dne 8. 4. 2016 proto vydal v pořadí IV. rozhodnutí o odmítnutí části žádosti, vedené pod č. j.: P10-037691/2016.

Povinný subjekt ve svém IV. rozhodnutí konstatoval, že rozhodnutí nadřízeného orgánu je – kromě jednoho argumentu – naprosto totožného znění jako jeho rozhodnutí předchozí. Nadřízený orgán tak vůbec nepřihlédl k žádnému z argumentů, které povinný subjekt ve svém III. rozhodnutí na podporu svého právního názoru uvedl. Nadřízený orgán přitom na straně 2 svého rozhodnutí uvádí, že *„vzhledem ke skutečnosti, že žádný nový důvod povinný subjekt pro odmítnutí neuvedl, taktéž argumentace nadřízeného orgánu zůstává stále nezměněná“*. K tomu povinný subjekt uvádí, že již u I. rozhodnutí povinného subjektu nadřízený orgán nijak nereagoval na většinu právní argumentace, u dalších rozhodnutí pak vůbec nepřihlédl ke skutečnosti, že se povinný subjekt s argumentací nadřízeného orgánu beze zbytku vypořádal.

K pojmu ústavnosti, ke kterému nadřízený orgán opět zopakoval, že nebyla ze strany NSS v jeho rozhodnutí řešena, povinný subjekt znovu odkázal na bod III. 2. 2 rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 55/2012-62 označený jako „ústavní konformita“, kde je ze strany NSS řešen soulad ustanovení § 8b InfZ s ústavním pořádkem ČR, zejména s příslušnými články Listiny, chránícími soukromí a právo každé osoby na informační sebeurčení. Dle NSS právě tato problematika odráží druhou linii judikatury, *„představovanou rozsudkem 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“* (srov. bod 38 rozhodnutí NSS). Není tedy pravdou, že ústavnost ustanovení § 8b InfZ nebyla ze strany NSS řešena, neboť tento provedl nad rámec svých kompetencí analýzu ústavní konformity s přijetím závěru, že v daném případě jím přijatý výklad není v rozporu s ústavním pořádkem, to vše za použití argumentace „slunečního svitu informovanosti“. Ke kompetencím NSS se povinný subjekt již vyjadřoval ve svých předchozích rozhodnutích, přičemž takto extenzivní výklad ustanovení právních předpisů k nim rozhodně nepatří (srov. ustanovení § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Ohledně dalšího, znovu použitého tvrzení nadřízeného orgánu, že *„povinný subjekt, že „ústavnost“ zveřejňování platů zaměstnanců veřejných orgánů nebyla dosud řešena ani Ústavním soudem, a z toho zřejmě povinný subjekt vyvozuje, že se jedná o protiústavní problematiku. To je však značně zkreslený pohled na roli Ústavního soudu jako „negativního zákonodárce“. Z logiky věci nelze vše, o čem Ústavní soud nerozhodoval, označit za neústavní“*, povinný subjekt opět zdůraznil, že jde o zjevnou dezinterpretaci argumentace v jeho II. rozhodnutí, kterou ve svém předchozím rozhodnutí z tohoto důvodu upřesnil, neboť povinný subjekt pouze uvedl, že ÚS se problematikou poskytování informací o platech

a odměnách zaměstnanců povinných subjektů dosud nezabýval. Z tohoto důvodu však rozhodně není povinným subjektem vnímán jako „negativní zákonodárce“, ale jako jediný orgán moci soudní, který ústavnost či neústavnost právního předpisu (nebo jeho ustanovení) může účinně řešit a takové závěry přijmout (stejně jako zákonodárce na úrovni moci zákonodárné). NSS jej pak – stejně jako onoho zákonodárce – v této roli rozhodně nemůže suplovat.

Nadřízený orgán dále konstatoval, že „povinný subjekt je v rámci vztahů ve veřejné správě nadřízenému orgánu podřízen a je povinen respektovat jeho právní názor vyjádřený v minulých rozhodnutích. Odchýlení se od judikatury NSS vyžaduje buď odlišný skutkový stav nebo precizní právní argumentaci za současného použití zásadních argumentů“. K hierarchii vztahů ve veřejné správě povinný subjekt uvedl, že tuto ani nikdy nerozporoval; povinný subjekt je však taktéž vázán právními předpisy ČR a ES/EU, stejně tak musí postupovat v souladu s judikaturou ÚS a ESD/ESLP. K precizní argumentaci povinný subjekt podotkl, že v rámci svých odůvodnění předložil takových zásadních argumentů (podpořených stanovisky orgánů veřejné moci, judikaturou vnitrostátní i mezinárodní a jurisprudencí) značné množství. Povinný subjekt také znovu zdůraznil povahu právního řádu ČR na podkladu kontinentálního práva, stejně jako poukazuje na zásadu legitimního očekávání, která by měla být naplněna.

Nadřízený orgán ve svém rozhodnutí dále uvedl: „Povinný subjekt odkazuje na dvě rozhodnutí Evropského soudního dvora, a to ve věcech *Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk* a dalším (C-465/00, C-138/01 a C-139/01) ze dne 20. 5. 2003 a rozhodnutí C-92-09 a C-93-09 „*Schecke a Eifert*“. Nadřízený orgán musí konstatovat, že se nejedná o nové argumenty. S oběma uvedenými rozhodnutími se vypořádal NSS ve svém rozhodnutí. A to tak, že první jmenovaný dává jasné vodítko, jak právo Evropské unie vykládat (provádět test *proportionality*), a druhý jmenovaný se dle NSS v podstatných skutkových rysech odlišuje od věci projednávané NSS a potažmo českými soudy a správními orgány, a proto ani není potřeba pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru“. Tento argument zazněl ze strany nadřízeného orgánu taktéž již v jeho předchozím rozhodnutí, přičemž povinný subjekt následně na dvou stranách odůvodnění svého rozhodnutí rozvedl, proč nelze souhlasit s tezí, že se NSS ve svém rozhodnutí s oběma judikáty plně vypořádal. Ohledně odůvodnění judikátů ESD, především pak odůvodnění týkajícího se závažnosti zásahu do práva na respektování soukromí dotčených osob, který je dáván do přímé souvislosti se zhoršením jejich pracovních možností (bod 88 a 89 rozsudku *Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk*), a dále odůvodnění týkající se vyváženého poměrování jednotlivých dotčených zájmů (tedy práva na soukromí dotčených osob a veřejného zájmu informovanosti) ve vazbě na čl. 7 a čl. 8 Listiny základních práv EU (bod 80 rozsudku *Schecke a Eifert*), tak povinný subjekt ve svém IV. rozhodnutí plně odkázal na odůvodnění svého předchozího rozhodnutí, stejně jako na zmiňovaný článek V. Foldové a F. Nonnemanna (FOLDOVÁ, Vanda; NONNEMANN, František. *Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu*. Právní rozhledy, 2015, 23 (2), zejm. s. 67. ISSN 1210-6410).

Ostatně k jurisprudenčním článkům publikovaným v odborných časopisech nadřízený orgán vznesl jediný nový argument, a sice, že „články jurisprudence by by byly i novější a odrážely právní stav po vydání rozsudku nejsou relevantním pramenem práva, na rozdíl od ustanovení

InfZ, nad které je nemůže povinný subjekt stavět“. Povinný subjekt s takovou argumentací beze zbytku souhlasí; v okamžiku, kdy je však ustanovení § 8b InfZ ve vztahu k poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů výkladově nejasné, přičemž za strany nadřízeného orgánu je využíváno pouze rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, které taktéž není pramenem práva, je to právě jurisprudence, která může, především po stránce teleologické, výkladové nejasnosti upřesnit. Zkušenosti a právní obci respektovaní odborníci z praxe, kteří InfZ a další právní předpisy denně ve své profesi aplikují na konkrétní příklady, nejsou pak přehlíženi ani ze strany samotných soudů, které často a s oblibou pasáže jurisprudenčních odborných publikací citují ve svých odůvodněních.

Povinný subjekt dále uvedl, že problematikou vyvažování jednotlivých práv (a to často i vzájemného vztahu práva na informace a práva na soukromí) se ve své praxi často zabýval také ESLP (jak již bylo uváděno v předchozích rozhodnutích, přičemž k citované judikatuře nebylo ze strany nadřízeného orgánu vůbec přihlédnuto). Především v souvislosti s legitimním očekáváním ze strany dotčených osob lze, kromě uvedeného, odkázat na rozsudek ESLP *Rotaru proti Rumunsku*, bod 52, a v něm uvedenou judikaturu, podle níž obrat „v souladu se zákonem“ vyžaduje, aby napadené rozhodnutí mělo oporu nejen v domácím zákoně, nýbrž vztahuje se i na požadavek kvality takového zákona, přičemž vyžaduje, aby takový zákon byl přístupný, resp. dostupný dotčené osobě, a dále, aby byl pro ni předvídatelný v účincích, které vyvolává.

Důvod, účel a hranice omezení základního práva by měly být tedy seznatelné ze samotné právní úpravy, nikoli nahrazovány rozhodovací činností vnitrostátního soudu, konkrétně zde NSS. Míra přísnosti kladená na určitost a jasnost takové normy přitom souvisí s citlivostí oblasti, v níž je aplikována, a dále vždy s posouzením druhu a intenzity zásahu. Posouzení intenzity zásahu se přitom neodvíjí od cíle, které omezující opatření sleduje, a naopak je třeba posuzovat jeho druh či charakter a jeho účinky na omezované základní právo (rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu 1 BvF 3/92). V případě informací o platech a odměnách zaměstnanců povinného subjektu lze tyto účinky označit jako značné, v podmínkách povinného subjektu naprosto neúměrné veřejnému zájmu na poskytování takových informací.

Nadřízený orgán k prováděnému testu proporcionality znovu uvedl, že „NSS zcela nevylučuje jeho použití, uvádí ale, že odmítnout poskytnutí informací o platech bude možné zcela výjimečně za použití testu proporcionality v případě, že poskytnutí této informace by nebylo přiměřené zákonodárcem sledovanému cíli. Současně je dle NSS nutné splnit dvě podmínky, a to, že osoba se na podstatě činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem a nevystávají konkrétní pochybnosti o hospodárnosti vynaložených veřejných prostředků“. V kontextu této citace však vyvstávají pochybnosti o tom, co je onen zákonodárcem sledovaný cíl, když důvodová zpráva k § 8b InfZ absentuje a stanoviska orgánů veřejné moci, odrážející právní stav v době přijímání novely InfZ (zák. č. 61/2006 Sb.), se k poskytování informací o platech naopak striktně nepřiklání (v tomto ohledu povinný subjekt opět odkazuje na znění svého předchozího rozhodnutí, týkající se historického a významového výkladu ustanovení § 8b InfZ). Sledovaným cílem InfZ jako celku, respektive práva na informace jakožto politického práva zaručeného Listinou, je díky získávání informací schopnost společnosti „hlídat“ veřejný zájem, podílet se na politickém životě (srov. již citovaný nále

sp. zn. III. ÚS 156/02). Informace o výši platu a odměny zaměstnance povinného subjektu veřejný zájem na informaci v politickém slova smyslu sleduje v podmínkách povinného subjektu přamálo, přičemž naopak zásadním způsobem prolamuje veřejný zájem jiný, a sice na ochranu soukromí, především pak v rovině práva na informační sebeurčení, zaručeného Listinou. Podmínky, které musí být dle rozhodnutí rozšířeného senátu NSS splněny, zároveň zavádí formu absolutní povinnosti tyto informace poskytovat, neboť skupina, u které lze dle NSS test proporcionality aplikovat, je v podmínkách povinného subjektu co do počtu zaměstnanců naprosto okrajová. ÚS, ani zákonodárce, nikdy nestanovil zákaz provádění testu proporcionality u všech skupin zaměstnanců mimo servisní pracovníky; stejně tak zakotvení teorie vážení zájmů v právních předpisech ES/EU je již tradiční (namátkou např. čl. 4 Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí: „*Důvody pro odmítnutí informací je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí.*“). Určování, u kterých osob může a u kterých naopak nesmí být prováděn test proporcionality, navíc ze strany soudní moci, tak ve svém důsledku znamená, že právo některých dotčených osob na informační sebeurčení má být zvažováno a respektováno, zatímco stejné právo většiny dotčených osob musí být vždy v každém případě potlačováno. Takový postup je zároveň v rozporu s celým pojetím lidskoprávní problematiky na kontinentální úrovni práva i s individuálním přístupem ke každé jednotlivé žádosti o informace.

Co se týče historického a teleologického výkladu, který byl ze strany povinného subjektu důkladně proveden v jeho III. rozhodnutí, ani k němu se nadřízený orgán nijak nevyjádřil. Přitom jde o novou argumentaci, blíže provázanou právě s rozhodnutím rozšířeného senátu NSS, který v odůvodnění, týkajícím se právě historického výkladu ustanovení § 8b InfZ, svoji hlavní argumentaci opíral o nepřijetí vládního návrhu zákona o zdravotních službách, a naopak o jeho schválení Poslaneckou sněmovnou v pozměněné formě, tedy bez vyloučení platů, odměn a dalších plnění z veřejných prostředků z práva na informace dle InfZ, přičemž tento výsledek uvádí jako jasnou reakci na rozsudek č. j. 5 As 57/2010-79, tedy první rozsudek, který ochranu těchto informací prolomil. Povinný subjekt však ve svém předchozím rozhodnutí tento argument NSS vyvrátil, když prokázal, že rozsudek č. j. 5 As 57/2010-79 byl vydán až 16 dní po ukončení připomínkovacího řízení. Zároveň skutečnost, že § 8b InfZ poskytování informací o platech a odměnách výslovně neupravuje, může znamenat nejen automatický souhlas s tímto poskytováním, ale i nesouhlas ve smyslu, že pokud se InfZ na poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů nevztahuje, není třeba tuto skutečnost výslovně upravovat. Navíc informace o platu či odměně zaměstnance je svou povahou jistě blíže informaci o hmotném zabezpečení v nezaměstnanosti, které InfZ z poskytování informací dle InfZ vyjímá (jde o náhradu příjmu) spíše než poskytování informací o příjemcích dotací a grantů, popř. různých darů bez protihodnoty příjemce, na které navíc ustanovení § 8b InfZ primárně cílí.

K soukromoprávnímu vztahu mezi zaměstnanci povinného subjektu a povinným subjektem nadřízený orgán opět uvedl, že „*výše finančních prostředků je kontrolovatelná ze strany veřejnosti z důvodu kontroly hospodárnosti nakládání povinného subjektu s veřejnými prostředky, nikoli proto, že by veřejnost chtěla posuzovat povinný subjekt z hlediska plnění povinností zaměstnavatele.*“ Proto je, dle nadřízeného orgánu, též irelevantní námitka ohledně vedení osobních spisů zaměstnanců úřadu, a kontrolováno je nakládání s veřejnými

prostředky, tedy v širším slova smyslu hospodaření povinného subjektu. K tomu povinný subjekt uvádí následující.

V rámci naplnění kritéria potřeby (nutnosti), tedy nezbytnosti porovnat legislativní prostředek omezující základní právo či svobodu s jinými opatřeními, které by umožnily dosáhnout stejného cíle, je nezbytné, aby právě a jenom použitý a přezkoumávaný prostředek (v tomto případě poskytnutí informací o platech a odměnách dotčených zaměstnanců povinného subjektu) vyvolal ony nejmenší následky v podobě zásahu do základního práva. V tomto případě však dochází naopak k zásahu značnému, přičemž (nejen) zákonných prostředků, jak kontrolovat hospodaření povinného subjektu v tomto širším slova smyslu, je celá řada. Především je to možnost kohokoli sledovat rozpočet povinného subjektu, a to ještě před jeho schválením v zastupitelstvu povinného subjektu, neboť personální výdaje jsou jeho nedílnou součástí. Společnost tak může přesně vědět, s jakým objemem prostředků je v podmínkách povinného subjektu počítáno pro ten který rok na platy jeho zaměstnanců. Kontrolu hospodaření povinného subjektu s veřejnými prostředky taktéž zabezpečují zvláštní právní předpisy (např. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 563/1999 Sb., o účetnictví apod.), stejně jako kompetentní orgány veřejné moci. Paušální poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinného subjektu na základě žádosti o informace tedy není přiměřeným ani potřebným prostředkem kontroly nakládání povinného subjektu s veřejnými prostředky a nevyvolává nejmenší následky v podobě zásahu do základního práva dotčených osob.

K sankcím různého charakteru, plynoucím z porušování právních předpisů upravujících ochranu osobnosti i osobních údajů, se povinný subjekt již vyjadřoval mnohokrát; ve svém IV. rozhodnutí proto opět odkázal na odůvodnění svých předchozích rozhodnutí. Povinný subjekt taktéž zmínil pasáž z důvodové zprávy k usnesení Rady hl. m. Prahy č. 1622 ze dne 30. 6. 2015: „V souvislosti s tím je třeba upozornit na skutečnost, že Magistrát již v současné době čelí žalobě -----, ze dne 9. 10. 2014, na ochranu osobnosti a náhradu nemajetkové újmy, a to v souvislosti s poskytnutím požadované informace, jak výše uvedeno. Riziko ukládání sankcí hlavnímu městu Praze jakožto zpracovateli osobních údajů a případné náhrady nemajetkové újmy úspěšným stěžovatelům Magistrát považuje při současném nejednotném výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím a neustálené judikatuře za značné. Škoda tímto vzniklá by podle názoru Magistrátu přesáhla náklady spojené se soudními řízeními ve věci neposkytnutí těchto osobních údajů.“ Z uvedeného znění tedy naprosto zřejmě plyne, že i sám nadřízený orgán si je vědom možnosti těchto soudních sporů z iniciativy dotčených osob, které by jednáním povinného subjektu mohly být poškozeny na svých právech. Zbytečnost obav ze sankcí, kterou uvádí nadřízený orgán, je tak s tímto zněním v rozporu.

Žadatel podal v zákonné lhůtě proti výše uvedenému rozhodnutí v pořadí IV. odvolání. Nadřízený orgán shledal podané odvolání jako důvodné a svým rozhodnutím ze dne 12. 5. 2016, sp. zn.: S-MHMP 790583/2016 OKC, č. j. MHMP 849210/2016, napadené rozhodnutí podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) SŘ zrušil a věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání. Rozhodnutí nadřízeného orgánu bylo povinnému subjektu doručeno dne 12. 5. 2016.

Povinný subjekt se jak žádostí, tak i výtkami nadřízeného orgánu, opětovně a v celém jejím kontextu zabýval a dospěl k závěru, že žádosti nemůže vyhovět, a to znovu s odkazem na zvláštní zájem na ochraně osobních údajů dotčených osob (srov. § 8a InfZ a související ustanovení zákona o ochraně osobních údajů). Ve výsledku tak opětovně dospěl k závěru, že v dané věci stále přetrvává legitimní důvod pro neposkytnutí požadovaných informací. V otázce hmotněprávního posouzení předmětné žádosti povinný subjekt nadále setrvává na výše uvedeném znění odůvodnění svých předchozích rozhodnutí, které, v návaznosti na doručené rozhodnutí nadřízeného orgánu, rozšiřuje o následující právní argumentaci.

II.

Úvodem povinný subjekt reaguje na tezi nadřízeného orgánu, že „*povinný subjekt předložil po uplynutí zákonné lhůty nadřízenému orgánu podané odvolání s kompletní spisovou dokumentací*“. Dle ustanovení § 16 odst. 2 InfZ „*povinný subjekt předloží odvolání spolu se spisovým materiálem nadřízenému orgánu ve lhůtě 15 dnů ode dne doručení odvolání*“. Vzhledem k tomu, že odvolání žadatele bylo povinnému subjektu doručeno dne 19. 4. 2016, lhůta pro předložení tohoto odvolání, včetně kompletní spisové dokumentace, nadřízenému orgánu, končila dne 4. 5. 2016. Dle doručanky bylo výše uvedené doručeno do datové schránky nadřízeného orgánu dne 4. 5. 2016 v 10:16 hod., tedy v zákonné lhůtě. Není tedy pravdivé tvrzení nadřízeného orgánu, že povinný subjekt předložil odvolání spolu se spisovou dokumentací po uplynutí zákonné lhůty.

III.

Povinný subjekt je dále nucen, již tradičně, konstatovat, že rozhodnutí nadřízeného orgánu je, vyjma jediného argumentu, naprosto totožného znění jako jeho rozhodnutí předchozí. Nadřízený orgán opět nezohlednil novou argumentaci povinného subjektu v jeho IV. rozhodnutí, ani argumentaci z rozhodnutí předchozích, na kterou nebylo dříve ze strany nadřízeného orgánu nikterak reagováno, a povinný subjekt na tuto skutečnost opakovaně upozornil.

Nadřízený orgán ve svém rozhodnutí poukázal na skutečnost, že odvolatel nesouhlasil s interpretací vůle zákonodárce, který je prezentována ve IV. rozhodnutí povinného subjektu, avšak sám o sobě se nikterak k této nové argumentaci nevyjádřil. Povinný subjekt tak znovu připomíná nejasný výklad ustanovení § 8b InfZ, který by rozhodně neměl být při rozhodování nadřízeného orgánu z jeho strany ponechán bez povšimnutí, už jen vzhledem k přímé vazbě na rozsudek č. j. 5 As 57/2010-79, jehož závěry byly následně většinově převzaty do rozhodnutí rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 55/2012-62, o který nadřízený orgán i odvolatel svůj právní názor opírají. Povinný subjekt zároveň opět zdůrazňuje, že skutečnost, že § 8b InfZ poskytování informací o platech a odměnách výslovně neupravuje, může znamenat nejen automatický souhlas s tímto poskytováním, ale i nesouhlas ve smyslu, že pokud se InfZ na poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů nevztahuje, není třeba tuto skutečnost výslovně upravovat. Navíc informace o platu či odměně zaměstnance je svou povahou jistě blíže informací o hmotném zabezpečení v nezaměstnanosti, které InfZ z poskytování informací dle InfZ vyjímá (jde o náhradu příjmu) spíše než poskytování informací o příjemcích dotací a grantů, popř. různých darů bez protihodnoty příjemce, na které navíc ustanovení § 8b InfZ primárně cílí. Ani k této

argumentaci blízkostí hmotněprávní povahy obou typů dávek vyplácených z veřejných prostředků se však nadřízený orgán nevyjádřil.

Povinný subjekt upozorňuje na fakt, že dle ustanovení § 276 odst. 3 zákoníku práce se *„důvěrnou informací se rozumí informace, jejíž poskytnutí může ohrozit nebo poškodit činnost zaměstnavatele nebo porušit oprávněné zájmy zaměstnavatele nebo zaměstnanců. Za důvěrnou informaci se nepovažuje informace, kterou je zaměstnavatel povinen sdělit, projednat nebo zveřejnit podle tohoto zákona nebo zvláštního právního předpisu“*. Informace o platu či odměně zaměstnance povinného subjektu je rozhodně informací, která může ohrozit či poškodit činnost zaměstnavatele ve smyslu popsáném povinným subjektem v jeho předchozích rozhodnutích, spočívající především v možném odlivu kvalifikovaných a vyškolených pracovníků do soukromého sektoru, kde budou jejich práva zaměstnavatelem respektována absolutně; stejně tak taková diskriminační a paušální praxe může odradit budoucí uchazeče o zaměstnání u povinného subjektu. Takový vývoj pak samozřejmě ve svém důsledku porušuje oprávněné zájmy zaměstnavatele, tím spíše pak zaměstnanců, kterým po pracovněprávní stránce ztěžuje postavení v rámci jejich případného budoucího ucházení se o pracovní pozici u jiného zaměstnavatele.

IV.

K neuvedení nového důvodu pro odmítnutí žádosti se povinný subjekt již vyjádřil. Nadřízený orgán přitom ve svém rozhodnutí dále, jakožto jediný nový argument, uvádí, že *„situace, kdy povinný subjekt stále podrobněji a podrobněji rozebírá jeden původní důvod odmítnutí žádosti, resp. ochranu osobních údajů a provádění testu proporcionality, neznamená, že se tím nadřízený orgán nezabývá. Nadřízený orgán však konstatuje, že v konkrétním případě je informace vymezená v žádosti jasně poskytnutelnou informací, což jasně plyne již z předešlých rozhodnutí. Prohlubování nesprávné argumentace a nezákonně užitého důvodu pro odmítnutí, jak bylo rozhodnuto již v prvním rozhodnutí nadřízeného orgánu, na této skutečnosti nic nemění“*. K tomuto povinný subjekt poznamenává, že je povinen pokaždé přistoupit k žádosti o informace jakožto celku stejně, jako když ji obdržel poprvé, tedy pokaždé vždy znovu přezkoumat obsahovou stránku žádosti, stejně jako skutečnost, zda důvody pro odmítnutí trvají, nebo již pominuly. Dle povinného subjektu tak tento postup rozhodně nespočívá v rozšiřování hmotněprávních důvodů pro odmítnutí žádosti tak, jak popisuje nadřízený orgán, neboť takový postup by naopak svědčil o tom, že povinný subjekt se žádostí znovu a od začátku komplexně nezabýval a trvání původního důvodu pro odmítnutí žádosti nepřezkoumal. Povinný subjekt dále uvádí, že za splnění určitých podmínek má nárok se od názoru nadřízeného orgánu odchýlit, což činí, přičemž pro oporu svých tvrzení rozšiřuje svou právní argumentaci právě k jednomu existujícímu důvodu pro odmítnutí žádosti, jímž je v daném případě právě ochrana osobních údajů, tedy veřejný zájem na ochraně informací, který, dle názoru povinného subjektu, ve vztahu k dotčeným osobám stále trvá. Pokud nadřízený orgán pro podporu svého tvrzení zmínil (v tomto směru ojediněle) rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 14. 8. 2015, č. j. 62 A 4/2015-155, povinný subjekt si naopak dovolí citovat z rozsudku Okresního soudu ve Zlíně ze dne 21. 4. 2015, č. j. 19 C 36/2015-205, kde je mj. uvedeno následující: *„Má-li být orgán prvního stupně podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu skutečně vázán právním názorem odvolacího orgánu, je nezbytné, aby odvolací orgán v rozhodnutí svůj právní názor přesvědčivě vyložil.“* Vzhledem k tomu, že ve svých posledních rozhodnutích nadřízený orgán stále opakuje stejné

argumenty, aniž by přihlédl k novým skutečnostem v rozhodnutí povinného subjektu, povinný subjekt tak stále setrvává na původním důvodu pro odmítnutí žádosti o informace.

V.

K neexistenci precedenčního systému v podmínkách kontinentálního práva České republiky se povinný subjekt vyjádřil již mnohokrát, stejně jako k ústavnosti ustanovení § 8b InfZ, která nebyla, dle nadřízeného orgánu, NSS dosud řešena. Povinný subjekt tak znovu zdůrazňuje – a považuje ze své strany za beze zbytku prokázané a ze strany nadřízeného orgánu soustavně opomíjené – že ústavnost samozřejmě ze strany NSS řešena byla, a to konkrétně právě v rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012-62, bod III. 2. 2, který je dokonce názvem „ústavní konformita“ označen. Povinný subjekt opakuje, že v tomto bodě je ze strany rozšířeného senátu NSS řešen soulad ustanovení § 8b InfZ s ústavním pořádkem ČR, zejména s příslušnými články Listiny, chránícími soukromí a právo každé osoby na informační sebeurčení. Dle NSS právě tato problematika odráží druhou linii judikatury, *„představovanou rozsudkem 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 poměřování 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“* (srov. bod 38 rozhodnutí rozšířeného senátu NSS). Povinný subjekt tak uzavírá, snad i s konečnou platností, že ústavnost ustanovení § 8b InfZ byla ze strany NSS řešena ve zmíněném rozsudku rozšířeného senátu, neboť tento provedl nad rámec svých kompetencí analýzu ústavní konformity s přijetím závěru, že v daném případě jím přijatý výklad není v rozporu s ústavním pořádkem, to vše za použití argumentace „slunečního svitu informovanosti“, přičemž k tomuto výkladu je oprávněn pouze ÚS. Tento závěr pak rozhodně neznamená stavění ÚS do role negativního zákonodárce, jak již bylo několikrát uvedeno, ale naopak respektování kompetencí soudní soustavy České republiky a ÚS. NSS nemůže, ani v podobě rozšířeného senátu, v tomto případě suplovat roli ÚS, popř. zákonodárce (ke kompetencím NSS opět srov. ustanovení § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní).

Ke vztahům nadřízenosti a podřízenosti povinný subjekt opět opakuje, že tuto nikdy nerozporoval, a precizní argumentaci, požadovanou při odchýlení se od názoru nadřízeného orgánu, překládá v každém rozhodnutí, přičemž se opírá především o prameny práva a zásadu legitimního očekávání, stejně jako dodržuje právní povinnosti správce osobních údajů ve smyslu § 10 zákona o ochraně osobních údajů, dle kterého *„při zpracování osobních údajů správce a zpracovatel dbá, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbá na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů“*. Zákon o ochraně osobních údajů tedy v obecné rovině zavazuje veřejnou moc, aby subjektu údajů poskytla ochranu v případě, kdy by došlo k zásahu do jeho lidské důstojnosti nebo soukromého a osobního života. Předmětný zákon tedy není pouze ochranou před zásahy ze strany veřejné moci, nýbrž zakotvuje i nárok na určité pozitivní plnění (zejména ochranu) ze strany státu.

K citovaným rozhodnutím ESD, včetně jejich rozboru v oblastech, které rozšířený senát NSS nechal ve svém rozhodnutí bez povšimnutí, povinný subjekt plně odkazuje na svá předchozí rozhodnutí; stejně tak na zmiňovaný článek V. Foldové a F. Nonnemanna (FOLDOVÁ, Vanda; NONNEMANN, František. *Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu*. Právní rozhledy, 2015, 23 (2), zejm. s. 67. ISSN 1210-6410). Ke zmínce nadřízeného orgánu, že další judikatura povinným subjektem uváděná je taktéž irelevantní, neboť pouze prohlubuje nesprávný závěr povinného subjektu, pak povinný subjekt poznamenává, zda tedy každé rozhodnutí ESD, případně dokonce rozhodnutí ESLP s tak závažnými dopady, jako je např. citovaný rozsudek *Rotaru proti Rumunsku*, které neodpovídá právnímu názoru nadřízeného subjektu, je jen z tohoto důvodu vždy irelevantní, když právě o ně se často opírá jak ÚS, tak NSS, a jsou tak hojně citována v literatuře a judikatuře, navíc z hlediska hierarchie ES/EU – Česká republika (nejen) pro povinný subjekt závazná. Povinný subjekt tak doufá, že nadřízený orgán v této tezi neskřývá myšlenku nerespektování rozsudků ESD/ESLP, které se s jeho právním názorem plně neshodují, či dokonce naopak podporují právní názor povinného subjektu.

VI.

Taktéž k možnosti či nemožnosti aplikace testu proporcionality v daném případě se povinný subjekt mnohokrát vyjadřoval, přičemž hlavní oporu našel v povaze práva na informace a práva na soukromí tak, jak je zakotvila Listina, v nestanovení zákazu tento test provádět ani ÚS, ani zákonodárcem (a naopak v tendování evropského právního prostoru k zakotvení tohoto testu přímo v legislativě členských zemí), a konečně též ve smyslu a účelu InfZ. Postup určování, u kterých osob může a u kterých naopak nesmí být prováděn test proporcionality, navíc ze strany soudní moci, popř. správních orgánů, tak ve svém důsledku znamená, že právo některých dotčených osob na informační sebeurčení má být zvažováno a respektováno, zatímco stejné právo většiny dotčených osob musí být vždy v každém případě potlačováno. Jak již bylo zmíněno, takový postup je zároveň v rozporu s celým pojetím lidskoprávní problematiky na kontinentální úrovni práva i s individuálním přístupem ke každé jednotlivé žádosti o informace.

Nutnost uplatňování testu proporcionality nevychází z rozhodnutí NSS, ale je odůvodňována jak požadavky plynoucími z podstaty materiálního právního státu, tak požadavkem na ochranu či respekt k uplatňování samotného základního práva. Princip proporcionality zajišťuje existenci materiálního (efektivního) obsahu práva na soukromí, když přikazuje, aby v každém jednotlivém případě docházelo jen k takovému omezení základního práva, které je nutné a spravedlivě požadovatelné tak, aby byl ještě naplněn účel takového omezení. Jinými slovy, po identifikaci účelu, pro který má být základní právo omezováno, je třeba zkoumat, zda jde o omezení vhodné a potřebné (nutné) k tomu, aby byl dosažen aprobovaný cíl. Zásah je pak vhodný, vykazuje-li takovou věcnou souvislost s účelem, že dosažení účelu přinejmenším podporuje. Potřebnost zásahu přitom předpokládá, že k dispozici není žádný mírnější (způsobující menší zásah do práva) prostředek. A konečně, zásah se nesmí vymykat z proporcionálního poměru k významu jím sledovaného cíle, tedy nesmí konkrétního postiženého zatěžovat přehnaně nebo neúnosně (nespravedlivě). V daném případě, jak již povinný subjekt uváděl ve svých předchozích rozhodnutích, není splněn ani jeden požadavek.

K soukromoprávnímu vztahu mezi zaměstnanci povinného subjektu a povinným subjektem tento opět odkazuje na své předchozí rozhodnutí, neboť i argumentace nadřízeného orgánu zůstala nezměněná. Zákonných prostředků, jak kontrolovat hospodaření povinného subjektu v tomto širším slova smyslu, je celá řada. Především je to možnost kohokoli sledovat rozpočet povinného subjektu, a to ještě před jeho schválením v zastupitelstvu povinného subjektu, neboť personální výdaje jsou jeho nedílnou součástí. Společnost tak může přesně vědět, s jakým objemem prostředků je v podmínkách povinného subjektu počítáno pro ten který rok na platy jeho zaměstnanců. Kontrolu hospodaření povinného subjektu s veřejnými prostředky taktéž zabezpečují zvláštní právní předpisy (např. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 563/1999 Sb., o účetnictví apod.), stejně jako kompetentní orgány veřejné moci. Paušální poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinného subjektu na základě žádosti o informace tedy není přiměřeným ani potřebným prostředkem kontroly nakládání povinného subjektu s veřejnými prostředky a nevyvolává nejmenší následky v podobě zásahu do základního práva dotčených osob tak, jak bylo uvedeno výše.

VII.

K sankcím různého charakteru, které povinnému subjektu reálně hrozí, se tento taktéž opakovaně vyjadřoval, přičemž jednotlivé sankce vypočetl již ve svých předchozích rozhodnutích. Pokud nadřízený orgán uvádí, že poskytování výše finančních prostředků vyplácených zaměstnancům je za současného stavu poskytování informací dle InfZ, nechť uvede ustanovení, kde je takové poskytování přímo zakotveno. Znění současného § 8b InfZ rozhodně vyvolává pochybnosti o zákonném pokladu, který v případě omezení základního práva ve prospěch práva jiného (politického) musí být naprosto konkrétní a jasný (viz opět rozsudek *Rotaru proti Rumunsku* – kvalita zákona a jeho předvídatelnost v účincích, která musí plynout ze samotného znění, nikoli pouze z výkladu NSS).

Této skutečnosti je si ostatně nadřízený orgán vědom, neboť důvodová zpráva k usnesení Rady hl. m. Prahy č. 1622 ze dne 30. 6. 2015, kterým je nadřízený orgán vázán, ve svém znění přímo uvádí: „*V souvislosti s tím je třeba upozornit na skutečnost, že Magistrát již v současné době čelí žalobě -----, ze dne 9. 10. 2014, na ochranu osobnosti a náhradu nemajetkové újmy, a to v souvislosti s poskytnutím požadované informace, jak výše uvedeno. Riziko ukládání sankcí hlavnímu městu Praze jakožto zpracovateli osobních údajů a případné náhrady nemajetkové újmy úspěšným stěžovatelům Magistrát považuje při současném nejednotném výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím a neustálené judikatuře za značné. Škoda tímto vzniklá by podle názoru Magistrátu přesáhla náklady spojené se soudními řízeními ve věci neposkytnutí těchto osobních údajů.*“ Z uvedeného znění tedy naprosto zřejmě plyne, že i sám nadřízený orgán si je vědom možnosti těchto soudních sporů z iniciativy dotčených osob, které by jednáním povinného subjektu mohly být poškozeny na svých právech. Zbytečnost obav ze sankcí, kterou uvádí nadřízený orgán, je tak s tímto zněním v rozporu. Povinný subjekt si tedy dovoluje tuto pasáž znovu citovat, neboť ani s ní se nadřízený orgán vůbec nevypořádal, přestože je předmětným usnesením přímo vázán.

VIII.

Podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen z části nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy žádost odloží.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem povinný subjekt rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení o odvolání

Proti tomuto rozhodnutí se lze podle § 16 odst. 1 InfZ ve spojení s § 81 odst. 1 SŘ, odvolat k Magistrátu hl. města Prahy prostřednictvím Kanceláře tajemníka Úřadu městské části Praha 10 do 15 dnů ode dne jeho oznámení.

Ing. Martin Slavík
tajemník ÚMČ Praha 10



Sídlo: Vršovická 68, 101 38 Praha 10
Pracoviště: Vršovická 68, 101 38 Praha 10
IČ: 00063941
Bankovní spojení:

Úřední hodiny:
Po, Stř 8.00 - 12.00 a 13.00 - 17.30
Čt 8.00 - 12.00

tel.: +420 267093
fax: +420
<http://www.praha10.cz>
e-mail: posta@praha10.cz