



Krajský úřad, Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem
ředitel



Datum: 17. 5. 2017
JID: 79200/2017/KUUK
Číslo jednací: 545/LP/2016
Vyřizuje/linka: Ing. Milan Zemaník/728
E-mail: zemanik.m@kr-ustecky.cz

ROZHODNUTÍ

Ústecký kraj, krajský úřad (dále jen „povinný subjekt“) rozhodl ve věci žádosti pana [redacted] (dále jen „žadatel“), podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), a doručené povinnému subjektu dne 21. 12. 2016, evidované pod JID 190929/2016/KUUK (dále jen „žádost“)

takto:

žádost o informace se dle ustanovení § 15 odst. 1 v souběhu s ustanovením § 8a InfZ a ustanovením § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

odmítá.

Odůvodnění

I.

Žadatel žádostí ze dne 21. 12. 2016, doručenou povinnému subjektu prostřednictvím e-mailové schránky dne 21. 12. 2016 požádal o poskytnutí informací,

„.... žádám o poskytnutí informací:



II.

Povinný subjekt vyzval dne 23. 12. 2016 dotčenou osobu – [redacted]
[redacted] Krajského úřadu Ústeckého kraje, zda souhlasí s poskytnutím požadovaných informací. Z vyjádření dotčené osoby ze dne 29. 12. 2016 plyne, že nesouhlasí s poskytnutím informace o svých příjmech. Předmětné vyjádření je založeno ve spise.

Povinný subjekt žádost rozhodnutím evidované pod JID: 2707/2017/KUUK ze dne 4. 1. 2017 odmítl. Žadatel podal proti rozhodnutí v zákonné lhůtě dne 12. 1. 2017 odvolání, o kterém rozhodl odvolací správní orgán rozhodnutím č.j. MV-15196-6/ODK-2017 ze dne 14. 2. 2017, kdy dle § 90 odst. 1 písmeno b) správního řádu rozhodnutí povinného subjektu zrušil a vrátil mu věc zpět k novému projednání. Rozhodnutí odvolacího orgánu s vyznačenou právní mocí bylo doručeno povinnému subjektu dne 27. 2. 2017. Rozhodnutí nabylo právní moci dne 16. 2. 2017.

Povinný subjekt v novém projednání zaslal dotčené osobě výzvu k vyjádření a to v souladu s § 36 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dotčená osoba [redacted]
[redacted] Krajského úřadu Ústeckého kraje se ve stanovené lhůtě nevyjádřil. U dotčené osoby, jejíž vyjádření povinný subjekt nezískal, postupoval povinný subjekt dále s tím, že nevyjádřil svůj souhlas s poskytnutím informace.

Povinný subjekt v nově projednávané věci žádost rozhodnutím evidovaným pod JID: 42548/2017/KUUK ze dne 9. 3. 2017 po druhé odmítl. Žadatel podal proti rozhodnutí v zákonné lhůtě dne 29. 3. 2017 odvolání, o kterém rozhodl odvolací správní orgán rozhodnutím č.j. MV-15196-15/ODK-2017 ze dne 3. 5. 2017, kdy dle § 90 odst. 1 písmeno b) správního řádu rozhodnutí povinného subjektu zrušil a vrátil mu věc zpět k novému projednání. Rozhodnutí odvolacího orgánu s vyznačenou právní mocí bylo doručeno povinnému subjektu dne [redacted]
Rozhodnutí nabylo právní moci dne [redacted]

Důvody, pro které povinný subjekt odmítá žádost, jsou stále následující.

1. Povinný subjekt je povinen podle ust. § 2 odst. 1 InfZ poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti, což je účelem založení informační povinnosti povinného subjektu InfZ. Zaměstnanci povinného subjektu jsou vůči povinnému subjektu v pracovněprávním poměru, tj. v soukromoprávním vztahu. Jejich poměry se řídí zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Uvedeným předpisem jsou zaměstnancům povinného subjektu ukládány některé speciální povinnosti v porovnání s jinými zaměstnanci, jejichž pracovněprávní vztah se řídí pouze zákoníkem práce. Další povinnosti jsou zaměstnancům povinného subjektu stanoveny správním řádem, a v neposlední řadě pak také i zákonem č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon ukládá úředníkům uvedeným v ust. § 2 odst. 1 až 2 publikovat přesně stanovené kategorie údajů související s jejich majetkovými poměry, nikoliv však údaje o jejich platu. Povinnost úředníků strpět sdělení údajů o jejich finančních plněních není právními předpisy explicitně stanovena. Při řešení otázky, zda poskytnout žadateli požadované informace o platu a odměnách (dále jen „finanční plnění“) je proto nutno postupovat v mezích platné právní úpravy, respektive na podkladě testu proporcionality (viz níže), je-li dán veřejný zájem na poskytnutí požadované informace.

Informace o výši finančního plnění je dle § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 101/2000 Sb.“) osobním údajem. Povinný subjekt je tak zároveň správcem těchto osobních údajů povinným zabezpečit jejich ochranu.

Podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb. může povinný subjekt žadatelem požadovanou informaci poskytnout pouze tehdy, pokud zaměstnanec s tím vysloví souhlas. Bez souhlasu zaměstnance lze informaci poskytnout pouze v případech uvedených v ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) až g) zákona č. 101/2000 Sb.

Povinný subjekt nezískal souhlas osoby uvedené v žádosti s poskytnutím informace o finančním plnění. Proto povinný subjekt posuzoval, zda je oprávněn poskytnout požadované informace takového souhlasu.

Podle ustanovení § 8a InfZ lze informace, které jsou osobním údajem, poskytnout jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Předpisem upravujícím ochranu osobních údajů je zákon č. 101/2000 Sb.

Zákon č. 101/2000 Sb. svým ustanovením § 5 odst. 2 písm. a) až g) dovoluje poskytnout informaci pouze v následujících případech a) jestliže provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce, b) jestliže je zpracování nezbytné pro plnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro jednání o uzavření nebo změně smlouvy uskutečněné na návrh subjektu údajů, c) pokud je to nezbytné třeba k ochraně životně důležitých zájmů subjektu údajů; v tomto případě je třeba bez zbytečného odkladu získat souhlas subjektu údajů, a pokud souhlas není dán, musí správce ukončit zpracování a údaje zlikvidovat, d) jedná-li se o oprávněně zveřejněné osobní údaje v souladu se zvláštním právním předpisem; tím však není dotčeno právo na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů, e) pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života, f) pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení, nebo g) jedná-li se o zpracování výlučně pro účely archivnictví podle zvláštního zákona.

Informaci o finančním plnění by bylo možno žadateli poskytnout pouze, pokud by svou povahou splňovala podmínky uvedené pod písmenem f), tj. pokud povinný subjekt poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. Ostatní možnosti uvedené pod písmeny a), b), c), d), e) a g) nepřipadají při vyřizování žádosti o informace podle InfZ v úvahu.

Povinný subjekt po posouzení žádosti žadatele dospěl k závěru, že není na místě užití ustanovení § 5 odst. 2 písmeno f) zákona č. 101/2000 Sb. Důvody pro tento závěr povinného subjektu spočívají v následujícím.

Platové ohodnocení je stanovováno podle zařazení zaměstnance do jedné z šestnácti platových tříd podle druhu práce sjednané v pracovní smlouvě a v jeho mezích na něm požadovaných nejnáročnějších prací. Povinný subjekt při tom vychází z katalogu prací a pracovních činností, který vydala vláda – viz nařízení vlády č. 222/2010 Sb., kterým se stanoví katalog prací. V rámci těchto tříd zařazuje povinný subjekt zaměstnance do platového stupně podle započitatelné praxe. Bližší způsob zařazování zaměstnanců do platových tříd a platových stupňů upravuje nařízení vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě.

Poskytování odměn se řídí ustanovením § 134 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce. Poskytování finančních prostředků na jiná plnění (náhrada výdajů vzniklých v souvislosti s výkonem práce) je vázáno na podmínky stanovené zákonem č. 262/2006 Sb.

Žadatelem požadované informace o finančním plnění samy o sobě, bez dalších informací o výkonu veřejné správy prováděné zaměstnanci krajského úřadu, nemají relevantní informační hodnotu ve vztahu k veřejné anebo úřední činnosti zaměstnanců krajského úřadu či k jejich funkčnímu nebo pracovnímu zařazení. Uvedené plyne z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010 (viz níže).

Z výše uvedených důvodů nelze podle § 8a InfZ poskytnout žadatelem požadované informace. Dále se vedle výše uvedeného povinný subjekt zabýval otázkou, zda informaci o finančním plnění, nemá za povinnost sdělit na základě ustanovení § 8b InfZ. Dospěl k závěru, že ustanovení § 8b na věc nedopadá.

Důvody pro vyloučení aplikace ustanovení § 8b InfZ spatřuje povinný subjekt v následujícím. Zákon o svobodném přístupu k informacím pojem „veřejné prostředky“ nedefinuje. Z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 40/2010 ze dne 11. 11. 2011, www.nssoud.cz, plyne požadavek přikládat týmž pojmům obsaženým v různých právních předpisech zásadně stejný význam a obsah, ledaže by existovaly rozumné důvody k závěru, že stejný význam mít nemají (například proto, že jsou užity v různých kontextech, nebo proto, že jimi zákonodárce v různých dobách mínil odlišné věci). Jde zde o vyjádření principu jednoty a bezrozpornosti aplikace právního řádu.

Pojmu „veřejné prostředky“ je obecně přiřazován obsah dle definice obsažené v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který veřejné prostředky definuje jako veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu, státní příspěvkové organizaci, státnímu fondu, územnímu samosprávnému celku, městské části hlavního města Prahy, příspěvkové organizaci územního samosprávného celku, příspěvkové organizaci městské části hlavního města Prahy nebo jiné právnické osobě zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osobě zřízené na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky (srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155, www.nssoud.cz).

Ustanovení § 8b InfZ představuje zvláštní ustanovení, které vyvazuje povinný subjekt z jeho povinnosti provádět ochranu osobních údajů podle zákona č. 101/2000 Sb. Jde o ustanovení zákona obsahující taxativní výčet údajů - *jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků* (viz § 8b odst. 3 InfZ) které má povinný subjekt za povinnost sdělit. Povaha normy neumožňuje povinnému subjektu se od ní odchýlit, například poskytnout pouze některé zde uvedené osobní údaje a ostatní nikoliv.

O zaměstnanci povinného subjektu není možno ve smyslu odst. 3 § 8b InfZ poskytnout informaci o účelu a podmínkách užití veřejných prostředků, které povinný subjekt vyplatil zaměstnanci.

Účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků totiž v tomto případě nelze stanovit. Nemožnost stanovení těchto účelů a podmínek v případě platového ohodnocení či odměny zaměstnance plyne ze samotné povahy pracovněprávního vztahu. Odměna za práci se poskytuje zásadně zpětně a je zcela v dispozici zaměstnance, jak s prostředky naloží, k jakému účelu je použije.

Dále není ani rozumného důvodu na takové identifikaci zaměstnance, jako je rok jeho narození, obec, kde má úředník bydliště, jelikož zaměstnanec je dostatečně identifikován svojí „příslušností“ k zaměstnavateli.

Nejvyšší správní soud se v rozsudku spisové značky 5 As 57/2010 otázkou interpretace pojmu „veřejné prostředky“ zabýval pouze v rovině výkladu jazykového a logického, bez potřebného zohlednění hlediska účelu úpravy předmětného pojmu v InfZ. Nejvyšší správní soud v Brně uvedený pojem vysvětlil analogií k vymezení tohoto pojmu v ust. § 2 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole. K analogii v oblasti veřejného práva lze přistoupit pouze výjimečně a pouze k řešení situací, které jsou si velmi podobné. Zákon o finanční kontrole však stanoví, že definice pojmu „veřejné prostředky“ se vztahuje pouze pro účely tohoto zákona. Povinný subjekt je názoru, že mechanické použití obsahu termínu, zařazených v rozdílných právních předpisech, upravujících s rozdílným účelem rozdílné problematiky, není přípustné.

Z hlediska uplatnění pravidel formální logiky je postoj Nejvyššího správního soudu (rozsudek sp. zn. 5 As 57/2010) jistě jednou z možných interpretací § 8b InfZ a jeho vztahu k otázce platů zaměstnanců veřejné správy. Nejvyšší správní soud uvedl, že ustanovení odstavce 1 § 8b InfZ se podle § 8b odst. 2 nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Soud uvedl, že tato výluka z výluky svědčí o přesvědčení zákonodárce, že pokud by nebylo v InfZ obsaženo ustanovení § 8b odst. 2, bylo by potřeba poskytnout základní osobní údaje i o každé osobě, které je poskytován starobní, invalidní, vdovský, vdovecký či sirotčí důchod, které je poskytnuta péče hrazená z veřejného zdravotního pojištění atd. Soud uvedl, že z toho lze logicky usoudit, že pod pojem „příjemce veřejných prostředků“ zahrnul zákonodárce velice široký okruh osob, a pokládá-li pak za tyto osoby, i veškeré důchodce, veškeré osoby sociálně slabé, veškeré účastníky stavebního spoření se státní podporou atd., je podle § 8b odst. 1 InfZ, osoba, které byly vyplaceny byť minimální částky z veřejných rozpočtů, příjemcem veřejných prostředků. K této úvaze Nejvyššího správního soudu lze namítnout, že úmyslem zákonodárce nemuselo být pouze soudem uvedené široké pojetí příjemců veřejných prostředků, nýbrž naopak toliko stanovení výjimky pro poskytování veřejných prostředků v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy, k čemuž též vztáhnul onu „výjimku z výjimky“ (§8b odst. 2 InfZ). Jinými slovy, jestliže úmyslem zákonodárce nebylo zahrnout do vymezení příjemců veřejných prostředků (§8b odst. 1 InfZ) též zaměstnance povinných subjektů, nemůže odst. 2 téhož ustanovení zaměstnance vyjmout, neboť při zvažování výše naznačeného užšího pojetí § 8b odst. 1 není třeba zaměstnance prostřednictvím odst. 2 vyjímat, jelikož nejsou zařazeni v odst. 1. Naopak všechny výjimky uvedené v odst. 2 lze podřadit pod činnosti povinných subjektů spadajících do výkonu vrchnostenské veřejné správy a takto jsou pojaty též všechny vztahy zde uvedených příjemců veřejných prostředků a povinného subjektu, zatímco u zaměstnanců se jedná o vztahy zcela odlišné. Dlužno podotknout, že zákonodárce při vtělení § 8b do InfZ v roce 2006 nevysvětlil, zda má na mysli širší či užší pojetí § 8b odst. 1 InfZ, jelikož tuto úpravu InfZ nijak neodůvodnil.

Povinný subjekt, na rozdíl od názorů obsažených v rozsudku Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012, zastává názor, že dikce § 8b odst. 1 InfZ neumožňuje povinnému subjektu podřadit pod povinnost poskytnout informace o osobě, které poskytl veřejné prostředky, i informace o vyplacených platech a odměnách. Povinný subjekt tyto finanční prostředky svým zaměstnancům neposkytuje. Na straně povinného subjektu jde ve vztahu k zaměstnancům o plnění právní povinnosti z pracovněprávního vztahu.

Z výše uvedených důvodů nelze podle povinného subjektu ani podle § 8b InfZ poskytnout žadatelem požadované informace.

2. Povinný subjekt provedl test proporcionality ve vztahu k dotčené osobě.

Povinný subjekt tak zjišťoval, zda u konkrétní osoby v dané věci právo na informace nepřevýšilo právo na ochranu soukromí takové osoby.

Povinný subjekt při tom vycházel z předpokladu, že **právo na informaci o finančním plnění lze upřednostnit pouze tehdy, je-li na takovém poskytnutí veřejný zájem spočívající v kontrole výkonu veřejné správy.**

Test proporcionality byl proveden v souladu se zásadami, jak je Ústavní soud ČR formuloval v nálezů PI.ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996, z pohledu:

a. **kritéria vhodnosti** - tj. posuzoval, zdali poskytnutí informace o finančním plnění umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (kontrolu výkonu veřejné správy);

b. **kritéria potřebnosti** - zda zamýšleného cíle (kontroly výkonu veřejné správy) je možno dosáhnout i jinými postupy; spočívající v porovnávání legislativního prostředku, omezujícího základní právo resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě;

c. **kritéria závažnosti** - obou v kolizi stojících základních práv; vycházejí ze zásady, že základní práva jsou rovnocenná; pročež zvažoval empirické, systémové, kontextové i hodnotové argumenty, kdy rozuměl pod

- o empirickým argumentem - faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou osobních údajů,

- o systémovým argumentem - zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody (ochrany osobních údajů) v systému základních práv a svobod,

- o kontextovým argumentem - negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného,

- o hodnotovým argumentem - zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.

Povinný subjekt dospěl v rámci uvedených kritérií k následujícím závěrům.

Kritérium vhodnosti:

Povinný subjekt konstatuje, že Nejvyšší správní soud v rozhodnutí sp. zn. 5 As 57/2010 ze dne 27. 5. 2011 uvedenou otázku zhodnotil následovně „Údaj o výši odměny nikterak nevypovídá o funkčním či pracovním zařazení zaměstnance veřejné správy. Funkční a pracovní zařazení totiž vyplývá z organizačních předpisů příslušného orgánu veřejné správy a z popisu práce konkrétního zaměstnance. Takovými údaji jsou zejm. údaje, do kterého referátu, odboru, oddělení je příslušný zaměstnanec zařazen, kdo je jeho přímým nadřízeným, zda je vedoucím zaměstnancem, zda řídí jiné zaměstnance, apod. Údaj o výši odměny pak nevypovídá ani o veřejné anebo úřední činnosti příslušného zaměstnance. O takových skutečnostech vypovídají informace o tom, jaká rozhodnutí zaměstnanec zpracovával, na jakých projektech se podílel, kolik má tento zaměstnanec rozpracovaných případů, jak dlouho případy zpracovává, tj. informace o tom, jakým způsobem zaměstnanec veřejné správy svou práci vykonává, nikoli však již za jakou odměnu.“ Dále uvedený soud v rozsudku uvedl, že „....informace o výši odměny konkrétnímu zaměstnanci veřejné správy není osobním údajem, který by byl vyloučen z ochrany osobních údajů ustanovením § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.“

Neexistuje ústavně zaručené právo na informace o příjmech jednotlivců. Existuje pouze právo na informace o činnosti orgánů státu a orgánů územních samosprávných celků.

Je proto možno učinit závěr, že poskytnutí informace o finančním plnění poskytnutém osobám uvedeným v žádosti není vhodným prostředkem pro naplnění sledovaného cíle, jenž spočívá ve veřejné kontrole výkonu veřejné správy.

Kritérium potřebnosti:

Sledovaný cíl – kontrola výkonu veřejné správy v oblasti poskytování finančního plnění povinným subjektem je v daném případě zajišťována jinými prostředky než kontrolou ze strany veřejnosti prostřednictvím informací poskytnutých na podkladě žádosti o informace dle InfZ. Nakládání s prostředky ze strany povinného subjektu v podobě poskytování finančního plnění zaměstnancům úřadu spadá do oblasti kontroly hospodaření kraje. Tuto kontrolu vykonává přezkoumávacím Ministerstvo financí ČR, nebo pověřený územní finanční orgán. Při kontrole se postupuje podle zvláštních právních předpisů. Jedná se o zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších právních předpisů. Vedle uvedeného vykonává podle zákona č. 251/2005 Sb., o inspekci práce, ve znění pozdějších předpisů, kontrolu na úseku platů inspekce práce, která je vybavena oprávněním uložit povinnému subjektu pokutu do výše 1 miliónu korun za správní delikt spočívající v poskytnutí neoprávněné složky platu, na kterou zaměstnanci nevznikl nárok, anebo poskytnutí složky platu (příplatek za vedení, osobní příplatek a odměna jako nenároková složka platu) způsobem, který právní předpisy nedovolují. Kontrola výkonu veřejné správy a hospodaření s veřejnými prostředky, tj. zda povinný subjekt postupuje v souladu s platnými právními předpisy, je tak zajišťována komplexně na základě relevantních informací, a to bez dotčení práv subjektů údajů na ochranu jejich osobních údajů.

Kritérium závažnosti:

Faktická závažnost ochrany osobních údajů vyplývá a je zřetelná z širší úpravy, která je jí v našem právním prostředí věnována, včetně úpravy platné pro členské státy EU. Příkladem je Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „Směrnice“). Podle článku 7 Směrnice členské státy stanoví, že zpracování (pojem zpracování v sobě zahrnuje zveřejnění, sdělování) osobních údajů může být provedeno pouze, pokud je to nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů správce nebo třetí osoby či osob, kterým jsou údaje sdělovány, za podmínky, že zpracování osobních údajů nepřevyšuje zájem nebo základní práva a svobody subjektu údajů (zde zaměstnanců povinného subjektu), které vyžadují ochranu podle čl. 1 odst. 1 Směrnice (ochrana osobních údajů). Uvedené, v případě sdělování informací o finančním plnění poskytnutém osobám uvedeným v žádosti, znamená, že informace obsahující osobní údaje může být poskytnuta, je-li to nezbytné pro uskutečnění oprávněného zájmu žadatele. O závažnosti ochrany osobních údajů vypovídají rovněž sankce za neoprávněné zasahování do soukromého a osobního života ve smyslu § 45 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 45 odst. 3 zákona č. 101/2000 Sb., které mohou činit až 5.000.000,- Kč.

Povinný subjekt respektuje jako výchozí stav, že ochrana osobních údajů je vymezena Listinou základních práv a svobod jako základní lidské právo a právo na informace je právem politickým. Povinný subjekt vychází z mezí ochrany osobních údajů stanovených zákonem č. 101/2000 Sb., a respektuje proto, že osobní údaj o zaměstnanci poskytnout lze pouze tehdy, pokud vypovídá o jeho úřední činnosti nebo funkčním nebo pracovním zařazení. Povinný subjekt dále vychází z toho, že informaci by bylo možno poskytnout, pokud by byla nezbytná pro realizaci kontroly výkonu veřejné správy.

Informační povinnost se na ústavní úrovni opírá o čl. 17 odst. 1 a odst. 5 Listiny základních práv a svobod. V odstavci prvním se obecně hovoří o právu vyhledávat informace. Právo vyhledávat informace nelze ztotožňovat s právem na poskytnutí informací o jiném člověku. Pokud se pak v čl. 17 odst. 4 Listiny hovoří o možnosti omezit zákonem právo na vyhledávání informací, pak se jedná o omezení tohoto práva, nikoliv o umožnění výkonu tohoto práva v té podobě, že by zákon mohl někoho nutit, aby informace sám poskytoval o sobě samém, tím méně o někom jiném. Z toho dle názoru povinného subjektu zjevně plyne, že základem

pro výkon práva na informace je až čl. 17 odst. 5 Listiny, protože zde se ukládá povinnost poskytovat informace. Čl. 17 odst. 5 zní „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“

Informace o příjmech nejsou zcela utajené, naopak jsou určovány na základě každému přístupných právních předpisů. Není proto žádný zásadní důvod pro prolomení práva na ochranu soukromí. Jiná situace by nastala v případě jiného druhu příjmů z veřejných prostředků, jako jsou např. dotace, platby za veřejné zakázky apod., protože na ty není právní nárok a i jejich výše je závislá na rozhodnutí poskytovatele.

Povinný subjekt na základě uvedeného hodnocení kritérií v testu proporcionality dospěl k závěru, že poskytnutí informace o finančním plnění není ve veřejném zájmu.

3. Povinný subjekt je názoru, že Nejvyšší správní soud v kauze rozhodované rozsudkem sp. zn. 5 As 57/2010-79 porušil zákon, konkrétně ustanovení § 109 občanského soudního řádu. Občanský soudní řád stanoví svým § 109 odst. 1 písmeno c) pravidlo, **že soud je povinen přerušit řízení**, pokud dospěje k závěru, že zákon, jehož má být při projednávání nebo rozhodování věci použito, nebo jeho jednotlivé ustanovení, je v rozporu s ústavním pořádkem **a podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení tohoto zákona nebo jeho jednotlivého ustanovení**. Nejvyšší správní soud není oprávněn takový nesoulad posuzovat sám. Tato povinnost soudu koresponduje s čl. 95 odst. 2 Ústavy. **Pokud takové obecné pravidlo platí pro faktický rozpor zákona s ústavním pořádkem, pak o to více je třeba jej respektovat v situaci, kdy soud hodlá vyložit smysl ustanovení zákona způsobem, jenž svojí podstatou zasahuje do ústavních práv občanů.**

Rozpor InfZ (§ 8b) se zákonem ústavním (čl. 10 Listiny) tak vznikl díky porušení výše uvedené zásady. **Soud vyložil ustanovení § 8b InfZ způsobem, jenž podstatně zasahuje do základních práv čl. 7, 10 a 4 Listiny a to aniž by byla vůbec zjištěna vůle zákonodárce.**

Soud smysl a účel ustanovení § 8b InfZ vyložil způsobem nedovolujícím zkoumání střetu práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů individuálně podle všech okolností případu a dal navzdory přednost pouze jednomu právu.

Podle povinného subjektu (viz výše bod 1) takový úmysl zákonodárce nelze z ničeho dovodit, důvodová zpráva neexistuje, z rozpravy v Poslanecké sněmovně nic neplyne. Nejvyšší správní soud nicméně dovozuje, že úmyslem zákonodárce bylo umožnit přístup k co nejširšímu okruhu informací. V rozsudku rozšířeného senátu NSS ze dne 22. října 2014, č.j. 8 As 55/2012-62 se při tom cituje důvodová zpráva senátního návrhu novely InfZ, a uvádí se, že byla vzorem pro následně schválené znění novely InfZ předložené jako poslanecký pozměňovací návrh (samotný senátní návrh byl již dříve Sněmovnou zamítnut). Pokud by mělo být vycházeno z důvodové zprávy vypracované Senátem k jeho návrhu zákona, nelze opominout následující pasáž: „*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.*“ V případě mzdových prostředků lze těžko tvrdit, že zaměstnanec, jehož údaje mají být poskytnuty „*z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků*“. Už samotný výraz „*přidělení*“ naznačuje poskytnutí plnění, které je nenárokové (např. dotace, ale třeba i úplata za realizovanou zakázku apod.). Ačkoliv z této citace Nejvyšší správní soud dovozuje, že informace o mzdách poskytnuty být mají, má povinný subjekt za to, že tato konsekvence (a to navíc Senátu jako předkladatele návrhu) z důvodové zprávy neplyne.

Podle čl. 17 odst. 5 Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Tvrdit, že pod termín „poskytovat informace o své činnosti“ lze zahrnout i informace o mzdách vyplácených zaměstnancům, je nepřipustně extenzivní výklad. Navíc ustanovení § 8b InfZ dopadá, stejně jako celý informační zákon, na tzv. povinné subjekty, jejichž okruh je výrazně širší, než jsou státní orgány a orgány územní samosprávy ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny.

Z toho nutně plyne, že ustanovení § 8b InfZ nemůže být prostředkem, jímž zákonodárce řešil střet dvou ústavně zaručených práv, a to z toho důvodu, že informační zákon se vztahuje i na ty subjekty a instituce, které nemají ústavně uloženou povinnost poskytovat informace o své činnosti.

Nelze tvrdit, že test proporcionality provedl zákonodárce. K pozitivnímu závěru o provedení testu zákonodárcem nesvědčí žádná z okolností, která doprovázela včlenění § 8b do informačního zákona.

Nejvyšší soud věc vyložil v rozporu se zákonem č. 101/2000 Sb., nerespektoval vůli zákonodárce a v důsledku své rozhodovací praxe nastolil stav nesouladný s vůlí zákonodárce. Z uvedených důvodů nepovažuje povinný subjekt stávající judikaturu, vycházející z rozsudku NSS sp. zn. 5 As 57/2010, za spolehlivé právní východisko.

4. V nálezu Ústavního soudu zveřejněného ve Sbírce zákonů č. 43/2012 Ústavní soud konstatoval, že z hlediska práv osob na ochranu a respekt soukromého života je nutno ústavní garance posuzovat celostně. Ústavní soud konstatoval, že možnost zásahu do těchto práv musí být stanovena zákonem s požadavkem jasnosti a zřetelnosti ve svých formulacích, a současně musí být takový zásah být předvídatelný, šetrný a přiměřený a má bránit zneužití poskytovaných údajů, čímž se rozumí stanovení podmínek přístupu a existence účinné kontroly dodržování podmínek. **Konečně Ústavní soud uvedl i to, že neurčitost a přílišná obecnost zákona nemůže být nahrazena rozhodovací praxí soudů (nemůže nahradit přímou úvahu zákonodárce).**

V tomto ohledu není ani jeden z principiálních požadavků Ústavního soudu naplněn. Ustanovení § 8b InfZ, je zcela vágní, případně poskytnuté údaje nejsou chráněny.

Povinný subjekt má za to, že Nejvyšší správní soud nebyl ve svém rozhodnutí oprávněn vyslovit závěry směřující k určení okruhu osob, o jejichž platech mají být informace vždy bez dalšího poskytnuty (bod 97 rozsudku NSS). Řízení před rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu bylo zahájeno na základě návrhu osmého senátu Nejvyššího správního soudu, který se obrátil na rozšířený senát s tím, aby ten posoudil, „*zda povinný subjekt při rozhodování o poskytnutí základních osobních údajů o osobě, které poskytl veřejné prostředky (podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), je povinen provést test proporcionality, kterým posoudí střet práva na informace a práva na ochranu osobních údajů.*“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy měl zaujmout stanovisko k otázce, zda test proporcionality má nebo nemá být prováděn. Nebyl oprávněn zaujmout stanovisko k otázce, ve vztahu ke kterým osobám mají být informace poskytnuty. Pokud tak v bodu 97. svého rozhodnutí učinil, postupoval rozšířený senát Nejvyššího správního soudu *ultra vires* ve srovnání s tím, jaké pravomoci mu v takových případech dává soudní řád správní. Úkolem soudů není podávat obecně závazný výklad zákonů, tj. výklad zákonů, který nemá vztah ke konkrétní kauze. Pouze výjimečně, je-li k tomu zákonný podklad, mohou soudy přijímat k určitým otázkám stanoviska, avšak i v takovém případě je třeba k potenciální formální závaznosti takových rozhodnutí nutno přistupovat obezřetně. Typickým příkladem může být rozhodovací činnost Ústavního soudu. U něj lze oporu pro závěr o vyšším stupni závaznosti

jeho rozhodnutí nalézt v čl. 89 odst. 2 Ústavy. Pro Nejvyšší správní soud však nic takového neplatí.

5. Je otázkou ústavně konformního výkladu Listiny práv a svobod (Listina), jaký je obsah práva na vyhledávání informací dle čl. 17 odst. 2 Listiny. Povinný subjekt ve svých rozhodnutích vychází z předpokladu, že právo na svobodné vyhledávání informací nezakládá právo na informace o osobních poměrech ostatních fyzických osob, v tomto případě platových poměrech osob, které jsou zaměstnanci povinného subjektu. K tomu uvádí východiska, z nichž vychází. Cílem, který čl. 17 Listiny sleduje, je zákaz státu omezit svobodu projevu. Nelze z něj však dovozovat právo na přístup k libovolným informacím. Tomuto právu neodpovídá povinnost fyzické osoby strpět poskytnutí informací o své osobě. To znamená, že svobodný přístup k informacím je takto zaručován pouze vůči informacím veřejným, které jsou veřejně dostupné a přístupné neurčitému okruhu osob. Z našeho právního řádu neplyne povinnému subjektu povinnost k tomu, aby informace o platových poměrech svých zaměstnanců byly informacemi veřejnými. Z uvedeného důvodu je chybné z čl. 17 odst. 2 Listiny dovozovat premisu oprávnění každého takovou informaci požadovat. Naopak, z čl. 10 odst. 3 Listiny plyne právo každého na ochranu před neoprávněným shromažďováním údajů o své osobě. Informace mající osobní povahu proto podle povinného subjektu mají vyšší stupeň ochrany. Toto právo je řazeno mezi základní lidská práva, právo na informace je naopak právo primárně politické.

Ustanovení § 8b InfZ představuje dle povinného subjektu zákonný průlom do práva na ochranu osobnosti ve smyslu čl. 10 Listiny. Tento průlom je však průlomem pouze na zákonné úrovni, a tedy nikoliv průlom vyžadovaný existencí jiného ústavně zaručeného práva. Z toho pak plyne, že zákonodárce nemohl prostřednictvím § 8b InfZ vyřešit střet mezi právem na informace a právem na ochranu osobnosti na podkladě principu proporcionality na který se Nejvyšší správní soud odvolává s argumentem, že jej provedl již zákonodárce (bod 77 rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012). Ustanovení čl. 10 odst. 3 Listiny proto povinný subjekt chápe jako zvláštní k čl. 17 odst. 2 Listiny.

6. Nejvyšší správní soud v bodě 62 rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012 týkající se intencí historického zákonodárce uvedl, že cit.:

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

„(2) Ustanovení odstavce 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků, podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území.“

Povinný subjekt k uvedené otázce zřejmosti záměru historického zákonodárce uvádí, že skutečně v roce 2011 navrhovala vláda (sněmovní tisk č. 408 příslušného volebního období) zpřesnit znění § 8b odst. 2 InfZ tak, že by se informace o mzdových prostředcích dostaly mezi výjimky, o nichž informace poskytována být nemusí.

Následně Poslaneckou sněmovnou přijatý pozměňovací návrh však tuto navrhovanou výjimku vypustil a v této podobě byl návrh zákona nakonec přijat. Nejvyšší správní soud z toho dovozuje, že Poslanecká sněmovna tím potvrdila intenci informace o mzdách poskytovat.

Při bližším zkoumání průběhu legislativního procesu však tento závěr jednoznačně učinit nelze. Výbor pro zdravotnictví (tisk č. 408/2) skutečně navrhl takové změny ve vládním návrhu zákona, které vládou navrhovanou výjimku (informace o mzdách) měly vypustit. Naopak výbor pro obranu doporučoval vládní návrh v tomto bodě přijmout. Výbor pro zdravotnictví však navrhoval přijmout velké množství pozměňovacích návrhů, které se týkaly prakticky celého vládního návrhu zákona, a o těchto návrzích se hlasovalo jako o celku (srov. tisk č. 408/3, který v části B na 13 stranách shrnuje jednotlivé pozměňovací návrhy výboru pro zdravotnictví). Individuální pozměňovací návrh směřující k přijetí vládou navržené výjimky podán nebyl, tudíž lze jen těžko dovozovat, zda pozměňovací návrh výboru pro zdravotnictví byl akceptován právě proto, že vypouštěl vládou navrženou výjimku, nebo z důvodu dalších změn. Jediné, co lze z legislativního procesu s jistotou dovodit je to, že výbor pro zdravotnictví navrhl výjimku nezavádět, zatímco výbor pro obranu naopak navrhoval vládní změnu přijmout. Samotná vláda jako předkladatel návrhu zákona nijak v důvodové zprávě důvody navržené změny nevysvětluje. Těžko proto usuzovat, jak uvádí Nejvyšší správní soud, že si Poslanecká sněmovna musela být v době projednávání návrhu zákona vědoma jeho názoru ohledně nutnosti informace o mzdách poskytovat a rozhodla se na tento judikatorní názor legislativní změnou nereagovat. Z podkladů týkajících se průběhu legislativního procesu nic takového s jistotou neplyne.

Povinný subjekt proto nepovažuje závěry učiněné soudem o tom, že *„Jakkoli ji v době přijetí zákona č. 61/2006 Sb. za takovou nelze považovat, navazující činností zákonodárce samotného byla totiž vyjasněna několik let po přijetí uvedené úpravy.“* za relevantní východisko k dalším jím učiněným závěrům.

Je nepochybné, že nespolehlivost uvedených závěrů Nejvyššího správního soudu zpochybňuje i jiné závěry, které soud učinil. Platí to i v otázce eurokonformity. Soudní dvůr ve věci *Österreichischer Rundfunk* určil, že je třeba dospět k závěru, že zásah, který vyplývá z použití vnitrostátní právní úpravy, jež je předmětem věcí v původních řízeních, není odůvodněný s ohledem na čl. 8 odst. 2 EÚLP, jestliže je široké zveřejnění nejen výše ročních příjmů, pokud tyto přesahují určitý strop, osob zaměstnaných subjekty, jež podléhají dohledu Rechnungshof, ale i jmen poživatelů těchto příjmů, zároveň nezbytné a vhodné pro cíl udržet platy v rozumných hranicích, což přísluší posoudit předkládajícím soudům. Nejvyšší správní soud pak v bodě 90 konstatoval, že ustanovení § 8b InfZ ob stojí i v testu podmínek omezení základního práva podle čl. 8 Úmluvy, jak jej pro účely práva Evropské unie vymezil Soudní dvůr zejm. v bodech 80 až 84 rozsudku ve věci *Österreichischer Rundfunk*, tedy testu legitimního účelu daného zákonem stanoveného opatření a jeho nezbytnosti v demokratické společnosti k ochraně určitých výslovně vymezených hodnot či zájmů.

7. Povinný subjekt výše uvedl, mimo jiné, skutečnosti, které mu brání ve věci postupovat podle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 22. října 2014, č.j. 8 As 55/2012-62. Povinný subjekt je povinen při vyřizování předmětné žádosti o poskytnutí informace v souladu se zákony a ostatními právními předpisy. Rozhodnutí soudu není rozhodnutím, které by bylo zcela v souladu se zákony, respektive jsou zde důvodné pochybnosti o jeho správnosti. Z tohoto důvodu nemůže při svém rozhodování z takového rozhodnutí vycházet. Důvodem je také i to, že k věci se doposud nevyjádřil Ústavní soud, jehož nálezy jsou, na rozdíl od předmětného rozsudku NSS, obecně závazné.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí může žadatel podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne oznámení rozhodnutí. Odvolání se podává prostřednictvím povinného subjektu k nadřízenému orgánu, jímž je Ministerstvo vnitra ČR.

- otisk úředního razítka -

Ing. Milan Zemaník,
ředitel Krajského úřadu Ústeckého kraje

Rozdělovník:

1. Stejnopis rozhodnutí založen ve spise

