



Právo ve veřejném zájmu, z. s.

Chalupkova 1367

149 00 Praha 11

ID DS: e8c2u3h/typ DS: PO

Váš dopis ze dne
20.06.2015

Naše č.j
MC05 38143/2015

Vyřizuje / linka
JUDr. Blanka Žáčková /
257000851

Datum
02.07.2015

ROZHODNUTÍ

Městská část Praha 5, Úřad městské části Praha 5, odbor „Kancelář tajemníka“ (dále jen „povinný subjekt“) jako věcně a místně příslušný orgán podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) rozhodl

takto:

Žádost subjektu Právo ve veřejném zájmu, z.s., IČ 03853462, se sídlem Chalupkova 1367, 149 00 Praha 11, ze dne 19.6.2015 o poskytnutí informace podle InfZ, která byla doručena do DS Městské části Praha 5 dne 20.6.2015, a to o „poskytnutí informace o platech a odměnách nejvýše postavených úředníků za rok 2014 (odděleně plat a odměna u každé osoby), a to konkrétně: a) tajemník, b) vedoucí odborů“, se podle ustanovení § 8a InfZ

odmítá.

Odůvodnění

I.

Povinný subjekt obdržel dne 20.6.2015 prostřednictvím datové schránky žádost subjektu Právo ve veřejném zájmu, z. s., se sídlem Chalupkova 1367, 149 00 Praha 11, IČ 03853462 (dále jen „žadatel“), o poskytnutí informací podle InfZ, v následujícím znění:

„Vážení,

na základě zákona č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, si Vás dovoluujeme požádat o poskytnutí informace o platech a odměnách nejvýše postavených úředníků za rok 2014 (odděleně plat a odměna u každé osoby), a to konkrétně:

a) tajemník

b) vedoucí odborů

U každé osoby prosím uveďte

a) Jméno a příjmení,

b) pracovní zařazení (tajemník / vedoucí odboru XY)

c) skutečně vyplacená mzda za rok 2014 včetně počtu měsíců, za které byla vyplacena,

d) skutečně vyplacená odměna za rok 2014.

Zároveň výslovně upozorňujeme na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, že informace o platech vrcholných úředníků se veřejnosti poskytují na základě ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, viz zejména rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, 8 As 55/2012.

Uvedené informace zašlete, prosím, v zákonem stanovené lhůtě patnácti dnů ode dne přijetí této žádosti na níže uvedené spojení. Je-li to možné, žádáme o přednostně poskytnutí informací v elektronické podobě do datové schránky.

Za poskytnutí informací předem děkujeme.“

Povinný subjekt konstatuje, že žádost obsahuje všechny formální náležitosti podle ustanovení § 14 InfZ.

Povinný subjekt obsah žádosti přezkoumal a ve smyslu ustanovení § 15 odst. 1 InfZ rozhodl o jejím odmítnutí. Při svém rozhodování povinný subjekt vycházel z judikatury NSS (zejména rozhodnutí rozšířeného senátu č.j. 8 As 55/2012-62 ze dne 22.10.2014), judikatury Ústavního soudu České republiky, judikatury Evropského soudního dvora, z právních názorů odborné literatury i z výkladu samotných právních předpisů a v rámci správního uvážení se zabýval následujícím:

II.

Podle ustanovení § 8a InfZ informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Toto ustanovení InfZ odkazuje na § 11 a násl. zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb. (s účinností k 1.1.2014 shodně upraveno v ustanovení § 81 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), podle něhož má fyzická osoba právo na ochranu své osobnosti, zejména života a zdraví, občanské cti a lidské důstojnosti, jakož i soukromí, svého jména a projevů osobní povahy, a dále na ustanovení § 5 a 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Podle ustanovení § 10 zákona o ochraně osobních údajů 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 osobního života subjektu údajů. Podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů může správce zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů, bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, 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. Údaj o výši platu a

odměn poskytnutých tajemníkovi a vedoucím odborů (dále jen „dotčené osoby“) je osobním údajem, který nemá žádnou vypovídající hodnotu o těchto uvedených skutečnostech (tj. veřejné nebo úřední činnosti, funkčním nebo pracovním zařazení viz níže).

Podle ustanovení § 8b InfZ je povinný subjekt povinen poskytnout osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, přičemž se tato povinnost 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. Základní osobní údaje se pak poskytnou podle ustanovení § 8b odst. 3 InfZ v rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutí veřejných prostředků. Povinný subjekt je v daném případě v postavení správce osobních údajů a v této souvislosti je povinen dbát práva na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech a dbát na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektů údajů.

Pojem „*veřejné prostředky*“ je pak definován v ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého jsou veřejnými prostředky „*veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu, organizační složce státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvkové organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část hlavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části hlavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky*“. Za příjemce veřejných prostředků je tedy chápána osoba, která je v nerovném postavení vůči subjektu, který veřejné prostředky poskytuje.

III.

Pokud žadatelem uváděný rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 (dále jen „rozhodnutí NSS“) stanovuje jakékoli obecné pravidlo, jak se mají povinné subjekty při posuzování žádostí určitého typu řídit, ve své podstatě pak vyvrací možnost provádění testu proporcionality u ustanovení § 8b InfZ ve smyslu poměřování střetu ústavně zaručeného práva na informace a práva na ochranu osobnosti, osobních údajů a soukromí jako celku tak, jak jsou stanoveny v článcích 17 a 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Jako argument použil dvojí tezi, kdy zaprvé poukazuje na skutečnost, že zákonodárce vymezil okruh případů, kdy se informace neposkytují, již v odst. 2 příslušného ustanovení, tedy již není třeba tento okruh dále rozšiřovat prostřednictvím diskrece povinného subjektu. Zadruhé pak uvádí, že kritérium vhodnosti a potřeby, tedy kritéria zkoumaná v rámci testu proporcionality tak, jak jej uvádí Ústavní soud (dále jen „ÚS“) ve svém nálezu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, je již naplněno (a tedy legitimováno) intenzivním veřejným zájmem na kontrole veřejné moci a hospodárnosti a účelnosti jejího jednání i v oblasti zaměstnávání a odměňování. Ohledně přiměřenosti v užším slova smyslu NSS tvrdí, že informace o výši platu (mzdy) sama o sobě negativní informační obsah nemá, a tedy nedifamuje ani jinak nesnižuje lidskou důstojnost. Takový jednostranný závěr je ovšem v rozporu s ústavním pořádkem ČR (čl. 3 Ústavy ČR), s mezinárodními závazky ČR a v neposlední řadě i s evropskou legislativou.

Nad to povinný subjekt podotýká, že v kontextu právní úpravy nelze abstrahovat k úvaze, že dotčené osoby jsou absolutně zbaveny práva na soukromí v oblasti jejich odměňování za práci. To je do značné míry právní úpravou omezeno, nikoliv vyloučeno (srov. § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, kde je obsažena výluka ze stanovené oznamovací povinnosti – „...za peněžitý příjem nebo jinou majetkovou výhodu se pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů...“).

IV.

Městská část Praha 5 vystupuje ze svého postavení územně samosprávného celku, kterému je ústavně zaručeno právo na samosprávu, nejen jako povinný subjekt ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 InfZ, ale též v postavení subjektu veřejné správy. Jako taková je ve své činnosti vázána ústavněprávními předpisy, mezinárodněprávními předpisy (článek 2 odst. 2 Ústavy, článek 10 Ústavy), evropskou legislativou a činností příslušných soudů na mezinárodní a komunitární úrovni, která z těchto předpisů vyplývá. Především tyto mezinárodněprávní dokumenty pak počítají s omezením práva na informace, přičemž v mnoha z nich je jedním z nosných argumentů pro omezení právě právo na soukromí, ochranu lidské bytosti jako *personae sui iuris*, které je, a to nejen v katalozích lidských práv vyspělých zemí, považováno za právo z nejzákladnějších. Takto jsou omezení konstituována jmenovitě například v Úmluvě o ochraně základních lidských práv a svobod (v ČR inkorporována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb, čl. 10 – ochrana pověsti nebo práv jiných), dále v doporučení Výboru ministrů Rady Evropy členským státům č. R (81) 19 ze dne 25. listopadu 1981 o přístupu k informacím veřejných orgánů (*Recommendation No. R (81) 19 of the Committee of ministers to member states in the access to information held by public authorities*; bod 5 - ochrana soukromého života a jiných soukromých legitimních zájmů), v Listině základních práv Evropské unie (článek 56 – ochrana práv a svobod druhých a uplatňování zásady proporcionality) apod. Posledně jmenovanou pak čl. 6 Smlouvy o Evropské unii integruje do primárního práva a znamená její přednost před veškerým vnitrostátním právem a přímý účinek v právních řádech členských států.

V rámci českého soudnictví a výkladu základních lidských práv a svobod se pak musí respektovat ÚS jakožto soud, stojící nezávisle mimo soustavu soudů v ČR a fungující jako záruka ústavnosti a zákonnosti. ÚS také jakožto jedinému přísluší posuzovat otázku případné kolize základních lidských práv, zaručených Listinou. Tuto ústavnost či zákonnost nemůže posuzovat NSS jakožto článek soustavy soudů, který touto výsadou nadán není; kdyby snad ústavodárce či zákonodárce chtěl, aby takové kompetence měl, byl by mu je v příslušném právním předpise plně zakotvil. Takový závěr podporuje samotná Ústava ve svém čl. 83 („Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.“); naopak NSS je vrcholným soudním orgánem ve věcech patřících do pravomoci soudů ve správním soudnictví, který má kompetence v následujících záležitostech: a) zajišťuje jednotu a zákonnost rozhodování tím, že rozhoduje o kasačních stížnostech v případech stanovených příslušným právním předpisem, a dále rozhoduje v dalších případech stanovených souvisejícími právními předpisy; b) sleduje a vyhodnocuje pravomocná rozhodnutí soudů ve správním soudnictví a na jejich základě v zájmu jednotného rozhodování soudů přijímá stanoviska k rozhodovací činnosti soudů ve věcech určitého druhu; c) může se, v zájmu zákonného a jednotného rozhodování správních orgánů (v zákonem stanovených případech a postupy), při své rozhodovací činnosti usnést na zásadním usnesení (srov. ustanovení § 12 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní). Rozsah kompetence NSS je tedy rozdílný, než pravomoci ÚS, není

orgánem ochrany ústavnosti ani zákonnosti právních předpisů, nemůže tedy závazně vykládat ustanovení právního předpisu v obecné rovině, ale toliko v konkrétním posuzovaném případě se závazností výroku pouze pro účastníky soudního řízení, nikoliv pro třetí osoby. I kdyby však povinný subjekt pohlížel na NSS jako na subjekt nadaný touto vlastností a přijal argumentaci, že v daném případě není třeba dělat test proporcionality, neboť tento již provedl zákonodárce omezením v § 8b odst. 2 InfZ, stále je primárně vázán ustanovením čl. 10 Ústavy, část věty za středníkem, kdy „*stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva*“.

Také vzhledem k tomu, že ČR nepožívá statusu země, jejíž právo by stálo na precedentním systému (tak, jak jej známe například ve Velké Británii a USA), nelze pouhým konstatováním ze strany NSS „zakázat“ provádění testu proporcionality v jednotlivých případech žádostí o poskytnutí informace, a to ani výkladem ustanovení § 8b InfZ. Zároveň též neexistuje žádný náleze ÚS, který by takový postup „legitimoval“; naopak náleze Ústavního soudu, které se testem proporcionality zabývaly, je celá řada. Zároveň je takovým postojem znovu narušována eurokomfortita, neboť paušálním poskytováním informací bez provedení testu proporcionality by byl porušen článek 8 Úmluvy o ochraně základních lidských práv, který určuje právo na respektování soukromého a rodinného života. Zde je sice stanoveno, že stát do takového práva může zasahovat, ale jen za kumulativního splnění dvou podmínek; souladu se zákonem a zároveň nezbytnosti v zájmu skutečností, které jsou uvedeny v předmětném článku. Samotná zákonná úprava tedy, na základě ustanovení tohoto článku, neobstojí.

Otázkou výše uvedeného článku a jeho konfliktu s vnitrostátními právními úpravami se několikrát zabýval Evropský soudní dvůr (dále jen „ESD“), a to i v otázce vyplácení osob a zaměstnanců z veřejných prostředků. Jako příklad lze uvést rozhodnutí ze dne 20. 5. 2003 ve spojených věcech *Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk a dalším* (C-465/00, C-138/01 a C-139/01), které se týkalo výkladu směrnice č. 95/46/ES, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Samotný ESD v rámci rozhodnutí konstatoval, že je nutné jednoznačně prokázání nezbytnosti a vhodnosti zpřístupnění osobních údajů o výši vyplacených prostředků (v tomto případě převyšujících určitý strop, ani zde nešlo o paušální poskytování informací o všech příjemcích veřejných prostředků), a že toto posouzení přísluší vnitrostátním soudům. Současně však uvedl, že „*je třeba bez dalšího mít za to, že shromažďování osobních údajů týkajících se profesionálních příjmů jednotlivce za účelem jejich sdělení třetím osobám spadá do působnosti článku 8 EÚLP. Evropský soud pro lidská práva v tomto ohledu rozhodl, že výraz „soukromé“ nemá být vykládán restriktivně a že „žádný zásadní důvod neumožňuje vyloučit profesionální činnosti [...] z pojmu „soukromí“* (viz zejména Evropský soud pro lidská práva, rozsudky *Amann v. Švýcarsko*, ze dne 16. února 2000, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2000-II*, § 65, a *Rotaru v. Rumunsko*, ze dne 4. května 2000, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí 2000-V*, § 43). Je nutné konstatovat, že ačkoli pouhé zaznamenání osobních údajů týkajících se příjmů vyplacených zaměstnavatelem svým zaměstnancům nemůže jako takové představovat zásah do soukromí, sdělení těchto údajů třetí osobě, v tomto případě veřejnému orgánu, porušuje ochranu soukromí dotyčných osob, nehledě na to, jak jsou později takto sdělené informace využity, a je zásahem ve smyslu článku 8 EÚLP. Aby se jednalo o takový zásah, není důležité, zda sdělené informace představují citlivé údaje, či nikoliv nebo zda dotyčné osoby utrpěly případné nepříznivé následky z důvodu tohoto zásahu (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Amann v. Švýcarsko*, § 70). **Postačí, aby údaje týkající se příjmů zaměstnance nebo důchodce byly sděleny zaměstnavatelem třetí osobě.**“ Je tedy zřejmé, že takovýto intenzivní zásah do soukromí dotčených osob, jakým zveřejnění informace o výši jejich příjmů

bezpochyby je, musí být náležitě odůvodněn a prověřen testem veřejného zájmu (proporcionality); tím spíše, že rozhodnutí NSS nedopadá toliko jen na příjmy převyšující určitou výši, ale obecně na jakékoli platové prostředky zaměstnanců – příjemců veřejných prostředků.

Jako další rozsudek ESD povinný subjekt už jen stručně zmiňuje rozhodnutí C-92-09 a C-93-09, známé jako „*Schecke a Eifert*“, kde lze sledovat podobnost postavení zaměstnanců placených z veřejných prostředků a fyzických osob, jimž jsou poskytovány prostředky z Evropského zemědělského záručního fondu a Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova. Argument, že zatímco v případě rozsudku ESD šlo o jednodušší a ucelenější případ zveřejňování údajů, než u zveřejňování informací poskytnutých na žádost v rámci českého právního systému, kde dle slov NSS jde o „rozptýlené zveřejňování“, tyto dva případy od sebe zásadně neodliší. Navíc předmětné ustanovení § 8b InfZ samotné zveřejňování takto poskytnutých informací neřeší.

V.

K provádění individuálního testu proporcionality, prováděnému jednotlivě u každé žádosti, která svým obsahem vyvolává střet ústavně zaručených práv, je oprávněn každý povinný subjekt, který má zároveň povinnost tato práva v případě jejich vzájemné kolize v co největší možné míře ochránit (srov. nález ÚS sp. zn. 4/94 a další). Právo a povinnost provádět test proporcionality (v rámci teorie vážení zájmů) svědčí povinným subjektům i v evropské právní rovině. *Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/4/ES*, týkající se přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, ve svém článku 4 odst. 2 obsahuje teorii vážení zájmů, když uvádí, že důvody pro odmítnutí informací je nezbytné vykládat restriktivním způsobem, v němž je potřebné zvážit veřejný zájem, kterému poskytnutí slouží, proti zájmu, kterému slouží odmítnutí. V obecné rovině poskytování informací je namístež zmínit též *Úmluvu Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům* (podepsanou dne 18. června 2009 v Tromsø) a její článek 3 odst. 2, který zakotvuje teorii vážení zájmů následovně: „*Přístup k informacím obsaženým v úředním dokumentu může být odmítnut, pokud by zpřístupnění takové informace poškodilo nebo by mohlo pravděpodobně poškodit některý ze zájmů uvedených v odstavci 1, pokud ovšem v otázce zpřístupnění nepřevažuje veřejný zájem.*“ I když Česká republika tuto úmluvu dosud neratifikovala, tento záměr je ze strany zákonodárce dlouhodobě předpokládán (viz návrh novely InfZ z „dílny“ Ministerstva vnitra z roku 2013, který předpokládal promítnutí tohoto ustanovení zmíněné Úmluvy a legislativní ukotvení testu veřejného zájmu do nového ustanovení § 12 odst. 2 InfZ). Metoda zkoumání proporcionalního omezování základních práv (testu proporcionality) je ve svém základu odvozena z principu materiálního právního státu. Smyslem testu proporcionality pak není nic jiného, než snaha o maximální uchování všech kolidujících právních statků; v širším slova smyslu tedy půjde o jakési „hledání spravedlnosti“ ve smyslu šetření perspektivy jednotlivců a jejich práv. Vzhledem k silnému individuálnímu prvku je pak logické, že žádný obecný návod, jak kolidující práva vyvážit, nemůže existovat. Následně bude vždy věcí povinných subjektů a nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu není bezdůvodně dána přednost před druhým (srov. nález ÚS ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. IV. ÚS 154/97).

Právo na informace jakožto právo politické není a ani nemůže být bezbřehé. Ke stejnému závěru došel i Ústavní soud ve svém nálezu III. ÚS 156/02 ze dne 18. 12. 2002, citace: „*Právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek*

účasti na politickém životě státu. Zaručuje je stát. Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti.“ Lze jej tedy (čl. 17 odst. 4 ve spojení s čl. 2 dost. 3 a čl. 4 odst. 1 a 4 Listiny) omezit zákonem, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. Uvedené pak samozřejmě platí v kontextu čl. 7 odst. 1 ve spojení s čl. 10 odst. 3 Listiny i opačně o právu na ochranu osobnosti, resp. konkrétně o právu na ochranu soukromí a o právu na ochranu osobních údajů, tj. o právech, která s právem na přístup k informacím nejčastěji kolidují. V projednávané věci vzniká citelný zásah do chráněné hodnoty v podobě práva na ochranu osobních údajů dotčených osob. Zmocnění (zákonodárce) k určení limitů pro uplatnění práva na svobodný přístup k informacím, stejně tak jako nastavení základního mechanismu, je z hlediska právního řádu České republiky (vedle implicitního omezení) provedeno zejména explicitně a přímo (primárně) prostřednictvím § 7 až § 12 InfZ, případně ve spojení se zvláštními právními předpisy jako je zákon o ochraně osobních údajů, a jeho provázanost se zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a čl. 7, 10, 12 a 13 Listiny. Z uvedeného (s přihlédnutím k § 8a InfZ a § 5 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů) vyplývá, že osobní údaje lze, i když jsou poskytovány v režimu InfZ, poskytnout jedině, jsou-li splněny podmínky zákona o ochraně osobních údajů.

Ohledně potřebnosti či nepotřebnosti provedení testu proporcionality a posouzení jeho povahy individuálního instrumentu tedy lze upozornit na skutečnost, že právě v případě § 8b InfZ se nejvíce střetává právo na informace s právem na ochranu soukromí. S tímto se ztotožňují i přední právní odborníci na danou problematiku. Například E. Wagnerová v komentáři k Listině poukazuje na dřívější rozsudek NSS č.j.: 5 As 57/2010, který se taktéž týkal poskytování informací o odměňování zaměstnanců ve veřejné správě a jako vůbec první prolomil dosud konstantní judikaturu NSS v dané otázce. E. Wagnerová poukazuje na skutečnost, že NSS „*dal přednost právu na informace s odvoláním na § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím (nikoli na základní právo garantované čl. 17 Listiny, které by svědčilo kasačnímu stěžovateli), 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 namístě vyžadovat, aby byl dodržen individualizovaný přístup k posouzení věci, který zohlední všechny okolnosti případu.*“ (viz WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základní práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 906 s. ISBN 978-80-7357-750-6. s. 286). Stejný přístup k předmětnému rozhodnutí NSS zastává například i JUDr. Adam Furek, když konstatuje, že „*uplatnění zásady proporcionality sice přísluší v první fázi zákonodárci, ve fázi druhé však nutně i orgánům (soudním či správním), které příslušný zákonný text aplikují, neboť zákon vzhledem ke své obecnosti nemůže postihnout individuální okolnosti vše v praxi se vyskytující konkrétních situací.*“ (viz FUREK, Adam. *Poskytování informací o platech zaměstnanců obcí. Moderní obec*, 2011, 17(10), s. 56-57. ISSN 1211-0507. s. 56).

Požaduje-li tedy žadatel informaci o výši platu nebo poskytnuté odměny, nežádá pouze informaci o částce vydané povinným subjektem z veřejných prostředků, ale současně žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní osoby. Povinný subjekt může poskytnout informaci o konkrétní výši vydaných veřejných prostředků (platu, odměny) teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při zohlednění konkrétních souvislostí daného případu.

Pokud jde o samotné posouzení, zda jde v tomto případě o osobní údaj, a tedy právo na jeho ochranu podle čl. 10 Listiny, vychází povinný subjekt ze zákona o ochraně osobních údajů, kdy údaj o mzdě nebo platu ve spojení s konkrétním zaměstnancem, který je identifikován anebo je alespoň identifikovatelný ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů, je také osobním údajem. (stejný názor viz BARTÍK, Václav; JANEČKOVÁ, Eva. Zpracování informací o mzdě a platu. *Práce a mzda*, 2012/6, dostupné na: <http://www.mzdovapraxe.cz/archiv/dokument/doc-d38646v48599-zpracovani-informaci-o-mzde-a-platu/>).

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 tedy provedl test proporcionality v rámci této individuální žádosti tak, jak je definován v již zmíněném nálezu Pl. ÚS 4/94. Test proporcionality se skládá ze tří postupných kroků, tj. posuzování vhodnosti, potřebnosti a porovnání závažnosti střetávajících se ústavních práv. Tato triáda široce ovládá nejen ústavněprávní evropskou judikaturu, ale i judikaturu Evropského soudu pro lidská práva.

Jako první kritérium prověřil povinný subjekt kritérium vhodnosti (způsobilosti), tedy odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, tj. kontrolu ze strany veřejnosti nad hospodařením s veřejnými prostředky, respektive zda přijaté omezující opatření bude k dosažení tohoto cíle způsobilé. Povinný subjekt dospěl v rámci svého uvážení k závěru, že v tomto případě kontrole veřejnosti nad hospodařením s veřejnými prostředky není nijak bráněno, neboť samotné odměňování zaměstnanců ve veřejné správě není zcela volné, ale naopak je upraveno a regulováno jednotlivými právními předpisy, a to zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících ÚSC“), zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce (dále jen „zákoník práce“), a dále především nařízením vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, které určuje kvalifikační a jiné předpoklady zaměstnance, nutné pro zařazení do příslušné platové třídy, a ve svých přílohách v konkrétních částkách specifikuje tarify podle platových stupňů a platových tříd, a nařízením vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, které stanoví zařazení prací ve veřejných službách a správě do platových tříd zaměstnanců, jimž je za práci poskytován plat. Zaměstnavatel tedy nemůže tyto zaměstnance odměňovat podle svého uvážení, ale pouze v mezích výše uvedených právních předpisů. Kontrola veřejné správy v oblasti platů zaměstnanců a úředníků není jednostranná, neboť je prováděna dle principu dekoncentrace moci mezi různými úrovněmi povinných subjektů, nikoli tedy jen na jedné jediné úrovni. V neposlední řadě je velmi sporné, nakolik zveřejnění informací o platech a odměnách tajemníka ÚMČ Praha 5 a vedoucích jednotlivých odborů ÚMČ Prahy 5 může k efektivní kontrole používání veřejných prostředků přispět, zvláště přihlédneme-li k výše citované judikatuře ESD, požadující prokazatelnou konkrétní odůvodněnost zásahu do základního práva (obecná paušální argumentace právem na informace pochopitelně nemůže být při principiální rovnosti ústavních práv dostačující, viz též FUREK, Adam; ROTHANZL, Lukáš. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN 987-80-7201-868-0. str. 363).

Druhým posuzovaným kritériem je kritérium potřeby (nutnosti), kdy je nezbytné porovnat legislativní prostředek omezující základní právo či svobodu s jinými opatřeními, které by umožnily dosáhnout stejného cíle. Potřeba přezkoumávaného prostředku lze popsat tak, že právě a jenom použitý a přezkoumávaný prostředek vyvolá ony nejmenší následky v podobě zásahu do základního práva. V rámci kritéria potřeby lze opět odkázat na možnost seznámit se s právními předpisy, upravujícími odměňování zaměstnanců ve veřejné správě, kde jsou, na rozdíl od naprosto volného uvážení v rámci soukromého sektoru, platy pevně stanoveny, stejně jako na výše uvedenou další argumentaci v rámci kritéria vhodnosti. Případná podezření z korupčního nebo jiného nelegálního jednání lze pak prověřovat prostřednictvím orgánů k tomu příslušných (orgán inspekce práce, Úřad práce České republiky, soud, státní zástupce, příslušný orgán Policie České republiky a další orgány, uvedené v ustanovení § 312 odst. 2, věta druhá zákoníku práce, které mají legitimní oprávnění k nahlížení do osobního spisu zaměstnance), aniž by došlo k nepřiměřenému narušení ochrany soukromí dotčených osob. Potřeba proto není dána v případě, kdy téhož výsledku lze dosáhnout za použití takového prostředku, který představuje mírnější zásah do sféry chráněné základním právem, což bylo v daném případě naplněno.

V rámci posledního stupně tzv. „kvalifikačního síta“ testu proporcionality, tedy kritéria proporcionality v užším smyslu (porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv) povinný subjekt uvádí, že jakákoli legitimita obecného požadavku informovanosti veřejnosti o činnosti povinných subjektů (jak NSS uvádí ve svém rozhodnutí „slunečního svitu informovanosti“) nemůže obhájit natolik zásadní zásah do soukromí dotčených osob (tedy obecně všech pracovníků, jejichž platy jsou poskytovány z veřejných prostředků a jejichž komplexní majetkové poměry se takto stávají veřejnou informací), jakým by neomezené zpřístupnění o platu a odměnách tajemníka ÚMČ Praha 5 a vedoucích odborů ÚMČ Praha 5 tak, jak je žadatelem požadováno v žádosti, bezpochyby bylo. Proporcionalita v užším smyslu, často také označována jako spravedlivá únosnost, je vlastně jakýmsi nastavením relace mezi dvěma veličinami – účelem a prostředkem. Vztaženo v rovině základního práva tento závěr neznamena nic jiného než skutečnost, že oběť přinesená v podobě omezení či zásahu do základního práva se nesmí dostat do nepoměru s užitkem, který byl omezením základního práva dosažen ve prospěch veřejnosti. Z pohledu nositele základního práva, tedy v tomto případě dotčené osoby zaměstnance, jde prakticky o skutečnost, že zkoumané opatření nezatěžuje nositele základního práva nadměrně, respektive zatížení není pro takovou osobu neúnosné. NSS v rámci hodnocení kritéria přiměřenosti v užším smyslu v rozhodnutí NSS jako jediný příklad uvádí závist ostatních osob; zveřejnění informace o platu však může mít charakter zcela opačný, tedy osobu, o které je taková informace poskytnuta, poškozovat ve smyslu naopak nízkého platu či nízké odměny pro daný měsíc. Nepřímo se tak žadatel dozví i to, zda se dané osobě v uvedeném období, lidově řečeno, dařilo v práci či nikoliv. Takovou skutečnost pak lze jen stěží obhájit slunečním svitem informovanosti. Je zároveň zcela nepochybné, že zveřejněním obdobných informací o příjmech by došlo ke zvýšení korupčních snah zájmových skupin i jednotlivců, což by vedlo k postupné destabilizaci veřejné správy. Takovéto osoby by již neměly nejmenších pochyb o tom, jak mají na jednotlivé úředníky působit, a je tedy více než zřejmé, že rovnováha mezi oběma dotčenými právními statky (právem na soukromí a právem na informace) nebude v takovou chvíli nastolena, naopak dojde k jejímu nepřiměřenému vychýlení ve prospěch práva na informace. Povinný subjekt v daném případě odůvodněně dovodil, že v rámci tohoto kritéria převažuje nutnost ochrany osobních údajů nad právem na informace.

VI.

Podle ustanovení § 8a InfZ poskytne povinný subjekt informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. V posuzovaném případě je nezpochybnitelné, že údaje o příjmech konkrétní osoby jsou osobními údaje ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. Tato skutečnost nebyla v minulosti ani rozporována příslušnými soudy. Je zároveň zřejmé, že informace o příjmech jednotlivých osob jsou těmito vnímány jako velmi citlivé (i přes to, že takovýto údaj není taxativně vymezen v § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů). Všechny osoby, kterých se předmět této žádosti dotýká, tedy oprávněně očekávají, že informace o jejich příjmech bude povinný subjekt, jakožto jejich zaměstnavatel, chránit takovým způsobem, aby se nedostaly do rukou neoprávněné osoby. Konkrétní výše odměny, kterou dotčená osoba obdrží, se stává součástí jejího soukromého majetku a její výše je proto osobním údajem, jehož zveřejnění je třeba podřadit pod režim zákona o ochraně osobních údajů. Na oblast pracovního poměru úředníků územních samosprávních celků dopadá příslušná legislativa, která je soukromoprávní povahy pouze s některými odchylkami ve prospěch veřejného zájmu tak, jak bylo uvedeno výše. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o úřednících ÚSC uvádí, že na pracovněprávní vztahy úředníků ÚSC se vztahuje zákoník práce. Jde o soukromoprávní – pracovněprávní vztah mezi územním samosprávným celkem jakožto zaměstnavatelem na jedné straně a mezi úředníkem či zaměstnancem na straně druhé. Také případné spory, týkající se pracovních poměrů, řeší obecné soudy, nikoli soudy správní.

Povinný subjekt zároveň poukazuje na skutečnost, že žadatelem požadované informace jsou součástí osobního spisu každého zaměstnance, do kterého má přístup omezený okruh osob, zejména nadřízení zaměstnanci a samy osoby, o kterých je spis veden. Povinný subjekt je zároveň v postavení správce osobních údajů a je povinen je zpracovávat pouze v souladu s účelem, k němuž byly shromážděny. Zpřístupnění informací o příjmech jiným osobám dle názoru povinného subjektu nelze úspěšně podřadit pod účel zpracování, kvůli kterému jsou tyto osobní údaje zpracovávány.

Povinný subjekt poukazuje i na fakt, že poskytnutím informací týkající se platu a odměn dotčených osob by se mohl dostat do pozice poškozeného a následně vymáhat náhradu škody způsobené pokutou udělenou Úřadem pro ochranu osobních údajů, který je k tomuto plně oprávněn. Povinnému subjektu by též reálně mohla hrozit občanskosprávní žaloba na ochranu osobnosti a soukromí, popř. trestněprávní žaloba ze strany dotčených osob.

VII.

Povinný subjekt po pečlivém posouzení celé záležitosti a na základě svého nejlepšího vědomí a svědomí zastává názor na poskytnutí informací o výši platů a odměn dotčených osob takový, že je nutno dát přednost zájmu soukromému, tj. ochraně soukromí a osobnosti dotčených osob, nad zájmem veřejným, tj. poskytnutí požadované informace.

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

Poučení o odvolání

Proti tomuto rozhodnutí se lze odvolat do 15 kalendářních dnů ode dne jeho doručení u Magistrátu hlavního města Prahy, a to prostřednictvím povinného subjektu v souladu s ustanovením § 16 odst. 1 a 2 InfZ .

Ing. Mgr. Vladimír Abraham
pověřený výkonem funkce tajemníka ÚMČ Praha 5

Městská část Praha 5
Úřad městské části
tajemník
sídlo: Nám. 14. října 4/1381, 150 22 Praha 5
pracoviště: Štefaníkova 13-15, 150 22 Praha 5
III/02/01



Obdrží:

- I. Žadatel – Právo ve veřejném zájmu, z.s. IČ: 03853462, Chalupkova 1367, 149 00 Praha 11 elektronicky do datové schránky – ID schránky e8c2u3h/typ schránky PO
- II. Dotčené osoby – veřejnou vyhláškou (zveřejněním na úřední desce ÚMČ Praha 5 po dobu 15 dnů)
Dotčené osoby: Mgr. Jiří Radil, Mgr. Jana Vanišová, Daniel Ottomanský, Mgr. Radim Bureš, Bc. Lukáš Pokorný, Ing.arch. Petr Mareš, JUDr. Jan Dufek, Valerie Nekolová, Hana Hrabětová, Dipl.sp., Mgr. Šárka Kysilková, Ing. Petr Haluza MBA, Ing. Jan Ludvík MBA, Ing. Roman Raffl, Dana Staňková, Ing. Zdeněk Pechar, Jaroslav Pagáč, Bc. Josef Žebera, Ing. Rostislav Přibyl, Ing. Martin Kolář, Ivan Růžička, Ing. Miroslav Kučera, Mgr. Lenka Němcová, Ing. Luboš Táborský, Ing. Pavel Hanek, Bc. Jan Zeman, Ing. Jiří Mašek, Bc. Aleš Temr, Ing. Jiří Ženatý, Mgr. Kateřina Kulíšková, Ing. Helena Brůhová
- III. Povinný subjekt – založením do spisu