

HLAVNÍ MĚSTO PRAHA
Zastupitelstvo hl. m. Prahy
Kontrolní výbor

Naše zn.: ZK Pha 95/2015
Vaše zn.: KV ZHMP č. 07/08/2015

Poskytování informací o příjmech z veřejných prostředků

Shrnutí

Kontrolní výbor Zastupitelstva hl. m. Prahy schválil provedení kontroly Magistrátu hl. m. Prahy z důvodu podezření na **opakované nezákonné odpírání informací**. Kontrola se týkala vyřizování žádosti o informace v samostatné působnosti. Konkrétně žadatel žádal podle zákona o svobodném přístupu k informacím o sdělení **výše příjmů ředitelů škol zřizovaných hl. m. Prahou z veřejných prostředků**, přičemž Magistrát vydal **16krát po sobě** opakované nezákonné rozhodnutí o odepření informace, **navzdory závaznému právnímu názoru Ministerstva vnitra**.

Kontrolou byl pověřen Mgr. Bc. Jakub Michálek, člen kontrolního výboru, který prostudoval všechny spisy a dospěl k závěru, že **Magistrát hl. m. Prahy závažně porušoval nejméně v období od listopadu 2014 do května 2015 zákon o svobodném přístupu k informacím a správní řád**. V poslední fázi Magistrát dokonce **3krát po sobě doslovně zkopíroval to samé rozhodnutí**, které Ministerstvo vnitra vždy označilo za nezákonné. Kontrolou bylo zjištěno, že šlo o jednotný postup organizovaný napříč Magistrátem.

Ve věci **byla zjednána náprava** instrukcí ředitelky Magistrátu hl. m. Prahy po schválení usnesení Radou hl. m. Prahy v návaznosti na interpelaci na Zastupitelstvu hl. m. Prahy. Proto se kontrolnímu výboru navrhuje omezit se jen na **doporučení Zastupitelstvu**, aby **vnitřní kontrolní systém byl nastaven tak**, že **zachytí a napraví opakované a soustavné nezákonné rozhodování**. Vyvození důsledků vůči zodpovědným osobám bylo ponecháno Radě hl. m. Prahy s tím, že za pochybení nezodpovídají řadoví úředníci, nýbrž vedení Magistrátu hl. m. Prahy.

Zápis z kontroly

Dle § 78 zákona č. 121/2000 Sb., o hlavním městě Praze, o provedené kontrole výbor pořídí zápis, který obsahuje předmět kontroly, jaké nedostatky byly zjištěny a návrhy opatření směřující k odstranění nedostatků. Zápis podepisuje člen výboru a zaměstnanec, jehož činnosti se kontrola týkala. Výbor předloží zápis zastupitelstvu hlavního města Prahy; k zápisu připojí vyjádření orgánu, popřípadě zaměstnanců, jejichž činnosti se kontrola týkala.

Kontrola dle § 78 odst. 5 písm. b) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Kontrolovaný: Magistrát hl. m. Prahy

Předmět kontroly: Výkon samostatné působnosti ve věci **vyřizování žádosti o informace žadatele J. L. (dále jen „žadatele“)** podané v roce 2013 ohledně **výše platů a odměn ředitelů mateřských škol zřizovaných hl. m. Prahou**,

ve které bylo rozhodnuto o zrušení rozhodnutí MHMP rozhodnutím Ministerstva vnitra jako odvolacího správního orgánu č.j. 14976 – 108/ODK – 2013 ze dne 3.3.2015

Kontrolou pověřen: **Mgr. Bc. Jakub Michálek**, člen kontrolního výboru ZHMP, na základě usnesení kontrolního výboru ZHMP č. 07/08/2015, ze dne 10. 6. 2015

Do spisu mohou oprávněné osoby nahlížet v kanceláři č. 40, Mariánské nám. 2, Praha 1. Prosíme o předchozí domluvu s asistentem Bc. Janem Loužkem na tel. 608 213 119.

Zjištěné nedostatky

Podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“) povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Základní osobní se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

Nejpozději od 22. října 2014 bylo zřejmé, že tato povinnost se vztahuje také na poskytování informací o příjmech zaměstnanců veřejné správy, neboť **Nejvyšší správní soud téhož dne vynesl rozsudek ve věci sp. zn. 8 As 55/2012-62**, kde tuto otázku rozhodl v rozšířeném senátu a vyvrátil všechny protiargumenty, kterými úředníci veřejné správy zdůvodňovali odpírání informací. Zde výslovně uvedl: že „**informaci o odměně ředitele školy poskytnuté z veřejných prostředků, je-li tato škola povinným subjektem, je na místě poskytnout a princip proporcionality tomu nebrání**“ (bod 126). Nejvyšší správní soud je nejvyšším orgánem soudní soustavy na úseku správního soudnictví a jeho právní názor je závazný pro podřízené soudy, a zprostředkovaně tedy i pro správní orgány. Právě proto se kontrolní výbor v další části zabýval pouze obdobím od 22. října 2014, kdy bylo právní hodnocení jednoznačné, původní právní názor NSS z roku 2012 byl potvrzen a nepanovaly žádné rozumné pochybnosti.

Magistrát hl. m. Prahy už od roku 2012 odmítá žádosti výše uvedeného žadatele o platy a odměny ředitelů pražských institucí. [1, 5] Dotazováním Mgr. Aleny Ďurdíkové, právničky věc vyřizující, a dále z informací poskytnutých žadatelem ohledně rozhodování odboru kontrolních činností při vyřizování odvolání z městských částí v typově obdobných věcech kontrolní výbor zjistil, že v inkriminované době po říjnu 2014 **panoval v rámci celého Magistrátu jednotný názor, že požadované informace nebudou navzdory zákonu a rozhodnutí Nejvyššího správního soudu poskytovány**. Dále provedl kontrolní orgán důkaz spisem postoupeným příslušným správním orgánem a vyžádáním doplňujících dokumentů.

V kontrolovaném případě Magistrát hl. m. Prahy vydal od zahájení řízení v roce 2013 celkem 16 opakovaných rozhodnutí, která byla Ministerstvem vnitra **zrušena pro nezákonnost**. Magistrát dokonce odmítl poskytovat informace i v případě ředitelky, která s tím **souhlasila** [4], přičemž tento fakt nijak nezduodnil. Nelze se tak bránit dojmu, že Magistrát tak učinil pouze s cílem neoslabovat svou argumentační pozici.

V rozhodném období od října 2014 probíhalo řízení následovně:

- Magistrátu hl. m. Prahy bylo rozhodnutím Ministerstva vnitra č. j. MV-14976-94/ODK-2013 ze dne 20. 11. 2014, jasně sděleno, že jeho **právní názor je nesprávný a rozhodnutí je nezákonné**. Ministerstvo vnitra zde upozornilo na čerstvě vydaný rozsudek Nejvyššího správního soudu 8 As 55/2012-62, kde tento soud v rozšířeném senátu potvrdil dosavadní právní názor Nejvyššího správního soudu a **Ministerstvo vnitra jako nadřízený správní orgán výslovně uvedlo: „Z výše uvedeného je tak zřejmé, že ředitel mateřské školy zřizované Magistrátem hl. m. Prahy patří do kategorie zaměstnanců, u nichž údaje o jeho platových poměrech mají být bez dalšího poskytnuty.“** Jde o právní názor odvolacího správního orgánu, který byl podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, pro Magistrát hl. m. Prahy **závazný**.
- Magistrát hl. m. Prahy přesto vydal dne 1. 12. 2014 další rozhodnutí, které bylo z důvodu nezákonnosti zrušeno Ministerstvem vnitra rozhodnutím dne 8. 1. 2015, č. j. MV-14976-101/ODK-2013.
- Dále vydal Magistrát hl. m. Prahy rozhodnutí dne 22. 1. 2015, které bylo zrušeno rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 3. 3. 2015 č. j. MV-14976-108/ODK-2013.
- Dne 16. 3. 2015 vydal Magistrát hl. m. Prahy rozhodnutí sp. zn. S-MHMP 55391/2013, které bylo k odvolání žadatele zrušeno jako nezákonné rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 30. 4. 2015 č. j. MV-14967-114/ODK-2013.
- Následně vydal Magistrát dne 19. 5. 2015 nové rozhodnutí o odmítnutí žádosti č. j. S-MHMP 55391/2013, které bylo zrušeno pro nezákonnost rozhodnutím Ministerstva vnitra ze dne 23. 6. 2015 č. j. MV-14976-120/ODK-2013.
- Sdělením č. j. S-MHMP 55391/2013 ze dne 9. 7. 2015 Magistrát hl. m. Prahy požadované informace žadateli část informací poskytl, a to agregovaně za celý rok, nicméně nikoliv v elektronické podobě, jak o to žadatel žádal.
- Ke stížnosti žadatele Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 5. 8. 2015 rozhodlo tak, že hl. m. Praze přikázalo vyřídit žádost žadatele v podobě, ve které ji podal.

Lze shrnout, že **Magistrát hl. m. Prahy se odmítal nejméně po dobu od listopadu 2014 do poloviny června 2015 řídit zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, judikátem**

Nejvyššího správního soudu 8 As 55/2012-62 a závazným právním názorem v rozhodnutí Ministerstva vnitra [1]. Magistrát odmítal poskytovat informace **dokonce i potom, co ho k tomu vyzval kontrolní výbor Zastupitelstva hl. m. Prahy** [2]. Teprve po tom, co přislíbila primátorka přímo na zastupitelstvu, že zjedná nápravu a dala pokyn k poskytování informací [3], došlo dne 9. 7. 2015 k nápravě a poskytnutí části informací (viz výše). Magistrát už dokonce ani v posledních třech případech nepsal nová rozhodnutí, ale **doslovně kopíroval text svých předchozích rozhodnutí**, která byla zrušena pro nezákonnost [1] a jejichž argumenty byly nadřízeným správním orgánem vyvráceny. Proto se **kontrolní výbor neztotožňuje s tvrzením ředitelky Magistrátu hl. m. Prahy**, že „povinný subjekt se odchyloval od právního názoru s vědomím dostatku relevantních argumentů, jimiž se v odůvodnění svých rozhodnutí pečlivě a precizně vypořádával s relevantní soudní judikaturou, resp. podrobně vykládá důvody pro takové odchýlení.“ [6]

Magistrát hl. m. Prahy v dané věci systematicky porušoval § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, a dále § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, podle něhož je správní orgán prvního stupně vázán právním názorem nadřízeného správního orgánu.

Svým jednáním Magistrát hl. m. Prahy způsobil **zbytečné náklady** nebo jejich riziko v následujících složkách:

- **zbytečně vynaložená práce na zpracování spisů** ve věci vedené Magistrátem hl. m. Prahy, přičemž uložený služební pokyn pokračovat v odpírání informací byl nezákonný, a na doručování písemností účastníkům řízení,
- **zbytečně vynaložené náklady účastníků řízení**, zejména žadatele, spočívající v nákladech na vyhotovení a odeslání písemností, jakož i zpracování odvolání,
- **zbytečné náklady na jednání Rady hl. m. Prahy a na provedení kontroly** ze strany kontrolního výboru Zastupitelstva hl. m. Prahy,
- Magistrát hl. m. Prahy vystavil hl. m. Prahy **riziku soudního sporu podle zákona č. 150/2002 Sb., proti nezákonnému rozhodnutí** (rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 25. 04. 2014, č. j. 10 A 18/2014–52), kde by Magistrát neměl šanci uspět; proti tomu nelze argumentovat žalobami na ochranu osobnosti, neboť i v tomto hypotetickém případě dle § 23 zákona č. 82/1998 Sb., nese náklady nesprávného závazného právního názoru (o který v této věci nešlo) stát, nikoliv hl. m. Praha,
- **újma způsobená žadateli spočívající v nesprávném úředním postupu**, neboť minimálně od listopadu 2014 do června 2015 šlo o nezákonný průtah v řízení, přičemž pokud žadatel uplatní svůj nárok na zadostiučinění za tuto újmu, bude vyčísleno v penězích podle zákona č. 82/1998 Sb. a v souladu se sjednocujícím stanoviskem Nejvyššího soudu s datem 13. 4. 2011, sp. zn. Cpjn 206/2010, ve výši odhadem desítek tisíc korun (viz typově obdobná věc u Krajského soudu ve Zlíně, sp. zn. 19C 36/2015-205),
- vedle uvedených dopadů této konkrétní věci může mít vadně uplatňovaný právní názor **dopad též v typově stejných případech**, kde MHMP rozhoduje jako správní orgán prvního stupně, Ministerstvo jeho rozhodnutí ruší, nicméně v důsledku neřízení se závazným názorem odvolacího správního orgánu Magistrát znovu rozhodoval stejně, čímž vznikl administrativní „ping pong“ opakovaných 16 rozhodnutí a jejich rušení. Tomu se žadatelé mohou bránit žalobou proti rozhodnutí v souladu s citovaným názorem MS v Praze č. j. 10 A 18/2014–52,

čímž vzniknou Ministerstvu vnitra náklady, které může a patrně bude vymáhat po hl. m. Praze jako regresní nárok, čímž hl. m. Praze vznikne škoda.

Pro upřesnění způsobené škody uplatňování nezákonného odpírání informací ve všech řízeních (které ovšem přesahuje předmět kontroly, a proto není zahrnuto v tomto zápise) požádal kontrolující o doplnění samostatným dopisem, takže obdrženým dokumentem bude seznam vedených soudních sporů ve věci aplikace § 8b zákona č. 106/1999 Sb., bez ohledu na to, zda v řízeních hl. m. Praha figurovalo jako správní orgán prvního nebo druhého stupně.

Magistrát však svým postupem rovněž ohrozil důvěru veřejnosti v nestranné, profesionální a legální rozhodování veřejné správy v hl. m. Praze.

Z pozice ředitelky Magistrátu byla tato situace řešena před předložením schváleného usnesení Radě **nedostatečně**. Klub zastupitelů Pirátů, jehož členem je i kontrolující, sdělením ze dne 16. 3. 2015 upozornil Radu hl. m. Prahy a vedení Magistrátu na to, že Magistrátem **připravovaná metodika k vyřizování žádostí není adekvátním řešením probíhajícího problému**, ba že je dokonce v řadě případů v rozporu s citovanými ustanoveními. Jediným legálním řešením nezákonného rozhodování bylo **okamžitě zastavit nezákonné rozhodování a dodržovat závazný právní názor nadřízeného správního orgánu, přičemž takový postup vycházel z citovaného § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu a nevyvolával žádné pochybnosti**. V důsledku nedostatečného přístupu ze strany vedení MHMP docházelo dále k **několikaměsíčnímu průtahy**, dokud právní komise Rady hl. m. Prahy záměr pravidel neposoudila a nerozhodla ve shodě s názorem kontrolního orgánu, že jsou taková pravidla neúčelná. Ředitelka Magistrátu v rozhodném období **jednoznačně nenastavila účinný kontrolní systém, který by identifikoval případy, kdy dochází k opakovanému rušení rozhodnutí správního orgánu pro nezákonnost (v tomto případě 16krát!), dále nezjedнала nápravu po ingerenci kontrolního výboru ZHMP a nesplnila do ingerence primátorky hl. m. Prahy a Rady hl. m. Prahy povinnost zjednat nápravu nezákonného postupu**. Na tomto koordinovaném postupu **participovali ředitelé příslušných odborů**, kteří jsou pod nezákonnými rozhodnutími podepsáni.

Kontrolující dospěl výše uvedeným způsobem k jednoznačnému závěru, že šlo o koordinovaný nezákonný postup v rámci Magistrátu hl. m. Prahy, pročez nelze tuto chybu vytýkat jednotlivým zaměstnancům, kteří jsou vázáni služebním výkladem svého představeného. Na výslovnou žádost směřovanou ředitelce kontrolující obdržel odpověď, že **Magistrát nedisponuje informací, jak vznikl právní názor neposkytovat informace aplikovaný napříč odbory Magistrátu** (sdělení [6]). Proto **odpovědnost za nezákonný postup v dané věci nesou v plné míře pověřený ředitel MHMP Ing. Radovan Košťál a následně ředitelka MHMP JUDr. Martina Děvěrová, MPA, kteří o tomto postupu a jeho nezákonnosti věděli a vědomě ho akceptovali**. Tento názor Magistrát hl. m. Prahy zastával navzdory Ministerstvu vnitra a **porušoval tak systematicky základní zásadu subordinační v rámci hierarchického uspořádání veřejné správy**. Nicméně je pravda, že po ingerenci primátorky hl. m. Prahy ředitelka MHMP připravovala nejpozději od 15. 6. 2015 tisk do Rady hl. m. Prahy, která k tomu přijala opatření (viz dále) a následně ředitelka zjedнала nápravu, a tedy **došlo ke snížení nebezpečnosti vytýkaného jednání**.

Některé odkazované dokumenty (plné znění všech dokumentů je ve spise):

[1] Rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. MV- 14976-120/ODK-2013 ze dne 23. 6. 2015.

[2] Zápis z jednání kontrolního výboru č. 7, viz usnesení č. 02/07/2015

[3] Stenozápis ze 7. zasedání Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 28.5.2015, str. 53.

Stenozápis z 8. zasedání Zastupitelstva hlavního města Prahy ze dne 18.6.2015, str. 50 až 51.

[4] Rozhodnutí Ministerstva vnitra č. j. MV- 44363-69/ODK-2014 ze dne 26. května 2015, str. 9.

[5] Rozhodnutí Magistrátu hl. m. Prahy ze dne 19. 5. 2015, č. j. S-MHMP 55391/2013

[6] Sdělení ředitelky MHMP ze dne 10. 9. 2015 sp. zn. S-MHMP 1524403/2015

Opatření přijatá k nápravě

Rada hl. m. Prahy schválila dne 30. 6. 2015 usnesení Rady hl. m. Prahy č. 1622 k návrhu postupu při vyřizování žádostí o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, týkající se platů a odměn zaměstnanců hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu hlavního města Prahy.

Rada hlavního města Prahy jím vzala na vědomí metodický pokyn odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra „K dopadům aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu k zákonu č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a rozhodovací činnosti Ministerstva vnitra jako nadřízeného orgánu krajů při poskytování informací ze samotné působnosti (informování o platech a odměnách)“, zpracovaný ke dni 15. 1. 2015, uvedený v příloze č. 1 tohoto usnesení. Dále **uložila Magistrátu hl. m. Prahy postupovat podle metodického pokynu** uvedeného v bodě I. tohoto usnesení a v souladu s rozhodovací praxí Ministerstva vnitra jako odvolacího orgánu.

V návaznosti na to ředitelka Magistrátu hl. m. Prahy JUDr. Martina Děvěrová e-mailem ze dne 1. 7. 2015 dala **pokyn k tomu, aby se v předmětné věci a podobných věcech informace poskytovaly**. Do budoucna je tedy situace uspokojivým způsobem řešena. V předmětném řízení **žadatelé Magistrát poskytli z valné části požadované informace** (byť podle Ministerstva vnitra a žadatele ne zcela úplně, což je předmětem dalšího řízení, ale kontrolující nepovažuje za účelné se tím již zabývat).

Další opatření navrhovaná k nápravě

A) Návrh usnesení kontrolního výboru

Kontrolní výbor

1. **schvaluje** zápis o provedení kontroly výkonu samostatné působnosti ve věci vyřizování žádosti o informace žadatele podané v roce 2013 ohledně výše platů a odměn ředitelů mateřských škol zřizovaných hl. m. Prahou, ve které bylo rozhodnuto o zrušení rozhodnutí MHMP rozhodnutím Ministerstva vnitra jako odvolacího správního orgánu č. j. 14976 – 108/ODK – 2013 ze dne 3. 3. 2015.
2. **doporučuje** Zastupitelstvu hl. m. Prahy přijmout následující usnesení:

Zastupitelstvo hl. m. Prahy

- a. **bere na vědomí** zápis z kontroly provedené kontrolním výborem dle usnesení KV ZHMP č. 07/08/2015, ve věci poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků,

- b. **ukládá** Radě hl. m. Prahy nastavit vnitřní kontrolní systém MHMP takovým způsobem, aby nedocházelo k opakovanému nezákonnému rozhodování v téže věci anebo v typově obdobných věcech, s termínem do března 2016, a dále
 - c. **ukládá** Radě hl. m. Prahy zohlednit závěry z provedené kontroly a ze zjednání nápravy při nejbližším hodnocení činnosti a schvalování odměn vedení Magistrátu hl. m. Prahy.
- 3. **souhlasí** s předložením tohoto zápisu o provedení kontroly Zastupitelstvu hl. m. Prahy v souladu s § 78 zákona č. 121/2000 Sb., o hlavním městě Praze, a
 - 4. **ukládá** předsedkyni kontrolního výboru přednést výsledek kontroly na jednání Rady hl. m. Prahy, navrhnout na něm zařazení tohoto bodu na program nejbližšího zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy, příp. následně přednést návrh na zařazení do programu na zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy a přednést úvodní slovo k tomuto bodu na zasedání Zastupitelstva hl. m. Prahy.

B) Doprovodná opatření

Dále si kontrolující zastupitel vyžádá seznam běžících sporů a celkových nákladů v typově obdobných věcech v důsledku nezákonného postupu MHMP a navrhuje ho předložit škodní komisi, která má být na Magistrátu hl. m. Prahy zřízena počínaje 1. 10. 2015.

Sepsáno v hl. m. Praze, Mariánské nám. 2, dne 2. 10. 2015.

Člen výboru pověřený kontrolou:

.....

Mgr. Bc. Jakub Michálek

Zaměstnanci, jejichž činnosti se kontrola týkala:

Svým podpisem osvědčují, že byli se zápisem seznámeni. Mají právo na připojení písemného stanoviska k zápisu.

.....

Mgr. Alena Ďurdíková, právnička, odbor školství a mládeže MHMP, odd. sekretariátu

.....

Mgr. Lenka Němcová, ředitelka odboru školství a mládeže

.....

JUDr. Martina Děvěřová, MPA, ředitelka MHMP