



**Městská  
část  
Praha 10**

**Úřad městské části Praha 10  
Kancelář tajemníka**

Váš dopis zn.:

Naše značka: P10-013922/2016

yřizuje linka:

V Praze dne: 8. 2. 2016

Vážený pan  
Mgr. Bc. Jakub Michálek  
Zenklova 841/193  
182 00 Praha 8  
ID DS: 4memzkm

### **ROZHODNUTÍ O ODMÍTNUTÍ ČÁSTI ŽÁDOSTI**

Městská část Praha 10, Úřad městské části Praha 10, Kancelář tajemníka jako povinný subjekt ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), **r o z h o d l a** podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ o žádosti Mgr. Bc. Jakuba Michálka, nar. 6.2.1989, bytem Zenklova 841/193, 182 00 Praha 8, o poskytnutí informací dle InfZ, doručené povinnému subjektu dne 28. 10. 2015, vedené pod spis. zn. P10-110624/2015,

**takto:**

**Žádost o poskytnutí informace, týkající se sdělení výše finančních prostředků, které povinný subjekt poskytl osobám, které v uplynulých 3 letech zastávaly funkce starosty, tajemníka a vedoucího odboru Úřadu městské části Praha 10, se částečně odmítá a to tak, že se v souladu s ustanovením § 8a InfZ neposkytnou informace o poskytnutých veřejných prostředcích u osob, které v uplynulých 3 letech zastávaly funkce vedoucího odboru Úřadu městské části Praha 10.**

### **Odůvodnění**

Povinný subjekt obdržel dne 28. 10. 2015 žádost Mgr. Bc. Jakuba Michálka, nar. 6.2.1989, bytem Zenklova 841/193, 182 00 Praha 8 (dále jen „žadatel“), o poskytnutí informací podle InfZ, v následujícím znění:

*„Dobrý den, podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, žádám o poskytnutí celkové výše finančních prostředků, které povinný subjekt poskytl osobám, které v uplynulých 3 letech zastávaly následující funkce: starosta, tajemník, vedoucí odboru úřadu městské části Praha 10. Informaci uveďte za každou z těchto osob zvlášť. U každé osoby uveďte základní osobní údaje uvedené v § 8b zákona č. 106/1999 Sb.“*

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

## I.

Po provedených úkonech a vyhodnocení, to vše při současném zohlednění stanovisek dotčených osob, dospěl povinný subjekt k závěru, že v daném případě existuje důvod pro částečné odepření požadovaných informací, a dne 9. 11. 2015 vydal rozhodnutí č. j.: P10-114048/2015, kterým odmítl poskytnout požadované informace podle ustanovení § 8a InfZ. V rámci odůvodnění svého rozhodnutí uvedl následující skutečnosti.

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, v daném případě v souladu se zákonem 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 § 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 hospodář s veřejnými prostředky*“. Za příjemce veřejných prostředků je tedy chápána osoba, která je v nerovném postavení vůči subjektu, který veřejné prostředky poskytuje.

Povinný subjekt dále konstatoval, že je mu znám rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 (dále také označováno jako „rozhodnutí NSS“). Pokud však tento rozsudek 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 člancích 17 a 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Jako argument použil NSS 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 potřebnosti, 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.

Městská část Praha 10 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 katalogích 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. 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 nálezný ÚS, který by takový postup „legitimoval“; naopak nálezný ÚS, 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 povinný subjekt uvedl 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 zmínil 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 samotné zveřejňování takto poskytnutých informací neřeší.

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. nálezy 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 namíste 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 „dílky“ 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 proporcionálního 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. nálezy 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 odst. 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 potřeby či nepotřeby 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 proporcionality 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 základních 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 vyskytujících 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 informací o výši poskytnutých finančních prostředků, které byly poskytnuty tajemníkovi ÚMČ Praha 10 a vedoucím odborů ÚMČ Praha 10, 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, vyšel 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.mzdozapraze.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.

Na základě názoru povinného subjektu o nutnosti provedení testu proporcionality vyzval povinný subjekt dotčené osoby, jejichž osobní údaje byly v předmětné žádosti požadovány, aby, v souladu s ustanovením § 4 písm. n) zákona o ochraně osobních údajů, udělily svůj souhlas s poskytnutím údajů. Povinný subjekt tak učinil i s odkazem na zásady činnosti správního orgánu, které vyplývají z ustanovení § 4 odst. 4 SŘ, podle kterého správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Dotčení zaměstnanci svůj souhlas neudělili s tím, že si nepřejí, aby byli jejich osobní údaje, včetně údajů týkajících se výše platu a odměn, poskytnuty v požadovaném rozsahu třetím osobám. Vzhledem k tomu, že tyto osoby mají i v případném řízení před soudem postavení osob zúčastněných tak, jak je definuje § 34 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, je třeba též sledovat jejich práva a oprávněné zájmy ve vztahu k předmětné žádosti, včetně možnosti se k dané problematice vyjadřovat.

Jako první kritérium prověřil povinný subjekt kritérium vhodnosti (způsobivosti), 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 způsobivé. 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 poskytnutých finančních prostředcích tajemníkovi ÚMČ Praha 10 a vedoucím jednotlivých odborů ÚMČ Prahy 10 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 uvedl, 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 informací, jak je žadatelem požadováno v žádosti, bezpochyby bylo. Proporcionalita v užším smyslu, často také označována jako spravedlivá únosnost, je vlastně jakýmsi nastavení relace mezi dvěma veličinami – účelem a prostředkem. Vztaženo v rovině základního práva tento závěr neznámá 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.

Podle ustanovení § 8a InfZ poskytne povinný subjekt informace týkající se osobnosti, projevů 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 údaji 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 např. 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 samosprávných 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 poukázal na skutečnost, že žadatelem požadované informace jsou součástí osobního spisu každého zaměstnance, do kterého má přístup omezený okruh osob, zejména nadřízený 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 podřazovat pod účel zpracování, kvůli kterému jsou tyto osobní údaje zpracovávány.

Povinný subjekt poukázal i na fakt, že sdělením informací, jaké finanční prostředky v uplynulých 3 letech obdržely dotčené osoby, 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.

Současně s vydáním tohoto rozhodnutí zaslal povinný subjekt zbytek požadovaných informací (poskytnutá výše finančních prostředků, které byly poskytnuty jednotlivým starostům MČ Praha 10) žadateli do jeho datové schránky.

Proti výše uvedenému rozhodnutí podal žadatel v zákonné lhůtě odvolání. Magistrát hl. m. Prahy, odbor kontrolních činností, jakožto nadřízený orgán (dále jen „nadřízený orgán“), shledal podané odvolání jako důvodné a svým rozhodnutím ze dne 15. 12. 2015, sp. zn.: S-MHMP 2097826/2015 OKC, č. j.: MHMP 2137561/2015, napadené rozhodnutí podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) SŘ zrušil a věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání. Rozhodnutí nadřízeného orgánu bylo povinnému subjektu doručeno dne 16. 12. 2015.

Povinný subjekt se v návaznosti na výše uvedené rozhodnutí předmětem žádosti opětovně, důkladně a komplexně zabýval a dospěl k závěru, že žádosti nelze vyhovět, a to opět s odkazem na ustanovení § 8a InfZ. Dne 17. 12. 2015 proto vydal v pořadí II. rozhodnutí o odmítnutí žádosti, vedené pod č. j.: P10-131695/2015.

Ve svém II. rozhodnutí povinný subjekt poukázal na souhlas nadřízeného orgánu s argumentací povinného subjektu, že česká právní úprava, jakožto úprava členského státu EU, musí být s právem ES/EU plně v souladu; zároveň však vyvrátil tvrzení, že povinný subjekt neuvedl žádný argument, který by již nebyl řešen v předmětném rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 55/2012-62.

NSS ve svém rozhodnutí nevyřešil komplexně soulad s právem ES/EU, když v podstatě zakázal provádění testu proporcionality u zaměstnanců povinného subjektu v otázce poskytování informací o jejich platech a odměnách, vyplácených povinným subjektem jakožto zaměstnavatelem. Test proporcionality, vycházející z teorie vážení zájmů, je obecný ústavně a mezinárodněprávně uznávaný prostředek posuzování (řešení) kolize dvou práv. Zatímco ve vnitrostátní rovině je takový princip potvrzen řadou nálezů ÚS (některé z nich již byly v předchozím rozhodnutí povinného subjektu taktéž zmiňovány), v mezinárodní oblasti jej přímo nacházíme zakotvený v rozličných právních dokumentech značné právní síly (například již zmiňovaná Úmluva Rady Evropy z Tromsø v čl. 3 odst. 2, Směrnice Evropského

parlamentu a Rady č. 2003/4/ES ze dne 28. 1. 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí ve svém čl. 4 apod.).

Rozhodnutí ESD ve věcech *Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk a dalším* (C-465/00, C – 138/01 a C-139/01) a „*Schecke a Eifert*“ (C-92-09 a C-93-09) jsou sice, jak uvádí nadřízený orgán, ze strany NSS v rozsudku zmiňována, avšak jejich komplexnější rozbor ve vztahu k dané problematice naprosto absentuje. NSS tato rozhodnutí tedy podrobně nerozebírá v bodech, které právě povinný subjekt rozvedl. Naopak má povinný subjekt za to, že tato rozhodnutí ani nebyla ze strany NSS vyložena tak, jak jsou vykládána ze strany specialistů na evropské právo. Stejný závěr přijali také někteří přední odborníci (například prezentované názory na eurokonformitu in FOLDOVÁ, Vanda; NONNEMANN, František. *Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu*. Právní rozhledy, 2015, 23 (2), s. 63 – 70. ISSN 1210-6410).

Evropská judikatura shodně vychází ze skutečnosti, že již samotné sdělení údajů týkající se příjmů, vyplacených zaměstnavatelem zaměstnanci, třetí osobě, samo o sobě zasahuje do soukromí dotčených osob (nehledě na to, jak jsou později takto sdělené informace využity) a je tedy zásahem ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně základních lidských práv a svobod. Difamující povaha poskytnutí či zveřejnění informace přitom není nutná k nesplnění posledního kritéria testu proporcionality, tedy proporcionality v užším slova smyslu.

K výkladu pojmu ústavnosti, který nebyl v rozhodnutí nadřízeného orgánu vůbec zmíněn, povinný subjekt uvedl, že pokud má být chápáno samotné ustanovení zákona v souladu s Ústavou, tím spíše musí být souladný i jeho výklad. Jinými slovy, výklad ustanovení § 8b InfZ musí být analogicky v souladu s Ústavou stejně, jako ustanovení samotné. Pokud je však výklad nepřiměřeně extenzivní, jako v tomto případě, měl by to být právě ÚS (popřípadě zákonodárce), který posoudí soulad se zněním právních předpisů vyšší právní síly. Dle znalosti povinného subjektu, ani nadřízeného orgánu se však ÚS problematikou poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů doposud nezabýval. Povinný subjekt tak znovu na tomto místě opakuje, že judikatura NSS může pomoci odstranit výkladové nejasnosti InfZ, avšak nemůže suplovat roli zákonodárce a dotvářet takto extenzivně v kontinentálních podmínkách právo, stejně jako nemůže nahradit ve své roli ÚS. Povinný subjekt tak souhlasil s argumentací nadřízeného orgánu, který NSS vnímá jakožto sjednotitele judikatury, avšak ani tato skutečnost nezaloží souhlas povinného subjektu s dotvářením zákonného ustanovení § 8b InfZ, který povinnost poskytovat informace o platech a odměnách zaměstnanců povinného subjektu neobsahuje, a ani historický úmysl zákonodárce k takovému výkladu nesměřoval.

Kolize základních lidských práv tak zakládá v ústavněprávní rovině nutnost testu proporcionality provádět, což nebylo ze strany ÚS ani zákonodárce nikdy vyvráceno. Pokud tedy kolize práva na informace, požadované v žádosti, a jiných chráněných zájmů (v tomto případě osobnostních a soukromých práv a práva na ochranu osobních údajů) trvá, povinný subjekt je toho názoru, že je nutné vždy znovu tuto kolizi posoudit, což povinný subjekt provedl. Zákonodárství v oblasti základních práv, kterým právo na soukromí (na rozdíl od práva na informace jakožto práva politického) bezpochyby je, je možné jen při dosažení správné míry, a to především v přiměřenosti účelu, který má být dosažen, jakož i v



přiměřenosti zvolených prostředků. Povinný subjekt tedy odkazuje na dříve provedený test proporcionality.

Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku, vztahující se také k právu na soukromí, povinný subjekt zároveň poukázal na rozhodnutí *Caroline von Hannover I.* (případ monacké princezny Caroline von Hannover proti Německu ze dne 24. června 2004): „Rozlišuje se, zda má šíření informací myšlenkový přínos k diskutovaným otázkám, či zda je vyvoláno pouze bulvárním, příp. úzce komerčním zájmem. V takových případech staví naopak jako vyšší hodnotu ochranu soukromí osob.“ Další rozhodnutí *R. Fressoz a R. Roire proti Francii* ze dne 21. 1. 1999 uvádí, že „rozhodujícím kritériem je, zda se informace týkají „otázek veřejného zájmu“ a zda přispívají k jejich veřejné diskuzi.“

Nadřízený orgán dále k soukromoprávnímu vztahu mezi zaměstnanci povinného subjektu a povinným subjektem uvedl, že výše finančních prostředků je kontrolovatelná ze strany veřejnosti z důvodu kontroly hospodárnosti nakládání povinného subjektu s veřejnými prostředky, nikoli proto, že by veřejnost chtěla posuzovat povinný subjekt z hlediska plnění zaměstnavatele. Kontrolu hospodaření povinného subjektu s veřejnými prostředky však nezabezpečují jen zákony zmíněné v souvislosti s pracovněprávním vztahem úředníků vůči územnímu samosprávnému celku, ale zabezpečují ji též zvláštní právní předpisy (např. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 563/1999 Sb., o účetnictví apod.). I v tomto případě tedy povinný subjekt zdůraznil, že v případě žádosti o výše uvedené informace není naplněno kritérium potřeby, neboť opatření, která by umožnila dosáhnout stejného cíle, jsou více než dostatečná.

Povinný subjekt dále upozornil na skutečnost, že právní stav nebyl v otázce poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků změněn od roku 2006, kdy nabyla účinnosti novela InfZ, zakotvující ustanovení § 8b do právního řádu ČR. Lze tak pouze poukazovat na stav faktický, založený rozhodnutím rozšířeného senátu NSS, který však nemá, jak již bylo uvedeno výše, v současném právním řádu oporu. Pokud by snad zákonodárce chtěl poskytování informací o platech a odměnách do InfZ začlenit, mohl tak přímo učinit v zákoně č. 222/2015 Sb., kterým InfZ novelizoval k 10. 9. 2015. Povinnému subjektu zároveň není známo, že by v současné době existovala iniciativa, ať už z gesce Ministerstva vnitra ČR, nebo z moci zákonodárné, která by měla v úmyslu poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů do InfZ zařadit. Naopak postavení osob dotčených žádostmi o informace je dle odborné veřejnosti upraveno lakonicky, přičemž rozsudek rozšířeného senátu NSS tuto situaci nezlepšil (naopak tuto problematiku řešil velmi kuse a neúplně až ve svém dalším rozhodnutí). Povinný subjekt se tak nemohl ztotožnit s názorem nadřízeného orgánu, že žádost byla odmítnuta v rozporu se zákonem, neboť zákon nikde povinnost poskytovat tento typ informací neobsahuje a NSS není ve svém postavení oprávněn znění InfZ v takovém rozsahu dotvářet.

To, že NSS ve své judikatuře v podstatě vyloučil aplikaci zákona o ochraně osobních údajů, ještě neznamená, že takový postup je automaticky *intra legem*. Pojem příjemce veřejných prostředků není v InfZ nikde definován, výklad pojmu veřejné prostředky pomocí analogie zákona o finanční kontrole (zák. č. 320/2001 Sb.) také nebyl vždy jednoznačně přijímán (především z důvodu, že zákon o finanční kontrole konstatuje platnost uvedené definice

pouze pro účely tohoto zákona, přičemž jak NSS, tak ÚS zároveň určil, že pokud shledá tvůrce normy, že určitá legální definice či explikace se vztahuje toliko na rozsah vztahů, které jsou jí regulovány, nelze ji obdobně použít v jiných souvislostech – in MATES, Pavel; SKULOVÁ, Soňa. K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace. *Bulletin advokacie*, ročník 2013 (7 - 8), s. 33 – 40. ISSN 1210-6348. s. 39). Pro učinění závěru, že poskytování informací o platech a odměnách vysoce postavených úředníků veřejné správy není jednáním *contra legem*, tak chybí relevantní právní opora a lze jej hodnotit ve vztahu k InfZ jako značně extenzivní.

Právo na informace je právem na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho blízkém i širším okolí. Nejde o právo na úplnost takových informací, která je prakticky nedosažitelná, nejde ani o subjektivní právo vůči někomu, aby určitou konkrétní informaci podal. Přestože jedním z hlavních účelů tohoto práva je kontrola povinných subjektů ze strany veřejnosti, ve chvíli, kdy tato kontrola podstatným způsobem zasahuje do subjektivních práv třetích osob (v daném případě osobnostní práva), přičemž požadované informace lze, pro účely této kontroly, získat i jinak (v daném případě z dostupných podzákoných předpisů, upravujících odměňování ve veřejné správě, které byly zmiňovány v rámci zkoumání proporcionality), je namísto právo na informace omezit. Pokud by byly ze strany povinného subjektu poskytovány všechny informace, týkající se platových poměrů jeho úředníků a zaměstnanců, paušálně a neomezeně, takové jednání by následně nepřímě posilovalo ono pověstné „rozevírání se nůžek“ mezi soukromým a veřejným sektorem, respektive mezi postavením soukromého a veřejného zaměstnance. Přestože veřejný sektor jako takový podléhá ze strany společnosti, logicky a správně, větší kontrole, existuje množství instrumentů, kterými lze tuto kontrolu účinně provádět. Přesáhne-li však taková kontrola přípustnou mez zásahu do soukromí osob – úředníků a zaměstnanců povinného subjektu – může na takové osoby v konečném důsledku působit demotivačně, což může mít negativní vliv na výkon jejich pracovní činnosti, která s poskytováním informací o jejich platech a odměnách naprosto cizím osobám nijak nesouvisí. Ochrana takových práv žadatelů, a naopak poškozování práv úředníků a zaměstnanců ze strany povinného subjektu jakožto zaměstnavatele, může ve svém výsledku vést k odlivu kvalifikovaných a vyškolených pracovníků do soukromého sektoru, kde budou jejich práva zaměstnavatelem respektována absolutně; stejně tak taková diskriminační a paušální praxe může odradit budoucí uchazeče o zaměstnání u povinného subjektu.

K hrozbě použití institutů občanskoprávní žaloby či trestněprávní obžaloby povinný subjekt doplnil, že pokud InfZ poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů, a to v rozsahu chráněných údajů podle ustanovení § 8b odst. 3 InfZ, přímo neupravuje, právní instrumenty ochrany osobnosti mohou být ze strany dotčených osob důvodně využity.

Ohledně výtky nadřízeného orgánu, že povinný subjekt nijak nevysvětlil, proč se rozhodl poskytnout informace o části osob uvedených v žádosti, povinný subjekt uvedl, že starosta/starostka městské části hl. m. Prahy je, dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v postavení veřejného funkcionáře (srov. § 2 odst. 1 písm. n) tohoto zákona, § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů). Část těchto údajů je zároveň, vzhledem

k příslušnosti k politické straně či hnutí, oprávněně zveřejněným údajem podle § 5 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů. Odměna starosty městské části hl. m. Prahy je pak přímo upravena nařízením vlády č. č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev (ve znění nařízení vlády č. 459/2013 Sb.), přičemž její zvýšení či snížení je možné pouze novelizací tohoto nařízení, což bylo i uvedeno v samotném poskytnutí těchto informací.

Žadatel podal v zákonné lhůtě proti výše uvedenému rozhodnutí v pořadí II. odvolání. Nadřízený orgán shledal podané odvolání jako důvodné a svým rozhodnutím ze dne 27. 1. 2016, sp. zn.: S-MHMP 90438/201 OKC, č. j. MHMP 144301/2016, napadené rozhodnutí podle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) SŘ zrušil a věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání. Rozhodnutí nadřízeného orgánu bylo povinnému subjektu doručeno dne 1. 2. 2016.

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

## II.

Nadřízený orgán na mnoha místech znovu zopakoval svou argumentaci, se kterou se povinný subjekt již ve svém předchozím rozhodnutí vypořádal. Povinný subjekt tedy níže reaguje především na nové argumenty, které zazněly v rozhodnutí nadřízeného orgánu.

K pojmu ústavnosti nadřízený orgán uvádí, že ustanovení nebyla NSS řešena, nepřekročil tedy svoje pravomoci, jak si zřejmě povinný subjekt myslí. K tomuto povinný subjekt odkazuje na bod III. 2. 2 rozsudku rozšířeného senátu NSS č. j. 8 As 55/2012-62 označený jako „ústavní konformita“, kde je ze strany NSS řešen soulad ustanovení § 8b InfZ s ústavním pořádkem ČR, zejména s příslušnými články Listiny, chránícími soukromí a právo každé osoby na informační sebeurčení. Dle NSS právě tato problematika odráží druhou linii judikatury, „představovanou rozsudkem čtvrtého senátu ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010 – 60, z jehož pokynu krajskému soudu k dalšímu postupu je patrné, že čtvrtým senátem není bez výhrad sdílen závěr o tom, že otázku proporcionality vyřešil na úrovni abstraktní, tedy při formulování podmínek poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků, samotný zákonodárce. Naopak, z názoru čtvrtého senátu vyplývá, že považuje za přinejmenším uvážení hodnou výkladovou alternativu, že poměrování mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí má v každém jednotlivém případě činit správní orgán při rozhodování o poskytnutí informace. Zároveň nastoluje otázku eurokonformity a **ústavní konformity § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím**“ (srov. bod 38 rozhodnutí NSS). Není tedy pravdou, že ústavnost ustanovení § 8b InfZ nebyla ze strany NSS řešena, neboť tento provedl nad rámec svých kompetencí analýzu ústavní konformity s přijetím závěru, že v daném případě jím přijatý výklad není v rozporu s ústavním pořádkem, to vše za použití



argumentace „slunečního svitu informovanosti“.

Nadřízený orgán dále ve svém rozhodnutí uvádí následující: „Zároveň uvádí (povinný subjekt), že „ústavnost“ zveřejňování platů zaměstnanců veřejných orgánů nebyla dosud řešena ani Ústavním soudem, a z toho zřejmě povinný subjekt vyvozuje, že se jedná o protiústavní problematiku. To je však značně zkreslený pohled na roli Ústavního soudu jako „negativního zákonodárce“. Z logiky věci nelze vše, o čem Ústavní soud nerozhodoval, označit za neústavní.“

Nejprve je povinný subjekt nucen poukázat na zjevnou dezinterpretaci, neboť ve svém předchozím rozhodnutí neuvedl, že „ústavnost“ zveřejňování platů zaměstnanců veřejných orgánů nebyla dosud řešena ÚS, ale že ÚS se touto problematikou - tedy nejen zveřejňováním, ale především poskytováním informací o platech zaměstnanců povinných subjektů, tj. nejen zaměstnanců veřejných orgánů, ale i různých jiných subjektů spadajících pod definici povinného subjektu ve smyslu § 2 InfZ - doposud nezabýval. Povinný subjekt pak nenahlíží na ÚS jako na „negativního zákonodárce“, ale jako na jediný orgán, který může konstatovat ústavnost (či naopak neústavnost) určitého ustanovení právního předpisu (srov. již v I. rozhodnutí citované postavení ÚS např. v čl. 83 Ústavy). ÚS tedy rozhodně není ze strany povinného subjektu vnímán jako negativní zákonodárce, což jasně vymezil ve svém předchozím rozhodnutí, kde uvedl, že „judikatura NSS může pomoci odstranit výkladové nejasnosti InfZ, avšak nemůže suplovat roli zákonodárce a dotvářet takto extenzivně (...) právo, stejně jako nemůže nahradit ve své roli ÚS“ (str. 11 II. rozhodnutí povinného subjektu). Povinný subjekt ani nikde neuvádí, že vše, o čem ÚS nerozhodoval, lze označit za neústavní; pouze upozornil na skutečnost, že postup rozšířeného senátu NSS v jeho rozhodnutí nemusí být nutně ústavně konformní a *intra legem*.

Nadřízený orgán dále uvádí, že „pokud povinný subjekt píše, že souhlasí s argumentací nadřízeného orgánu, ale „ani tato skutečnost nezaloží souhlas povinného subjektu“, jedná se o ukázkou zjevného nerespektování názoru nadřízeného orgánu, k jehož respektování je však povinný subjekt povinen“. Povinný subjekt poukazuje na skutečnost, že uvedená věta byla zřejmě jen vytržena ze svého kontextu, neboť ve svém rozhodnutí jasně uvedl, že souhlasí s argumentací nadřízeného orgánu, který NSS vnímá jakožto sjednotitele judikatury, avšak ani tato skutečnost nezaloží souhlas povinného subjektu s dotvářením zákonného ustanovení § 8b InfZ, který povinnost poskytovat informace o platech a zaměstnanců povinného subjektu neobsahuje, a ani historický úmysl zákonodárce k takovému výkladu nesměřoval (viz str. 11 II. rozhodnutí a také viz shrnutí výše uvedené). Povinný subjekt je tedy k tomuto argumentu nucen zopakovat, že jeho nesouhlas nesměřuje k nadřízenému orgánu, ale k extenzivnímu výkladu § 8b InfZ ze strany NSS bez jakékoli zákonné opory. Povinný subjekt již několikrát uvedl, že právní řád České republiky vychází z kontinentálního, nikoli precedenčního systému práva, a ze zásady legitimního očekávání, která při takto extenzivním dotváření práva vnitrostátními soudy není naplněna.

### III.

Co se týče rozhodnutí ESD ve věcech *Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk a dalším* (C-465/00, C – 138/01 a C-139/01) a „*Schecke a Eifert*“ (C-92-09 a C-93-09), nadřízený orgán k této části rozhodnutí povinného subjektu opět konstatuje, že s oběma výše jmenovanými

rozhodnutími se NSS vypořádal, a to tak, že první jmenovaný dává jasné vodítko, jak právo EU vykládat (provádět test proporcionality), a druhý jmenovaný se dle NSS v podstatných skutkových rysech odlišuje od věci projednávané NSS a potažmo českými soudy a správními orgány, a proto ani není potřeba pokládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru. Povinný subjekt k tomuto uvádí následující upřesnění.

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

V druhém rozsudku *Schecke a Eifert* pak ESD zrušil právní úpravu v čl. 42 bodu 8b a čl. 44a nařízení o financování společné zemědělské politiky (nařízení Rady ES č. 1290/2005 ze dne 21. 6. 2005) v rozsahu, v němž, pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor ze jmenovaných evropských fondů, tato ustanovení vyžadují zveřejňování údajů o všech příjemcích, aniž činí rozdíl podle takových relevantních kritérií, jako je doba, po kterou takové podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typ a výše. ESD k tomuto uvádí: *„I když v demokratické společnosti mají daňoví poplatníci právo být informováni o využívání veřejných prostředků (...), nic to nemění na tom, že vyvážené poměření jednotlivých dotčených zájmů vyžadovalo, aby dotyčné orgány před přijetím ustanovení, jejichž platnost je zpochybňována, ověřily, zda zveřejňování jmenovitých údajů o všech dotčených příjemcích a přesných částkách, které každý z nich obdržel (...) – a to aniž je činěn rozdíl podle délky trvání, frekvence nebo typu a výše obdržených podpor – prostřednictvím jediné internetové stránky v každém členském státě, která je volně přístupná, nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimně sledovaných cílů, s ohledem zejména na zásah do práv přiznaných čl. 7 a 8 Listiny, ke kterému takové zveřejnění vede. (...) Pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor z EZZF a EZFRV, nezdá se přitom, že by se Rada a Komise snažily provést takové vyvážené poměření zájmu Unie na zajištění transparentnosti jejích kroků, jakož i optimální využití veřejných prostředků na jedné straně a základních práv zakotvených v čl. 7 a čl. 8 Listiny na straně druhé.“* Povinný subjekt tak nemůže souhlasit s argumentací, že se

tento rozsudek v podstatných rysech odlišuje od věci projednávané NSS a potažmo českými soudy a správními orgány (což už uvedl ve svých předchozích rozhodnutích). Rozsudek ESD se sice týká pouze dotací, avšak dle výkladu *a minori ad maius* by se tím spíše v něm uvedené závěry měly vztahovat na poskytování informací o platech zaměstnanců povinných subjektů, tím spíše, že na rozdíl od dotací je zde za plat ze strany zaměstnanců odváděno protiplnění, tedy vykonaná práce.

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

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

Povinný subjekt zároveň zdůrazňuje, že k citované judikatuře ESLP, týkající se práva na soukromí dotčených osob, se nadřízený orgán vůbec nevyjádřil.

#### IV.

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



Povinný subjekt k základnímu právu na informační sebeurčení, vyvěrajícímu z čl. 10 odst. 3 Listiny („Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“) pouze opakuje již v jeho I. rozhodnutí citovaný názor E. Wagnerové v komentáři k Listině, kde jasně kritizuje např. rozsudek NSS č. j. 5 As 57/2010, který se týkal poskytování informací o odměňování zaměstnanců ve veřejné správě, kdy NSS dal přednost právu na informace s odvoláním na § 8b InfZ, který považoval za dostatečnou oporu k prolomení ochrany práva na informační sebeurčení dotčených osob. Informace o příjmech vyplácených z veřejných prostředků je tak podle NSS podložena zákonem a s tímto zjištěním se soud spokojil. NSS však nezkoumal proporcionalitu omezení konkurujícího práva na informační sebeurčení, k němuž aplikaci předmětného zákona v konkrétní věci nepochybně dochází. Avšak i v daných souvislostech je, dle autorů komentáře k Listině, na místě vyžadovat, aby byl dodržen individualizovaný přístup k posouzení věci, který zohlední všechny okolnosti případu. Povinný subjekt tak upozorňuje na skutečnost, že právě názor některých ústavních soudců (bývalých či současných) na uvedenou problematiku rozhodně nemusí korespondovat s postojem NSS; naopak přehlížení a svévolná neaplikace či dokonce zákaz provádění testu proporcionality rozhodně nemusí v souladu s ústavním pořádkem České republiky.

## V.

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

NSS se ve svém rozsudku č. j. 8 As 55/2012-62 mj. zamyslel i nad úmyslem zákonodárné moci v rámci smyslu § 8b InfZ. Tímto podstatným faktorem se však hlouběji nezaobíral. V rámci svých úvah se zamýšlel zejména nad postupem zákonodárce v období, kdy se moc soudní postupem času začala klanět k poskytování obdobných informací – právě s odkazem na § 8b InfZ, a to zejména v důsledku jiného rozsudku NSS ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010 – 79, který však byl následně, v rámci úvah o testu proporcionality, ze strany samotného NSS zmírňován (srov. rozsudek ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, kde NSS připustil možnost odchýlit se od názoru vysloveného ve zmíněném judikátu, a to právě na základě testu proporcionality a ústavně konformního, popř. eurokonformního výkladu komentovaného ustanovení). Rozšířený senát na podporu svého výkladu uvedl především skutečnost, že nepřijetí vládního návrhu zákona, kterým se měnil zákon o zdravotních službách, v původním znění (sněmovní tisk 408/0 z 6. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR), a naopak jeho schválení Poslaneckou sněmovnou v pozměněné verzi, která již vyloučení platů, odměn a dalších plnění z veřejných prostředků neobsahovala, bylo jasnou reakcí na rozsudek č. j. 5 As 57/2010-79. K uvedenému povinný subjekt dále znovu cituje z odborného článku Mgr. Vandy Foldové a Mgr. Františka Nonnemanna: „*Tato výtka a jediný faktický, nikoliv ideový argument, svědčící ve prospěch výkladu rozšířeného senátu NSS, jsou však věcně nesprávné. Jak je zjevné z veřejně dostupných zdrojů, se kterými se rozšířený senát buď neseznámil, nebo je ignoruje, lhůta pro připomínky k danému zákonu skončila dne 11. 5. 2011, zatímco předmětný rozsudek byl vydán až 27. 5. 2011. Ministerstvo vnitra jako gestor zákona o svobodném přístupu k informacím tak návrh na výslovnou úpravu poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné sféry do připomínkového řízení*

evidentně nepředložilo jako reakci na prvotní rozhodnutí NSS, jak věcně nesprávně uvádí rozšířený senát. NSS se rovněž vůbec nezabývá druhým možným a dle našeho mínění též zcela legitimním výkladem, podle kterého se mohl zákonodárce řídit i takovou úvahou, že pokud se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím podle jeho předchozího úmyslu i podle názoru odborné veřejnosti (včetně některých soudů) na poskytování informací o platech zaměstnanců nevztahuje, není důvod tuto skutečnost výslovně v zákoně upravovat.“ (FOLDOVÁ, Vanda; NONNEMANN, František. Zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry ve světle aktuálního rozsudku Nejvyššího správního soudu. Právní rozhledy, 2015, 23 (2), s. 63 – 70. ISSN 1210-6410. s. 64). Nutno též podotknout, že také samotné Ministerstvo vnitra ČR popřelo jakoukoli souvislost s předmětným rozsudkem a výrazně se ohradilo proti obvinění z obcházení rozhodnutí NSS (viz <http://www.mvcr.cz/clanek/zakon-o-svobodnem-pristupu-k-informacim-105-1999-8b.aspx>). K upuštění od myšlenky vynětí věty o neposkytování platů, odměn a dalších plnění z veřejných rozpočtů navíc došlo až na půdě příslušných výborů (Výbor pro obranu a bezpečnost a Výbor pro zdravotnictví), přičemž dnes lze jen těžko prokázat důvod tohoto vypuštění. Je tedy zřejmé, že v tuto chvíli nelze jednoznačně říci, že historickým úmyslem zákonodárce bylo bezvýhradně (tedy bez užití testu proporcionality, ani jiných korektiv) informace o platech a odměnách všech zaměstnanců povinných subjektů poskytovat. I kdyby snad zákonodárce uvažoval o poskytování tohoto druhu informací u některých skupin osob, například veřejných funkcionářů či vedoucích pracovníků, nelze, při výše uvedeném nedostatku historického podkladu, předpokládat poskytování paušální, tedy o všech zaměstnancích povinných subjektů.

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

Předmětné stanovisko Ministerstva informatiky tak koresponduje s důvodovou zprávou k – byť nepřijatému- legislativnímu návrhu z roku 2002 (sněmovní tisk č. 9 IV. volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR) k navrženému ustanovení § 8a, které svým zněním

prakticky kopíruje současné ustanovení § 8b InfZ. Z této důvodové zprávy povinný subjekt uvádí následující citaci: „Vychází se z principu, že veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostředky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo. Tato úprava se však výslovně nevztahuje na oblast, kde jsou fyzické osoby příjemci veřejných prostředků nikoli čistě "ze své vůle", ale z důvodů své sociální a obdobné situace.“ Z historického a teleologického výkladu, provedeného pomocí výše uvedených dokumentů, doprovázejících proces novelizace InfZ, je tedy jasné patrné, že zákonodárce zakotvením ustanovení § 8b nesledoval poskytování informací o platech, odměnách a jiných pracovněprávních ohodnoceních zaměstnanců povinných subjektů.

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

## VI.

K hrozbě žalob ze strany dotčených osob povinný subjekt odkazuje přímo na rozhodnutí rozšířeného senátu NSS, konkrétně bod 109: „Poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s.“ Povinný subjekt tak znovu opakuje již mnohokrát řečené, že pokud není v InfZ nebo jiném právním předpisu výslovně stanoveno, že se údaje o příjemcích platů – zaměstnanců povinných subjektů – v nemalém rozsahu ustanovení § 8b odst. 3 InfZ poskytují, hrozba žalob vůči němu je v jeho podmínkách reálná. NSS se zároveň nevypořádal s problematikou civilní žaloby na ochranu osobnosti (srov. § 81 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník), ani s trestněprávní problematikou (trestný čin neoprávněného nakládání s osobními údaji ve smyslu § 180 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník), stejně jako s hrozbou sankce za přestupek dle zákona o ochraně osobních údajů (srov. § 44 a násl. tohoto zákona).



## VII.

Současně s vydáním tohoto rozhodnutí zaslal povinný subjekt část požadovaných informací (poskytnutá výše finančních prostředků, které byly poskytnuty tajemníkovi ÚMČ Praha 10 v uplynulých 3 letech) žadateli do jeho datové schránky. Povinný subjekt však konstatuje, že tak učinil z důvodu následného souhlasu dotčené osoby s poskytnutím.

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

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

### Poučení o odvolání

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

Ing. Martin Slavík  
tajemník ÚMČ Praha 10



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

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

tel.: +420 267093  
fax: +420  
<http://www.praha10.cz>  
e-mail: [posta@praha10.cz](mailto:posta@praha10.cz)