

Vážený pane Magistře,

k Vaší žádosti týkající se poskytování informací o platech a mimořádných odměnách členů zastupitelstev městských částí hlavního města Prahy (dále jen „městská část“) a zaměstnanců městských částí zařazených do úřadů městských částí Vám sděluji následující stanovisko.

Předesílám, že Vámi zmiňovaný případ týkající se člena zastupitelstva městské části požadujícího informace o odměnách vedoucích zaměstnanců městské části a uvolněných členů zastupitelstva městské části mi není znám, tudíž se k němu nemohu konkrétně vyjádřit.

Obecně mohu konstatovat, že je třeba rozlišovat postavení žadatele - člena zastupitelstva.

Člen zastupitelstva městské části má podle § 51 odst. 3 písm. c) ve spojení s § 87 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 145/2001 Sb. (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), právo požadovat od zaměstnanců městské části zařazených do úřadu městské části, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které městská část založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jeho funkce.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 2 Ans 7/2010-175 ze dne 15. 10. 2010, pokud je povinnému subjektu uloženo poskytovat informace v procesu upraveném zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), pak má podle stejné procesní úpravy poskytovat i informace, jejichž poskytnutí mu ukládá jiný právní předpis (v tomto případě zákon o hlavním městě Praze), který sám proces jejich poskytování nijak neupravuje.

Podle Stanoviska odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 7/2011 „Na jaké informace má člen zastupitelstva obce nárok na základě § 82 písm. c) zákona o obcích? Jak má být žádost zastupitele o poskytnutí informací podle § 82 písm. c) zákona o obcích vyřízena?“ ze dne 13. 5. 2011 (které lze vztáhnout i na zákon o hlavním městě Praze a na členy zastupitelstva městské části), má při poskytování informací vztahujících se k rozhodovací pravomoci zastupitelstva městské části, plynoucí ze zákona o hlavním městě Praze, **člen zastupitelstva městské části právo na získání i těch údajů, které jsou zvláštními zákony jinak vyloučeny z obecného zpřístupnění (např. osobní údaje), a to v rozsahu nezbytně nutném k jeho účasti na rozhodování zastupitelstva městské části.**

Při vyřizování žádosti člena zastupitelstva městské části o poskytnutí informace týkající se platů a odměn zaměstnanců městské části a členů zastupitelstva městské části bude tudíž posuzováno, **zda požadovaná informace souvisí s výkonem jeho funkce, resp. s jeho účastí na rozhodování na zasedání zastupitelstva městské části**, přičemž důkazní břemeno, tedy povinnost prokázat že vyžadované informace skutečně s výkonem mandátu zastupitele souvisejí, je na tomto zastupiteli. Bude přitom irelevantní, zda se jedná o platy či odměny členů zastupitelstva městské části (osob veřejných) či zaměstnanců městské části (osob neveřejných). Pokud zastupitel svůj zájem prokáže a budou mu následně zpřístupněny zákonem chráněné (osobních) údaje, znamená to pro tuto osobu, že **poskytnuté údaje nesmí bez dalšího volně šířit či využívat**. Jestliže členovi zastupitelstva byly v souladu se zákonem poskytnuty určité informace, které jinak nejsou volně šířitelné či zveřejnitelné, **odpovídá tento člen zastupitelstva i za jejich případné zneužití.**

Pokud se jedná o fyzickou či právnickou osobu žádající o informaci týkající se platu či odměn podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba kromě § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle něž povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky; vzít v potaz i § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím 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; přičemž v poznámce pod čarou je příkladmo uveden § 11 zákona č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění zákona č. 509/1991 Sb., podle něž 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 (tento zákon byl ke dni 1. 1. 2014 zrušen; uvedené ustanovení bylo převzato do § 81 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník); a dále § 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 § 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 § 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; přičemž údaj o výši poskytnutých finančních prostředků **je osobním údajem, který o veřejné nebo úřední činnosti, funkčním nebo pracovním zařazení nevypovídá.**

Dále je třeba rozlišovat mezi subjekty údajů, jichž se požadované informace týkají - členy zastupitelstev městských částí a zaměstnance úřadů městských částí.

V Komentáři k zákonu o svobodném přístupu k informacím (Furek, A., Rothanzl, L.: Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související. Linde Praha 2012) je uvedeno: „Komentované ustanovení bylo do zákona zařazeno v rámci novely č. 61/2006 Sb. na základě poslanecké iniciativy, jedná se nicméně o obdobu neschváleného legislativního návrhu z roku 2002 (sněmovní tisk č. 9 IV. volebního období Poslanecké sněmovny, navržený jako § 8a), z jehož důvodové zprávy (dostupné na www.psp.cz) vyplývá, že **zpřístupněny měly být údaje o osobách, které z vlastní vůle žádají o přidělení veřejných prostředků. Novela tedy neměla za cíl zpřístupnit osobní údaje o jakýchkoliv příjemcích veřejných prostředků, ale pouze o těch, jimž jsou prostředky poskytovány na základě žádostí či veřejných finančních podpor nebo na základě úplatných smluv uzavřených povinnými subjekty se třetími osobami k zajištění služeb či nakládání s majetkem; to ostatně vyplývá i z vymezení rozsahu poskytovaných základních osobních údajů, mezi které patří mj. právě údaj o účelu a podmínkách poskytnutých prostředků.**

Zaměstnanci povinných subjektů jsou tak sice příjemci veřejných prostředků ve striktním jazykovém smyslu, nikoli však těmi příjemci, na něž by mělo dopadat komentované ustanovení. ... jímž jsou z rozsahu povinnosti poskytnout základní osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků vyloučeny informace o poskytování veřejných prostředků mj. podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče a hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti. Přitom zejména prostředky vyplácené v rámci systému hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti jsou svou povahou prostředky obdobnými platu zaměstnanců, hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti lze dokonce považovat za přímou

náhradu platu. Pokud zákon v témže ustanovení vylučuje poskytování informací o příjemcích sociálních dávek a příjemcích hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, není dle autorů komentáře důvodu domnívat se, proč by mělo být záměrem zákonodárce informace o (svým účelem) podobných platbách z veřejných prostředků poskytovat. Lze ostatně podotknout, že z hlediska požadavků a standardů veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky by nepochybně větší míra veřejného zájmu měla být směřována právě do oblasti sociálních dávek, za které jejich příjemci neodvádějí poskytovateli žádnou protihodnotu, zatímco v případě platů spočívá taková protihodnota v odvedené práci.“.

V dosud platném Metodickém doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím ze dne 31. 8. 2012, je mimo jiné uvedeno, že v případě žádosti o informace o poskytnutí platu se při nesouhlasu zaměstnanců veřejné správy s poskytnutím informací doporučuje zvážit, v jaké pracovní pozici se nacházejí; přičemž zaměstnanci veřejné správy jsou rozděleni do 3 skupin:

1) **veřejní funkcionáři s klíčovou odpovědností** a rozsáhlou řídicí a rozhodovací pravomocí (údaje o jejich příjmech mohou být **bez zásadních omezení poskytovány** a následně předmětem kontroly a veřejné diskuse),

2) **další vysoce postavení úředníci vybavení podstatným oprávněním nebo vlivem ve spojitosti s nakládáním s veřejnými prostředky** (v jejich případě je **potřebné provádět test proporcionality v souladu s judikaturou Ústavního soudu**),

3) **nižší úředníci** (u nich **není vůbec dán zákonný důvod poskytovat údaje bez jejich souhlasu**, neboť ke kontrole veřejných procesů, na nichž se tyto úředníci podílejí, v zásadě postačí souhrnné informace a nikoliv osobní údaje).

Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“) v řadě svých rozhodnutí klade důraz na zmiňovaný test proporcionality.

Například v nálezu pléna Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/96 ze dne 9. 10. 1996 je uvedeno, že vzájemné zvažování v kolizi stojících základních práv a svobod spočívá v kritériu vhodnosti, tj. posuzování toho, zdali institut, omezující určité základní právo, umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva); kritériu potřebnosti, tj. porovnání legislativního prostředku, omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod, resp. dotýkajícími se jich v menší intenzitě; a kritériu porovnávání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv, tj. zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů (přičemž empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva; systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod a kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného).

A dále v usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 156/02 ze dne 18. 12. 2002 je uvedeno, že právo na informace je v ústavním zákoně č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské republiky (dále jen „Listina“), 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; je to právo 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 okolí.

Nutno konstatovat, že **v dané problematice se střetávají dvě práva zakotvená v Listině, a to právo na informace** (Článek 17 Listiny, podle kterého je zaručena svoboda projevu a právo na informace, státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky a provedení stanoví zákon), podrobně upravené v zákoně o svobodném přístupu k informacím, **a právo na ochranu soukromí** (Článek 10 Listiny, podle nějž má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a dále na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě), podrobně upravené v zákoně o ochraně osobních údajů; **nelze tedy § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím aplikovat samostatně a nevzít na vědomí i případný rozpor práva na informace s Článkem 10 Listiny** a na tento článek navazujících právních předpisů nižší právní síly.

Jsme pochopitelně obeznámeni i s **rozsudky Nejvyššího správního soudu** o platech zaměstnanců veřejné správy č.j. 5 As 57/2010-79 ze dne 27. 5. 2011 a č.j. 8 As 55/2012-62 ze dne 22. 10. 2014, avšak **rozhodnutí soudů v českém právním řádu nemá precedentní povahu, není pramenem práva, tj. je závazné pouze v konkrétním případě**; rozsudky nejvyšších soudů České republiky mohou mít sice určitý obecný dopad, neboť je zde zájem na tom, aby právo bylo vykládáno a aplikováno jednotně, tudíž názory v rozhodnutích těchto soudů „zákonné právo“ dotváří; **nelze však požadovat, aby povinný subjekt při svém rozhodování se nemohl od právního názoru uvedeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu odchýlit zvláště pak, je-li možné spatřovat v jeho odůvodnění logické nepřesnosti; přičemž v daném případě požadované informace podléhají ochraně podle zákona o ochraně osobních údajů.** Každé zpracování osobních údajů představuje zásah do soukromí jednotlivce, a aby tento zásah a celé zpracování bylo legální, je třeba, aby správce ve všech případech, kdy je to možné, posoudil případné způsoby zpracování a zvolil ten, který do soukromí dotčených osob zasáhne v nejmenší míře, v opačném případě nebude zpracování v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů a správce se vystavuje riziku kontroly a uplatnění opatření k nápravě ze strany Úřadu pro ochranu osobních údajů s tím, že toto opatření může v krajním případě představovat i zákaz celého prováděného zpracování osobních údajů.

Pro úplnost uvádím, shodně s ing. Irenou Ondráčkovou, ředitelkou odboru kontrolních činností Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen „Magistrát“), že postup Magistrátu jako prvoinstančního orgánu (povinného subjektu) je shodný s postupem Magistrátu jako druhoinstančního (odvolacího) orgánu.

Nemohu tudíž souhlasit s Vaším tvrzením, že „Magistrát hl. m. Prahy trvá v rozporu s § 8b InfZ na zákazu poskytování informací o platech a mimořádných odměnách úředníků městských částí, a to dokonce i pokud jde o informace poskytované zastupitelům“, neboť, z výše uvedeného vyplývá, že Magistrát při vyřizování žádostí o poskytnutí informací týkajících se platů a odměn členů Zastupitelstva hlavního města Prahy a zaměstnanců hlavního města Prahy zařazených do Magistrátu (jako povinný subjekt) a členů zastupitelstev městských částí a zaměstnanců městských částí zařazených do úřadů městských částí (jako odvolací orgán) postupuje v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím,

s judikaturou Ústavního soudu, metodickými předpisy dozorového orgánu Ministerstva vnitra ČR i komentářovou literaturou; a při vyřizování obdobných žádostí členů Zastupitelstva hlavního města Prahy (jako povinný subjekt) a členů zastupitelstev městských částí (jako odvolací orgán) postupuje v souladu se zákonem o hlavním městě Praze a se zákonem o svobodném přístupu k informacím. V obou případech se Magistrát také řídí metodikou Úřadu pro ochranu osobních údajů.

Současně pak také nelze odhlédnout od judikatury Soudního dvora Evropské unie, ze které vyplývá, že ačkoliv pouhé zaznamenání osobních údajů týkajících se příjmů vyplacených zaměstnavatelem svým zaměstnancům nemůže jako takové představovat zásah do soukromí, sdělení těchto údajů třetí osobě, porušuje ochranu soukromí dotyčných osob, nehledě na to, jak jsou později takto sdělené informace využity, a je zásahem ve smyslu Článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech (právo na respektování soukromého a rodinného života); přičemž, 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, postačí, aby údaje týkající se příjmů zaměstnance byly sděleny zaměstnavatelem třetí osobě.

S ohledem tedy na výše uvedené **základní informace k věci** (poskytnuté Vám jako zastupiteli hl. m. Prahy na základě Vašeho emailu) zastáváme v současné době názor, že právo na ochranu soukromí a práva jednotlivců (v tomto případě řadových zaměstnanců hl. m. Prahy) vyplývající také z Listiny, ve vztahu k platům těchto jednotlivců, požívají vyšší ochrany než právo žadatelů na informace, které je právem politickým viz výše. S ohledem pak také na to, že s největší mírou pravděpodobnosti bude rozhodnutí NSS ve věci přezkoumávat Ústavní soud, vyčkáme jeho stanoviska. Tímto krokem pak také předcházíme tomu, že jednotlivci dotčení případným zveřejněním svých příjmů bez jejich souhlasu budou následně tento postup hl. m. Prahy napadat jak před ÚOOÚ, tak případně soudem. Riziko ukládání sankcí hl. m. Praze jakožto zpracovateli osobních údajů a případné náhrady nemajetkové újmy úspěšným stěžovatelům považujeme při současných nejednotnostech při výkladu zákona o svobodném přístupu k informacím a (ne)ustálené judikatuře za značné. Škoda tímto vzniklá (s ohledem na počet dotčených osob v podmínkách magistrátu hl. m. Prahy) by dle našeho názoru přesáhla případné náklady spojené se soudními řízeními ve věci neposkytnutí těchto údajů.

S pozdravem

Mgr. František Kotalík
pověřený řízením odboru LEG