

Odbor právní
a Krajský živnostenský úřad
oddělení Krajský živnostenský úřad

Datum	Oprávněná úřední osoba	Číslo jednací	Spisová značka
31. července 2020	Mgr. Silvie Pospíšilová	KUZL 48209/2020	KUSP 48209/2020 PŽÚ

ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Zlínského kraje (dále také jen „krajský úřad“), jako orgán příslušný podle ust. § 67 odst. 1 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, a jako povinný subjekt v souladu s ust. § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), obdržel dne 17. července 2020 žádost o poskytnutí informace, kterou podal žadatel [redacted] (dále jen „žadatel“), a rozhodl takto:

Žádost [redacted], o poskytnutí informace ze dne 17. července 2020, se v souladu s ust. § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s ust. § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím a čl. 6 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „GDPR“), **o d m í á** z důvodu ochrany osobních údajů.

Odůvodnění:

Dne 17. července 2020 obdržel krajský úřad žádost žadatele o poskytnutí informací. Žadatel požadoval sdělit následující informace: „Výše odměn jednotlivých vedoucích odborů Krajského úřadu Zlínského kraje od začátku roku 2018 společně se jmény těchto zaměstnanců tak, aby byla ke každému jménu jednoznačně přiřazena výše odměny, která byla danému zaměstnanci vyplacena. Informace uvádějte po měsících.“

Dne 21. července 2020 žadatel svou žádost doplnil o zdůvodnění, jak tato splňuje podmínky nálezu Ústavního soudu ČR ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV ÚS 1378/16, a upřesnil její znění následovně: „Dále bych rád upřesnil, že nežádám o jmenný seznam pracovníků a jejich jména tedy nemusí být součástí vyžádané odpovědi. Stačí pouze uvedení výše odměn vedoucích jednotlivých odborů úřadu s vymezením jejich gescí od začátku roku 2018 po jednotlivých měsících.“

Následně dne 23. července 2020 žadatel ještě doplnil své datum narození a adresu trvalého pobytu.

Povinný subjekt je ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím subjektem povinným zveřejňovat a poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. Ve smyslu ust. § 14 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím je povinností každého povinného subjektu žádost o informace posoudit a vyzvat žadatele, je-li to třeba, k doplnění žádosti nebo k jejímu upřesnění (písm. a) a písm. b)/, žádost odložit, nevztahuje-li se k jeho působnosti (písm. c)/, případně nerozhodne-li rozhodnutím dle ust. § 15 téhož zákona, poskytnout informaci dle žádosti ve lhůtě do 15 dnů ode dne jejího přijetí (písm. d)/. Podle ust. § 15 uvedeného zákona bude povinný subjekt postupovat, pokud žádosti o informace, byť i jen zčásti nevyhoví, a to tak,

že vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy se žádost odloží. V daném případě povinný subjekt po posouzení obsahu žádosti žadatele dospěl k závěru, že jsou dány důvody pro vydání rozhodnutí o odmítnutí žádosti ve smyslu ust. § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Právo žadatele na poskytnutí informací, jakož i stejné právo jiných osob, je zakotveno v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Ta ve svém čl. 17 odst. 1 zaručuje každému mimo jiné právo na informace. Toto právo je zařazeno mezi práva politická a nelze je chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém smyslu, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě (jehož ovšem nemusí být občanem) potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho blízkém i dalekém okolí (srov. Pavlíček, Václav a kol. Ústava a ústavní řád České republiky, 2 díl. Linde, Praha 1999). Výše uvedené právo na informace může být omezeno pouze zákonem (čl. 17 odst. 4 Listiny). V daném případě je problematika práva na poskytování informací blíže upravena a rozvedena v zákoně o svobodném přístupu k informacím. Tento zákon pod pojmem informace rozumí *jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního* (ust. § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). Obecně lze vycházet z toho, že má-li povinný subjekt k dispozici informace, o které je žadatelem žádáno, v podobě stanovené v ust. § 3 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, je jeho povinností tyto informace poskytnout, vyjma těch případů, na něž by dopadala ust. § 7 až § 11 téhož zákona, případně ustanovení některých zvláštních zákonů. Kromě důvodů uvedených v těchto ustanoveních zákona o svobodném přístupu k informacím je možné žádost o informace odmítnout i z jiných, v zákoně výslovně neuvedených důvodů, které jsou však natolik významné, že neumožňují žádosti vyhovět, např. když povinný subjekt žadatelem požadovanou informaci nedisponuje (Furek, A., Rothanzl, L., Jírovec, T. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, 1256 s.).

Pravidla pro zpřístupňování údajů vypovídajících o osobnosti člověka, včetně jeho osobních údajů, vymezuje ust. § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím tak, že tyto údaje se na základě žádosti o informace zpřístupní za podmínek stanovených předpisy upravujícími jejich ochranu. V případě osobních údajů stanoví základní pravidlo čl. 6 odst. 1 písm. c) GDPR, kdy zpracování (tj. též zpřístupnění podle zákona o svobodném přístupu k informacím) je nezbytné pro splnění právní povinnosti, která se na správce vztahuje.

Základním východiskem pro poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců veřejného sektoru představuje ust. § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanoví, že povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, a to v rozsahu jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. Posouzením skutečnosti, zda se toto ustanovení vztahuje též na informace o platech a odměnách zaměstnanců veřejného sektoru, se zabývaly soudy ve správním soudnictví, přičemž k jednoznačnému výkladovému stanovisku k této problematice dospěl Nejvyšší správní soud (dále jen „NSS“) ve svém rozsudku č. j. 8 As 55/2012-62 ze dne 22. října 2014. NSS zde posoudil platy jako veřejné prostředky a zaměstnance jako jejich příjemce a jelikož se na tento druh příjmů nevztahuje žádná z výluk plynoucích z ust. § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím, je nutné informaci o výši platu konkrétního zaměstnance zásadně poskytnout. Na základě ústavní stížnosti zaměstnanců povinného subjektu se výše uvedenou problematikou zabýval také Ústavní soud a dne 1. listopadu 2017 vyhlásil nález ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dále též jako „platový nález“), jímž dospěl k názoru odlišnému než NSS. Nevyloučil sice poskytování informací o platech a odměnách dle ust. § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, ale konstatoval, že informaci o výši platu či odměny konkrétní fyzické osoby lze poskytnout jen tehdy, jestliže v konkrétním případě po provedení testu proporcionality povinný subjekt dovodí, že převažuje „veřejný zájem“ na jejím zpřístupnění nad ochranou osobnosti a osobních údajů, přičemž vymezil **čtyřbodový test proporcionality** (dále také jen „platový test“), jímž musí konkrétní požadavek na zpřístupnění informace o platu či odměně projít, aby tuto informaci bylo možné poskytnout, tj.

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu,
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu,
- c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“,
- d) informace existuje a je dostupná.

Je třeba zdůraznit, že tento svůj závěr potvrdil Ústavní soud také v nálezu sp. zn. IV. ÚS 1200/16 ze dne 3. dubna 2018, v němž jednoznačně konstatoval, že „při střetu základních práv nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná. Orgány aplikující relevantní právní úpravu musí v každém jednotlivém případě testem proporcionality porovnat dotčená v konfliktu stojící základní práva, a zajistit, aby mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha“. Je tak zřejmé, že Ústavní soud je toho názoru, že při projednávání každé žádosti, jejímž předmětem jsou informace o platech a odměnách zaměstnanců, je třeba aplikovat výše uvedený platový test.

Při posouzení projednávané věci vycházel krajský úřad především z metodiky vydané Ministerstvem vnitra v reakci na výše uvedený nález Ústavního soudu pod názvem „**Metodické doporučení k poskytování informací o platech a odměnách podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (K dopadům tzv. platového nálezu Ústavního soudu na postupy povinných subjektů při vyřizování žádostí o informace o výši platů či odměn zaměstnanců a dalších osob)**“, č.j. MV-138779-7/ODK-2017 dostupné též na <http://www.mvcr.cz/odk2>.

Ve věcech týkajících se žádostí o informace, jejichž předmětem jsou platy a odměny zaměstnanců veřejného sektoru, je dle nálezu Ústavního soudu, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. října 2017 třeba:

- 1) posoudit, zda žadatelův požadavek skutečně směřuje k poskytnutí informace o platu či odměně konkrétní (určitelné) osoby či osob;
- 2) v případě nedostatečné identifikace žadatele v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím jej vyzvat k doplnění údajů podle ust. § 14 odst. 5 písm. a) tohoto zákona;
- 3) v případě nejasností, jaké konkrétní informace žadatel žádá, jej vyzvat k upřesnění žádosti podle ust. § 14 odst. 5 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím;
- 4) posoudit osobu žadatele a účel požadovaných informací – pokud splnění kritérií podle nálezu nevyplývá již ze samotné žádosti, bude nutné vyzvat žadatele s odkazem na ust. § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, aby příslušné údaje povinnému subjektu doplnil s odkazem na požadavky Ústavního soudu a svá tvrzení adekvátně doložil;
- 5) identifikovat do spisu dotčené osoby, zaslat jim výzvu k vyjádření se k podané žádosti a informovat je o výsledku vyřízení žádosti (sdělením, že informace byla poskytnuta nebo oznámením rozhodnutí o odmítnutí žádosti);
- 6) prověřit splnění požadavků uvedeného nálezu Ústavního soudu – viz výše uvedený čtyřbodový test proporcionality – a toto prověření doložit do spisu;
- 7)
 - a) v případě splnění všech podmínek zmíněného nálezu požadované informace poskytnout a následně je zveřejnit na internetové stránce povinného subjektu
 - b) pokud podmínky pro zpřístupnění informace splněny nejsou (postačí nesplnění alespoň 1 z podmínek), vydat rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle ust. 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení s ust. § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím a čl. 6 GDPR.

Je též nutné zdůraznit, že pokud dotčená osoba (tj. zaměstnanec, jehož plat či odměna je předmětem žádosti) vysloví se zpřístupněním takové informace souhlas, je namísto takovou informaci bez dalšího poskytnout a výše uvedený test se v takovém případě neprovede. Povinný subjekt informoval dotčené osoby o předmětné žádosti prostřednictvím e-mailu dne 29. července 2020 a umožnil jim ve smyslu ust. § 4 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), aby se k předmětné žádosti ve lhůtě do 31. července 2020 vyjádřily. Z vyjádření dotčených osob vyplývá, že s poskytnutím informací nesouhlasí.

Vzhledem k tomu, že se v tomto případě jedná o informaci směřující ke konkrétní fyzické osobě, lze tuto poskytnout jen tehdy, jestliže v konkrétním případě po provedení testu proporcionality povinný subjekt dovodí, že převažuje „veřejný zájem“ na jejím zpřístupnění nad ochranou osobních údajů. V tomto směru je klíčový bod 125 odůvodnění platového nálezu, v němž Ústavní soud vymezil již zmíněný platový test, jímž musí

konkrétní požadavek na zpřístupnění informace o platu či odměně projít, aby tuto informaci bylo možné poskytnout, tj.

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu,
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu,
- c) žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“,
- d) informace existuje a je dostupná.

Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny. Přestože náleží tyto body řadit uvedeným způsobem, je vhodné postupovat od konce, neboť otázka existence a dostupnosti požadované informace je zásadní a pokud není tato podmínka splněna, nebude zpravidla již třeba posuzovat zbývající body platového testu.

Ad d) informace existuje a je dostupná

Povinný subjekt konstatuje, že požadované informace existují, vztahují se k jeho působnosti a povinný subjekt jimi disponuje. Tento bod platového testu **je tedy splněn**.

Ad c) žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“

Skupinu žadatelů, které lze označit jako tzv. „společenské hlídací psy“, lze rozdělit do dvou skupin. Do první skupiny budou náležet žadatelé novináři a nevládní organizace zabývající se „veřejnou kontrolou veřejné správy“. Do druhé skupiny pak ostatní žadatelé, kteří vykonávají soukromé aktivity podobné novinářským (např. provozují internetové stránky, blogy, účastní se veřejných diskuzí apod.) Žadatel uvedl, že plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“, neboť je poslanec Parlamentu České republiky. Krajský úřad je však toho názoru, že funkce poslance Parlamentu ČR nedělá automaticky z žadatele „společenského hlídacího psa“. Z toho důvodu krajský úřad prověřil, zda žadatel plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“ dne 29. července 2020 rešerší internetových stránek prostřednictvím vyhledávače Google, přičemž nedohledal žádné skutečnosti směřující k tomu, že by žadatel vykonával soukromé aktivity podobné novinářským (provozoval různé své vlastní internetové stránky či blogy, apod.) Krajský úřad tedy dospěl k závěru, že tato podmínka platového testu **splněna není**.

Ad b) informace samotná se týká veřejného zájmu

U této podmínky je třeba identifikovat, jaký veřejný zájem žadatel získáním informace sleduje. Jedná se přitom o podmínku úzce spojenou s podmínkou navazující, tedy aby informace mohla přispět k diskusi ve věci veřejného zájmu. Platové poměry ve veřejné správě jsou nepochybně záležitostí veřejného zájmu, neboť se jedná o informace vztahující se k hospodaření s veřejnými prostředky. Avšak aby byla informace považována za informaci týkající se veřejného zájmu ve smyslu výše uvedeného platového testu, musí zde existovat logická spojitost se žádostí sledovaným veřejným zájmem. Samotný fakt, že jde o informaci týkající se obecně veřejného zájmu, ještě neznamená, že je nezbytné poskytnutí individualizované informace o konkrétní osobě. Žadatel uvádí, že: „*informace samotná se týká veřejného zájmu, neboť jde o hospodárnost využívání veřejných prostředků.*“ Krajský úřad je však toho názoru, že zde není veřejný zájem, jenž by v daném případě převážil nad zájmem dotčených osob na ochraně jejich soukromí a osobních údajů. Pro zjevnost existence veřejného zájmu na poskytnutí informace o vyplacených veřejných prostředcích je totiž klíčové, jaké postavení ve struktuře veřejné správy dotčená osoba má a vedoucí odborů nejsou v pozici, aby podléhali veřejné kontrole. Nelze zde ani dohledat jako veřejný zájem konkrétní veřejně známý „problém“, tj. např. podezření na korupční jednání či na zneužívání veřejných prostředků konkrétními osobami. Proto dospěl krajský úřad k závěru, že tato podmínka platového testu **není splněna**.

Ad a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu

Na tomto místě je nutné posuzovat, zda je požadovaná informace o výši platu či odměny konkrétních osob nezbytnou podmínkou pro to, aby bylo možné vést veřejnou diskusi v záležitosti veřejného zájmu. Tzn., zda v daném případě existují konkrétní relevantní pochybnosti o výši platu či odměn s ohledem na pracovní či jiné veřejné aktivity daných zaměstnanců a zda by bylo možné takovou diskusi účinně vést

i bez znalosti konkrétní výše platu či odměny konkrétní osoby. Lze-li diskusi vést i bez této znalosti, není důvodu právo na informace a priori upřednostnit. Žadatel uvádí, že chce provést statistickou analýzu odměňování napříč samosprávami i s přihlédnutím ke gesci vedoucích odborů s cílem prozkoumat možnosti nastavení metodiky odměňování na daných pozicích. Uvedením gesce vedoucího odboru úřadu lze však snadno přiřadit výši odměny ke konkrétní fyzické osobě. Poskytnutí takové informace by tedy nebylo anonymizované a jednalo by se o porušení práva dotčených osob na ochranu soukromí a osobních údajů dle čl. 10 Listiny. Právo na ochranu osobních údajů by mělo ustoupit právu na informace pouze tehdy, jestliže bez znalosti konkrétní výše platu či odměny konkrétní osoby by právo na informace nebylo možné v daném kontextu účinně realizovat tak, aby získaná informace poskytovala možnost vedení dané diskuse. Krajskému úřadu není zřejmý žádný veřejný zájem na zpřístupnění požadované informace, tím spíše nezbytnost této informace pro vedení veřejné diskuse. Krajský úřad tak i u této podmínky dospěl k závěru, že **není splněna**, tj. požadovaná informace není nezbytná pro vedení veřejné diskuse a účelem vyžádání informace není přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu.

Vzhledem k výše provedenému platovému testu, kdy povinný subjekt dospěl k závěru, že žadatel tři podmínky z celkových čtyř nesplňuje, tj. podmínky obsažené v bodě 125 nálezů Ústavního soudu ze dne 17. října 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 pod písmeny a), b) a c), přičemž k odmítnutí poskytnout požadované informace stačí, když žadatel nesplní pouze jednu z podmínek, rozhodl krajský úřad tak, že v souladu s ust. § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím vydal rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Povinný subjekt je toho názoru, že pro diskusi samotnou není v tomto případě nezbytné a odůvodněné zasáhnout do ústavně zaručených práv jiné osoby a poskytnout informaci v individualizované podobě. V tomto případě tak převažuje právo na ochranu osobních údajů dotčené osoby před právem na poskytnutí informací žadateli. Je třeba připomenout, že neexistuje žádné automatické právo na informace o platu zaměstnance veřejného sektoru, judikatura Nejvyššího správního soudu, která k tomuto závěru směřovala, je v současnosti již překonaná zmíněným platovým nálezem.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat odvolání ve lhůtě 15 dnů ode dne jeho oznámení. Odvolání se podává u Krajského úřadu Zlínského kraje. O odvolání rozhoduje Ministerstvo vnitra.

Mgr. Andrea Polehlová

vedoucí oddělení státního občanství a přestupků
odbor právní a Krajský živnostenský úřad

