MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

MVCRX01J4FAY
prvotní identifikátor

odbor dozoru a kontroly veřejné správy
náměstí Hrdinů 1634/3
Praha 4
140 21

Č. j. MV- 54120-13/ODK-2013

Praha 24. června 2013
Počet listů/stran: 8/15

R O Z H O D N U T Í

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy, jako nadřízený orgán podle ustanovení § 16 odst. 3 a § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ"), ve spojení s ustanovením § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád") a § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „krajské zřízení" nebo „zákon o krajích"), rozhodlo o odvolání

(dále jako „žadatel" nebo „odvolatel"), ze dne 31. května 2013, proti rozhodnutí povinného subjektu – Středočeského kraje, Krajského úřadu Středočeského kraje – ze dne 28. května 2013, sp. zn. SZ_046677/2013/KUSK, č. j.: 071810/2013/KUSK, o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, která byla povinnému subjektu doručena dne 16. března 2013 a která je povinným subjektem vedena pod č. j.: 046677/2013/KUSK,

takto:

Rozhodnutí povinného subjektu – Středočeského kraje, Krajského úřadu Středočeského kraje – ze dne 28. května 2013, sp. zn. SZ_046677/2013/KUSK, č. j.: 071810/2013/KUSK, o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací o výši platu a odměn ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje a jeho zástupce a dále o sdělení důvodů jednotlivých odměn v uplynulých dvou letech, se podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu r u š í a v ě c s e v r a c í povinnému subjektu k n o v é m u p r o j e d n á n í .

Odůvodnění:

I.

Ministerstvu vnitra (dále též jako „nadřízený správní orgán" nebo „odvolací orgán") bylo dne 17. června 2013 postoupeno odvolání výše uvedeného žadatele podle § 16 InfZ proti rozhodnutí povinného subjektu ze dne 28. května 2013, sp. zn. SZ_046677/2013/KUSK, č. j.: 071810/2013/KUSK (dále též jako „napadené rozhodnutí"), a to včetně spisového materiálu (k postoupení došlo přípisem povinného subjektu ze dne 13. června 2013, č.j. 080962/2013/KUSK).

Z předloženého správního spisu vyplynuly následující skutečnosti rozhodné pro posouzení postupu Středočeského kraje:

V žádosti o poskytnutí informací, podané na elektronickou podatelnu povinného subjektu dne 16. března 2013 se žadatel v souladu s InfZ domáhal poskytnutí následujících informací: *sdělení výše platu a výše odměn ředitele Krajského úřadu Středočeského kraje a jeho zástupce a dále pak sdělení důvodů jednotlivých odměn v uplynulých dvou letech*.

Na tuto žádost o informace reagoval povinný subjekt vydáním rozhodnutí ze dne 29. března 2013, sp. zn. SZ_046677/2013/KUSK, č. j.: 046677/2013/KUSK (vypraveno dne 29. 3. 2013), o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, a to s následujícím odůvodněním: dle § 8a InfZ mohou být informace poskytovány zásadně pouze v souladu s právním předpisem upravujícím jejich ochranu, kterým je zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Přitom ani ustanovení § 8b InfZ nezbavuje povinný subjekt povinnost poskytovat osobní údaje v souladu s právními předpisy upravujícími jejich ochranu. Při vyřizování žádosti o informaci o výši platů a odměn je nutno posuzovat právě kolizi dvou základních právních předpisů, a to InfZ a zákona o ochraně osobních údajů a zvažovat na jedné straně právo na informace a na straně druhé právo jednotlivce na ochranu soukromí a osobních údajů. Dále povinný subjekt zdůraznil, že Česká republika není zemí se závazností právních precedentů a anglosaské právní systémy, nýbrž že český právní řád náleží mezi kontinentální právní systémy. Ustálenost judikatury znamená vytvoření určité linie rozhodování při souzení skutkově obdobných případů za delší časové období; dle povinného subjektu se ale v současné době nejedná o ustálenou judikaturu a je nutno setrvat na právním názoru, že platy a odměny jsou osobní údaje konkrétního zaměstnance, které nelze poskytnout. Pokud jde o možnosti odchýlit se od rozsudků vyšších soudů, tato možnost tu výjimečně existuje a povinný subjekt v tomto ohledu odkazuje na nálezy Ústavního soudu. Obdobně k otázce výkladu a používání právních názorů obsažených v judikaturní činnosti Nejvyšší správní soud uvedl, že je vždy třeba pečlivě vážit, zda posuzovaná věc skutkově i právně obdobná věci, z níž vzešel judikaturní názor (rozsudek Nejvyššího správního soudu, č.j. Cdo 2811/2007 ze dne 23. 12. 2009). Dále povinný subjekt zmínil nutnost respektování ústavních zásad při

kolizi ústavních práv a zásadu spravedlnosti. Konečně zmínil nutnost zohlednění konkrétního účelu podání žádosti o informace, neboť jinak nelze najít řešení odpovídající principu spravedlnosti. Žadatel dle povinného subjektu není motivován ochranou svých lidských práv, např. v souvislosti s jednáním některých konkrétních úředníků v souvislosti s výkonem jejich práce. Pokud jsou informace poskytnuty, jsou dále bez vůle dotčených osob zveřejňovány. Konečně povinný subjekt uvádí, že zveřejnění požadovaných údajů by vedlo k nerovnému postavení nejen zaměstnanců veřejného sektoru a zaměstnanců soukromého sektoru, ale i vedoucích zaměstnanců vůči ostatním zaměstnancům, a ke znevýhodnění na trhu práce. V závěru odkazuje povinný subjekt na rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Rechnungshof vs. Österreichischer Rundfunk (C-465/00, C-138/01 a C-139/01), kdy soud při posuzování obdobného případu týkajícího se povinného zveřejňování údajů o příjmech zaměstnanců subjektů podléhajících dohledu konkrétnímu úřadu uvedl, že „ 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".

Žadatel podal proti výše uvedenému rozhodnutí odvolání ze dne 9. dubna 2013, které povinný subjekt obdržel dne 11. dubna 2013 (zaevidováno pod č.j.: 057575/2013/KUSK). Uvedl, že se povinný subjekt nezabýval otázkou důvodů odměn a sdělil, že se jedná o poskytování veřejných prostředků a přinejmenším v rámci testu proporcionality je třeba údaje týkající se vedoucích pozic poskytnout. V této souvislosti odkázal na rozsudky sp. zn. 5A 274/2011 – 55- 59 ze dne 22. 6. 2012 a sp. zn. 10A 289/2011-26-35 ze dne 13. 6. 2012 Městského soudu v Praze v podobných věcech. V obdobné věci rozhodoval i Nejvyšší správní soud a jeho závěry jsou aplikovatelné i na daný případ (rozsudek sp. zn. 1 As 169/2012 – 38 ze dne 6. 12. 2012). Odvolatel tudíž žádá zrušení napadeného rozhodnutí a vyslovení závazného právního názoru, že je třeba požadované informace poskytnout.

Ministerstvo vnitra rozhodlo o odvolání svým rozhodnutím ze dne 13. května 2013, č. j. MV- 54120-5/ODK-2013. Konstatovalo, že rozhodnutí povinného subjektu je pro nedostatečné odůvodnění nepřezkoumatelné a je nutné jej podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušit a věc vrátit povinnému subjektu k novému projednání. Současně vyslovilo právní názor, kterým je povinný subjekt v rámci dalšího projednání vázán, že u vedoucích zaměstnanců kraje je nutno požadované informace poskytnout.

V rámci nového projednání povinný subjekt vydal napadené rozhodnutí ze dne 28. května 2013 (rozhodnutí vypraveno dne 30. května 2013). Povinný subjekt své odůvodnění a závěr, že ochrana osobních údajů má přednost před právem na informace, opřel o následující teze:

- Podle § 1 InfZ lze poskytovat informace pouze podle podmínek tohoto zákona v souladu s příslušným předpisem Evropských společenství, přičemž dle čl. 1 Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu

2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru se směrnice nepoužije na dokumenty při neexistenci těchto předpisů definované v souladu s obecnou správní praxí v příslušném členském státě; dle povinného subjektu přitom do novely InfZ, která je připravována a kde bude stanovena povinnost subjektů sdělovat výši odměn zaměstnanců a její zdůvodnění, je poskytnutí těchto informací vyloučeno.

- Tato směrnice ponechává nedotčenu a nijak neovlivňuje úroveň ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů podle ustanovení předpisů Společenství a vnitrostátních předpisů, a zejména nemění závazky a práva podle směrnice 95/46/ES. Posledně uvedená směrnice pak definuje pojem osobního údaje, subjekt údajů musí být o zpracování údajů informován (čl. 11), omezení ochrany osobních údajů je možné jen v případech dle čl. 13 směrnice, kdy právo na informace mezi nimi uvedeno není. Dle povinného subjektu je jednoduché právo upravující poskytování informací a ochranu osobních údajů ve vzájemném rozporu a v rozporu s oběma výše uvedenými směrnicemi, proto je nutné vyjít z práva Společenství.
- Úmluva o ochraně lidských práv garantuje právo na ochranu soukromého života a lze do něj zasáhnout jen výjimečně a k ochraně hodnot jako veřejná bezpečnost nebo ochrana práv druhých, přičemž právo na informace o výši odměn zaměstnanců a jejich zdůvodnění není zákonem výslovně upraveno a nesplňuje žádnou z výjimek v Úmluvě vymezených.
- Právo na ochranu osobních údajů je základní lidské právo, naproti tomu právo na informace lze omezit na ochranu práv druhých – právo na informace je omezeno pouze na informace o životním prostředí a činnosti veřejné správy.
- Podle § 2 odst. 3 InfZ se InfZ nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování, kterým je mimo jiné zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – InfZ tedy vylučuje použití InfZ v případě poskytování osobních údajů. Ustanovení § 8b InfZ pouze stanoví rozsah poskytovaných osobních, ale jen v případě, kdy informaci poskytnout lze.
- Podle § 8a InfZ informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů. Informace o výši odměny a její zdůvodnění je osobnostním projevem. Poskytnutí informace obsahující tyto projevy je ale zákonem vyloučeno.
- Podle § 10 InfZ je vyloučeno poskytování informace o majetkových poměrech osoby, která není povinným subjektem, získané na základě zákonů o daních, poplatcích, penzijním nebo zdravotním pojištění anebo sociálním zabezpečení. Informace o výši odměny, která se stává součástí platu, je informací podle daňových zákonů a její poskytnutí je vyloučeno.
- Odměňování zaměstnanců, její určení a zdůvodnění je určeno vnitřním předpisem zaměstnavatele a informaci nelze poskytnout dle § 11 odst. 1 písm. a/ InfZ.
- InfZ neukládá povinnost sdělovat informace o výši odměn zaměstnanců povinného subjektu a jejich zdůvodnění, s ohledem na připravované změny InfZ

je patrno, že zákonodárce nepředpokládal poskytování takových informací a tedy výklad zákonných ustanovení *de lege lata* nelze provádět v rozporu se smyslem zákona, ani s ohledem na budoucí normu.

- Konečně dle zákona o ochraně osobních údajů je třeba ke zpracování osobních údajů souhlas dotčené osoby před shromážděním a zpracováním osobních údajů. Dle povinného subjektu zaměstnanci výslovně s poskytnutím informací nesouhlasili (údaje o odměně nejsou dle povinného subjektu informace o veřejné nebo úřední činnosti, funkčním či pracovním zařazení).

Proti tomuto rozhodnutí podal žadatel odvolání ze dne 31. května 2013. Odvolatel uvedl, že se povinný subjekt nezabýval otázkou důvodů odměn a sdělil, že se jedná o poskytování veřejných prostředků a přinejmenším v rámci testu proporcionality je třeba údaje týkající se vedoucích pozic poskytnout. V této souvislosti odkázal na rozsudky sp. zn. 5A 274/2011 – 55- 59 ze dne 22. 6. 2012 a sp. zn. 10A 289/2011-26-35 ze dne 13. 6. 2012 Městského soudu v Praze v podobných věcech. V obdobné věci rozhodoval i Nejvyšší správní soud a jeho závěry jsou aplikovatelné i na daný případ (rozsudek sp. zn. 1 As 169/2012 – 38 ze dne 6. 12. 2012). Odvolatel tudíž žádá zrušení napadeného rozhodnutí a vyslovení závazného právního názoru, že je třeba požadované informace poskytnout. Konečně odvolatel pro zjednodušení celého řízení navrhuje, aby nadřízený orgán věc převzal a požadované informace (které jsou součástí správního spisu) sám žadateli v elektronické podobě poskytl.

Odvolací orgán zaslal odvolateli vyrozumění o procesních právech (přípis č.j.:MV-54120-11/ODK-2013 ze dne 19. června 2013). Žadatel reagoval dne 24. června 2013 emailovým sdělením, že o předání odvolání byl již informován povinným subjektem a k napadenému rozhodnutí se vyjádřil v odvolání.

II.

Ministerstvo vnitra předně dovodilo svou věcnou příslušnost k rozhodnutí o podaném odvolání, a to s přihlédnutím k předmětu žádosti, resp. k povaze požadovaných informací (personální záležitosti kraje, konkrétně odměňování jeho zaměstnanců), jež nepochybně spadají do samostatné působnosti kraje. V této souvislosti je třeba s ohledem na § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 1 zákona o krajích konstatovat, že nadřízeným orgánem kraje je Ministerstvo vnitra.

Ministerstvo vnitra dále konstatuje, že odvolání bylo podáno včas, tj. ve lhůtě stanovené v § 83 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 20 odst. 4 InfZ.

III.

Ministerstvo vnitra po posouzení obsahu odvoláním napadeného rozhodnutí, dospělo k závěru, že toto rozhodnutí je nutné zrušit pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatečném a obecném odůvodnění.

Odvolací orgán především posuzoval, zda napadené rozhodnutí povinného subjektu dostojí zákonným požadavkům kladeným na obsah odůvodnění, a to především z hlediska adekvátní reakce na všechny skutkově a právně relevantní okolnosti věci. Rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace dle § 15 InfZ je správním rozhodnutím se všemi náležitostmi (§ 20 odst. 4 InfZ, § 68 správního řádu). Ve výrokové části se mj. uvede řešení otázky, která je předmětem řízení, právní ustanovení, podle nichž bylo rozhodováno, a označení účastníků podle § 27 odst. 1. V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí, tj. v daném případě odmítnutí informace musí povinný subjekt podrobně vyložit, proč bylo nutné informaci neposkytnout, tj. zdůvodnit aplikaci konkrétního důvodu pro nevyhovění žádosti/neposkytnutí informace. Podle názoru odvolacího orgánu napadené rozhodnutí těmto požadavkům neodpovídá a z dále uvedených důvodů je proto nutné učinit závěr o jeho nepřezkoumatelnosti pro nedostatečné odůvodnění (III.a a III./b).

Současně se nadřízený orgán vyjádřil k jednotlivým důvodům odmítnutí žádosti a zopakoval právně závazný názor, podepřený konstantní judikaturou správních soudů, který dlouhodobě zastává, ohledně poskytnutí požadovaného okruhu informací týkajících se vedoucích zaměstnanců územního samosprávného celku.

III./a

Předně odvolací orgán z hlediska formálních náležitostí rozhodnutí konstatuje, že povinný subjekt neuvádí, jak to požaduje § 68 odst. 2 správního řádu, právní ustanovení, na jehož základě došlo k odmítnutí žádosti (uvádí pouze obecná ustanovení § 2 odst. 1a 15 InfZ).

V odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž zcela absentují skutkové okolnosti věci, které jsou nezbytnou součástí odůvodnění a úvah správního orgánu. Napadené rozhodnutí obsahuje pouze obecnou, logicky neprovázanou a nahodilou právní argumentaci (viz dále), která není vztažena na konkrétné skutkové okolnosti věci, zcela opomíjí funkční zařazení zaměstnanců kraje, jichž se požadované informace týkají. Povinný subjekt rovněž ve svých rozhodnutích nezohledňuje právní názor nadřízeného orgánu a kontinuální judikaturu správních soudů ve věci poskytování informací o platech a odměnách vedoucích zaměstnanců územních samosprávných celků (zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 57/2010 – 79, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011, č.j. 4 As 40/2010 – 60 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. prosince 2012, 1 As 169/2012 – 38). V této souvislosti odkazuje odvolací orgán na odůvodnění svého rozhodnutí ze dne 13. května 2013, č.j .MV – 54120-5/ODK-2013, zejména jeho bod III/C. Odvolací orgán předesílá, že povinný subjekt v přezkoumávaném rozhodnutí

přejímá argumentaci, kterou použil ve svém rozhodnutí dne 6. srpna 2012, č. j.: 113036/2012/KUSK, které se týkalo jiného žadatele a obdobného okruhu informací. O odvolání proti tomuto rozhodnutí rozhodlo Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 26. září 2012, č. j. MV-77158-7/ODK-2012, kterým vrátilo věc povinnému subjektu k novému projednání, přičemž zcela odmítlo důvody, na nichž povinný subjekt postavil odůvodnění svého rozhodnutí. Nejenže je třeba následující důvody uplatněné povinný subjektem pro odmítnutí žádosti odmítnout, současně je třeba konstatovat, že jejich uplatnění povinný subjekt nepodpořil dostatečnou právní argumentací (vzhledem k tomu, že se rozhodnutí týká jiného žadatele, je nutno argumentaci odvolacího orgánu zopakovat):

III./b

K právní argumentaci a úvahám povinného subjektu

Předně považuje nadřízený orgán za nutné odmítnout úvodní argumentaci povinného subjektu namítající, že právní úprava poskytování informací a ochrany osobních údajů je v rozporu s příslušnými normami Evropských společenství. Obě zmiňované Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES ze dne 17. listopadu 2003 o opakovaném použití informací veřejného sektoru a Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů nemají obecně bezprostřední účinek, tj. zavazují primárně členské státy, aby do svého vnitrostátního právního řádu včlenily zásady a výsledek, který je směrnicí předpokládán. Jde o akt, který zavazuje pouze subjekty, jimž je adresován, tedy výhradně členské státy. K implementaci první ze směrnic došlo zákonem č. 6/2006 Sb., kterým byl novelizován InfZ; k implementaci druhé z nich pak přijetím zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů. Interpretace čl. 1 odst. 2 písm. a/ směrnice 2003/98/ES povinným subjektem postrádá jakoukoliv oporu v logickém a jazykovém výkladu dikce této právní normy, kdy povinný subjekt „vyjmul" část znění tohoto ustanovení a vyložil jej zcela bez ohledu na kontext jeho znění jako celku. Text ustanovení zní následovně: „*Tato směrnice se nepoužije na a) dokumenty, jejichž poskytnutí nepřísluší do oblasti veřejných úkolů příslušných subjektů veřejného sektoru, definované zákonem nebo jinými závaznými předpisy v členském státě nebo při neexistenci těchto předpisů definované v souladu s obecnou správní praxí v příslušném členském státě*". Pojem „definované" se nevztahuje k výrazu „dokumenty", ale „oblasti veřejných úkolů" (srov. dikci ustanovení ve francouzském a anglickém jazyce). Pokud jde o směrnici 95/46/ES, povinný subjekt zcela opomíjí jiná její ustanovení. Její článek 7 stanoví, že „*Členské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze pokud: a) subjekt údajů nezpochybnitelně udělil souhlas; nebo b) je zpracování nezbytné pro splnění smlouvy, kde je subjekt údajů jednou ze stran, nebo pro provedení opatření přijatých před uzavřením smlouvy na žádost tohoto subjektu, c)* ***je nezbytné pro splnění právní povinnosti, které podléhá správce*** *(...)*". Tomu pak odpovídá dikce § 5

odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů stanovící, kdy správce může zpracovávat (takovým zpracováním je i jejich zveřejnění dle InfZ) osobní údaje bez tohoto souhlasu. Nelze hovořit tedy ani o nesprávné implementaci nebo neprovedení implementace.

Směrnice sama nepřiznává jednotlivcům práva nebo povinnosti (předpokládá provedení ve vnitrostátním právu). Soudní dvůr rovněž ustáleným způsobem rozhodoval, že směrnice nemůže sama o sobě zakládat povinnosti jednotlivci, a není tudíž možno se jí jako takové vůči němu dovolávat. Dále uvedl tento soud v rozsudku ze dne 3. května 2005, Berlusconi a další, C-387/02, C-391/02 a C-403/02, Sb. rozh. s. I-3565, body 73 a 74 že *„Ve zvláštním kontextu situace, kdy se orgány členského státu v rámci trestních řízení dovolávají směrnice vůči jednotlivci, Soudní dvůr upřesnil, že směrnice nemůže sama o sobě a nezávisle na vnitrostátním zákonu členského státu přijatému k jejímu provedení stanovit nebo zpřísnit trestní odpovědnost těch osob, které jednají v rozporu s jejími ustanoveními (viz zejména rozsudky ze dne 8. října 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Recueil, s. 3969, bod 13, a ze dne 7. ledna 2004, X, C-60/02, s. I-651, bod 61 a judikatura tam uvedená)"*. Z toho lze vyvodit, že i pokud by bylo vnitrostátní právo „zbytečně moc" široké, zatímco podle směrnice by informace nebyla poskytnuta, směrnice se v tomto případě dovolat zkratka nelze. Za určitých okolností judikatura připouští, že se může jednotlivec dovolávat bezprostředního účinku směrnice, nikoliv však stát vůči jednotlivci.

Současně je třeba odmítnout i tvrzení povinného subjektu, že podle § 2 odst. 3 InfZ se InfZ nevztahuje na poskytování informací, pokud zvláštní zákon upravuje jejich poskytování; tím je dle povinného subjektu mimo jiné zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů – InfZ tedy dle povinného subjektu vylučuje použití InfZ v případě poskytování osobních údajů. Stejně tak nelze než odmítnout interpretaci § 8a povinným subjektem, která opomíjí k němu speciální ustanovení § 8b InfZ, resp. jej vykládá způsobem nemajícím oporu v InfZ. Povinný subjekt zcela ignoruje vzájemný vztah ustanovení §8a a 8b InfZ a relaci těchto ustanovení k zákonu o ochraně osobních údajů, vyplývající z ustálené soudní judikatury a známou mu z řady předchozích rozhodnutí odvolacího orgánu.

Ustanovení § 2 odst. 3 InfZ obsahuje příkladmý výčet obsahu zvláštní právní úpravy (úprava vyřízení žádosti, včetně jejích náležitostí, lhůt či opravných prostředků), aby byla vyloučena aplikace úpravy obecné obsažené v InfZ. Předmětné ustanovení je ostatně toliko deklarací obecné zásady *lex specialit derogat legi generali*, která však předpokládá totožný předmět (oblast) úpravy, což v případě InfZ a zákona o ochraně osobních údajů splněno není, neboť zatímco na druhém místě uvedený zákon řeší otázku ochrany a zpracování osobních údajů, InfZ směřuje k poskytování informací v oblasti veřejného sektoru. V případě těchto dvou právních předpisů tak nelze danou zásadu uplatnit. Tento závěr ostatně potvrzují další

ustanovení InfZ (§ 8a a 8b), které se poskytováním osobních údajů v režimu InfZ výslovně zabývají.

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)* bylo do InfZ vloženo novelou provedenou zákonem č. 6/2006 Sb., a je reakcí na čl. 1 odst. 4 směrnice 2003/98/ES (*Tato směrnice ponechává nedotčenu a nijak neovlivňuje úroveň ochrany fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů podle ustanovení předpisů Společenství a vnitrostátních předpisů, a zejména nemění závazky a práva podle směrnice 95/46/ES*), na který povinný subjekt také bez jakékoliv další hlubší argumentace odkazuje; postupuje tak ostatně v celém svém odůvodnění. Před touto novelou současně platil § 2 odst. 3 InfZ v tomto znění: *Zákon se nevztahuje na poskytování osobních údajů a informací podle zvláštního právního předpisu*, odkazující na zákon č. 100/2001 Sb. Před novelizací se na osobní údaje InfZ nevztahoval a nebylo o ně možno v režimu tohoto zákona žádat, zatímco nyní představuje ochrana osobních údajů, založená zákonem o ochraně osobních údajů, toliko zvláštní důvod pro (částečné) odmítnutí žádosti o informace. Lze tak získat informace (osobní údaje), na které se vztahuje některá z výjimek z ochrany dle zákona o ochraně osobních údajů a které jsou z toho důvodu poskytnutelné i bez-jinak nezbytného – souhlasu subjektu údajů (poskytnutelné byly i před novelou, ale v režimu zákona o ochraně osobních údajů).

Ve vzájemném vztahu speciality jsou ustanovení § 8a a 8b InfZ, neboť obě tato ustanovení řeší otázku poskytování osobních údajů v režimu InfZ, avšak vzhledem ke konkrétnosti a rozsahu této úpravy, je ustanovení § 8b ustanovením speciálním, které má vzhledem k výše uvedené zásadě přednost před ustanovením § 8a, jež je v daném případě ustanovením obecným. Povinný subjekt argumentuje ustanovením § 8a a zcela pomíjí § 8b a vzájemný vztah obou ustanovení, který byl interpretován i rozsudkem Nejvyššího správního soudu (ze dne 27. května 2011, č. j. 5 As 57/2010-79- viz dále), jehož existenci povinný subjekt zcela opominul (viz bod IV. 2 tohoto rozhodnutí). Povinný subjekt pouze dovozuje, že § 8b se vztahuje pouze na případy, kdy požadované informace poskytnout lze, ačkoli tento závěr z dikce uvedeného ustanovení nijak nevyplývá.

Nemožnost poskytnutí informace nejen o výši odměn, ale i o důvodech jejich přidělení pak povinný subjekt odůvodňuje také tím, že se jedná o informace vztahující se k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu (§ 11 odst. 1 písm. a/ InfZ) s tím, že odměňování zaměstnanců, jejich určení a zdůvodnění je určeno vnitřním předpisem zaměstnavatele. Takto lakonické odůvodnění odmítnutí informace z tohoto zákonného důvodu je zcela nedostatečné a jako odůvodnění odmítnutí požadované informace nemůže obstát. Důvody odmítnutí žádosti o informace uvedené v odstavci 1 § 11 InfZ představují tzv. fakultativní důvody pro omezení přístupu informacím. Povinný subjekt se tak musí vedle podřazení požadovaných informací pod rozsah zákonného omezení zabývat i tím, zda

v konkrétním případě je omezení práva na informace nezbytné, tj. existuje legitimní zájem na jejich neposkytnutí. V rozhodnutí povinného subjektu chybí nejen posledně jmenovaná úvaha, ale i argumentace pokud jde o podřazení informací pod zákonné omezení, tj. jaký vnitřní předpis je myšlen a čím je dán výlučný vztah požadované informace k vnitřním předpisům a tedy výlučně „dovnitř" povinného subjektu. V případě platů a odměn zaměstnanců veřejného sektoru lze totiž jen stěží hovořit o výlučném působení pouze „uvnitř" povinného subjektu, neboť se jedná o dispozici s veřejnými prostředky, která se dotýká široké veřejnosti, nehledě na to, že právě odměňování je obecně jedním z nejsilnějších faktorů ovlivňování pracovního výkonu zaměstnance, jehož výsledky nesměřují pouze „dovnitř" povinného subjektu. Jinými slovy, nelze obecně konstatovat, že hospodaření s finančními prostředky kraje je pouze jeho interní záležitostí, která nemá bezprostřední vliv navenek (tento vliv lze spatřovat např. v kvalitě poskytovaných služeb, hospodárném využívání finančních prostředků apod.). Odvolací orgán tedy dospěl k názoru, že informace o platu a odměnách veřejných funkcionářů a jejich zdůvodnění nelze považovat za informace vztahující se výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu, neboť tyto informace úzce souvisí s hospodařením kraje s veřejnými prostředky a jsou v kontextu s dalšími informacemi (týkajícími se pracovní činnosti zaměstnanců veřejného sektoru) podstatnými informacemi potřebnými ke kontrole veřejné správy ze strany veřejnosti.

Odkaz povinného subjektu na § 10 InfZ je v daném případě nepřípadný, neboť žadatelem požadované informace nejsou z hlediska postavení povinného subjektu, coby zaměstnavatele, informacemi získanými podle daňových zákonů. Skutečnost, že odměny, o jejichž sdělení žadatelka žádá, podléhají dani z příjmů fyzických osob, neznamená, že se jedná o informace získané podle daňových zákonů. Ani čl. 8 sdělení č. 209/1992 Sb., obsahujícího Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8, neobsahuje dostatečný podklad k neposkytnutí požadovaných informací, neboť jeho dikce směřuje k ochraně soukromí, rodiny, obydlí a listovního tajemství. Pracovní činnost, za niž je zaměstnanec veřejného sektoru odměňován, ani samotná výše této odměny však není jeho soukromím ve smyslu předmětného ustanovení. Jinými slovy, za soukromí nelze v tomto případě bez dalšího považovat jakýkoli osobní údaj, spadající do definice zákona o ochraně osobních údajů.

Dále je nutno zásadně nesouhlasit s výkladem povinného subjektu týkající se vztahu práva na ochranu soukromí a práva na informace, kdy první z nich považuje za základní lidské právo a druhé „pouze" za politické, navíc týkající se pouze informací o životním prostředí a činnosti veřejné správy. V obou případech jde o ústavní právo, kdy k závěru o upřednostnění jednoho z nich je nutný test proporcionality, tj. vzájemné poměření ústavního práva na informace a ústavního práva na ochranu soukromí a osobních údajů (viz dále v tomto rozhodnutí). Povinný subjekt vyšel z názoru, podle něhož má právo na ochranu osobních údajů a soukromí proti právu na informace nadřazenou povahu. Tento koncept však ve světle judikatury Ústavního soudu může jen obtížně obstát. Již v nálezu ze dne 9. února 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97, Ústavní soud připomněl, že *při střetu práva na*

informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy ***základních práv stojících na stejné úrovni****, je především věcí obecných soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého případu zvážily, zda jednomu právu nebyla bezdůvodně dána přednost před právem druhým.* Z obdobného stanoviska pak Ústavní soud vycházel i v jiných případech řešení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů (z těch nejdůležitějších rozhodnutí lze připomenout nálezy Ústavního soudu ze dne 30. března 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, ze dne 5. května 2010, sp. zn. I. ÚS 1885/09 a ze dne 15. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 517/10).

Dále je nutno zcela odmítnout argument povinného subjektu, že právo na informace je omezeno na právo o životním prostředí a činnost veřejné správy.InfZ zakotvuje, že povinné subjekty poskytují informace vztahující se k působnosti povinného subjektu (§ 2 odst. 1) – ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod jde o informace o činnosti povinného subjektu, nejen o výkonu veřejné správy, ale i informace vztahující se k postavení povinného subjektu jako takového, včetně nakládání s veřejnými prostředky, kterými jsou i náklady na platy a odměny zaměstnanců povinných subjektů (k ústavnímu rozměru práva na informace srov. nález Ústavního soudu ze dne 24.1.2007 sp.zn. I ÚS 260/06). Podřaditelnost odvolatelkou požadovaných informací pod informační povinnost je nepochybná i z rozhodovací praxe soudů a skutečnosti, že i sám povinný subjekt vydává rozhodnutí o odmítnutí žádosti.

Současně nelze než odmítnout argumentaci povinného subjektu v tom směru, že InfZ neukládá konkrétní povinnost sdělovat odměny a jejich zdůvodnění a možnost jejich zpřístupnění je dovozováno s ohledem na budoucí úpravu, tj. povinný subjekt dovozuje, že s ohledem na připravované změny InfZ poskytování takových informací, nebylo úmyslem zákonodárce. V každém případě by bylo jistě vhodnější, má-li k zásahu v podobě poskytnutí informací o odměně dojít, aby tak jednoznačně stanovil zákon, a to pouze v případech převládajícího veřejného zájmu, přičemž zaměstnanec ucházející se o příslušnou pozici by tak byl předem srozuměn s takovým omezením. V tomto duchu tak např. činí zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, v platném znění, jenž se však vztahuje toliko na zaměstnance, případně jiné veřejné funkcionáře, jimž je svěřena určitá míra rozhodovacích pravomocí, pokud jde o nakládání s veřejnými prostředky či ovlivňování určité oblasti výkonu státní moci. Avšak z pouhé skutečnosti, že takové explicitní ustanovení prozatím není, nelze dovodit nemožnost poskytnutí informace, a to s ohledem na vzájemný vztah InfZ a zákona o ochraně osobních údajů, jak jej vykládá Nejvyšší správní soud i nadřízený orgán. Nadřízený orgán opakovaně uvádí, že i přes interpretační i aplikační problémy spojené s § 8b InfZ, které jsou z rozhodovací praxe odvolacímu orgány známy (povinné subjekty se přiklánějí k tezi, že § 8b se vztahuje na osoby, které prostředky získávají na základě veřejnoprávních vztahů a že cílem zakotvení § 8b byla transparentnost poskytování dotací a podpor na základě žádostí či finančních prostředků na základě smluvního vztahu k zajištění služeb či nakládání s majetkem), Nejvyšší správní soud a soudy nižších stupňů vycházejí z jednoznačného závěru, že

„Zaměstnanec veřejné správy dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků. Je proto ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ‚příjemcem veřejných prostředků." Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. prosince 2012, 1 As 169/2012 – 38 (srov. předchozí rozhodnutí ve věci) zřejmě zcela nevylučuje v určitých konkrétních případech neposkytnutí informace po řádně provedeném testu proporcionality (viz též usnesení Nejvyššího správního soudu 8 As 55/2012-23 ze dne 28. února 2013), tedy posouzení legitimity tohoto zpřístupnění z hlediska nezbytnosti k dosažení sledovaného cíle, především z hlediska veřejného zájmu, tj. zda poskytnutí požadované informace v konkrétním případě nebrání ústavní ochrana soukromí a osobních údajů, resp. zda veřejný zájem na zpřístupnění takové informace zcela zjevně převažuje nad její ústavní ochranou (materiální podmínka pro poskytnutí osobního údaje třetí osobě). Půjde nicméně o výjimečné případy, přičemž nelze opominout skutečnost, že v dané věci jsou skutkové okolnosti obdobné jako v případě věci posuzované ve výše zmíněných rozsudcích Nejvyššího správního soudu (tj. nejedná se o řadové zaměstnance kraje), které se jednoznačně vyslovují pro nutnost poskytnutí informací o platech/odměnách vedoucích zaměstnanců územních samosprávných celků.

Správní orgán sice nemůže být zbaven možnosti, aby se od právního názoru judikatury odchýlil (může-li tak učinit správní soud, nelze tuto možnost vzhledem k neformální závaznosti soudních rozhodnutí upřít ani správnímu orgánu). Odchýlení se od rozhodovací praxe soudů ovšem nemůže být arbitrární a v případě správních orgánů může připadat do úvahy jen za zcela výjimečných okolností (samozřejmě nejedná-li se o reakci na změnu platné právní úpravy). Jinak řečeno správní orgán se může od právního názoru soudu (opět ponecháváme stranou soud Ústavní) odchýlit jen, má-li pro takový krok dostatek relevantních argumentů, přičemž je nezbytné, aby se v odůvodnění svého rozhodnutí pečlivě a precizně vypořádal s relevantní soudní judikaturou, zejména aby pečlivě vyložil důvody pro odchylku od soudní praxe (odvolací orgán v této souvislosti odkazuje na podmínky, za nichž se může odchýlit od judikatury správní soud a které byly nejnověji shrnuty Nejvyšším správním soudem v rozsudku ze dne 8. ledna 2009, č. j. 1 Afs 140/2008-77, publikovaném pod č. 1792 v č. 4/2009 Sb. r. NSS nebo které vyplývají z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. září 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05). Argumentace povinného subjektu takovou relevanci v žádném případě nemá.

Dle povinného subjektu musí být dle zákona o ochraně osobních údajů subjekt údajů informován, k jakým účelům poskytuje osobní údaje, nebo k jakým účelům jsou shromažďovány. Taková poučený souhlas musí být poskytnut před shromážděním, zpracováním nebo předáním těchto údajů. Dle povinného subjektu žádný ze zaměstnanců nebyl poučen, a tedy neposkytl vědomě jakékoliv osobní údaje pro účely jejich zveřejnění žadatelům podle InfZ; je tak zákonem vyloučeno poskytnutí informací. K tomu odvolací orgán uvádí, že podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů správce může osobní údaje zpracovávat, tj. mj. i poskytovat třetím osobám, se souhlasem subjektů těchto údajů a bez tohoto souhlasu pouze v zákonem výslovně stanovených případech. Ministerstvo vnitra v souladu

s konstantní judikaturou zastává názor, že ustanovení § 8b InfZ je ve smyslu § 5 odst. 2 písm. a/ zákona o ochraně osobních údajů zákonným podkladem pro zpracování osobního údaje o výši platu a odměny konkrétního zaměstnance povinného subjektu jeho poskytnutím na základě žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Současně odvolací orgán uvádí, že v návaznosti na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. listopadu 2012, č .j. : 8A 42/2012 - 51, v němž soud rozhodl o žalobě osoby dotčené žádostí o informaci domáhají se údajů o jejích platových poměrech proti zrušovacímu rozhodnutí Ministerstva vnitra o tom, že jde o osobu, která nemůže být rozhodnutím dotčena ve svých právech, Ministerstvo vnitra nepovažuje osoby dotčené žádostí o informace za účastníky řízení.

III./c

Odvolací orgán musí opětovně povinnému subjektu vytknout, že popírá zásadní skutečnosti a závěry, které opakovaně v otázce zpřístupnění údajů o platových poměrech vedoucích úředníků územních samosprávných celků vyslovil Nejvyšší správní soud i krajské soudy. **Povinný subjekt zcela záměrně při svém rozhodování nereflektuje odvolacím orgánem opakovaně vyslovený (v rozhodnutích týkajících se povinného subjektu a obdobného okruhu informací : č.j.: MV – 108655/82011, MV – 77158/ODK-2012) závěr, že s ohledem na vývoj judikatury správních soudů není v zásadě prostor pro to, aby povinný subjekt v případě skutkových okolností dané žádosti o informace (týkající se vedoucích pracovníků krajského úřadu) informaci neposkytl. Dle ustáleného právního názoru odvolacího orgánu je informace o platech a odměnách vedoucích úředníků informací, kde převažuje veřejný zájem na poskytnutí informace nad ochranou osobních údajů těchto osob. V této souvislosti odkazuje odvolací orgán zcela na svou argumentaci, relevantní judikaturu správních soudů (zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 57/2010 – 79, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011, č.j. 4 As 40/2010 – 60 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. prosince 2012, 1 As 169/2012 – 38, ale i rozsudky soudů nižších stupňů např. rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 19. 9. 2012, č. j. 45 A 10/2012 – 3) a její závěry obsažené v odůvodnění rozhodnutí ze dne 13. května 2013, č.j.:MV – 54120-5/ODK-2013 ve věci dotčené žádosti o informace, a dále v četných rozhodnutích vydaných ve věcech vedených pod č.j.: MV – 108655/82011, MV – 77158/ODK-2012 (viz výše). Postup povinného subjektu spočívající v neustálém obměňování právní argumentace, popř. opětovném uplatnění dřívější právní argumentace, kterou odvolací orgán již odmítl (argumentaci navíc velmi obecnou, kusou a nahodilou), a vedený ve snaze vyhnout se poskytnutí informace, pro jejichž poskytnutí se vyslovuje za daných skutkových okolností judikatura správních soudů i opakovaně odvolací orgán, je zjevně obstrukční.**

III./d

K návrhu odvolatele, aby nadřízený orgán celou věc převzal a požadované informace poskytl, odvolací orgán poznamenává, že Ministerstvo vnitra postupuje při rozhodování o odvolání proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti podle správního řádu (§ 16, § 16a a 20 odst. 4 InfZ). Ten upravuje taxativním výčtem v § 90 správního řádu způsoby, jakými může odvolací orgán o odvolání rozhodnout: nadřízený orgán napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, nebo napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal; v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán. Konečně nadřízený orgán může napadené rozhodnutí nebo jeho část změnit; odvolací správní orgán však nemůže svým rozhodnutím změnit rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti (což je i případ požadovaných informací). Nadřízený orgán tedy není oprávněn povinnému subjektu poskytnutí informace přikázat či věc převzít a rozhodnout (jak to předpokládá i InfZ u rozhodnutí o stížnosti dle § 16a odst. 6, nejde-li o výkon samostatné působnosti obcí a krajů).

Odvolatel se může proti tomuto postupu bránit formou správní žaloby proti nečinnosti povinného subjektu, resp. jiným způsobem mimo režim poskytování informací dle InfZ, např. proti zásahu práva na informace nebo tím, že vůči povinnému subjektu uplatní nárok na náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

IV.

Ministerstvo vnitra proto s ohledem na výše uvedené uzavírá, že rozhodnutí povinného subjektu je pro nedostatečné odůvodnění nepřezkoumatelné a je nutné jej podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušit a věc vrátit povinnému subjektu k novému projednání. Současně opakovaně vyslovilo právní názor, kterým je povinný subjekt v rámci dalšího projednání vázán, že u vedoucích zaměstnanců kraje je nutno požadované informace poskytnout.

MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 správního řádu, ve spojení s § 152 odst. 4 správního řádu, nelze odvolat, resp. podat rozklad.

L.S.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Rozdělovník:

1. Písemné vyhotovení rozhodnutí zůstává součástí správního spisu a spolu s originálem správního spisu bude doručeno do vlastních rukou (s dodejkou) povinnému subjektu – Středočeskému kraji, Krajskému úřadu Středočeského kraje, Zborovská 11, 150 21 Praha 5; ke sp. zn. SZ_046677/2012/KUSK, č. j.: 071810/2013/KUSK.

2. Stejnopis rozhodnutí bude oznámen doručením písemného vyhotovení do vlastních rukou (s dodejkou) odvolateli

3. Písemné vyhotovení rozhodnutí bude po nabytí právní moci a po vyznačení doložky právní moci doručeno do vlastních rukou (s dodejkou) povinnému subjektu – Středočeskému kraji, Krajskému úřadu Středočeského kraje, Zborovská 11, 150 21 Praha 5; ke sp. zn. SZ_046677/2012/KUSK, č. j.: 071810/2013/KUSK.

4. Stejnopis rozhodnutí bude založen do kopie spisu uložené u Ministerstva vnitra.

Vyřizuje: Mgr. Luďka Hadroušková
tel. č.: 974 816 481
e-mail: ludka.hadrouskova@mvcr.cz