

**Řídící zaměstnanci veřejné správy vykonávající rozhodovací pravomoc, příp. oprávnění nakládat s veřejnými prostředky, musí počítat se zvýšenou kontrolou ze strany veřejnosti. Pokud jde o informace o výši jejich platu, lze u nich předpokládat převahu veřejného zájmu nad zájmem na ochranu soukromí.**

V Brně dne 22. února 2013  
Sp. zn.: 5362/2011/VOP/KČ

## **Závěrečné stanovisko**

**k postupu Magistrátu města Děčín a Krajského úřadu Ústeckého kraje  
ve věci  
neposkytnutí informací o výši platu a odměn vedoucích zaměstnanců úřadu**

### **A - Rekapitulace šetření**

Na veřejného ochránce práv se obrátil pan P.P. s podnětem směřujícím vůči postupu Magistrátu města Děčín (dále také „magistrát“), který mu odmítl poskytnout informace o výši platu a odměn poskytovaných konkrétním úředníkům města Děčín.<sup>1</sup> Zamítavé rozhodnutí magistrátu potvrdil v odvolacím řízení též Krajský úřad Ústeckého kraje (dále také „krajský úřad“).<sup>2</sup> Oba úřady se shodně odvolaly na to, že se jedná o osobní údaje dotyčných úředníků, které přitom nikterak nevypovídají o jejich úřední činnosti ani funkčním nebo pracovním zařazení. Jejich poskytnutí žadateli by tedy bylo možné jen v případě, že by s tím dotyční úředníci vyslovili souhlas, což tito odmítli.

Ve věci jsem zahájila šetření a ve zprávě o šetření jsem dospěla k následujícím závěrům.

V době, kdy oba úřady o žádosti pana P. rozhodovaly, byl již známý a v odborných kruzích hojně diskutovaný přelomový rozsudek Nejvyššího správního soudu „*Maděra vs. zlínský magistrát*“, který se vyjadřuje právě k otázce zveřejňování, resp. poskytování informací o výši úřednických platů.<sup>3</sup> V tomto rozsudku Nejvyšší správní soud jednoznačně konstatoval, že výdaje na odměny, včetně platů zaměstnanců v povinných subjektech, spadají do rozsahu pojmu „veřejné prostředky“, použitého v ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o svobodném přístupu k informacím“). Citované ustanovení ve svém prvním odstavci uvádí, že povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Mezi tyto údaje spadá mimo jiné jméno a příjmení, a dále výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

<sup>1</sup> Rozhodnutí sp. zn. TAJ/78849/2011/VD, ze dne 1. 8. 2011.

<sup>2</sup> Rozhodnutí čj. 35/KH16/2011, ze dne 26. 9. 2011.

<sup>3</sup> Rozsudek čj. 5As 57/2010-79, ze dne 27. 5. 2011.

Kromě toho po vydání rozhodnutí Magistrátu města Děčín, ale ještě před vydáním rozhodnutí Krajského úřadu Ústeckého kraje, zveřejnilo Ministerstvo vnitra a Úřad pro ochranu osobních údajů na svých internetových stránkách společné metodické doporučení,<sup>4</sup> které z uvedeného rozsudku vychází a dále rozvádí, jakými úvahami se má povinný subjekt řídit, když poměřuje právo na informace a právo na soukromí v konkrétním případě. Z tohoto doporučení vyplývá, že u veřejných funkcionářů ve smyslu zákona o střetu zájmů (kam patří mimo jiné vedoucí úředníci územních samosprávných celků podílející se na výkonu správních činností) je třeba provést test proporcionality. V případě zaměstnanců s významnou rozhodovací pravomocí nebo oprávněných disponovat většími objemy veřejných prostředků zpravidla veřejný zájem na poskytnutí informace o jejich platu převáží nad zájmem na ochraně soukromí.

Oba uvedené úřady se s citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ani metodickým doporučením ústředních orgánů státní správy nijak ve svých rozhodnutích nevyrovnaly. Krajský úřad v odůvodnění odvolacího rozhodnutí zdánlivě provádí složitou právní úvahu, v níž právo na informace a právo na soukromí navzájem poměřuje podle kritéria vhodnosti, potřebnosti a závažnosti, a to i s odkazem na evropské předpisy. Celá tato úvaha se však při bližším zkoumání „scvrkává“ jen v prostý odkaz na ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o ochraně osobních údajů“), a na konstatování, že údaj o platu nevypovídá o funkčním nebo pracovním zařazení dotyčných zaměstnanců a jeho sdělení není nezbytné pro uskutečnění oprávněného zájmu žadatele. To je však vzhledem k vývoji na poli judikatury a vydanému metodickému doporučení zcela nedostatečné.

Je pravda, že některé zaměstnance, u nichž požadoval pan P. sdělení informace o výši jejich platu, lze nepochybně považovat za řadové zaměstnance, u nichž i podle metodického doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů prakticky nelze dovést převahu veřejného zájmu nad zájmem na ochraně soukromí. Typickým příkladem může být zaměstnankyně děčínského městského muzea. Na druhou stranu však v žádosti pana P. figurují i osoby, u nichž naopak lze převahu veřejného zájmu předpokládat nebo je přinejmenším potřeba jejich vyloučení přesvědčivě odůvodnit. Typickými příklady mohou být vedoucí obecního živnostenského úřadu a ředitel městské policie. Tito řídicí zaměstnanci vykonávají rozhodovací pravomoc, resp. jsou oprávněni nakládat s veřejnými prostředky, a jako takoví musí počítat se zvýšenou kontrolou ze strany veřejnosti, která může za určitých okolností zasáhnout i do jejich práva na soukromí.

---

<sup>4</sup> „Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím“ bylo na stránkách Ministerstva vnitra zveřejněno dne 2. 9. 2011, na stránkách Úřadu pro ochranu osobních údajů dne 6. 9. 2011.

## **B - Reakce na zprávu o šetření**

### **Magistrát města Děčína**

Primátor Magistrátu města Děčín mi předal stanovisko tajemníka magistrátu, podle něhož se magistrát v dané věci nedopustil pochybení. Nadále trvá na tom, že výši platu a odměn konkrétního zaměstnance je třeba považovat za osobní údaj, pro jehož poskytnutí bez souhlasu subjektu údajů není v zákoně o ochraně osobních údajů stanovena žádná výjimka.

Své rozhodnutí magistrát podle názoru tajemníka magistrátu řádně odůvodnil, když poukázal mimo jiné na to, že ochrana osobních údajů dle čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále také „Listina“) v daném případě převažuje nad právem na poskytování informací podle čl. 17 odst. 5 Listiny. Důvody této úvahy rozvedl ve svém vyjádření v tom směru, že pan P. ve své žádosti neuvedl žádný důvod ani zájem, který sleduje poskytnutím požadovaných informací. Odvolal se pouze na svou zvědavost. Magistrát při posuzování žádosti vzal v úvahu, že úředníci, o jejichž platy se pan P. zajímal, řešili či byli jiným způsobem zapojeni do různých přestupkových kauz, ve kterých byl pan P. účastníkem řízení nebo oznamovatelem, a většina z nich nedopadla podle jeho představ. V případě zaměstnankyně děčínského městského muzea pak jde o matku sousedky manželů P., která vede spolu se svým druhem s P. neustálé sousedské spory. S přihlédnutím k těmto okolnostem neshledal magistrát, že by právo pana P. na informace převážilo nad právem dotčených osob na soukromí.

Konečně k výše citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu se tajemník magistrátu vyjádřil v tom smyslu, že ačkoliv k němu necítí neúctu, případ není podle dostupných informací dosud uzavřen a dle jeho názoru pravděpodobně skončí u Ústavního soudu. Výše citované metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu na ochranu osobních údajů magistrát sice v době vydání rozhodnutí znát nemohl, nekonal však v rozporu s ním, ale naopak v souladu s úvahami tam obsaženými.

### **Krajský úřad Ústeckého kraje**

Krajský úřad se jednoznačně vymezil jak proti výše citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu, tak i proti metodickému doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu na ochranu osobních údajů.

Vzhledem k rozsudku krajský úřad uvedl, že Nejvyšší správní soud si v něm osobuje roli zákonodárce a nevyrovnal se přitom přesvědčivě jak se samotným zněním zákona, tak i ústavně právní a mezinárodněprávní rovínou. Pokud jde o zákon, podle krajského úřadu je třeba při interpretaci hypotézy ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím přihlédnout též k jeho dispozici. Jestliže se o příjemcích veřejných prostředků poskytují (a to vždy, bez možnosti odchylky) takové údaje, jako je rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků, svědčí to o tom, že zákonodárce neměl na mysli, že by mezi příjemce veřejných prostředků ve smyslu tohoto ustanovení bylo možno počítat zaměstnance veřejné správy. U těch by totiž

identifikace datem narození a trvalým pobytem byla nadbytečná (jsou dostatečně identifikováni svou funkcí) a účel poskytnutí veřejných prostředků by nebylo možno vymezit (jde o odměnu za práci poskytovanou zpětně a je zcela v dispozici zaměstnance, jak s ní naloží).

V ústavně právní rovině se krajský úřad opírá o to, že právo na informace je zařazeno mezi práva politická a podmínky jeho provedení stanoví zákon, zatímco právo na soukromí patří mezi základní práva, je přímo aplikovatelné a může být omezeno jen v případech stanovených zákonem, přičemž musí být šetřeno jeho podstaty a smyslu.<sup>5</sup> Z toho krajský úřad dovozuje jeho principiální přednost před právem na informace. Nesouhlasí proto s výkladem Nejvyššího správního soudu, podle něhož se při aplikaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím tato dvě práva vůbec navzájem nepoměřují a automaticky dostává přednost právo na informace, ačkoliv požívá v ústavním systému ČR menší ochrany. Krajský úřad odkazuje v této souvislosti také na nálezy Ústavního soudu,<sup>6</sup> podle něhož právo na informace 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.

Konečně z hlediska mezinárodněprávních závazků ČR krajský úřad upozornil na směrnici EU o ochraně osobních údajů,<sup>7</sup> podle níž zpracování osobních údajů může být provedeno pouze, pokud je to nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů správce nebo třetí osoby či osob, kterým jsou údaje sdělovány, za podmínky, že nepřevyšují zájem nebo základní práva a svobody subjektu údajů (čl. 7 citované směrnice). Dále podle krajského úřadu z této směrnice vyplývá, že odchylky ze zákazu zveřejnění osobního údaje musí být jednoznačně stanoveny (bod 33 úvodu citované směrnice) a že je dovoleno omezit právo na přístup k informacím za účelem ochrany práv a svobod druhých (bod 44 úvodu citované směrnice).

Z textu směrnice dále krajský úřad dovodil, že ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím může zakládat výjimku pouze ve vztahu k obecnému pravidlu (nikoliv výjimku z výjimky).<sup>8</sup> Obecným pravidlem je podle krajského úřadu ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, které uvádí, že zpracovávat osobní údaje může správce pouze v souladu s účelem, k němuž byly shromážděny. Výjimkou - stanovenou v souladu s citovanou směrnicí pro zvláštní skupinu subjektů údajů - je pak ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) téhož zákona, kde je uvedeno, že bez souhlasu subjektu údajů může správce poskytnout 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. Naopak ustanovení § 8b je odlišnou, samostatnou výjimkou a stanovuje

<sup>5</sup> Krajský úřad zde odkázal na čl. 7 a čl. 4 Listiny.

<sup>6</sup> Sp. zn. III. ÚS 156/02, ze dne 18. 12. 2002.

<sup>7</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů.

<sup>8</sup> Tuto zásadu spatřuje krajský úřad vyjádřenu v úvodu citované směrnice v bodě 22, kde je uvedeno, že: „zejména článek 5 spolu s články 7 a 8 umožňuje členským státům stanovit, **nezávisle na obecných pravidlech**, zvláštní podmínky pro zpracování údajů ve zvláštních oblastech“ (zvýrazněno krajským úřadem).

podmínky pro zpracování osobních údajů ve zvláštní oblasti, kterou je nakládání s veřejnými prostředky. Ze své podstaty proto nemůže být vyjádřením další zvláštní podmínky ve vztahu k výjimce podle ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, neboť takový výklad vzájemného vztahu dvou výjimek z obecného pravidla by byl v rozporu se směrnicí o ochraně osobních údajů.

Pokud jde o metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu na ochranu osobních údajů, krajský úřad jednoznačně uvedl, že je nemůže akceptovat. Označil je za deklaraci toho, že Úřad na ochranu osobních údajů nebude stíhat povinné subjekty, jestliže za splnění určitých podmínek (v metodickém doporučení vymezených) poskytnou osobní údaje o příjmech subjektu údajů. Takovýto výsledek dojednání dvou ústředních správních orgánů nemůže krajský úřad akceptovat, protože podle jeho přesvědčení by se následováním metodického doporučení dopustil porušení zákona o ochraně osobních údajů.

### **C - Stanovisko ochránce**

V moderním právním státě má nepochybně úřad možnost hájit svůj právní názor odlišný od názoru soudů či ústředních správních orgánů, pokud není jejich právním názorem vázán ze zákona (což v kontinentálním právním systému v zásadě nastává pouze tehdy, pokud soud či nadřízený orgán rozhodly v konkrétní věci a zavázaly ve svém rozhodnutí správní orgán, aby tuto konkrétní věc posoudil určitým způsobem). Na druhou stranu však také platí, že jestliže ústřední správní orgán vydá obecné metodické doporučení nebo vrcholný soudní orgán rozhodne určitý případ, a úřad hodlá typově podobnou věc posoudit odlišně, měl by v první řadě výslovně přiznat tento rozpor a pečlivě vysvětlit své odlišné právní závěry již v odůvodnění rozhodnutí.

Této povinnosti, podle mého názoru, krajský úřad v daném případě nedostál. V odůvodnění jeho odvolacího rozhodnutí není o rozsudku Nejvyššího správního soudu „*Maděra vs. zlínský magistrát*“ jediná zmínka, stejně jako o existenci metodického doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu na ochranu osobních údajů. Také důvody pro svůj odlišný právní názor formuloval krajský úřad pregnantně teprve v odpovědi na moji zprávu, odůvodnění rozhodnutí se odvolává prakticky jen na zákon o ochraně osobních údajů, jehož „právní síla“ odpovídá zákonu o svobodném přístupu k informacím.

I kdybych však byla ochotna tuto nekorektnost ve fázi vydání odvolacího rozhodnutí přejít, nemohu se s odůvodněním postupu krajského úřadu spokojit ani po jeho podrobnějším vysvětlení. Důvody jsou dva. Jednak krajský úřad interpretuje některé právní předpisy v rozporu s jejich textem, jednak na poli judikatury došlo mezitím k dalšímu vývoji, který krajskému úřadu nedává za pravdu.

Pokud jde o rozpory ve výkladu použitých předpisů, krajský úřad například z některých úvodních ustanovení směrnice o ochraně osobních údajů dovozuje mylné závěry. Příkladem může být bod 33, který nezdůrazňuje nutnost přesného stanovení odchylek ze zákazu zveřejnění osobních údajů, jak tvrdí krajský úřad, ale ze zákazu jakéhokoliv zpracování údajů, které svou povahou mohou porušit

základní svobody nebo soukromí. Jde o zákaz vyjádřený v čl. 8 citované směrnice, podle něhož není vůbec přípustné zpracovávat údaje, které odhalují rasový či etnický původ, politické názory, náboženské nebo filozofické přesvědčení, odborovou příslušnost, jakož i zpracování údajů týkajících se zdraví a sexuálního života. Sem údaje o platu jistě nespádají. Na druhou stranu přesné stanovení odchylek od obecných pravidel je v legislativě samozřejmě obecně žádoucí, byť ne vždy možné.

Krajský případ přizpůsobil svým přáním i výklad bodu 44 obsaženého v úvodu citované směrnice, který opět vůbec nepojednává o možnosti omezení práva třetích osob na přístup k informacím, jak tvrdí krajský úřad, ale o možnosti stanovit výjimky z práva na přístup (čl. 12 směrnice), povinnosti informovat osoby (čl. 10 a 11 směrnice) a kvality údajů (čl. 6 směrnice). Jde tedy o povinnosti správce vůči subjektu údajů, o přístup subjektu k údajům, které o něm správce zpracovává, nikoliv o obecné právo na informace jiných osob a jeho střet s právem na ochranu soukromí. I zde obecně platí, že omezení práva na soukromí by nikdy nemělo být samoúčelné, nelze však ze směrnice dovodit, že by k němu bylo možno sáhnout jen za účelem ochrany práv a svobod druhých, jak uvádí krajský úřad (tento ani podobný text ostatně bod 44 vůbec neobsahuje).

Konečně ani bod 22 citované směrnice nemá, podle mého názoru, za cíl označit za nežádoucí řetězení či vzájemné překrývání výjimek z obecných pravidel. Pouze upozorňuje, že směrnice otevírá prostor, aby členské státy omezily obecná pravidla výjimkami, nedostanou-li se tím do rozporu s textem některého z článků směrnice.<sup>9</sup> Koneckonců funkce úvodní části směrnice není regulační, ale spíše interpretační; má v podstatě roli důvodové zprávy vysvětlující, za jakým účelem byla směrnice přijata a z jakých ideových východisek její předkladatelé čerpali.

K tomu je možno dále poukázat na rozsudek Soudního dvora EU ve spojených věcech C-465/00, C-38/01 a C-139/01, jehož předmětem byla právě předběžná otázka týkající se výkladu 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. Soudní dvůr odpověděl tak, že: „*čl. 6 odst. 1 písm. c) a čl. 7 písm. c) a e) směrnice 95/46 nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou je úprava dotčená ve věcech v původních řízeních, za předpokladu, že je prokázáno, že široké zveřejnění nejen výše ročních příjmů, pokud převyšují určitý strop, osob zaměstnaných subjekty, jež podléhají dohledu Rechnungshof, ale i jmen poživatelů těchto příjmů, je nezbytné a vhodné ve vztahu k cíli řádné správy veřejných prostředků sledovanému ústavodárcem, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.*“ Dále také Soudní dvůr připomenul, že: „*přísluší rovněž vnitrostátnímu soudu vyložit jakékoli ustanovení vnitrostátního práva, pokud je to možné, s přihlédnutím k textu a účelu použitelné směrnice pro dosažení výsledku v ní obsaženého.*“

Obdobně lze polemizovat s úvahou krajského úřadu, který právo na soukromí ve smyslu ochrany informace o výši příjmů opírá o čl. 7 Listiny, a z toho pak dovozuje

---

<sup>9</sup> Text „nezávisle na obecných pravidlech“ zvýrazněný krajským úřadem v citovaném článku v sobě nenese ten význam, že by muselo jít o samostatné a vzájemně striktně oddělené výjimky z obecných pravidel.

dalekosáhlé závěry ohledně apriorní přednosti tohoto práva před právem na informace. Spíše jen pro pořádek uvádím, že podle odborné literatury<sup>10</sup> je základem ochrany osobních údajů čl. 10 Listiny, zatímco čl. 7 má ze své povahy pouze funkci doplňkovou a dopadá jen na přímé zásahy do tělesné či duševní integrity určité osoby (např. zásahy medicínského charakteru). Čl. 10 odst. 3 Listiny pak poskytuje ochranu pouze před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o určité osobě. Jediným omezením zákonodárce v tom směru, jaký typ nakládání s osobními údaji může prohlásit za oprávněný, jsou obecná úvodní ustanovení Listiny. Naproti tomu v případě práva na informace stanovuje čl. 17 odst. 4 Listiny, že je lze zákonem omezit pouze: „jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“ Nehodlám sice z tohoto porovnání dovozovat přednost práva na informace před právem na soukromí, úvahy opačné, totiž o nutné přednosti a automatické nadřazenosti práva na soukromí, však považuji za neodůvodněné.

Opět lze v této souvislosti poukázat na judikaturu, tentokrát Ústavního soudu Slovenské republiky, který se ve svém nálezu Pl. ÚS 1/09-34 vyjádřil v tom smyslu, že dělení vycházející ze systematiky ústavního textu a názvů jednotlivých oddílů nepochybně odráží charakter uvedených základních práv, což však nic nemění na tom, že samotné zařazení základních práv v textu druhé hlavy ústavy není možné považovat za výraz jejich vzájemné hierarchie. Už vůbec není možné připustit dělení na základní lidská práva a (pouze) politická práva z hlediska jejich vzájemného hierarchického vztahu, protože obě skupiny těchto práv stejným způsobem zaručují demokratický a právní charakter státu.

Obdobně se vyjádřil Ústavní soud Slovenské republiky i v nálezu Pl. ÚS 22/06, ve kterém vyslovil názor, že základní práva a svobody jsou si navzájem rovnocenné. Koncepce materiálního právního státu vylučuje vytvoření „hierarchie“ základních práv a svobod, ve které by se jednomu základnímu právu nebo svobodě přiznával větší význam, než jaký má jiné základní právo nebo svoboda. Základní práva a svobody se mohou dostat do konfliktu, a také se do konfliktu dostávají, ale každý takovýto konflikt je třeba řešit pomocí zásady spravedlivé rovnováhy.

Již výše popsané chybné a účelové interpretace relevantních právních předpisů ve mně vyvolávají vážné pochybnosti o závěrech, k nimž Krajský úřad Ústeckého kraje na jejich základě došel. I kdybych totiž byla ochotna přistoupit na argumentaci, že výklad ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím učiněný Nejvyšším správním soudem v rozsudku „*Maděra vs. zlínský magistrát*“ upřednostňuje právo na informace před právem na soukromí příliš, když odmítá provádění testu veřejného zájmu (tedy nutnost posouzení proporcionality omezení práva na soukromí), rozhodně se nemohu ztotožnit se závěrem krajského úřadu, že informace o platech zaměstnanců veřejné správy nelze poskytovat vůbec, neboť citované ustanovení se na tento typ informací nevztahuje. Takový výklad by naopak vedl k úplnému popření možnosti kontroly veřejnosti nad odměňováním státních úředníků, a to i v nejvyšších funkcích.

---

<sup>10</sup> Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2012, s. 931; viz str. 187.

Jsem přesvědčena, že výklad krajského úřadu je svým způsobem stejně extrémní jako výklad Nejvyššího správního soudu, byť stojí na opačném pólu názorového spektra. Oba výklady totiž ve skutečnosti vycházejí z toho, že test proporcionality se neprovádí, neboť jej provedl již zákonodárce. Nejvyšší správní soud to přiznává otevřeně - podle něj zákonodárce již ochránil právo na soukromí dostatečně, když v ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím přesně vymezil, které údaje o příjemci veřejných prostředků lze poskytnout. Krajský úřad Ústeckého kraje tak činí nepřiznaně. V podstatě však také vychází z toho, že zákonodárce v ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů taxativně stanovil, které údaje o zaměstnanci veřejné správy lze poskytnout, a tím vymezil, co může být legitimním předmětem zájmu žadatele o informace, přičemž jiné osobní údaje poskytnout nelze.

Osobně jsem přesvědčena, že zákonodárce nemůže nikdy zcela nahradit exekutivu při provádění testu veřejného zájmu v rámci posuzování konkrétního případu. Může sice pro uplatnění správního uvážení a pro poměrování v kolizi stojících ústavních práv vymezit v zákoně určité mantinely, nemůže však vzájemné poměrování ústavně zaručených práv zcela vyloučit.

Ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím proto v souladu s Nejvyšším správním soudem chápu jako rozšíření práva na informace o právo na sdělení některých osobních údajů bez souhlasu subjektu těchto údajů, a to nad rámec důvodů vymezených v zákoně o ochraně osobních údajů. Nejsem ovšem, shodně s krajským úřadem, zcela přesvědčena o ústavnosti výkladu učiněného Nejvyšším správním soudem, podle kterého se při naplnění hypotézy této normy již další poměrování v kolizi stojících ústavních práv neprovádí. Na druhou stranu ale zase nemohu přisvědčit krajskému úřadu v tom, že by test veřejného zájmu byl uspokojivě naplněn odkazem na ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, který je podle krajského úřadu jedinou přípustnou výjimkou dotýkající se zaměstnanců státní správy. To je taktéž mechanická aplikace práva, jen s tím rozdílem, že pro změnu nepřihlíží k ústavně právnímu zakotvení práva na informace.

Ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím lze chápat jako zcela samostatnou výjimku z ochrany osobních údajů nebo (zčásti) jako upřesnění toho, co se myslí termínem „údaj vypovídající o veřejné anebo úřední činnosti, o funkčním nebo pracovním zařazení zaměstnance veřejné správy“ v zákoně o ochraně osobních údajů. V obou případech však je, podle mého názoru, nutno dospět k závěru, že uvedené ustanovení přístup k informacím o veřejných prostředcích vyplacených zaměstnancům veřejné správy ve formě mzdy či platu umožňuje. Tyto informace je nutno zpřístupnit přinejmenším tam, kde zájem na ochraně soukromí daného zaměstnance vzhledem k jeho pozici v hierarchii veřejné správy nepřevažuje nad zájmem na veřejné kontrole nad výkonem státní správy a vynakládáním veřejných prostředků.

Podívejme se nyní, jaký je aktuální vývoj judikatury k tomuto tématu. Jak již bylo výše řečeno, poprvé rozhodl v obdobné věci Nejvyšší správní soud



rozsudkem „*Maděra vs. zlínský magistrát*“<sup>11</sup> v květnu 2011 tak, že je nutno poskytnout informaci o mimořádných odměnách vedoucího oddělení informačních systémů Magistrátu města Zlína. Oporou mu bylo ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a ve své argumentaci uvedl, že poměrování s právem na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o dané osobě<sup>12</sup> se neprovádí, neboť jde o poskytnutí těchto údajů v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, tudíž o poskytnutí oprávněné.

V dalším případě zrušil Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Praze, který potvrdil zamítnutí žádosti o sdělení výše mimořádných odměn vyplacených jednotlivým učitelům Základní školy a Mateřské školy Psáry s odvoláním na ochranu soukromí.<sup>13</sup> Nejvyšší správní soud zde uvedl, že krajský soud se měl vyrovnat s ustanovením § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, což neučinil. Naznačil dvě cesty, jakými může krajský soud tomuto požadavku dostat - buď bezvýhradně respektovat rozsudek „*Maděra vs. zlínský magistrát*“, nebo se od něj odchýlit a provést test proporcionality mezi právem na svobodný přístup k informacím a právem na ochranu osobních údajů. V takovém případě by však musel krajský soud důkladně objasnit důvody tohoto postupu. Krajský soud v Praze zvolil druhou možnost a nařídil po zvážení v kolizi stojících práv požadované informace o mimořádných odměnách poskytnout v rozsahu dle ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.<sup>14</sup>

Obdobně postupoval Krajský soud v Praze i v dalším případě, kde po provedení testu proporcionality nařídil poskytnout informace o výši základního měsíčního platu, osobního ohodnocení a odměn spolu s odůvodněním těchto odměn, a to u tajemnice Městského úřadu Benešov, vedoucího odboru životního prostředí a vedoucího odboru dopravy a správních agend téhož úřadu. Nejvyšší správní soud sice výrok rozsudku potvrdil, jelikož požadované informace soud nařídil poskytnout,<sup>15</sup> uvedl však, že nadále setrvává na názoru vysloveném již v rozsudku „*Maděra vs. zlínský magistrát*“, tedy že test proporcionality se v těchto případech neprovádí, neboť jej provedl již zákonodárce.

Z tohoto shrnutí je zřejmé, že se v judikatuře začínají rýsovat dvě názorové větve. Obě vycházejí z toho, že ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím má pod pojmem „příjemce veřejných prostředků“ na mysli též zaměstnance veřejné správy. Liší se pouze v tom, zda je třeba vzít ohled na okolnosti konkrétního případu a provádět před poskytnutím informace o platu zaměstnance veřejné správy test proporcionality, nebo zda to nutné není. Avšak oba tyto názorové proudy nezávisle na sobě opakovaně dospěly k závěru, že o výši platu vedoucích zaměstnanců úřadu (na úrovni vedoucích odborů) je třeba informace poskytnout.

---

<sup>11</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. května 2011, čj. 5As 57/2010-79.

<sup>12</sup> Čl. 10 odst. 3 Listiny.

<sup>13</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. listopadu 2011, čj. 4As 40/2010-60.

<sup>14</sup> Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 27. 6. 2012, čj. 45A 4/2012-76.

<sup>15</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 12. 2012, čj. 1As 169/2012-38.

Magistrát města Děčín naproti tomu odmítl panu P. poskytnout informace o platu všech osob, jež byly předmětem jeho zájmu, ačkoliv mezi nimi byl i vedoucí obecního živnostenského úřadu a ředitel městské policie. Jestliže by o platech těchto řídicích zaměstnanců Magistrát města Děčín panu P. informace poskytl a u ostatních dotčených zaměstnanců to odmítl s řádným odůvodněním popisujícím provedení testu veřejného zájmu, mohla bych snad takový postup akceptovat. Avšak svým striktním odmítáním poskytnout jakékoliv informace o platu kteréhokoliv zaměstnance se Magistrát města Děčín a Krajský úřad Ústeckého kraje, který jeho rozhodnutí potvrdil, dostaly do rozporu nejen s poměrně převratnými názory Nejvyššího správního soudu, ale i s mnohem konzervativnějšími postoji Krajského soudu v Praze, Ministerstva vnitra a Úřadu na ochranu osobních údajů. Zdůvodnění rigidního a nevstřícného přístupu obou úřadů je přitom zcela nedostatečné a nemohu je při nejlepší vůli akceptovat.

Z hlediska možných opatření k nápravě musím konstatovat, že zákon o svobodném přístupu k informacím neumožňuje přezkum pravomocných rozhodnutí ani uplatnění jiných mimořádných opravných prostředků podle správního řádu.<sup>16</sup> Náprava chybného rozhodování obou úřadů je tedy možná jedině tak, že by pan P. podal novou žádost o informace a úřady by ji posoudily v souladu s právními názory uvedenými v tomto stanovisku.

#### **D - Opatření k nápravě**

Na základě výše uvedeného navrhuji následující opatření k nápravě. Oba úřady uznají své pochybení v dané věci a informují veřejného ochránce práv o změně svého právního názoru, přinejmenším pokud jde o poskytování informací o platech vedoucích zaměstnanců úřadu. V návaznosti na to vyzve Magistrát města Děčín pana P.P., aby podal novou žádost o informace, která již bude vyřízena v souladu se zákonem a aktuální soudní judikaturou.

RNDr. Jitka Seitlová v. r.  
zástupkyně veřejného ochránce práv  
(stanovisko je opatřeno elektronickým podpisem)

---

<sup>16</sup> Srov. ustanovení § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.