

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

Č. j. MV-118934-2/ODK-2012

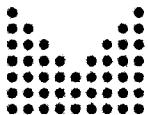
Praha 5. listopadu 2012
Počet listů: 4/7

R O Z H O D N U T Í

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy (dále též jako „odvolací orgán“), jako nadřízený orgán podle ust. § 16 a ve spojení s ust. § 20 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), ve spojení s ust. § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ve spojení s § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“), rozhodlo podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu o odvolání Ing. Ludka Maděry, narozeného 12. dubna 1943, bytem tř. 2. května 4098, 760 01 Zlín (dále jako „žadatel“ nebo „odvolatel“), označeném jako „*Odvolání proti rozhodnutí sp. zn. KUSP/57672/2012/ŘLZ/Po*“ ze dne 26. září 2012, podané dne 8. října 2012, doručené Zlínskému kraji téhož dne (dále jen „odvolání“),

t a k t o :

Rozhodnutí povinného subjektu – Zlínského kraje, Krajského úřadu Zlínského kraje – č. j. KUZL/60623/2012 (sp. zn. KUSP/57672/2012/ŘLZ/Po) ze dne 26. září 2012, o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informací, se ruší a věc se vrací povinnému subjektu k novému p r o j e d n á n í .



Odůvodnění:

I.

Odvolačímú orgánu bylo dne 25. října 2012 předloženo Krajským úřadem Zlínského kraje odvolání žadatele proti rozhodnutí povinného subjektu č. j. KUZL/60623/2012 ze dne 26. září 2012 spolu se související spisovou dokumentací.

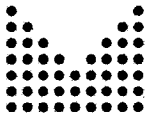
Z předložených dokumentů vyplývá, že se žadatel dopisem ze dne 12. září 2012 na základě InfZ obrátil na Zlínský kraj, Krajský úřad Zlínského kraje s žádostí o poskytnutí informací (povinnému subjektu byla žádost doručena téhož dne). V tomto podání žadatel požadoval poskytnutí následujících informací v tomto znění:

Na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím žádám o informaci, jaké mimořádné odměny dostali vedoucí odborů, ředitel, hejtmán a náměstci hejtmána Krajského úřadu Zlínského kraje v letech 2008 až 2012. U každé odměny žádám o stručný důvod jejího udělení a její výši.

Na tuto žádost povinný subjekt reagoval tím, že rozeslal dne 25. září 2012 dotčeným zaměstnancům a funkcionářům k podpisu předem naformulovaný nesouhlas s poskytnutím osobních údajů (tyto podepsaná prohlášení jsou součástí spisu). Všichni dotčení pracovníci předložená prohlášení podepsali, tj. ani jeden z dotčených pracovníků neposkytnul souhlas s poskytnutím osobních údajů v požadované podobě.

Na základě těchto prohlášení poskytnul dne 26. září 2012 povinný subjekt informace pouze o odměnách týkajících se hejtmána a náměstků hejtmána Zlínského kraje, a to v tom rozsahu, že dotčení žádné mimořádné odměny ve sledovaném období neobdrželi. Do zbytku požadovaných informací (tj. výše mimořádných odměn vedoucích odborů a ředitele Krajského úřadu Zlínského kraje) vydal povinný subjekt dne 26. září 2012 rozhodnutí o částečném odmítnutí. V odůvodnění tohoto rozhodnutí povinný subjekt uvedl, že právo na informace se v tomto případě dostalo do střetu s právem na ochranu soukromí. Povinný subjekt si vyžádal souhlas dotčených osob s poskytnutím osobních údajů, avšak tento souhlas nebyl ani v jediném případě dán. Z toho důvodu povinný subjekt využil testu proporcionality, aby tak vyřešil kolizi zmíněných základních práv resp., které právo v tomto případě by mělo ustoupit kterému. Povinný subjekt došel k názoru, že v daném případě převažují negativní dopady zásahu do práva na ochranu soukromí před nenaplněním práva na informace. Krajský úřad Zlínského kraje se proto rozhodnul neposkytnout požadované informace.

Žadatel nesouhlasil se způsobem, jakým se povinný subjekt vypořádal s jeho žádostí a podal dne 8. října 2012 odvolání proti předmětnému rozhodnutí. **Odvolaatel v něm uvádí, že povinný subjekt naprosto ignoruje rozsudek Nejvyššího soudu (dále jen „NSS“) 5 As 57/2010 ze dne 27. května 2011 i rozsudek Krajského soudu v Brně**



29 A 41/2011 ze dne 27. dubna 2012. Žadatel s ohledem na citovaná rozhodnutí navrhuje, aby nadřízený orgán jednoznačně přikázal povinnému subjektu požadované informace v plném rozsahu poskytnout.

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 (dotazy týkající se personálních záležitostí Zlínského kraje, zejména odměňování jeho vedoucích zaměstnanců zařazených do Krajského úřadu – konkrétně vedoucích odborů Krajského úřadu a ředitele Krajského úřadu), jež nepochybně spadají do samostatné působnosti kraje. V této souvislosti je třeba s ohledem na ustanovení § 178 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 94 odst. 1 zákona o krajích konstatovat, že nadřízeným orgánem kraje je Ministerstvo vnitra.

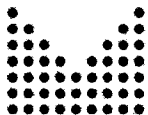
Ministerstvo vnitra dále konstatuje, že odvolání bylo podáno včas, tj. ve lhůtě stanovené v § 83 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 20 odst. 4 InfZ, jelikož napadené rozhodnutí bylo odvolateli doručeno dne 2. října 2012 (jak vyplývá z příložené doručky) a odvolání bylo povinnému subjektu doručeno dne 8. října 2012. Patnáctidenní lhůta pro podání odvolání by přitom uplynula dnem 17. října 2012, takže je možné konstatovat, že odvolání bylo podáno včas.

Odvolání rovněž obsahuje všechny zákonem požadované náležitosti (srov. § 37 a § 82 odst. 2 správního řádu).

III.

Následně Ministerstvo vnitra přezkoumalo napadené rozhodnutí, a to z hlediska jeho souladu s právními předpisy a v rozsahu námitek odvolatele došlo k přezkumu jeho správnosti (srov. ust. § 89 odst. 2 správního řádu). Ministerstvo vnitra dále konstatuje, že napadené rozhodnutí povinného subjektu obsahuje veškeré náležitosti stanovené správním řádem pro správní rozhodnutí (srov. ust. § 68 správního řádu). Povinný subjekt dostatečně osvětlil postoje i odůvodnil jednotlivé myšlenkové postupy, které vedly k vydání rozhodnutí.

Povinný subjekt založil své rozhodnutí o částečném odmítnutí na následující argumentaci. Ustanovení § 8b InfZ neumožňuje poskytovat informace o platu a odměně zaměstnance povinného subjektu, neboť takového zaměstnance nelze považovat za příjemce veřejných prostředků. Povinný subjekt z toho usoudil, že poskytnutí údaje o výši platu a odměny zaměstnance veřejné správy zasahuje do jeho soukromí a užitím testu proporcionality na střetávající se právo na informace a právo na ochranu osobních údajů dovodil, že právo na ochranu osobních údajů v daném případě převažuje nad právem na informace.



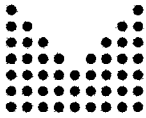
Jak bylo uvedeno výše, povinný subjekt opírá odůvodnění svého rozhodnutí o výklad znění ust. § 8b InfZ, který v odst. 1 praví: *Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.* Mezi povinným subjektem a žadatelem zjevně není sporu o tom, že údaj o výši platu a odměn konkrétních pracovníků povinného subjektu je osobním údajem dle tohoto zákona. Rozdílný pohled povinného subjektu a žadatele je ovšem na význam výrazu: *osoba, které poskytl veřejné prostředky.* Povinný subjekt hledá vysvětlení tohoto výrazu pomocí nadpisu tohoto paragrafu, který zní: *Příjemci veřejných prostředků.* Pojem příjemce veřejných prostředků není v InfZ zákoně definován, proto si povinný subjekt vypomohl definicí obsaženou v zákoně č. 130/2002 Sb. o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů. Jazykovým výkladem tohoto zákona dochází povinný subjekt k názoru, že příjemcem je ten, *kdo čerpá veřejné prostředky na základě vlastní žádosti.* K tomu dodává, že zaměstnanci územních samosprávných celků pod tuto kategorii nespádají.

Povinný subjekt ovšem z uvedeného tvrzení usoudil, že nelze-li zaměstnance samosprávných celků podřadit do kategorie příjemci veřejných prostředků podle zákona č. 130/2002 Sb., pak to znamená, že nejdou podřadit ani do kategorie příjemci veřejných prostředků podle InfZ, což je dle názoru odvolacího orgánu nepřipustná extenze výkladu právní normy (srov. z mnoha soudních rozhodnutí alespoň rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. března 2010, č. j. 1 As 97/2009-119).

InfZ v ust. § 8b zřetelně uvádí, že: *Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.* Z dané věty dle odvolacího orgánu nevyplývá, že by měli být příjemci veřejných prostředků dělení podle toho, zda tyto veřejné prostředky přijímají na základě žádosti či ne. **Odvolací orgán se tedy neztotožňuje s názorem povinného subjektu a domnívá se, že povinný subjekt pomocí nepřipustného extenzivního výkladu právní normy dospěl k odlišnému závěru a nesprávně dovodil, že zaměstnanci územních samosprávných celků nespádají pod ustanovení § 8b InfZ.**

Dle názoru odvolacího orgánu je proto nutné pojem *příjemce veřejných prostředků* vykládat ve smyslu § 8b odst. 1 InfZ a zařadit do jeho obsahu *každou osobu, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky.* Protože prostředky na platy a odměny zaměstnanců povinného subjektu, který je územním samosprávným celkem, jsou součástí výdajů rozpočtu tohoto územního samosprávného celku, mají povahu veřejných prostředků. Zaměstnanec, který tyto prostředky přijímá, pak bude s ohledem na výše uvedené osobou, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky a tím pádem i *příjemcem veřejných prostředků* ve smyslu § 8b odst. 1 InfZ.

Povinný subjekt si vyžádal vyjádření dotčených pracovníků (ze spisu nevyplývá, zda se jedná o všechny pracovníky, kteří ve sledovaném období pracovali



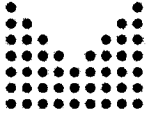
na předmětných pozicích) a opírá svůj postoj i na, dle jeho názoru, oprávněných obavách dotčených osob, že by poskytnuté osobní údaje v podobě výše příjmů mohly být zneužity proti těmto osobám. K tomu odvolací orgán poznamenává, že obavy z případného zneužití poskytnutých informací nejsou dostatečným důvodem pro upřednostnění práva na ochranu majetkových poměrů, neboť v případě zneužití poskytnutých informací poskytuje právní řád dotčeným osobám jiné prostředky ochrany (např. žalobu na ochranu osobnosti).

Povinný subjekt v osobě Krajského úřadu Zlínského kraje vzhledem k vyslovenému nesouhlasu všech oslovených pracovníků rozhodl provést tzv. test proporcionality, který měl za úkol objasnit, které z dotčených ústavních práv [právo na ochranu soukromí dle čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) nebo právo na informace (čl. 17 Listiny)] má v daném případě přednost, resp. zda převažuje veřejný zájem na poskytnutí požadované informace nad ústavní ochranou soukromí a osobních údajů. Provedení tohoto tzv. *testu proporcionality* se přitom sestává ze tří postupných kroků, jak dovozuje judikatura Ústavního soudu (srov. citace nálezů Ústavního soudu ze dne 26. května 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08 a ze dne 9. října 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96). Tyto tři kroky spočívají v posuzování vhodnosti, potřebnosti a v porovnání závažnosti (přiměřenosti) střetávajících se ústavních práv.

Provedený test proporcionality, dle názoru povinného subjektu, prokázal, že zásah do práva na informace by v tomto případě měl ustoupit právu na ochranu soukromí. Nadřízený orgán nepřekvapuje výsledek takto účelově provedeného testu proporcionality, ve kterém nebyly zohledněny ani různé pracovní pozice dotčených pracovníků a funkcionářů.

Odvolatel v odvolání správně namítá, že povinný subjekt se nijak nevyjádřil a nevypořádal s diametrálně odlišným rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) č. j. 5 As 57/2010 – 79 ze dne 27. května 2011, který v naprosto shodné řešené věci, týkající se odměn vyplacených z rozpočtu Zlínského kraje jako územního samosprávného celku, vyjádřil mimo jiné v tom smyslu, že *právo na ochranu osobních údajů není neomezené a stanoví-li pak zákon povinnost poskytnout některé osobní údaje (jinak chráněné zákonem o ochraně osobních údajů), jedná se o jejich poskytnutí podle práva, tj. o poskytnutí oprávněné.* Nadřízený orgán má za prokázané, že povinný subjekt si je vědom existence tohoto rozhodnutí a v jeho úmyslném přehlížení spatřuje **flagrantní porušení základních zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu.**

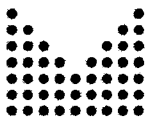
Odvolací orgán si je vědom, že český právní řád není založen na systému právně závazných precedentů jakožto pramenů práva ve formálním smyslu (ponecháváme stranou rozhodnutí Ústavního soudu), ačkoliv závěry a rozhodnutí zvláště nejvyšších soudů jsou všeobecně přijímána a následována. Z požadavku jednotné aplikace práva orgány veřejné moci však nelze učinit jiný závěr než ten, že **správní orgán je v zásadě vždy povinen respektovat právní názory vyjádřené**



v rozhodnutích (přínejmenším) nejvyšších soudních instancí, tedy Nejvyššího správního soudu a Nejvyššího soudu, jejichž úkolem je mj. sjednocování judikatury na příslušných úsecích práva (ústavní požadavek soudního přezkumu úkonů správních orgánů, navíc svém důsledku – a zjednodušeně řečeno – *fakticky* podřizuje správní orgány při interpretaci právních norem soudní moci). Požadavek na respektování právních názorů soudů správními orgány je ostatně dovoditelný i ze základních zásad činnosti správních orgánů, především z ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle něhož *správní orgán dbá, (...) aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly*. Obě výše zmíněná rozhodnutí poukazují na střet popisovaných ústavních práv, ale zdůrazňují, že mechanická ochrana práva na ochranu soukromí neobstojí před oprávněným požadavkem práva na informaci. Povinný subjekt, zdá se, však dostatečně reflektuje pouze právo na ochranu soukromí. Odvolací orgán proto nesouhlasí se závěry, které povinný subjekt vyslovil v rámci polemiky mezi těmito dvěma citovanými rozhodnutími NSS.

Na základě výše uvedených skutečností tedy dospěl odvolací orgán k nespornému přesvědčení, že povinný subjekt v napadeném rozhodnutí nesprávně provedl testu proporcionality, na základě čehož došel k jím sledovaným a tedy neodpovídajícím a nesprávným výsledkům. Při formulování svých závěrů nevzal naprosto do úvahy, tedy doslova ignoroval, zásadní skutečnosti týkající se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

V samotném závěru se odvolací orgán vyjádří i k postupu, kdy jsou dotčené osoby přibírány do řízení jako účastníci tohoto řízení s odkazem na ustanovení § 27 odst. 2 a § 4 odst. 4 správního řádu. Povinný subjekt v souladu se zákonným postupem oslovil i dotčené pracovníky, aby se vyjádřili k žádosti o informace, ale již těmto pracovníkům nepřiznal statut účastníků, resp. povinný subjekt v řízení tyto pracovníky ve spise neidentifikoval natolik, aby bylo možné těmto pracovníkům doručovat rozhodnutí. Jelikož z věcného hlediska nedošlo tímto postupem, a ani vydáním tohoto nebo napadeného rozhodnutí, k zásahu do práv a oprávněných zájmů těchto pracovníků a v neposlední řadě i z hlediska ekonomicky odůvodnitelného šetrného přístupu, netrvá v tomto případě nadřízený orgán na doručování tohoto rozhodnutí podle správního řádu (tedy do vlastních rukou každému dotčenému pracovníkovi), postačí doručení elektronickou cestou do pracovních adres jednotlivých pracovníků, které provede povinný subjekt. V případě, že v novém rozhodnutí dojde k zásahu do práv těchto pracovníků, pak je nezbytné přibrat tyto dotčené osoby za plnohodnotné účastníky řízení a povinný subjekt je povinen tyto osoby ve spise řádně identifikovat a přiznat jim oprávnění s tímto statutem spojená.



IV.

Ministerstvo vnitra proto s ohledem na výše uvedená tvrzení uzavírá, že rozhodnutí povinného subjektu o neposkytnutí požadované informace v podobě mimořádných odměn včetně jejich zdůvodnění u vedoucích odborů, ředitelů a náměstků Krajského úřadu Zlínského kraje, je nutné podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu zrušit a věc vrátit povinnému subjektu k novému projednání.

Poučení o opravném prostředku:

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 správního řádu, ve spojení s § 20 odst. 4 InfZ, nelze odvolat.



Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

v zastoupení

Ing. Bc. Tomáš Pösl
zástupce ředitelky odboru

Rozdělovník:

1. Písemné vyhotovení rozhodnutí bude (po nabytí právní moci s vyznačením doložky právní moci) doručeno do vlastních rukou (s dodejkou) povinnému subjektu – Zlínskému kraji, Krajskému úřadu Zlínského kraje, Odboru řízení lidských zdrojů, tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín; k *sp. zn. KUSP/57672/2012/ŘLZ/Po.*
2. Stejnopis rozhodnutí bude doručen prostřednictvím datové schránky povinnému subjektu – Zlínskému kraji, se sídlem tř. Tomáše Bati 21, 761 90 Zlín; *sp. zn. KUSP/57672/2012/ŘLZ/Po.*
3. Stejnopis rozhodnutí bude doručen do vlastních rukou (s dodejkou) odvolateli – Ing. Lud'ku Maděrovi, bytem tř. 2. května 4098, 760 01 Zlín.
4. Stejnopisy budou v elektronické podobě prostřednictvím povinného subjektu zaslány i dotčeným osobám na příslušné pracovní adresy zaměstnavatele. Jedná se o následující osoby: Ing. Dana Mitáčová, Alena Miklová, PhDr. Stanislav Minařík, Mgr. Pavel Macura, Ing. Aranka Medková Pekárková, Ing. Vladimír Kutý, Ing. Jan Kostelecký, Martin Kobzáň, Mgr. Jana Chovancová, Ing. Milan Hudec, Mgr. Pavel Hrubec, MBA, Ing. Michal Hanačík, Mgr. Milan Filip, RNDr. Alan Ulc, Ing. Emilie Slavíková, Mgr. Renata Navarová, Ing. Karol Muránský,
5. Stejnopis rozhodnutí zůstává součástí kopie spisu uložené u Ministerstva vnitra.

Vyřizuje: Mgr. Vilém Stejskal
tel. č.: 974 816 450
e-mail: vilem.stejskal@mvcz.cz