

Odbor řízení lidských zdrojů

Vážený pan
Ing. Luděk Maděra
tř. 2. května 4098
760 01 Zlín

DATUM
22. 11. 2012

SPISOVÁ ZNAČKA
KUSP/57672/2012/ŘLZ/Po

ČÍSLO JEDNACÍ
KUZI/72991/2012

OPR. ÚŘEDNÍ OSOBA
Ing. Mgr. Jana Popelková

ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Zlínského kraje, odbor řízení lidských zdrojů, jako orgán příslušný podle § 67 odst. 1 písm. g) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, a jako povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), vydává ve smyslu § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím ve věci žádosti **Ing. Lud'ka Maděry, nar. 12. 4. 1943, bytem tř. 2. května 4098, 760 01 Zlín**, doručené dne 12. 9. 2012, o poskytnutí informací o výši mimořádných odměn, které dostali:

- a) vedoucí odborů Krajského úřadu Zlínského kraje,
- b) ředitel Krajského úřadu Zlínského kraje,
- c) hejtman Zlínského kraje a
- d) náměstci hejtmána Zlínského kraje

v letech 2008 až 2012

toto rozhodnutí:

Žádost pana Ing. Lud'ka Maděry ze dne 12. 9. 2012 o poskytnutí informací se dle § 8a a § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím a § 5 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů,

částečně odmítá v bodech a) a b).



Odůvodnění:

I.

Dne 12. 9. 2012 obdržel Krajský úřad Zlínského kraje (dále jen „krajský úřad“ nebo „povinný subjekt“) žádost pana Ing. Ludřka Maděry (dále jen „žadatel“) o poskytnutí informací. Žadatel požadoval informace o výši mimořádných odměn, které dostali vedoucí odborů a ředitel Krajského úřadu Zlínského kraje, a dále hejtman a náměstci hejtmana Zlínského kraje v letech 2008 až 2012. U každé odměny žádal o uvedení stručného důvodu jejího udělení a její výše.

Krajský úřad je ve smyslu § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím subjektem povinným zveřejňovat a poskytovat informace vztahující se k jeho působnosti. V daném případě je tedy povinným subjektem k poskytnutí informací na základě žádosti žadatele ze dne 12. 9. 2012. Informace požadované žadatelem jsou informace, které se vztahují k působnosti krajského úřadu a které má k dispozici.

Krajský úřad Zlínského kraje si v uvedené souvislosti vyžádal vyjádření dotčených osob, tj. ředitele a vedoucích odborů, kteří shodně vyjádřili nesouhlas s poskytnutím informací požadovaných žadatelem. Jedná se o zásah do jejich osobních práv, do ústavně zaručeného práva na soukromí a jeho ochranu. Dále vyjádřili obavu, že by údaje mohly být zneužity pro případnou diskreditaci jejich osoby. Žádost krajský úřad vyřídil tak, že vydal dne 26. 9. 2012 rozhodnutí o odmítnutí části žádosti, a to údajů o výši mimořádných odměn vyplacených vedoucím odborů a řediteli Krajského úřadu Zlínského kraje v letech 2008 až 2012. V ostatní části žádosti žadatele vyhověl a poskytl mu informace o výši mimořádných odměn poskytnutých hejtmanovi a náměstkům hejtmana Zlínského kraje. Proti rozhodnutí o odmítnutí části žádosti podal žadatel odvolání, o němž rozhodlo Ministerstvo vnitra rozhodnutím ze dne 5. 11. 2012, č. j. MV-118934-2/ODK-2012, tak, že rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti zrušilo a věc vrátilo k novému projednání.

II.

Na základě rozhodnutí Ministerstva vnitra jakožto odvolacího orgánu se povinný subjekt žádostí opětovně zabýval a dospěl k následujícím závěrům:

Odvolací orgán povinnému subjektu vytýká, že při formulování svých závěrů nevezl v úvahu všechny rozhodné skutečnosti týkající se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 57/2010-79 ze dne 27. 5. 2011. Dle odvolacího orgánu povinný subjekt nerespektoval právní názor nejvyšší soudní instance a tím porušil základní zásady činnosti správních orgánů obsažené ve správním řádu.

Povinný subjekt se však s právním názorem vysloveným ve zmiňovaném rozsudku Nejvyššího správního soudu neztotožňuje a argumentaci Nejvyššího správního soudu považuje shodně s názorem Úřadu pro ochranu osobních údajů zveřejněným dne 3. 6. 2011 na jeho webových stránkách za přinejmenším nedostatečnou, neboť Nejvyšší správní soud problematiku ochrany osobních údajů zcela pominul a vzájemným vztahem práva na informace a práva na ochranu soukromí se nijak blíže nezabýval. Taktéž považuje za nutné zdůraznit, že se v žádném případě nejedná o ustálenou judikaturu, ale zatím o jediný rozsudek svého druhu.

Povinný subjekt je přesvědčen, že při střetu práva na ochranu osobních údajů a práva na poskytnutí informace nelze vždy a za všech okolností přijmout závěr, že je třeba

upřednostnit právě právo na informace. Vždy je třeba zohlednit všechny okolnosti konkrétního případu v širších souvislostech.

Ke stejnému závěru ostatně dospělo i „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“ (dále jen „Metodické doporučení“) zveřejněné na webových stránkách obou orgánů. I podle tohoto metodického doporučení nosné důvody (ratio decidendi) odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu principálně nevylučují, aby vydání informace o výši platu či odměně bylo při uplatnění testu proporcionality v odůvodněných případech odmítnuto. Podmínkou takového postupu však je právě zohlednění všech okolností konkrétního případu, takže ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci a konkrétním podmínkám zcela zřetelně převáží nutnost ochrany soukromí a osobních údajů nad právem na informace, resp. nad požadavkem kontroly ze strany veřejnosti (nutnost uplatnit takový postup vyplývá i z § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů).

Vzájemné zvažování v kolizi stojících základních práv, tedy test proporcionality, spočívá v následujících kritériích:

- kritériu vhodnosti, tj. zvažování zásahu do základního práva z pohledu možného naplnění sledovaného účelu,
- kritériu potřebnosti, tj. analýza plurality možných prostředků ve vztahu k zamýšlenému účelu a
- kritériu přiměřenosti (v užším smyslu), tj. porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv.

Povinný subjekt tak opětovně provedl test proporcionality, přičemž i při respektování právního názoru Ministerstva vnitra dospěl opakovaně k závěru, že informace uvedené pod body a) a b) žádosti nelze poskytnout, a to z následujících důvodů:

Ke kritériu **vhodnosti** je možné vztáhnout závěr odvolacího orgánu, že povinný subjekt provedl test proporcionality účelově a přitom nezohlednil různé pracovní pozice dotčených osob.

K tomu povinný subjekt uvádí, že si je vědom toho, že primárním účelem zákona o svobodném přístupu k informacím je zajištění podílu veřejnosti na správě věcí veřejných a požadované informace se vztahují k osobám působícím ve veřejné správě. Z hlediska kritéria vhodnosti je informování o skutečnostech týkajících se úřední činnosti dotčených vedoucích zaměstnanců jakožto osob působících ve veřejné správě schopno naplnit účel zákona o svobodném přístupu k informacím.

Pokud pak Ministerstvo vnitra vytklo povinnému subjektu, že nezohlednil postavení dotčených zaměstnanců kraje, má povinný subjekt za to, že pouhé postavení dotčených vedoucích zaměstnanců bez dalšího nemůže být rozhodujícím kritériem. Na tomto místě proto považuje povinný subjekt za nezbytné zdůraznit, že o majetkových dispozicích v podmínkách povinného subjektu jakožto územního samosprávného celku rozhoduje rada kraje [§ 59 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“)], resp. zastupitelstvo kraje (§ 35 a 36 zákona o krajích). Krajský úřad pak podle § 66 zákona o krajích v samostatné působnosti plní úkoly uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů a komisí; mimo to pak samozřejmě krajský úřad plní úkoly v přenesené působnosti.

Co se týče kritéria **potřebnosti**, tak povinný subjekt si je vědom toho, že zákon o svobodném přístupu k informacím je prostředkem veřejné kontroly činnosti povinných subjektů. Informovanost veřejnosti o majetkových poměrech osob působících ve veřejné správě však v právním řádu České republiky upravuje i jiný právní předpis, a to zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „zákon o střetu zájmů“). Mezi tzv. veřejné funkcionáře patří podle § 2 odst. 2 písm. e) „vedoucí úředníci územního samosprávného celku podílející se na výkonu správních činností zařazení do ... krajského úřadu ...“. V rámci Krajského úřadu Zlínského kraje naplňují kritérium vedoucích úředníků ředitel i vedoucí odborů krajského úřadu.

Zákon o střetu zájmů ukládá veřejným funkcionářům mj. povinnost pravidelně podávat oznámení o činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích podle § 9 až 12 citovaného zákona. V tomto oznámení jsou veřejní funkcionáři povinni podle § 11 odst. 1 písm. a) mj. uvést i údaj o „*jakýchkoliv peněžitých příjmech nebo jiných majetkových výhodách*“, které získali během výkonu funkce, přičemž citované ustanovení zároveň výslovně uvádí, že „*za peněžitý příjem nebo jinou majetkovou výhodu se pro tento účel nepovažují plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů*“.

Jestliže tedy ani právní úprava, jejímž základním (a možno říci jediným) účelem je být „*efektivním nástrojem, který občanům a médiím umožní lepší veřejnou kontrolu volených zástupců a v jejím důsledku přispět k prohloubení důvěry v politiku a veřejný život*“, jak uvádí důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o střetu zájmů (sněmovní tisk č. 1056 ze IV. volebního období Poslanecké sněmovny), nepožaduje po veřejných funkcionářích zveřejňování údajů o jejich příjmech souvisejících s výkonem příslušné funkce (prostřednictvím institutu oznámení podle § 9 až 12 zákona o střetu zájmů), a de facto tak tyto údaje chrání, není na místě požadovat (a umožňovat) zveřejňování údajů o těchto příjmech ani v rámci zákona o svobodném přístupu k informacím.

Povinný subjekt je tedy názoru, že rámec veřejné kontroly příjmových poměrů ředitele a vedoucích odborů krajského úřadu je legislativně zcela jasně zakotven v zákoně o střetu zájmů. Informování o platech uvedených vedoucích zaměstnanců tak překračuje rámec nezbytné veřejné kontroly ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť speciální zákon, zákon o střetu zájmů, rozsah informací sdělovaných o příjmových, ale i dalších majetkových poměrech a dalších vykonávaných činnostech veřejných funkcionářů sloužících rovněž k účelům veřejné kontroly stanovuje zcela jasně. Podle názoru povinného subjektu tak právní řád upravuje veřejnou kontrolu příjmových poměrů dotčených vedoucích zaměstnanců jiným, konkrétním a dostatečným způsobem, a to právní úpravou zákona o střetu zájmů, která zcela jasně z informační povinnosti vyjímá plnění, na která mají veřejní funkcionáři nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů, tj. v tomto případě platy uvedených vedoucích zaměstnanců.

Ačkoliv se tedy povinný subjekt výhradami Ministerstva vnitra ve vztahu ke kritériu potřebnosti zabýval, nezbývá mu než odkázat na výše uvedené závěry.

Při opakovaném posuzování kritéria **přiměřenosti** vycházel povinný subjekt mj. i z vyjádření ředitele a vedoucích odborů krajského úřadu, kteří nesouhlasili s poskytnutím informací o výši mimořádných odměn.

Dotčené osoby mají oprávněné obavy ze zhoršení mezilidských vztahů nejen na pracovišti, ale i v rámci rodiny a v místě bydliště, s možným dopadem na bezpečnost rodiny i osobní bezpečnost. Při vysokém počtu zaměstnanců v organizaci existují rozdíly v pracovním nasazení a výkonu, což se pochopitelně promítá také do oblasti odměňování. Izolovaná

informace o výši platu pouze některých zaměstnanců a bez kontextu zvyklostí a systému odměňování v organizaci jako celku by mohla velmi negativně ovlivnit současné pracovní klima. S velkou pravděpodobností lze také očekávat, že platové poměry dotčených zaměstnanců se stanou předmětem zájmu sdělovacích prostředků a není zřejmý jediný obhajitelný důvod, proč by tomu tak mělo být na základě selektivního výběru toho či onoho zájemce o podobný typ informací.

Dále bez znalosti všech relevantních informací o rozsahu, kvalitě a náročnosti vykonávané práce, s tím spojené odpovědnosti, odbornosti a zkušenosti potřebné pro výkon práce, se kterou jsou spojeny vyplacené finanční prostředky, nelze informace o platových poměrech ani správně a korektně vyhodnotit.

Ustanovení zákona o střetu zájmů dostatečně zajišťují veřejný zájem v předmětné oblasti, a pokud by zákonodárce dospěl k jinému závěru, může své záměry realizovat v rámci možné novelizace. Mimo to zde existuje přesvědčení, že aby mohlo být zasaženo do jakéhokoliv ústavního práva, musí existovat právní předpis, který takový zásah nade vše pochybnost umožňuje (viz čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého lze státní moc vykonávat pouze na základě zákona a v jeho mezích), avšak nelze tuto skutečnost dovozovat pouze soudním výkladem, který nemá za současné situace být i jen odvozenou normativní hodnotu. Právo na informace je právem politickým a je tedy právem na informaci, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti a jeho okolí a není tedy právem neomezeným sloužící k uspokojení osobní zvědavosti. Za takové informace nelze považovat údaje o výši mimořádné odměny konkrétních zaměstnanců.

V souvislosti s vyhodnocením kritéria přiměřenosti (v užším smyslu) povinný subjekt nejprve konstatuje, že z hlediska zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod má vyšší postavení právo na ochranu osobnosti a soukromí jako základní lidské právo a svoboda (čl. 10 Listiny) než právo na informace jako právo politické (čl. 17 Listiny). Pokud pak hodnotí možná negativa spojená s poskytnutím požadovaných informací o dotčených vedoucích zaměstnancích, dochází opět k závěru, že ochrana soukromí jednotlivce a jeho majetkových poměrů v daném případě významně převyšuje nad zájmem veřejnosti na zjištění zcela konkrétních osobních a majetkových poměrů zaměstnance veřejné správy. Případný zásah do ochrany soukromí jednotlivce se jeví tak závažný, že podle názoru povinného subjektu v daném konkrétním případě požívá ochrana soukromí vyšší ochrany než právo na informace.

Právo na ochranu osobnosti a soukromí a právo na informace jsou sice práva navzájem rovnocenná, ale eticky a morálně stojí výše (i v rámci všeobecně akceptované hierarchie hodnot) právo na ochranu osobnosti a soukromí. Případné negativní dopady by pak bylo možno vysledovat právě spíše při upřednostnění práva na informace, než při upřednostnění práva na ochranu osobnosti a soukromí. Je tedy potřeba zvážit i hledisko etické a morální. Zveřejnění výše mimořádné odměny a tedy odvozeně i majetkových poměrů konkrétního zaměstnance může s sebou přinést výrazně negativní dopady. Výše příjmů je jednou z nejvýznamnějších veličin soukromí a soukromého života jednotlivce, jejíž poskytnutí je způsobilé razantně zasáhnout do osobních, pracovních či jiných společenských vztahů. Poskytnutím těchto informací může dojít k rivalitě na pracovištích a vyřizování si účtů (zejména ze strany nevykonných pracovníků, ze strany neúspěšných účastníků výběrových řízení, neúspěšných účastníků správních řízení apod.) a stejně tak i v rodině, což v konečném důsledku znamená i narušení mezilidských vztahů.

V této souvislosti povinný subjekt opakovaně zdůrazňuje, že z žádosti nevyplývá žádný konkrétní a relevantní důvod, který by obecný požadavek informovanosti veřejnosti o činnosti

povinných subjektů podpořil natolik, aby v daném případě, kdy dochází ke střetu dvou ústavně zaručených práv, mohla být právu žadatele na informace přiznána větší váha než právu zaměstnance na ochranu soukromí a osobnosti. Jednalo by se o čistě plošné poskytnutí osobních údajů bez jakéhokoliv vztahu ke konkrétnímu odůvodněnému veřejnému zájmu.

Povinný subjekt má za to, že jestliže v porovnání závažnosti obou proti sobě stojících práv je třeba dostatečně a konkrétně odůvodnit zájem na ochraně soukromí dotčených zaměstnanců, je třeba stejně dostatečně a konkrétně odůvodnit v každém konkrétním případě i veřejný zájem na poskytnutí požadovaných informací, přičemž jakýkoliv konkrétnější zájem žadatele na poskytnutí požadovaných informací zcela chybí. V tomto aspektu je pak, podle názoru povinného subjektu, třeba spatřovat i významnou skutkovou odlišnost ve vztahu k případu řešenému Nejvyšším správním soudem č. j. 5 As 57/2010-79 ze dne 27. 5. 2011. V případě řešeném Nejvyšším správním soudem totiž žadatel (byť až v rámci žaloby ke krajskému soudu) uvedl zcela konkrétní důvody, které mají osvědčit právo na požadované informace o odměnách vedoucího dotčeného veřejného zaměstnance, přičemž se jednalo o zcela konkrétní případ pochybení při zadávání konkrétní veřejné zakázky.

Obecná paušální argumentace ve prospěch práva na informace není, podle názoru povinného subjektu, dostačující. Povinný subjekt proto opakovaně zdůrazňuje, že v tomto rozhodnutí řešeném případě požaduje žadatel čistě plošné poskytnutí údajů o mimořádných odměnách, bez zřetele na jakkoliv blíže odůvodněný konkrétní veřejný zájem, a i tento aspekt při svém rozhodování zohlednil.

Ve vztahu ke kritériu přiměřenosti (v užším smyslu) pak povinný subjekt považuje za nezbytné akcentovat i rozdílný přístup k problematice ochrany údajů o příjmech osob uvedených v bodech a) a b) žádosti (tj. ředitele a vedoucích odborů krajského úřadu) a osob uvedených v bodech c) a d) (tj. hejtmana a náměstků hejtmana kraje, kteří jsou v podmínkách povinného subjektu pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni). Tento rozdílný přístup je legitimován samotným rozdílným postavením těchto osob. Osoby uvedené v bodech a) a b) vykonávají svou činnost na základě pracovního poměru, tedy vztahu soukromoprávního, zatímco u osob uvedených v bodech c) a d) žádosti se jedná o výkon veřejné funkce v pravém slova smyslu, a jejich vztah k povinnému subjektu je tedy vztahem veřejnoprávním. Informace o příjmech, které od povinného subjektu plynou osobám uvedeným v bodech c) a d), jsou již samotnou právní úpravou koncipovány jako veřejně přístupné, když v jejich případě je jejich odměna vzhledem k tomu, že jsou pro výkon funkce dlouhodobě uvolněni, stanovena přímo v nařízení vlády č. 37/2003 Sb. (resp. v jeho příloze č. 2), pro jejich ochranu povinným subjektem tedy není prostor.

Ve vztahu ke kritériu přiměřenosti (v užším smyslu) tak povinný subjekt opakovaně dospěl k závěru, že poskytnutí informací požadovaných žadatelem v bodech a) a b) žádosti by znamenalo zcela nepřiměřený zásah do ústavně zaručených práv dotčených vedoucích zaměstnanců na ochranu soukromí a osobních údajů.

V návaznosti na výše uvedené rozhodl Krajský úřad Zlínského kraje tak, že v souladu s ustanovením § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím vydal rozhodnutí o odmítnutí části žádosti. Konkrétně pak odmítl poskytnout informace o výši mimořádných odměn ředitele a vedoucích odborů Krajského úřadu Zlínského kraje. Pokud jde o část žádosti, v níž jsou požadovány informace o mimořádných odměnách poskytnutých hejtmanovi a náměstkům hejtmana Zlínského kraje, byly žadateli požadované informace poskytnuty v zápise ze dne 26. 9. 2012.

Poučení:

Proti rozhodnutí je možno podat do 15 dnů ode dne doručení odvolání k Ministerstvu vnitra, a to podáním učiněných prostřednictvím Krajského úřadu Zlínského kraje. Odvolání se podává v 1 vyhotovení.



Ing. Aranka Medková Pekárková
vedoucí Odboru řízení lidských zdrojů

Vyhotovuje se:

- 1 x Ing. Luděk Maděra – do vlastních rukou
- 1 x spis Krajského úřadu Zlínského kraje

Stejnopisy budou v elektronické podobě prostřednictvím povinného subjektu zaslány i dotčeným osobám na příslušné pracovní adresy zaměstnavatele. Jedná se o následující osoby:

Ing. Dana Mitaczová, Ing. Alena Miklová, PhDr. Stanislav Minařík, Mgr. Pavel Macura, Ing. Aranka Medková Pekárková, Ing. Vladimír Kutý, Ing. Jan Kostelecký, Ing. Martin Kobzán, Mgr. Jana Chovancová, Ing. Milan Hudec, Mgr. Pavel Hrubec, MBA, Ing. Michal Hanačík, Mgr. Milan Filip, RNDr. Alan Urc, Ing. Emilie Slavíková, Mgr. Renata Navarová, Ing. Karol Muránsky.