

Odbor řízení lidských zdrojů

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

DATUM
28. 1. 2013

SPISOVÁ ZNAČKA
KUSP/57672/2012/ŘLZ/Po

ČÍSLO JEDNACÍ
KUZL/6036/2013

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 (dále jen „zákon o krajích“), a jako povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“ nebo „InfZ“), vydává ve smyslu § 15 odst. 1 InfZ ve věci žádosti Ing. Luděka 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. Luděka 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. Ludka 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.

Krajskému úřadu bylo vytknuto, že nesprávně vyložil pojem „příjemci veřejných prostředků“ ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Krajský úřad byl taktéž upozorněn, že test proporcionality provedl nesprávně a účelově. Dále bylo krajskému úřadu vytknuto, že při formulování svých závěrů nevzal dostatečně v úvahu všechny rozhodné skutečnosti, zejména týkající se rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

V návaznosti na rozhodnutí odvolacího orgánu krajský úřad vydal dne 22. 11. 2012 další rozhodnutí č. j. KUZL/72991/2012, v němž znovu provedl test proporcionality. Na základě provedení testu proporcionality krajský úřad žádost žadatele částečně odmítl. S rozhodnutím krajského úřadu žadatel nesouhlasil a podal proti němu dne 7. 12. 2012 včasné odvolání. Žadatel se domníval, že krajský úřad opět nerespektoval názor nadřízeného orgánu. S hodnocením celé záležitosti krajským úřadem opět nesouhlasil. Dne 27. 12. 2012 žadatel svoje odvolání ještě doplnil o kopii rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 1 As 169/2012 ze dne 6. 12. 2012.

Ministerstvo vnitra svým rozhodnutím č. j. MV-118934-5/ODK-2012 ze dne 7. 1. 2013 výše uvedené rozhodnutí krajského úřadu jakožto povinného subjektu zrušilo a věc vrátilo krajskému úřadu k novému projednání.

II.

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

K námitce odvolacího orgánu, že u vedoucích úředníků územních samosprávných celků, kteří spadají dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“) pod označení veřejný funkcionář, převládá zájem na poskytnutí informace, povinný subjekt uvádí následující:

Krajský úřad se ztotožňuje s tvrzením odvolacího orgánu, že u vedoucích odborů a ředitele krajského úřadu lze akceptovat určitou vyšší míru informovanosti. Je tedy sice možné připustit, že určitou míru omezení soukromí a majetkových poměrů musí vedoucí zaměstnanci strpět již z hlediska plnění požadavků souvisejících s podáváním oznámení dle zákona o střetu zájmů, ovšem zde nacházíme podstatný rozdíl oproti zveřejňování platů, kdy podávání oznámení a s tím související dopad do soukromé sféry je jednoznačně zakotven zákonem a osoby, jichž se podávání oznámení týká, o takovém zásahu vědí a jsou povinny se mu podřídit. V případě poskytnutí požadovaných informací by ale došlo zásadním způsobem k dotčení soukromých a majetkových poměrů těchto zaměstnanců, neboť informace se týkají pravidelného platu, který tím pádem vypovídá o celkových osobních a finančních poměrech zaměstnanců.

Problematika poskytování informací o platových poměrech zaměstnanců veřejné správy má neopomenutelný ústavní aspekt. Proto krajský úřad, reflektujíc vývoj judikatury v dané oblasti, na tomto místě připomíná závěry pléna Ústavního soudu. V nálezu zveřejněném ve Sbírce zákonů č. 43/2012 v souvislosti se zjišťováním údajů v telekomunikačním provozu dle trestního řádu Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že z hlediska práv osob na ochranu a respekt k soukromému životu je nutno ústavní garance posuzovat celostně (čl. 7 odst. 1, čl. 10, 12, 13 Listiny základních práv a svobod [dále jen „LZPS“], jakož i čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Primární funkcí práva na respekt k soukromému životu je zajistit prostor pro rozvoj a seberealizaci individuální osobnosti. Dále konstatoval, že vedle ochrany soukromí v tradičním smyslu je třeba chránit autonomní existenci a veřejnou mocí nerušenou tvorbu sociálních vztahů, garantovat právo na sebeurčení jedince včetně jeho rozhodování, zda a jaké informace ze svého soukromí zpřístupní jiným – právo na informační sebeurčení je složkou individuální integrity jako nezbytné podmínky důstojné existence jedince a rozvoje lidského života vůbec.

Krajský úřad doplňuje i zcela konkrétní ústavní podmínky pro přípustnost zásahu do popsanych práv konstatované Ústavním soudem v tomtéž nálezu, a to, že možnost zásahu musí být stanovena zákonem s požadavkem přesnosti a zřetelnosti ve svých formulacích, a současně musí být zásah předvídatelný, šetrný a přiměřený a má bránit zneužití poskytovaných údajů, čímž se rozumí stanovení podmínek přístupu a existence účinné kontroly dodržování podmínek. Konečně Ústavní soud uvedl i to, že neurčitost a přílišná obecnost zákona nemůže být nahrazena rozhodovací praxí soudů (nemůže nahradit přímou úvahu zákonodárce).

Krajský úřad je přesvědčen, že v daném případě není ani jeden z principiálních požadavků Ústavního soudu naplněn. Ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím je ve shora uvedeném směru zcela vágní, případně poskytnuté údaje nejsou chráněny a snaha vyhovět judikatuře, na niž žadatel odkazuje a kterou nelze považovat za ustálenou, vede ke sporné katalogizaci osob, na které má zákon dopadat a na které nikoliv. Přitom zákoník práce se zpřístupňováním informací o platových poměrech vůbec nepočítá a naopak zákon o střetu zájmů řeší samostatným a komplexním způsobem poskytování informací o veřejných funkcionářích.

Výše uvedený závěr ukazuje dle přesvědčení krajského úřadu na neústavnost § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a krajský úřad současně připomíná, že ochrana lidských

práv a svobod je společným úkolem celé veřejné správy – je ostatně i jednou ze základních zásad správního řízení a přímo vyplývá i ze speciálního zákona – zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“).

Krajský úřad uvádí, že zveřejnění požadovaných údajů o výši platu a odměn a odvozeně tedy majetkových poměrů zaměstnanců bez jejich souhlasu je vždy způsobilé zásadně zasáhnout do jejich ústavně zaručeného práva na ochranu soukromí. Zveřejnění těchto informací může způsobit narušení rodinných a pracovních vztahů daných zaměstnanců.

Údaj o platu je údajem, z něhož lze u většiny osob usuzovat i na celkovou výši jejich příjmů, a tedy na jejich majetkové poměry, neboť málokterý zaměstnanec veřejné správy má kromě svého platu ještě další příjmy. Údaj o výši platu konkrétního zaměstnance, a to samozřejmě i vedoucího zaměstnance, lze považovat za osobní údaj, jehož zpřístupňování zasahuje soukromou sféru jeho subjektu, a tedy i samotnou podstatu vlastnického práva a práva na ochranu osobnosti a osobních údajů ve smyslu čl. 11 a čl. 10 odst. 3 LZPS natolik závažným způsobem, že ve svém důsledku jakékoli zpřístupnění takového údaje třetím osobám bez existence výslovné právní úpravy odpovídající požadavkům ústavnosti vylučuje.

Reálné jsou i úvahy, které lze vést tím směrem, že by zveřejněním údajů o výši platu zaměstnanců veřejné správy mohlo dojít k jejich znevýhodnění na trhu práce. Právě vedoucí zaměstnanci pak jsou častým objektem zájmů personálních ředitelů obchodních společností, protože mohou zpravidla nabídnout svou vysokou odbornost, značné znalosti a zkušenosti nebo také praxi s řízením většího počtu lidí. Zveřejněním údajů o výši platu pak je značně omezena možnost takových vedoucích zaměstnanců vyjednávat o výši své mzdy při přechodu do soukromého sektoru. Evropský soudní dvůr při posuzování obdobného případu týkajícího se povinného zveřejňování údajů o příjmech zaměstnanců subjektů podléhajících dohledu konkrétního úřadu (C-465/00, C-138/01 a C-139/01 Rechnungshof vs. Österreichischer Rundfunk) dovodil, 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.“ Údajná právní úprava zveřejňování platů ostatně odporuje i požadavkům rovného zacházení a zákazu diskriminace (viz § 16 zákoníku práce).

Konečně, dle názoru krajského úřadu odporuje ust. § 8b InfZ rovněž čl. 17 odst. 5 LZPS, který hovoří o tom, že státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Z uvedeného tak vyplývá, že se zde uvedená povinnost poskytovat informace o své činnosti týká orgánů veřejné správy, a tedy především výkonu veřejné správy jakožto součásti výkonu veřejné moci. Tato povinnost ovšem není a nemůže být absolutní, na což lze usuzovat ze spojení přiměřeným způsobem, nikoli tedy o všech činnostech, ale pouze o těch, které ovlivňují život občanů, tedy o výkonu vrchnostenské veřejné správy, a jejichž znalost může sloužit k naplnění práva být informován o věcech veřejných. Zákon o svobodném přístupu k informacím, coby zákon, kterým je konkretizováno právo na informace uvedené v čl. 17 LZPS, se tak dle názoru krajského úřadu vztahuje především na výkon vrchnostenské veřejné správy, coby součásti výkonu veřejné moci. Pro uvedený závěr pak hovoří i vymezení povinných subjektů, mezi něž zákon řadí, kromě státních orgánů a územně samosprávných celků, také další subjekty, jimž zákon svěřil rozhodovací pravomoc, tedy opět výkon vrchnostenské správy, a také skutečnost, že tyto povinné subjekty poskytují informace vztahující se k jejich působnosti, přičemž pojem působnost evokuje výkon vrchnostenské správy.

Vzhledem k tomu, že ustanovením § 8b InfZ dochází k omezení ústavně zaručeného práva na ochranu osobnosti a soukromí, mělo by být toto ustanovení vykládáno (obzvláště při ne zcela zřejmém a problematicky vyjádřeném úmyslu zákonodárce) spíše restriktivně, zatímco výklad Nejvyššího správního soudu naopak směřuje k pojetí extenzivnímu.

Odvolací orgán dále polemizoval s argumentem povinného subjektu, že vedoucí zaměstnanci a ředitel nemají žádné zásadní pravomoci ohledně čerpání finančních prostředků. K tomu krajský úřad opakovaně uvádí, že zmínění zaměstnanci nejsou nadáni podstatnými oprávněními nebo vlivem ve spojitosti s nakládáním s veřejnými prostředky. Rozhodují sice ve správních řízeních, zadávají veřejné zakázky, avšak nikoliv jako jediná oprávněná úřední osoba. K podepisování rozhodnutí pak krajský úřad dodává, že pouze na základě oprávnění úřední osoby podepisovat rozhodnutí (a tím rozhodovat o právech a povinnostech osob) a hypotetické možnosti ovlivnit projednávaný případ určitým způsobem nelze bez bližších a konkrétních podrobností usuzovat na případnou podjatost této úřední osoby a odůvodňovat touto eventualitou tak razantní zásah do soukromí, jakým je zveřejnění jejího platu. Ostatně i případná podjatost je řešitelná jinak, a to v souladu s procesními předpisy. Takový důvod sám o sobě není dle názoru krajského úřadu dostatečný pro přiznání priority veřejného zájmu před zájmem soukromým a neospravedlňuje zásah do práva na ochranu soukromí.

Ministerstvo vnitra taktéž povinnému subjektu vytklo, že nedostatečně (ne-li vůbec) zohlednil postavení dotčených zaměstnanců kraje. Povinný subjekt konstatuje, 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 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.

Odvolací orgán i žadatel povinnému subjektu rovněž vytýkají, že při formulování svých závěrů nevzal 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.

Rozsah aplikace § 8b InfZ, který nastínil Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, nelze při veškerém respektu ke správnímu soudnictví dle názoru krajského úřadu považovat za přiměřený, jelikož důsledkem by byla bezdůvodně plošná úprava, dopadající na všechny skupiny zaměstnanců bez rozdílu postavení a pravomocí. Další rozsudek NSS v této oblasti ze dne 11. 11. 2011, č. j. 4 As 40/2010-60, již připouští provedení testu proporcionality a vynětí z povinnosti poskytování informace o výši platu těch, u kterých není dán veřejný zájem na zveřejnění této informace. Krajský úřad konstatuje, že pro provedení testu proporcionality však není vytvořen dostatečný právní prostor. Chybí závazná pravidla pro poměrování práv a při vši úctě k rozhodovací činnosti NSS, neustálená judikatura NSS nemůže být zdrojem pravidel pro posouzení oprávněnosti tak závažného narušení soukromí, jaké představuje zveřejnění výše platu, nýbrž tato pravidla by měla být dána závazně právním předpisem.

I přesto se však povinný subjekt pokusil v předcházejících rozhodnutích o provedení tohoto testu, jehož výsledek však mluví pro přiznání přednosti právu na ochranu soukromí před tvrzeným veřejným zájmem na zveřejnění výše platu.

Povinný subjekt je dále přesvědčen, že pokud by zákonodárce zamýšlel dospět k veřejnému odměňování ve veřejné správě, zvolil by cestu výslovné a jasné právní úpravy. Za takového stavu by pak jakýkoliv zaměstnanec nastupující na pracovní místo ve veřejné správě byl obeznámen s tím, že údaj o výši jeho platu je přesně stanoven a jako takový je veřejný. Taková právní úprava zde však není a nutno podotknout, že výklad ust. § 8b InfZ, který by vedl k závěru o pozitivní možnosti zveřejňovat výši platů zaměstnanců veřejné správy, je dle názoru krajského úřadu v rozporu s LZPS, zaručující všem rovnost v právech, a je diskriminační. Už samotná potřeba výkladu z důvodu nejednoznačnosti právního předpisu, a s tím spojené reálné možnosti různých výkladů včetně toho, který povinný subjekt předkládá, je v zásadním rozporu s požadavkem určitosti podmínek prolomení ochrany osobních údajů – je tak v rozporu se zákonem o ochraně osobních údajů a stejně tak i s LZPS. Diskriminační charakter poskytování informace o výši platů zaměstnanců veřejné správy vyplývá i ze skutečnosti, že odměňování zaměstnanců jak sféry veřejné, tak soukromé je upraveno ve stejném předpisu – zákoníku práce, přičemž tak zásadní odlišnost a takový zásah do soukromí nelze z právních předpisů upravujících poskytování informací nikterak dovodit.

Odvolací orgán taktéž povinný subjekt upozornil, že na podporu neposkytnutí požadovaných informací nelze argumentovat pomocí oprávněných obav dotčených osob, že by poskytnuté osobní údaje v podobě výše příjmů mohly být zneužity proti těmto osobám. Podle odvolacího orgánu poskytuje právní řád dotčeným osobám v případě zneužití poskytnutých informací prostředky další ochrany, např. žalobu na ochranu osobnosti.

Tento argument odvolacího orgánu však povinný subjekt neshledává přesvědčivým. Žaloba na ochranu osobnosti totiž představuje až následné řešení situace, kdy už jsou poskytnuté informace zneužity. A právě s osobou žadatele, pana Maděry, jsou spojeny důvodné obavy, že poskytnuté informace budou neprodleně zveřejněny na jeho internetových stránkách tak, jak zde byly uveřejněny informace získané panem Maděrou od jiných povinných subjektů na základě žádosti dle InfZ. Takto citlivé údaje jsou zde k dispozici komukoli bez toho, aby si dotčený subjekt musel sám podat žádost o poskytnutí informací. Povinný subjekt by zde chtěl zdůraznit, že vzhledem k tomu, že další zpracování osobních údajů získaných dle InfZ tento zákon neupravuje a žádné z ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) až g) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, aplikovat nelze, je zpracování (systematické zveřejňování) osobních údajů shromážděných výše nabytým způsobem možné pouze se souhlasem subjektů údajů, plně v režimu celého zákona č. 101/2000 Sb. Poznáváme, že na výši platů se ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona nevztahuje. Povinný subjekt svým odmítavým postojem v oblasti poskytování informací o platových poměrech konkrétních zaměstnanců dostává svému poslání chránit zájmy osob v pracovněprávním vztahu a základní práva a svobody konkrétních osob vůbec.

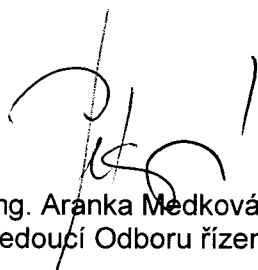
S ohledem na řečené povinný subjekt dovozuje, že v daném případě právo na poskytnutí informace o konkrétním pracovněprávním hodnocení konkrétních osob nemá oporu v právních předpisech nebo je přinejmenším sporné. Zveřejňování informací o platových poměrech osob je nepochybně zveřejňováním osobních údajů a dle povinného subjektu tak neoprávněným zasahováním do soukromého života. Případné zveřejnění poruší i zásadu legitimního očekávání zaměstnanců, zasáhne výrazně do jejich soukromí a navíc je zásadně a bezdůvodně znevýhodňuje oproti jiným kategoriím zaměstnanců.

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 přípisu 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