

# Krajský úřad Ústeckého kraje

Velká Hradební 3118/48, 400 02 Ústí nad Labem  
odbor kancelář hejtmána

Datum: 4. 4. 2016  
Evidenční číslo: 51802/2016/KUUK  
Číslo jednací: 36/KH/2016  
Vyřizuje/linka: Bc. Pavla Šimicová / 788  
E-mail: simicova.p@kr-ustecky.cz

## ROZHODNUTÍ

Krajský úřad Ústeckého kraje, odbor kancelář hejtmána, jako nadřízený orgán podle § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, **rozhodl** podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále také i „správní řád“), ve věci odvolání podaném Lukášem Blažejem, nar. 8. 5. 1996, bytem SNP 39, 400 11 Ústí nad Labem, proti rozhodnutí Magistrátu města Ústí nad Labem, o částečném odmítnutí žádosti dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále také i „InfZ“), ze dne 19. 2. 2016, č. j. MM/KT/8746/2016, č. ev. 23843/2016, **takto**;

**odvoláním napadené rozhodnutí se ruší a věc se vrací Statutárnímu městu Ústí nad Labem k novému projednání.**

### Odůvodnění:

#### I.

Odvolací správní orgán obdržel dne 21. 3. 2016 vyjádření Statutárního města Ústí nad Labem (dále jen „povinný subjekt“) a spisovou složku výše označeného odvolání proti rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti o informace podané podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále také „InfZ“).

Odvolání pana Lukáše Blažej, nar. 8. 5. 1996, bytem SNP 39, 400 11 Ústí nad Labem (dále jen „žadatel“) směřuje proti rozhodnutí povinného subjektu č. j. MM/KT/8746/2016, č. ev. 23843/2016 o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informace (dále jen „**rozhodnutí**“) ze dne 19. 2. 2016 kterým byla odmítnuta žádost žadatele o poskytnutí informací doručená dne 5. 2. 2016.

Rozhodnutí povinného subjektu bylo žadateli oznámeno doručením do vlastních rukou dne 8. 3. 2016. Před tímto oznámením převzal žadatel rozhodnutí, podle potvrzení uvedeného na rozhodnutí založeného ve spise, již dne 23. 2. 2016. Odvolání žadatele bylo doručeno povinnému subjektu doručením do datové schránky dne 3. 3. 2016.

Odvolací správní orgán konstatuje, že odvolání žadatele proti rozhodnutí bylo podáno v zákonem stanovené lhůtě.

## II.

Žadatel svojí žádostí požadoval poskytnutí následujících informací, cit:

*„... žádám o sdělení výše odměn, které dostali jednotliví vedoucí odborů Magistrátu města Ústí nad Labem v měsíci Červen 2015, společně se jmény těchto zaměstnanců tak, aby byla ke každému jménu jednotlivě přiřazena výše odměny, která byla danému zaměstnanci vyplacena.“*

Povinný subjekt vyřídil žádost následujícím způsobem:

Povinný subjekt zaslal dotčeným osobám dne 9. 2. 2016 žádost o vyjádření k žadatelově žádosti. Ve spise jsou pak založena vyjádření dotčených osob, která povinný subjekt obdržel ve dnech 9. – 16. 2. 2016.

Povinný subjekt dne 22. 2. 2016 poskytl e-mailem žadateli požadované informace bez uvedení konkrétních jmen a příjmení, k čemuž vydal dne 19. 2. 2016 podle ust. § 15 odst. 1 InfZ rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti, kterým odmítl poskytnout informace vztahující se ke konkrétním jménům a příjmením vedoucích odborů.

Povinný subjekt rozhodnutí o odmítnutí žádosti odůvodnil následovně, cit.:

*„Informace o skutečně vyplacené odměně za měsíc červen 2015 byla žadateli v zákonem stanovené lhůtě poskytnuta. Tato část dotazu tak není předmětem tohoto částečného odmítnutí, které se toliko vztahuje na tu část dotazu týkající se sdělení jména a příjmení vedoucího odboru, ve spojení s uvedením výší odměn vyplacených v měsíci červnu 2015. V tomto konkrétním případě se na jedné straně vyskytuje politické právo na informace konkrétního subjektu, za kterým stojí veřejný zájem účasti na veřejném životě a podílu na správě věcí veřejných dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod, a na druhé straně právo konkrétních osob na ochranu soukromí dle čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Střet těchto dvou předních ústavních práv již opakovaně konstatoval i Úřad pro ochranu osobních údajů. Povinný subjekt v daném případě tudíž musí pečlivě zvážit a posoudit, které z uvedených práv a principů má v daném konkrétním případě přednost, a ke kterému se závěrem přikloní.*

*V této souvislosti poukazuje povinný subjekt na znění ust. § 8a InfZ, dle kterého „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“. InfZ v daném ustanovení obsahuje legislativní odkaz na zvláštní právní předpis, kterým je zajištěna ochrana osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů. Takovýmto lex specialis je zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů ve znění pozdějších právních předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Povinný subjekt se tak musí při svém uvážení řídit i citovaným právním předpisem. V opačném případě by se povinný subjekt vystavoval riziku udělení sankce za spáchání správního deliktu s možností uložení sankce až do výše 5.000.000,- Kč.*

*Ustanovení § 4a zákona o ochraně osobních údajů definuje, co je osobním údajem. Toto ustanovení stanoví, že „osobním údajem je jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě*

čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu“. Zákon o ochraně osobních údajů dále uvádí v ustanovení § 5 odst. 2 věty první, že „správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů“. Z pohledu povinného je údaj o výši platu a odměny bezpochyby osobním údajem ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. V dané souvislosti povinný subjekt pro úplnost uvádí, že zákonná výjimka daná ustanovením § 5 odst. 2 věty druhé zákona o ochraně osobních údajů se na daný případ dle jeho výkladu nevztahuje. Poskytnutí informací o vyplacených odměnách dotčeným osobám v měsíci červnu 2015 nelze podřadit pod žádné z nabízených písmen citovaného ustanovení, když povinnost poskytovat informace o platech či případně dalších souvisejících složkách platu není v právním řádu ČR v žádném předpise explicitně ukotvena (s odkazem na nabízející se alternativu uvedenou v ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů). Nelze se rovněž ztotožnit se závěrem, že požadované informace vypovídají o veřejné anebo úřední činnosti, případně o funkčním nebo pracovním zařazení veřejně činné osoby, funkcionáře či zaměstnance veřejné správy (s odkazem na nabízející se alternativu uvedenou v ustanovení § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů).

S ohledem na skutečnost, že požadované údaje se přímo dotýkají konkrétních osob, jsou tyto dotčené osoby podle ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) účastníky řízení. V souvislosti s touto skutečností a s faktem, že povinný subjekt ve smyslu ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů k poskytnutí osobních údajů dotčených osob musí mít nezbytný souhlas dotčených osob, vyzval povinný subjekt dotčené osoby, aby se ve lhůtě 5 dnů k předmětné žádosti vyjádřily. Vedoucí jednotlivých odborů (dále jen „dotčené osoby“) se vyjádřili k dané žádosti tak, že se zveřejněním odměn ve spojení se svým jménem a příjmením zásadně nesouhlasí, jelikož se jedná o jejich osobní a citlivé údaje. Ve zveřejnění požadovaných informací dotčené osoby především spatřují přímý zásah do svých osobnostních práv a zásah do jejich soukromí. Povinný subjekt dále uvádí, že je dostatečně seznámen se závěry rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, čj. 8 As 55/2012 (dále jen „rozhodnutí NSS“), jež je v současné době značně medializován. V tomto rozhodnutí jsou uvedeny tyto závěry: „I. Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, zásadně poskytují. II. Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků (§ 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím) jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň nevystavují konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně“. Povinný subjekt nesouhlasí se závěry ohledně vztahení ustanovení § 8b InfZ právě na platovou oblast zaměstnanců veřejné správy, a to s ohledem na skutečnost, že výkladem k takovému závěru (povinný subjekt upozorňuje na skutečnost, kdy při výkladu ust. § 8b InfZ je relevantní nejen jeho odst. 1, ale i odst. 2 a zejména 3, které na odst. 1 bezprostředně navazují) v obecné rovině dojít nelze. Povinný subjekt uvádí, že dané ustanovení InfZ dle něj spíše dopadá na příjemce nejrozličnějších darů či dotací, nikoli na zaměstnance (povinný subjekt upozorňuje zejména na znění ust. § 8b odst. 3 InfZ). Povinný subjekt tak nemůže přijmout argumentaci Nejvyššího správního soudu za vlastní, neboť závěry v judikátu obsažené jdou dle jeho názoru nad rámec zákona.

Za účelem zvážení konkurujících si práv s ohledem na konkrétní skutkový základ věci přistoupil povinný subjekt v souladu s nálezy Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k provedení testu proporcionality. Tento test je prováděn ve třech stupních: (1)

test vhodnosti, v rámci něhož je hledána odpověď na otázku, zda institut omezující určité právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl; (2) test potřebnosti spočívající v porovnání legislativního prostředku omezující základní právo, nebo svobodu s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práva a svobod; (3) test poměrování, tj. porovnání závažnosti v kolizi stojících základních práv a svobod.

Při aplikaci testu proporcionality v posuzované věci třeba nejprve určit cíl, k němuž poskytnutí informací směřuje. Obecně je cílem realizace práva na informace možnost účasti na veřejném životě, možnost ovlivňovat veřejné mínění a v důsledku toho i správu věcí veřejných a zjištění transparentnosti poskytování veřejných prostředků a nutnosti jeho účinné kontroly. Žadatel ve své žádosti neuvedl žádné skutečnosti, ze kterých by povinný subjekt mohl usoudit, jaký je cíl podávané žádosti. Nelze však ani vyloučit, že žádost byla podána v souladu s cílem realizace práva na informace. Povinný subjekt tímto dospěl k názoru, že test vhodnosti je splněn.

Povinný subjekt dále dospěl k závěru, že je splněn i test potřebnosti, jelikož právní řád nezná jiný institut, který by umožňoval naplnění stejného cíle.

Pod třetím bodem testu proporcionality byl povinný subjekt povinen porovnat závažnost v kolizi stojících základních práv a svobod a jednomu z těchto práv dát přednost. Povinný subjekt při provedení testu proporcionality především zvážil povahu poskytovaných veřejných prostředků, tedy z jakého titulu jsou prostředky poskytovány, charakter veřejných prostředků a zejména, zda lze na základě informace o výši poskytnuté částky usuzovat o majetkových poměrech příjemců veřejných prostředků. Ze zastávané funkce dotčených osob lze dovodit, že tyto osoby nemají rozsáhlé rozhodovací pravomoci a nepodílí se významně na nakládání s veřejnými prostředky, proto je veřejný zájem na zpřístupnění údajů o platu a odměnách výrazně menší než zájem na ochraně soukromí. Povinný subjekt má za to, že z hlediska povinnosti nelze ztotožňovat veškeré příjemce veřejných prostředků.

Povinný subjekt je toho názoru, že ochranu osobních údajů zaměstnanců nemůže prolomit ani údajný zájem veřejnosti na veřejné kontrole činnosti povinného subjektu týkající se vynakládání veřejných prostředků. Povinný subjekt se ztotožňuje s názorem odborné literatury a má za to, že taková kontrola je jistě žádaná a přínosná, na druhou stranu ji lze sotva považovat za legitimní tam, kde by mohla ohrozit základy soukromí a osobnostní sféry konkrétní fyzické osoby.

Podle ustanovení § 8b odst. 1 InfZ povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky. Dle odst. 2 tohoto ustanovení se ustanovení odst. 1 nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Podle odst. 3 tohoto ustanovení základní osobní údaje podle odstavce 1 se poskytnou pouze v tomto rozsahu: jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků. NSS ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že prostředky na platy a odměny jsou čerpány z rozpočtu územního samosprávného celku, jde tedy o veřejné prostředky. S tímto závěrem nelze nic jiného než souhlasit. Povinný subjekt se však neztotožňuje s výkladem NSS kdo všechno je příjemce veřejných prostředků. Příjemcem veřejných prostředků je osoba (orgán), která obdrží finanční prostředky, informace apod., nebo má určité procesní postavení (viz např. zákon č. 130/2002, Sb., o podpoře výzkumu, experimentálního vývoje a inovací, ve znění pozdějších předpisů - ustanovení § 2 odst. 2; ustanovení § 83 zákona č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů; ustanovení § 8 zákona č. 73/2011, o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů; ustanovení § 4 odst. 1 písm. l) zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané

hodnoty, ve znění pozdějších předpisů; ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů; řada ustanovení zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů či ustanovení § 1 zákona číslo 203/2006 Sb., o některých druzích podpory kultury a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů atd.). Ve všech těchto uvedených příkladech je slovo příjemce použito především v rámci úřední činnosti tedy výkonu veřejné správy mocenské povahy. Nikdy není pojem příjemce spojováno se soukromoprávními úkony. I z tohoto důvodu se, dle názoru povinného subjektu, výluka uvedená v ustanovení § 8b odst. 2 InfZ týká pouze tohoto typu poskytování veřejných prostředků - poskytování, které je výsledkem úřední činnosti, přičemž zde zcela absentují případy soukromoprávní povahy.

Ohledně posouzení otázky, zdali lze zaměstnance pobírajícího plat podřadit pod kategorii příjemce veřejných prostředků dle ustanovení § 8b odst. 1 InfZ, se povinný subjekt se závěrem NSS neztotožňuje, jelikož dle jeho názoru NSS neprovedl dostatečný výklad daného pojmu, neboť za příjemce označil de facto veškeré osoby, které získávají finanční prostředky z veřejných prostředků s výjimkou uvedenou v ustanovení § 8b odst. 2 InfZ. NSS mimo jiné při výkladu vycházel i z komentovaného ustanovení, které bylo do zákona zařazeno v rámci novely č. 61/2006 na základě poslanecké iniciativy. Nicméně se jedná o období neschváleného legislativního návrhu z roku 2002 (sněmovní tisk č. 9 IV. volebního období Poslanecké sněmovny, navržený jako § 8a), z jehož důvodové zprávy (dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz)) vyplývá, že zpřístupněny měly být údaje o osobách, které z vlastní vůle žádají o přidělení veřejných prostředků. Dle názoru povinného subjektu neměla tato novela za cíl zpřístupnit osobní údaje o jakýchkoliv příjemcích veřejných prostředků, ale pouze o těch, jimž jsou prostředky poskytovány na základě žádosti v podobě dotací či veřejných finančních podpor nebo na základě úplatných smluv uzavřených povinnými subjekty se třetími osobami k zajištění služeb či nakládání s majetkem; to ostatně vyplývá i z vymezení rozsahu poskytovaných základních osobních údajů, mezi které patří mj. právě údaj o účelu a podmínkách poskytnutých prostředků. Zaměstnanci povinných subjektů jsou tak sice příjemci veřejných prostředků ve striktním jazykovém smyslu, nikoli však těmi příjemci, na něž by mělo dopadat toto komentované ustanovení, popř. z něj tuto skutečnost dovozovat.

Odborná literatura dále uvádí argument a simili vycházející ze smyslu ustanovení § 8b odst. 2 InfZ, jímž jsou z rozsahu povinnosti poskytnout základní osobní údaje o příjemcích veřejných prostředků vyloučeny informace o poskytování veřejných prostředků, mj. podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče a hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti. Přitom zejména prostředky vyplácené v rámci systému hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti jsou svou povahou prostředky obdobnými platu zaměstnanců, hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti lze dokonce považovat za přímou náhradu platu. Pokud zákon v témže ustanovení vylučuje poskytování informací o příjemcích sociálních dávek a příjemcích hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, není důvodu domnívat se, proč by mělo být záměrem zákonodárce informace o (svém účelem) podobných platbách z veřejných prostředků poskytovat. Lze ostatně podotknout, že z hlediska požadavků a standardů veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky by nepochybně větší míra veřejného zájmu měla být směřována právě do oblasti sociálních dávek, za které jejich příjemci neodvážejí poskytovateli žádnou protihodnotu, zatímco v případě platů a odměn spočívá taková protihodnota v odvedené práci. Tato skutečnost však NSS ve vydaném rozhodnutí nebyla žádným způsobem zhodnocena.

Při posuzování povinný subjekt dospěl k závěru, že míra omezení ochrany soukromí by měla přibližně odpovídat společenskému významu zastávané funkce. Povinný subjekt

je tohoto názoru, že je dán veřejný zájem na poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků, kterými jsou vrcholní představitelé povinných subjektů, jež jsou zároveň reprezentanty veřejné moci; v tomto případě zpravidla převáží veřejný zájem nad ochranou soukromí konkrétní osoby. Takovou kategorií příjemců veřejných prostředků však dotčené osoby dle názoru povinného subjektu nejsou.

V dané věci je potřeba dále po věcné stránce uvést, že samotné poskytnutí požadovaných informací, resp. obdobných informací týkajících se platové oblasti obecně, nemá bez dalších konsekvencí žádnou vypovídající hodnotu. Žadatel, a v obecné rovině žadatelé o obdobné informace, požaduje sdělení výše platu, odměny, apod., nicméně bez znalosti kvantity a kvality práce toho kterého konkrétního zaměstnance se jedná o informaci neúplnou, která by ve svém důsledku mohla vést k učinění nesprávných, případně zavádějících závěrů žadatele.

Po provedeném testu proporcionality dospěl povinný subjekt k závěru, že v daném případě zájem na ochraně soukromí jednotlivců a ochraně jejich majetkových poměrů převažuje nad zájmem veřejnosti na zjištění osobních a majetkových poměrů dotčených osob, které jsou placeny z veřejných prostředků, a proto je nutné dát přednost právu na ochranu soukromí dle čl. 10 Listiny základních práv a svobod před právem na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

Povinný subjekt dále uvádí, že stávající právní úprava postavení vedoucích zaměstnanců ve veřejné správě je úpravou pracovněprávní, přičemž pracovní právo je řazeno do soukromoprávních odvětví práva. Především je tato oblast upravena zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“) a zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků, ve znění pozdějších předpisů. Tyto právní předpisy stanoví pro zaměstnance zařazených do úřadů, v porovnání s jinými zaměstnanci, určitá omezení spočívající např. v zachovávaní při výkonu práce věrnosti ČR, nepřijímání darů nebo jiných výhod, zdržení se jednání vedoucího ke střetu zájmů atd. Povinnost poskytovat informace třetím osobám o platu či odměně však k zákonem stanoveným povinnostem rozhodně nepatří, stejně tak jako povinnost strpět eventuální zásah do soukromí tím, že by taková informace o úředníkovi územně samosprávného celku byla jeho zaměstnavatelem poskytnuta třetí osobě.

Nelze pominout právě obecnou povinnost mlčenlivosti vyplývající z ustanovení § 312 odst. 2 zákoníku práce, ze kterého vyplývá, kdo do osobního spisu může nahlížet. Zaměstnavatel musí dbát na obecné zásady mlčenlivosti, které souvisí se zpracováním osobních údajů v osobních spisech zaměstnanců. Při takovém zpracování je zaměstnavatel zpracovatelem takových osobních údajů podle ustanovení § 15 zákona o ochraně osobních údajů. Toto ustanovení stanoví, že zaměstnanci správce nebo zpracovatele, jiné fyzické osoby, které zpracovávají osobní údaje na základě smlouvy se správcem nebo zpracovatelem, a další osoby, které v rámci plnění zákonem stanovených oprávnění a povinností přicházejí do styku s osobními údaji u správce nebo zpracovatele, jsou povinni zachovávat mlčenlivost o osobních údajích a o bezpečnostních opatřeních, jejichž zveřejnění by ohrozilo zabezpečení osobních údajů. Povinnost mlčenlivosti trvá i po skončení zaměstnání nebo příslušných prací. Za porušení mlčenlivosti stanovené zákonem na ochranu osobních údajů lze uložit i pokutu. V tomto případě na této skutečnosti nic nemění ani ustanovení § 19 InfZ, které stanoví, že umožnění přístupu k informacím nebo poskytnutí informací za podmínek a způsobem stanovených tímto zákonem není porušení povinnosti zachovávat mlčenlivost uložené zvláštními zákony, protože údaj o výši platu a odměn vyplacených územně samosprávným celkem jsou osobním údajem podle ustanovení § 4 písm. a) zákona na ochranu osobních údajů. Informace o výši odměn bez souhlasu dotčených osob není možné poskytnout ani podle ustanovení § 8b InfZ. Opačný výklad

by byl dle názoru povinného subjektu v rozporu s Listinou základních práv a svobod i zákonem na ochranu osobních údajů.

Povinný subjekt dále poukazuje s odkazem na výše uvedené rozhodnutí NSS, že se jedná o rozhodnutí v dané konkrétní záležitosti, které působí na účastníky daného řízení, nikoli erga omnes. Právní řád ČR nepojímá, na rozdíl od common-law systému, judikaturu soudů coby jeden z pramenů práva. Výše uvedený judikát tak nelze stavět na roven zákona či jej dokonce zákonu nadřazovat, když právní účinky z něj plynoucí se vztahují toliko na účastníky daného řízení. Opačný závěr by navíc zásadně snižoval hodnotu provádění tzv. testu proporcionality.

V dané věci je velice podstatné taktéž zohlednit tu skutečnost, že rozhodnutí NSS se vztahuje ke zcela jinému a konkrétnímu případu. V judikovaném případě se jedná o žádost poskytnutí informace o výši odměny konkrétní osoby, která se jevila jako podezřelá z korupčního jednání. NSS ve svém rozhodnutí dovodil objektivní smysl a účel vyplývající z ustanovení § 8b InfZ. Je jím v první řadě kontrola veřejné moci prostřednictvím možnosti získat informace o nejrůznějších okolnostech jejího fungování v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky. NSS přímo ve svém rozhodnutí uvádí, že hlavní smysl a účel ustanovení § 8b InfZ je tedy dát procesní prostředek k tomu, aby se každý jednotlivec mohl v míře, v jaké se pro to rozhodne, podílet na kontrole hospodaření veřejné moci tím, že se informuje, jakým způsobem vynakládá veřejná moc prostředky v oblasti, která tazatele zajímá. Za pomoci tohoto institutu se na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizených od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů. Dalším účelem je, že zjištění získaná prostřednictvím zákona o svobodném přístupu k informacím mohou sloužit k účinné sebereflexi veřejné moci. Naznačují-li tato zjištění, že veřejná moc hospodařila způsobem, který je nezákonný, ne hospodárný, nemravný, nerozumný či v jiných ohledech nepatřičný, může to vyvolat reakci veřejnosti či příslušných orgánů a v důsledku toho i patřičnou korekci v chování veřejné moci. Povinný subjekt je přesvědčen, že pokud by se rozsudek NSS aplikoval na všechny případy žádostí o platy či odměny zaměstnanců, kteří jsou odměňováni z veřejných zdrojů, pak by údaje o platech a odměnách musela rovněž poskytovat státní zdravotnická zařízení, organizace ve státním školství, státní bezpečnostní složky apod., neboť zaměstnanci všech těchto subjektů jsou z veřejných zdrojů placeni. V důsledku by to znamenalo, že by kdykoli na požádání byly k dispozici údaje mnoha tisíců osob, což, jak povinný subjekt předpokládá, nebylo úmyslem zákona č. 106/1999 Sb.

Povinný subjekt tedy po provedení výše popsaného testu proporcionality (někdy nazývaného též jako testu veřejného zájmu) dospěl k závěru, že poskytnutí požadovaných informací týkajících se vyplacených odměn v měsíci červnu 2015 jednotlivým vedoucím odborů Magistrátu nemá explicitní oporu v platném právním řádu. Při posuzování konkrétního práva na poskytnutí informace a práva na ochranu soukromí pak povinný subjekt musel upřednostnit právo na ochranu soukromí, coby základního pilíře demokratického právního státu, deklarovaného již v ústavně právní rovině.

Povinný subjekt závěrem upozorňuje na skutečnost (aniž by tato skutečnost měla vliv na jeho rozhodnutí), že není jakýmkoli způsobem zaručeno, jak by bylo s požadovanými informacemi dále naloženo, přičemž vyvstává obava, že by poskytnuté informace mohly být následně zveřejněny široké veřejnosti, neboť InfZ explicitně neuvádí, jak smí či nesmí žadatel s poskytnutou informací dále nakládat.“

Žadatel pak dopisem ze dne 3. 3. 2016 dodaným do datové schránky povinného subjektu dne 3. 3. 2016 podal odvolání proti rozhodnutí ze dne 19. 2. 2016.

Žadatel v odvolání jako odvolací důvody uvedl, cit.:

*„Povinný subjekt sám v rozhodnutí odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, a uvádí, že se s jeho závěry neztotožňuje. Dle mého názoru se v tomto rozsudku Nejvyšší správní soud přesvědčivým a vyčerpávajícím způsobem vypořádal s problematikou, kterou povinný subjekt v rozhodnutí nastiňuje, z tohoto důvodu na tento rozsudek v plném rozsahu odkazují.*

*I kdyby uspěla argumentace povinného subjektu o tom, že je před poskytnutím informací potřeba provést test proporcionality, měla by jeho výsledkem být preference práva na svobodný přístup k informacím. Z dokumentu dostupného na adrese [http://www.usti-nad-labem.cz/files/zadostil06/inf\\_kt\\_63976\\_2015.pdf](http://www.usti-nad-labem.cz/files/zadostil06/inf_kt_63976_2015.pdf) plyne, že těsně po změně vedení města obdrželo 12 vedoucích odborů odměny v celkové výši téměř půl milionu korun, ovšem vedoucí č. 13 a č. 14 neobdrželi odměnu žádnou. Toto zakládá podezření, že motivací pro udělení odměn bylo ocenění loajality vedoucích odborů ke staronovému vedení města a potrestání těch, kteří při výkonu svého zaměstnání nepostupovali dle pokynů politiků.*

*Povinný subjekt dále tvrdí, že by z poskytnutí informací mohlo vést k učinění „nesprávných, případně zavádějících závěrů“. Nic nebrání povinnému subjektu poskytnout informace i nad rámec těch, které jsem žádal, nicméně se jeví, že celková argumentace povinného subjektu spíše než k ochraně práva směřuje k účelovému krytí korupce, kterou poskytnutí těchto odměn dle zveřejněných materiálů bylo. Pokud má povinný subjekt skutečně takové obavy o nesprávnou interpretaci poskytnutých informací, měl by si především uvědomit, k jaké interpretaci vedou již zveřejněné anonymizované údaje o odměnách.“*

Povinný subjekt ve svém stanovisku k odvolání žadatele mimo jiné uvedl, cit.:

*„Se závěry, které žadatel dovozuje, povinný subjekt zásadně nesouhlasí. Odměny zaměstnancům MmÚ města bývají obvykle již několik let po sobě vypláceny v případě dostatečného množství finančních prostředků v měsíci červnu v souladu s interní směrnicí MmÚ a časová shoda se změnou ve vedení města je čistě náhodná. Obvinění povinného subjektu z korupce považuje povinný subjekt za fabulaci žadatele, kterou striktně odmítá.*

*Žadateli byla požadovaná informace poskytnuta v tzv. anonymizované podobě. Tuto podobu žadatel svým odvoláním zpochybňuje, nicméně povinný subjekt na svém odůvodnění v rozhodnutí o částečném odmítnutí žádosti p. Blažeje ze dne 5. 2. 2016 trvá.“*

### III.

Odvolací správní orgán umožnil všem dotčeným osobám seznámit se s podklady rozhodnutí. Žádná z dotčených osob se k věci nevyjádřila. V rámci odvolacího řízení nevyplynuly pro řízení žádné nové skutečnosti, jež by bylo třeba zohlednit v rozhodnutí odvolacího správního orgánu.

#### IV.

Odvolací správní orgán je ve svém postupu vázán ustanovením § 89 správního řádu. V odvolacím řízení odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem.

V dané věci je dán veřejný zájem a to ochrana ústavního práva na informace (viz článek 17 Listiny základních práv a svobod, publikováno pod číslem 2 v roce 1993 ve Sbírce zákonů).

Odvolací správní orgán proto v odvolacím řízení přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které mu předcházelo ve výše uvedeném rozsahu a konstatuje, že rozhodnutí povinného subjektu je přezkoumatelné.

Odvolací správní orgán konstatuje, že se povinný subjekt neztotožnil se závěry Rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu presentovanými v odůvodnění rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012 ze dne 22. 10. 2014.

Mezi účastníky řízení i povinným subjektem není sporu o tom, že ve vztahu k poskytování informací o platech a odměnách bylo dne 22. října 2014 rozhodnuto rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu „sjednocujícím“ soudním rozhodnutím (rozsudek č. j. 8 As 55/2012-62; též označovaný jako „platový rozsudek“). V tomto rozhodnutí se Nejvyšší správní soud vyjádřil k otázce, zda a pokud ano v jakém rozsahu má žadatel o poskytnutí informací nárok na získání informace o výši platu (mzdy, odměny) pracovníka povinného subjektu, resp. v jakém rozsahu lze ustanovení § 8b InfZ chápat jako zákonnou licenci pro poskytnutí tohoto osobního údaje i bez souhlasu jeho subjektu. Nejvyšší správní soud se vyjádřil též k některým procesním aspektům poskytování těchto informací.

Odvolací správní orgán považuje za nezbytné, aby na tomto místě nejdříve citoval relevantní části odůvodnění zmíněného rozsudku (bez čísel odstavců):

*„Znamená to tedy, že bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech zaměstnanců vykazujících zejména některý z následujících rysů:*

- zaměstnanců v řídicích pozicích povinného subjektu, tedy všech takových zaměstnanců, kteří řídí nebo metodicky vedou jiné zaměstnance či řídí nebo metodicky vedou činnost subjektů podřízených povinnému subjektu, podléhajících jeho dohledu, jím spravovaných nebo jím fakticky ovládaných,*
- zaměstnanců podílejících se na výkonu vrchnostenských oprávnění povinného subjektu, má-li povinný subjekt taková oprávnění (např. rozhodujících o právech či povinnostech osob, provádějících dohledovou, inspekční či kontrolní činnost, autorizované měření, zkušební činnost, metodické vedení apod.), nebo zaměstnanců, kteří, ač se sami na vlastní vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit (např. připravují podklady k rozhodování či koncepty rozhodnutí, zajišťují oběh dokumentů, zabezpečují provádění vrchnostenských činností po technické stránce nebo vykonávají jiné obdobné záležitosti v souvislosti s nimi),*
- zaměstnanců organizujících či provádějících činnosti, jež jsou úkolem povinného subjektu, ať již jde o činnosti povahy vrchnostenské anebo jiné, anebo k takovýmto činnostem poskytujících významné podpůrné či doprovodné služby (např. analýzy, plánování,*

informační servis, zajištění vhodného technického a organizačního zázemí, logistika, informační technologie, provoz budov a jiných zařízení povinného subjektu),

- zaměstnanců majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost povinného subjektu (např. poradci, osobní asistenti osob v řídicích nebo jiných důležitých pozicích, osoby s nikoli nevýznamným faktickým vlivem na tok informací uvnitř povinného subjektu či na jeho komunikaci navenek),
- zaměstnanců, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu či jím řízených, jeho dohledu podléhajících, jím spravovaných či jinak ovlivňovaných osob.

Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, jsou-li placeny z veřejných prostředků, tak mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), a to samozřejmě jen za předpokladu, že nenaplní některý z výše naznačených rysů.

Účelem druhé z podmínek je zajistit, že i v případech, kdy by za běžných podmínek informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků nebylo proporcionální poskytnout, se taková informace poskytne, jsou-li v daném případě konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na plat zaměstnance jsou vynakládány neehospodárně. Takové pochybnosti se mohou opírat o pestrý věnec skutkových důvodů, které lze jen stěží předem abstraktně charakterizovat. Toliko namátkou je možno poukázat například na situace, kdy existuje podezření, že plat je vyplácen za práci, která není ve skutečnosti vykonávána nebo je vykonávána v podstatně menší míře, než by to za normálních okolností odpovídalo dané pracovní pozici, či že vyplácený plat z nejasných důvodů podstatně vybočuje z platových poměrů obvyklých pro danou pracovní pozici.

(...)

Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky (ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 in fine.

Z toho mimo jiné plyne i okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informace jedná – je jím především žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení), mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případné vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho

*eventuálně důsledky pro svůj další postup. Komunikace mezi povinným subjektem a dotyčnou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).“*

Základem napadeného rozhodnutí je odmítnutí právního názoru vysloveného Nejvyšším správním soudem ve věci výkladu § 8b InfZ ve vazbě na poskytování informací o platech a odměnách pracovníků (zaměstnanců) povinných subjektů. Povinný subjekt argumentuje tím, že v České republice jsou soudní rozhodnutí správních soudů závazná jen *inter partes*, takže v jiných skutkově obdobných věcech si mohou aplikující správní orgány učinit na věc vlastní, judikatuře zcela odporující stanovisko.

Tento názor odvolací správní orgán nesdílí.

S povinným subjektem lze samozřejmě souhlasit v tom, že judikatura správních soudů není obecně závazná. Lze s ním do jisté míry souhlasit i v tom, že není-li judikatura dosud ustálena na jednotném výkladovém stanovisku, resp. existuje-li více vzájemně si odporujících soudních rozhodnutí, je namístě, aby aplikující správní orgán na základě přesvědčivé a řádně odůvodněné úvahy dospěl k závěru odlišnému od (některých) soudních rozhodnutí. Samozřejmě součástí takového postupu je ovšem náležité *vysvětlení*, z jakého důvodu správní orgán odmítá dosud neustálenou judikaturu, resp. z jakého důvodu se přiklonil k jednomu ze soudy zastávaných řešení. Přirozeným korektivem této „aplikační aktivity“ správních orgánů je činnost jejich nadřízených orgánů v odvolacích řízeních, v nichž mohou vyslovit pro podřízené správní orgány závazný právní názor, a dále činnost samotných správních soudů, směřující k postupnému ustálení rozhodovací praxe. Odvolací orgán v této souvislosti odkazuje na podmínky, za nichž se může odchýlit od judikatury správní soud a které byly shrnuty Nejvyšším správním soudem např. 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. Zář 2006, sp. zn. II. ÚS 566/05.

Odlišné postavení a povinnosti plynou pro orgány veřejné správy v okamžiku, kdy o určité právní otázce existuje jednotná ustálená judikatura, případně kdy dojde postupem předvídaným soudním řádem správním ke sjednocení dosud rozdílné soudní praxe. Veřejná správa, která je z tohoto hlediska *podřízena* soudní moci, je ve své rozhodovací praxi povinna respektovat sjednocenou správní judikaturu, byť by aplikující správní úředníci považovali soudní interpretaci za nevhodnou, špatnou nebo s ní z různých subjektivních důvodů nesouhlasili. Podle názoru odvolacího orgánu je respekt výkonné moci k moci soudní jedním z klíčových znaků právního státu a míra tohoto respektu (schopnosti akceptovat právní názor soudů i proti vlastnímu subjektivnímu přesvědčení) je pak podstatným indikátorem úrovně veřejné správy v České republice.

Požadavek na respektování právních názorů soudů správními orgány je ostatně odvoditelný 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*. Správní orgán je přitom nepochybně povinen zohlednit nejen svou vlastní rozhodovací praxi, ale též rozhodovací praxi správních soudů (zejména Nejvyššího správního soudu) ve skutkově obdobných věcech.

V posuzované věci je možné otázku poskytování informací o výši platu a odměny zaměstnanců povinných subjektů považovat za otázku, která je již v judikatuře správních soudů sjednocena.

Odvolací správní orgán proto na shora citované závěry rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu odkazuje s tím, že dotčené osoby, o nichž byla informace požadována, jsou nepochybně osobami splňujícími kritéria Nejvyššího správního soudu pro „nepodmíněné“ poskytnutí požadovaných informací.

K závěrům Nejvyššího správního soudu pak odvolací správní orgán s ohledem na argumentaci povinného subjektu v napadeném rozhodnutí i na vyjádření dotčených osob dále uvádí, že za příjemce veřejných prostředků lze považovat zaměstnance povinného subjektu a že za veřejné prostředky lze označit i plat či odměnu, již adekvátně odůvodnil Nejvyšší správní soud v platovém rozsudku, na který proto odvolací orgán přímo odkazuje, zejména pak na jeho bod 48 (rozsudek je též dostupný podle spisové značky na <http://www.nssoud.cz>).

Ze shora uvedených důvodů (tedy zejména nezohlednění rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu spočívající ve vypořádání se s aplikací § 8b InfZ) je odvoláním napadené rozhodnutí nezákonné a odvolací správní orgán proto přistoupil k jeho zrušení a vrácení věci zpět povinnému subjektu k novému projednání, jak stanoví § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí není přípustné odvolání.

- otisk úředního razítka -

Ing. Luboš Trojna  
vedoucí odboru kancelář hejtmana  
(podepsáno elektronicky)

## ROZDĚLOVNÍK

1. Prvopis rozhodnutí bude po nabytí právní moci a vyznačení doložky právní moci zaslán spolu se správním spisem povinnému subjektu Magistrát města Ústí nad Labem, Velká Hradební 2336/8 401 00 Ústí nad Labem

2. Stejnopis rozhodnutí bude zaslán datovou schránkou ID DS: vt8bhx2 povinnému subjektu

3. Stejnopis rozhodnutí zůstane součástí kopie spisu uložené u odvolacího orgánu

4. Stejnopisy rozhodnutí budou zaslány účastníkům řízení na adresy uvedené ve správním spise:

- Žadatel – Lukáš Blažej, SNP 39, 400 11 Ústí nad Labem, ID DS: ihuw937
- Dotčené osoby – Mgr. Romana Habrová, Ing. Dalibor Dařílek, Bc. Kateřina Bejčková, PhD., Ing. Galina Pecková, JUDr. Jana Sokolová, Ing. Vlastimil Hudeček, Ing. Eva Šartnerová, Ing. Simona Heymerová, Ing. Rudolf Jakubec, Ing. Zdeněk Janík, PhD. Vladimír Kaiser, Ing. Ivana Šťastná