



Městská část Praha 20

Úřad městské části Praha 20

Tajemník úřadu

Jívanská 647, 193 00 Praha-Horní Počernice, tel: 271 071 682, fax: 281 920 093

Paní

Vaše značka:

Naše značka:
MCP20 016917/2020/TAJ

Vyřizuje:
Ing. Monika Brzkovská

V Praze dne
18.08.2020

Věc: Žádost o poskytnutí informace ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb.

Městská část Praha 20, Úřad městské části Praha 20, jako povinný subjekt ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), rozhodla podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ o žádosti paní poskytnutí informací dle InfZ, doručené povinnému subjektu dne 3.8.2020 vedené pod spis. zn. MCP20 016917/2020/TAJ,

takto:

Žádost o poskytnutí informace, týkající se sdělení výše odměn vedoucích odborů úřadu, se podle ustanovení § 15 InfZ odmítá.

Odůvodnění

Povinný subjekt obdržel dne 3. 8. 2020 Žádost o poskytnutí informací dle InfZ, a to (dále jen „žadatel“), ve které žádala následující:

Žádám o poskytnutí informace ve věci výše odměn vedoucích odborů úřadu

1. Dle jednotlivých odborů
2. 2. pololetí 2018
3. 1. pololetí 2019
4. 2. pololetí 2019
5. 1. pololetí 2020

Tuto informaci žádám zaslat v zákonné lhůtě 15 dní do datové schránky 5tjgkq

I.

V ustanovení § 2 odst. 1. zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v platném znění, je stanoveno, že státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce, jsou povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti.

Zaměstnanci orgánů státní správy i územních samosprávných celků jsou vůči svému zaměstnavateli v pracovněprávním, tj. soukromoprávním vztahu, jenž v sobě nese některé znaky veřejnoprávnosti, jak budou dále zmíněny, což však nemění jeho soukromoprávní základ.

Poměry obecních úředníků se konkrétně řídí zákonem č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. V obou zmíněných předpisech jsou, jako další projev shora zmíněné „veřejnoprávnosti“, úředníkům ukládány, v porovnání s jinými zaměstnanci, některé speciální povinnosti, resp. omezení (např. zdržet se jednání vedoucího ke střetu zájmů atd.).

Bank. spojení: Komerční banka a.s. **č. ú.:** 107-6787610247/0100
IČO: 00240192 **DIČ:** CZ00240192
Datová schránka: seibq29 **Telefon:** 271 071 611

Web: www.pocernice.cz
Email: urad@pocernice.cz
Fax: 281 920 093

Povinnost poskytovat informace třetím osobám o platu či odměně do katalogu obecně založených zákonných povinností nenáleží, stejně, jako povinnost strpět event. zásah do soukromí tím, že by taková informace o úředníkovi veřejné správy byla poskytnuta třetí osobě jeho zaměstnavatelem.

Z pohledu zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů jsou tzv. povinnými subjekty, které jsou povinny poskytovat informace ze své působnosti, resp. o své činnosti, dle výše uvedeného orgány státu, územní samosprávné celky a jejich orgány, a veřejné instituce. Povinný subjekt sděluje, že pokud níže v textu „hovoří“ o platu, vztahuje se toto i na pojem „odměna“ či „odměny“.

Co se týče oblasti informací, nutno zmínit, že směrem k naplnění požadavku transparentnosti, resp. otevřenosti, úředníky stihá mimo jiné povinnost poskytovat informace podle citovaného zákona. Jde však vždy a zásadně, jak již uvedeno, o informace vypovídající o činnosti, resp. vztahující se k působnosti povinného subjektu, což je ostatně účelem založení informační povinnosti povinného subjektu; naopak jím obecně není zpřístupňovat informace ze soukromí úředníka.

V tomto ohledu dokáže zákonodárce zcela pregnantně vymezit, jaké informace týkající se jednotlivého úředníka je při výkonu své úřední činnosti úředník povinen straně, se kterou jedná, resp. jejíž věc řeší, poskytnout. Jde o jméno, příjmení, služební označení a ve kterém organizačním útvaru služebního úřadu je zařazen. Některé z těchto povinností jsou stanoveny tzv. oprávněným úředním osobám v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších změn a doplnění.

Informační povinnost obsahuje rovněž zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů, který ukládá veřejným funkcionářům, jejichž přesný výčet je stanoven v § 2 odst. 1 až 2 zákona, a do nějž spadají některé kategorie či skupiny úředníků, publikovat přesně stanovené kategorie údajů, především těch, které souvisejí s jejich majetkovými poměry, nikoliv však informace o platu a odměně.

Jde tu tedy o relativně jasný rámec omezení, povinností a výjimek, které plynou z postavení úředníků, jakožto personifikovaných vykonavatelů veřejné moci, při respektování vyváženosti jejich ústavního práva na soukromí.

Povinnost úředníků sdělovat, resp. strpět sdělení údajů o svém platu a odměně ze strany zaměstnavatele (z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím tzv. povinné osoby) třetím osobám tedy stanovena není.

K výchozím principům zákona o ochraně osobních údajů náleží zásada minimalizace, resp. nezbytné nutnosti rozsahu zpracování osobních údajů a princip souhlasu subjektu údajů se zpracováním.

Jak bylo zmíněno, lze bez souhlasu úředníků poskytovat údaje, které se týkají jejich veřejné anebo úřední činnosti a o jejich funkčním nebo pracovním zařazení.

Je proto otázkou, zda lze podřadit plat či odměnu, poskytnutý povinným subjektem, pod pojem úřední činnost. Vycházíme-li ze základu regulace vztahu mezi zaměstnancem a zaměstnavatelem, jednoznačně platí, že jde o pracovněprávní, tedy soukromoprávní poměr, a z toho pohledu jistě nelze řadit výši platu mezi informace, které představují úřední činnost.

Obecnou informaci o výši platu poskytuje zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech, ve znění pozdějších předpisů, který je proveden vládním nařízením č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétní výše platu, která je obsažena v pracovní smlouvě, ovšem reflektuje, resp. implicitně obsahuje takové informace, které zcela nepochybně představují osobní údaje (např. o čerpání mateřské dovolené, dosaženém stupni vzdělání, osobní péči o osobu závislou na péči jiné osoby). Pro každého zaměstnance je plat stanoven na základě kritérií obsažených v uvedených předpisech individuálně; uvedené údaje nejsou, na rozdíl od kritérií uvedených obecně v právních předpisech, zveřejněné a jako takové tedy nejsou zpracovatelné bez souhlasu subjektu údajů ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů, jako informace oprávněně zveřejněné. Na tom nic nemění fakt, že ke zpracování osobních údajů vůbec pro svoje legitimní potřeby zaměstnavatel nepotřebuje souhlas zaměstnance.

K povinnostem povinných subjektů pak, v souvislosti s uplatněním práva na informace, náleží poskytnout údaje o tom, jaký objem finančních prostředků dostávají na platy a jak je vynakládají, případně i s uvedením platových tříd. Princip proporcionality ovšem vyžaduje, aby se tak dělo za minimalizace zásahu do práva na ochranu soukromí, a tedy v anonymizované podobě, bez uvedení jména a příjmení, resp. dalších identifikačních údajů. Výluka z informační povinnosti se však nevztahuje na mimořádné odměny, je-li požadována celková částka se sdělením důvodů, proč byly poskytnuty. Důvodem je zejména skutečnost, že jde o rozhodovací činnost povinného subjektu, kde částky odměn nejsou nárokové a nejsou stanoveny právním předpisem, a naopak jsou určovány v rámci diskrece povinného subjektu. Obdobné by bylo zřejmě na místě uvažovat také ve vztahu k nenárokovému osobnímu příplatku, resp. ohodnocení.

II.

Podle § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím má povinný subjekt poskytnout základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, přičemž zákon v tomto směru určuje tzv. základní osobní údaje, jimiž se rozumí jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků.

Není zcela jednoznačné, co se rozumí pojmem veřejné prostředky.

Nejvyšší správní soud musel tedy uvedenou mezeru vyplnit, a použil k tomu per *analogiam* vymezení v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů, který veřejné prostředky definuje jako veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu, státní příspěvkové organizaci, státnímu fondu, územnímu samosprávnému celku, městské části hlavního města Prahy, příspěvkové organizaci územního samosprávného celku, příspěvkové organizaci městské části hlavního města Prahy nebo jiné právnické osobě zřízené k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnické osobě zřízené na základě zvláštního právního předpisu, která hospodaří s veřejnými prostředky.

Tím vzniká otázka, zda je tomu tak i v daném případě. Podle § 1 odst. 1 zákona o finanční kontrole se tento zákon vztahuje na uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy.

Nejvyšší správní soud v různých souvislostech judikoval tak, že v řadě případů obsah jednoho pojmu může mít zcela jiný význam, a to podle jeho smyslu a účelu. Je potom nepřipustné pojmy definované pro účely jednoho zákona užít při výkladu v jiném právním předpise, nepřipouští-li tento předpis možnost užití analogie legis, resp. analogie iuris.

Mechanické použití termínů, zařazených v rozdílných zákonných předpisech, upravujících s rozdílným účelem rozdílné problematiky, přípustné není. Tak je tomu také v případě platů úředníků orgánů veřejné správy, protože se jedná o dvě zcela odlišné situace: na jedné straně jde o kontrolu s nakládáním s prostředky, které mají být použity k výplatě osobám vykonávajícím v rámci soukromoprávní úpravy určité činnosti, byť pro stát či územní samosprávný celek, a na druhé straně o situaci, kdy je disponováno s finančními prostředky pro účely, které jsou pojmově veřejnoprávní, a na nichž může mít veřejnost nezpochybnitelný zájem.

Zákon o střetu zájmů v § 11 výslovně vylučuje oznamovací povinnost, pokud jde o plat a odměnu, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zákona č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech, spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců, ve znění pozdějších předpisů. Jestliže tedy u skupiny veřejných činitelů, na kontrole jejichž majetkových poměrů je mimořádný zájem, se preferuje ochrana soukromí, proč by tomu tak nemělo být vůbec, tedy zejména u osob zaměstnanců, resp. úředníků veřejné správy v pozicích méně exponovaných, což odůvodňuje nižší či méně intenzivní rozsah veřejné kontroly v této věci.

III.

Požaduje-li tedy žadatel informaci o výši platu nebo poskytnuté odměny, žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní osoby. Povinný subjekt může poskytnout uvedenou informaci teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při zohlednění konkrétních souvislostí daného případu.

Povinný subjekt je s ohledem na výše uvedené toho názoru, že se žadatelem požadovaná informace vůbec nevztahuje k jeho působnosti. Je-li žadatel jiného názoru případně, bude-li v případě podání odvolání žadatelem odvolací orgán jiného názoru, provedl povinný subjekt test proporcionality.

Povinný subjekt provedl test proporcionality.

Jako první kritérium prověřil povinný subjekt kritérium vhodnosti (způsobilosti), tedy odpověď na otázku, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl, tj. kontrolu ze strany veřejnosti nad hospodařením s veřejnými prostředky, respektive zda přijaté omezující opatření bude k dosažení tohoto cíle způsobilé. Povinný subjekt dospěl v rámci svého uvážení k závěru, že v tomto případě kontrole veřejnosti nad hospodařením s veřejnými prostředky není nijak bráněno, neboť samotné odměňování zaměstnanců ve veřejné správě není zcela volné, ale naopak je upraveno a regulováno jednotlivými právními předpisy, a to zákonem č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků, a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o úřednících ÚSC“), zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce (dále jen „zákoník práce“), a dále především nařízením vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, které určuje kvalifikační a jiné předpoklady zaměstnance, nutné pro zařazení do příslušné platové třídy, a ve svých přílohách v konkrétních částkách specifikuje tarify podle platových stupňů a platových tříd, a nařízením vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě, které stanoví zařazení prací ve veřejných službách a správě do platových tříd zaměstnanců, jimž je za práci poskytován plat. Zaměstnavatel tedy nemůže tyto zaměstnance odměňovat podle svého uvážení, ale pouze v mezích výše uvedených právních předpisů.

Druhým posuzovaným kritériem je kritérium potřebnosti (nutnosti), kdy je nezbytné porovnat legislativní prostředek omezující základní právo či svobodu s jinými opatřeními, které by umožnily dosáhnout stejného cíle. Potřebnost přezkoumávaného prostředku lze popsat tak, že právě a jenom použitý a přezkoumávaný prostředek vyvolá ony nejmenší následky v podobě zásahu do základního práva. V rámci kritéria potřebnosti lze opět odkázat na možnost seznámit se s právními předpisy, upravujícími odměňování zaměstnance ve veřejné správě, kde jsou, na rozdíl od naprosto volného uvážení v rámci soukromého sektoru, platy pevně stanoveny, stejně jako na výše uvedenou další argumentaci v rámci kritéria vhodnosti. Potřebnost proto není dána v případě, kdy téhož výsledku lze dosáhnout za použití takového prostředku, který představuje mírnější zásah do sféry chráněné základním právem, což bylo v daném případě naplněno.

V rámci posledního stupně tzv. „kvalifikačního síta“ testu proporcionality, tedy kritéria proporcionality v užším smyslu (porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv) povinný subjekt uvádí, že jakákoli legitimita obecného požadavku informovanosti veřejnosti o činnosti povinných subjektů (jak NSS uvádí ve svém rozhodnutí „slunečního svitu informovanosti“) nemůže obhájit natolik zásadní zásah do soukromí dotčené osoby (tedy obecně všech

pracovníků, jejichž platy jsou poskytovány z veřejných prostředků a jejichž komplexní majetkové poměry se takto stávají veřejnou informací), jakým by neomezené zpřístupnění o platu a odměnách vedoucího Odboru výstavby a územního rozvoje ÚMČ Praha 20 tak, jak je žadatelem požadováno v žádosti, bezpochyby bylo. Proporcionalita v užším smyslu, často také označována jako spravedlivá únosnost, je vlastně jakýmsi nastavení relace mezi dvěma veličinami - účelem a prostředkem. Vztaheno v rovině základního práva tento závěr neznámá nic jiného než skutečnost, že oběť přinesená v podobě omezení či zásahu do základního práva se nesmí dostat do nepoměru s užitekem, který byl omezením základního práva dosažen ve prospěch veřejnosti. Z pohledu nositele základního práva, tedy v tomto případě dotčené osoby zaměstnance, jde prakticky o skutečnost, že zkoumané opatření nezatěžuje nositele základního práva nadměrně, respektive zatížení není pro takovou osobu neúnosné. NSS v rámci hodnocení kritéria přiměřenosti v užším smyslu v rozhodnutí NSS jako jediný příklad uvádí závist ostatních osob: zveřejnění informace o platu však může mít charakter zcela opačný, tedy osobu, o které je taková informace poskytnuta, poškozovat ve smyslu naopak nízkého platu či nízké odměny pro daný měsíc.

Povinný subjekt rovněž uvádí, že i ve světle nálezu ústavního soudu ze dne 17.10.2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16-4 není možné poskytovat informace o platech zaměstnanců povinných subjektů automaticky a že povinný subjekt může odmítnout poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky:

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
- c) žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti
- d) informace existuje a je dostupná.

IV.

Podle ustanovení § 8a InfZ poskytne povinný subjekt informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. V posuzovaném případě je nezpochybnitelné, že údaje o příjmech konkrétní osoby jsou osobními údaji ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů. Tato skutečnost nebyla v minulosti ani rozporována příslušnými soudy. Je zároveň zřejmé, že informace o příjmech jednotlivých osob jsou těmito vnímány jako velmi citlivé (i přes to, že takovýto údaj není taxativně vymezen v § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů). Osoba, které se předmět této žádosti týká, tedy oprávněně očekává, že informace o jeho příjmech bude povinný subjekt, jakožto jeho zaměstnavatel, chránit takovým způsobem, aby se nedostaly do rukou neoprávněné osoby. Konkrétní výše odměny, kterou dotčená osoba obdrží, se stává součástí jejího soukromého majetku a její výše je proto osobním údajem, jehož zveřejnění je třeba podřadit pod režim zákona o ochraně osobních údajů. Na oblast pracovního poměru úředníků územních samosprávních celků dopadá příslušná legislativa, která je soukromoprávní povahy pouze s některými odchylkami ve prospěch veřejného zájmu tak, jak bylo uvedeno výše. Ustanovení § 1 odst. 2 zákona o úřednících ÚSC uvádí, že na pracovní právní vztahy úředníků ÚSC se vztahuje zákoník práce. Jde o soukromoprávní - pracovní právní vztah mezi územním samosprávním celkem jakožto zaměstnavatelem na jedné straně a mezi úředníkem či zaměstnancem na straně druhé. Také případné spory, týkající se pracovních poměrů, řeší obecné soudy, nikoli soudy správní.

Povinný subjekt poukazuje i na fakt, že poskytnutím informací týkající se platu a odměn dotčené osoby by se mohl dostat do pozice poškozeného a následně vymáhat náhradu škody způsobené pokutou udělenou Úřadem pro ochranu osobních údajů, který je k tomuto plně oprávněn. Povinnému subjektu by též reálné mohla hrozit občanskosprávní žaloba na ochranu osobnosti a soukromí, popř. trestněprávní žaloba ze strany dotčené osoby.

V.

Podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ pokud povinný subjekt žádosti, byť i jen zčásti nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti, popřípadě o odmítnutí části žádosti, s výjimkou případů, kdy žádost odloží.

Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem povinný subjekt rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení o odvolání

Proti tomuto rozhodnutí se lze podle § 16 odst. 1 InfZ ve spojení s § 81 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, odvolat k Magistrátu hl. města Prahy prostřednictvím Úřadu městské části Praha 20 do 15 dnů ode dne jeho oznámení.

.....
Ing. Monika Brzkovská
tajemník