

Advokátní kancelář
Hradec Králové

Č.j.: 079/2014/ZUS

V Hradci Králové dne 6.6. 2014.

ROZHODNUTÍ

Základní umělecká škola, Hradec Králové, Habrmanova 130, IČ: 61222356, jako povinný subjekt ve smyslu ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „Zákon“) rozhodlo ve věci žádosti o poskytnutí informace, kterou podal dne 22.5. 2014 xxxxxxxxxx, podle ustanovení § 8a, § 11 odst. 1, písm. a), § 15 odst. 1 a § 20 odst. 4 Zákona ve spojení s příslušnými ustanoveními zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „Správní řád“) a na základě ustanovení § 4, § 5 a § 10 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále jen „Zákon o ochraně osobních údajů“) a ustanovení § 81 a § 86 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „Občanský zákoník“) takto:

- I. Žádosti o poskytnutí informace, kterou u Základní umělecké školy, Hradec Králové, Habrmanova 130, podal xxxxxxxxxxxxxxxx, dne 26.5. 2014 a kterou se domáhá informace o výši platu každého jednotlivého pedagoga Základní umělecké školy, Hradec Králové, Habrmanova 130 poskytnutého v roce 2013, se **vyhovuje částečně** a žadateli se poskytuje informace takto:

*xxxxxxxxxxxxx, obdržela v roce 2013 plat xxxxxxxx Kč hrubého
xxxxxxxxxxxxx, obdržela v roce 2013 plat xxxxxxxxxx Kč hrubého
xxxxxxxxxxxxx, obdržela v roce 2013 plat xxxxxxxxxx Kč hrubého*

- II. Ve zbytku se žádost o poskytnutí informace **odmítá**, neboť informace o platu je osobním údajem zaměstnanců školy, údajem, který spadá do sféry soukromí zaměstnanců a informací, která se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Odůvodnění:

Žadatel podáním ze dne 22.5. 2014 doručeným řediteli Základní umělecké školy, Hradec Králové, Habrmanova 130 Habrmanova dne 26.5. 2014 (dále jen „povinný subjekt“) požádal o poskytnutí informace o tom, jaký plat obdrželi pedagogové školy v roce 2013, a to u každého z nich zvláště.

Podle ustanovení § 8a Zákona 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. Údaj o výši platu je skutečností spadající do sféry soukromí zaměstnance, neboť je zřejmé, že výši tohoto příjmu je determinována životní úroveň zaměstnance a jeho rodiny, jejich majetkové poměry a od toho se odvíjející sociální

vazby. Proto považuje povinný subjekt údaj o konkrétní výši platu konkrétního zaměstnance také za osobní údaj ve smyslu Zákona o ochraně osobních údajů.

Ochrana soukromí je zakotvena v řadě mezinárodních i národních právních předpisů. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod¹ stanoví v čl. 8, že „každý má právo na respektování svého soukromého života“, Všeobecná deklarace lidských práv potom zakotvuje v čl. 12, že „nikdo nesmí být vystaven svévolnému zasahování do soukromého života, do rodiny...“, Listina základních práv a svobod² zaručuje v čl. 7 nedotknutelnost soukromí a v čl. 10 právo na ochranu před zasahováním do soukromého a rodinného života. Tyto ústavní principy jsou potom konkretizovány především v ustanovení § 81 a § 86 a násl. zákona č. 89/12012 Sb., občanský zákoník. Ustanovení § 81 občanského zákoníku stanoví, že je chráněna je osobnost člověka včetně všech jeho přirozených práv, každý je povinen ctít svobodné rozhodnutí člověka žít podle svého; ochrany požívají zejména život a důstojnost člověka, jeho zdraví a právo žít v příznivém životním prostředí, jeho vážnost, čest, soukromí a jeho projevy osobní povahy. Ustanovení § 86 občanského zákoníku stanoví, že nikdo nesmí zasáhnout do soukromí jiného, nemá-li k tomu zákonný důvod; zejména nelze bez svolení člověka narušit jeho soukromé prostory, sledovat jeho soukromý život nebo pořizovat o tom zvukový nebo obrazový záznam, využívat takové či jiné záznamy pořízené o soukromém životě člověka třetí osobou, nebo takové záznamy o jeho soukromém životě šířit; ve stejném rozsahu jsou chráněny i soukromé písemnosti osobní povahy. Právo na ochranu soukromí potom zahrnuje zejména právo fyzické osoby rozhodovat o zpřístupnění soukromých skutečností jiným subjektům³. Pedagogové vyslovili obavu, že poskytnutí této informace bude v důsledku toho značným zásahem do jejího soukromí. Vzhledem k tomu, že většina dotčených zaměstnanců s poskytnutím informací ze svého soukromí nesouhlasí a dále vzhledem k tomu, že obsahem práva na ochranu soukromí je především právo rozhodovat o tom, zda a v jakém rozsahu budou skutečnosti soukromého života zpřístupněny ostatním, má povinný subjekt za to, že nejsou naplněny předpoklady předvídané ustanovením § 8a Zákona pro poskytnutí této informace, a to soulad s právními předpisy upravujícími ochranu soukromí. Tento soulad shledal povinný subjekt pouze u těch pedagogů, kteří vyslovili s poskytnutím informací ze svého soukromí souhlas. Ohledně těchto pedagogů bylo žádosti vyhověno a informace byly poskytnuty ve výroku I. tohoto rozhodnutí. U ostatních pedagogů bylo rozhodnuto o odmítnutí žádosti ve výroku II. tohoto rozhodnutí.

K tomu povinný subjekt uvádí, že ochrana osobních údajů je zaručena dalšími národními i mezinárodními předpisy. Z mezinárodních předpisů lze jmenovat zejména Smlouvu o založení Evropského společenství ve znění Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o založení Evropské unie a Smlouvu o založení Evropského společenství⁴. Čl. 16b odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství stanoví, že „každý má právo na ochranu osobních údajů, které se jej týkají“. V oblasti národního zákonodárství je ochrana osobních údajů obsažena především v zákoně o ochraně osobních údajů. Podle ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů lze osobní údaje zpracovávat pouze se souhlasem subjektu těchto údajů. Podle § 4, písm. e) zákona o ochraně osobních údajů se potom

¹ publikována ve Sbírce zákonů České a Slovenské Federativní republiky pod č. 209/1992 Sb.

² usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

³ Viz obdobně Švestka, Spáčil, Škárová, Hulmák a kol., Občanský zákoník, komentář, nakl. C.H.Beck, 1. vydání, 2008, str. 124, autor komentáře prof. JUDr. Jiří Švestka, Dr.Sc. nebo Viktor Knapp a kol., Občanské právo hmotné, svazek I., nakl. Codex Praha, 2. Vydání, 1997, str. 168

⁴ sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 111/2009 Sb. M. s. o sjednání Lisabonské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství

zpracováním osobních údajů rozumí mimo jiné jejich zpřístupňování a předávání. Vzhledem k tomu, že poskytnutí údaje o výši platu by podle názoru povinného subjektu bylo zpřístupněním či předáním tohoto osobního údaje subjektu odlišnému od oprávněného zpracovatele těchto údajů, bylo by tak možné učinit jen se souhlasem subjektu těchto údajů, v daném případě tedy jen se souhlasem dotčených zaměstnanců. Jak je již výše uvedeno, dotčení zaměstnanci - pedagogové nedali souhlas s poskytnutím požadovaných údajů, ani v tomto případě, proto nejsou naplněny předpoklady ustanovení § 8a Zákona, tedy soulad s právními předpisy upravujícími ochranu osobních údajů. Nemožnost poskytnutí údaje o konkrétní výši platu a jeho složek bez souhlasu subjektu tohoto údaje a contrario vyplývá také z ustanovení § 5 odst. 2, písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, podle kterého lze bez souhlasu subjektu údajů poskytnout osobní údaje o zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají pouze o jeho veřejné anebo úřední činnosti a o jeho funkčním nebo pracovním zařazení. Na údaj o konkrétní výši platu se tato zákonná výjimka nevztahuje.

Vzhledem k tomu, že i právo na informace je právem zaručeným předpisy nejvyšší právní síly⁵, prověřil povinný subjekt vzájemný vztah všech shora uvedených práv testem proporcionality, a to v mezích judikovaných Ústavním soudem České republiky zejména v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/94. Podle uvedeného nálezu je třeba v případě kolize dvou základních práv stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda a za splnění kterých má přednost jiné právo. Ve stejném nálezu Ústavní soud poskytl i návod, jak při testu postupovat, když stanovil několik základních kritérií, která je třeba posuzovat. Je to (i) vhodnost spočívající v tom, zda omezením určitého práva lze dosáhnout sledovaného cíle, tedy ochrany jiného práva, (ii) potřebnost, která se posuzuje porovnáním legislativního prostředku omezujícího základní právo s jinými opatřeními umožňujícími dosáhnout stejného cíle a (iii) porovnání závažnosti práv, která jsou v kolizi.

Posouzení podle kritéria vhodnosti svědčí podle názoru povinného subjektu ve prospěch upřednostnění práva na ochranu soukromí a na ochranu osobních údajů před právem na informace. Podle názoru povinného subjektu nemůže zveřejnění platu a jeho součástí jednoho konkrétního zaměstnance povinného subjektu nijak přispět k naplnění sledovaného cíle, kterým je veřejná kontrola efektivního používání veřejných prostředků. Povinný subjekt v této souvislosti odkazuje i na Nález Ústavního soudu České republiky zn. III. ÚS 156/02 ze dne 18.12.2002. Ústavní soud v něm konstatoval, že „*právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, ..., tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.*“ Žádost o poskytnutí informace o platu konkrétních zaměstnanců nelze hodnotit jinak, než právě jako snahu o uspokojení osobní zvědavosti, nikoliv však jako uplatnění práva na získání informace potřebné ke znalosti dění ve veřejnosti.

Ani posouzení podle posledního kritéria, tedy porovnáním závažnosti práv, nesevďčí ve prospěch upřednostnění práva na informace. Jakkoli je právo veřejnosti na informace o činnosti povinných subjektů legitimní, tato legitimita nikdy nemůže vyvážit natolik zásadní zásah do soukromí zaměstnanců povinných subjektů, jakým je poskytnutí informace o výši platu a jeho součástí⁶.

⁵ zejm. čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

⁶ shodně viz. Adam Furek, Lukáš Rothanzl, Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy, komentář, 2. vydání, nakl. Linde Praha, str. 364, autor komentáře Mgr. Lukáš Rothanzl

Test proporcionality je běžným způsobem pro porovnání vztahu dvou nebo více zaručených práv při jejich střetu i v rozhodovací praxi evropských soudních orgánů. Například Soudní dvůr Evropské unie ve věcech Volker a Markus Schecke Gbr, Hartmut Eifer (spojené věci C-92/09 a C-93/09) na základě testu proporcionality v rozsudku ze dne 9.11.2009 konstatoval, že zveřejnění informace o výši dotace, která může tvořit značnou část příjmů příjemců dotace, by znamenalo zásah do jejich soukromí právě tím, že by poskytla komplexní obraz o jejich majetkových poměrech. Pokud byl takový názor vysloven ohledně dotací poskytovaných na podporu zemědělství, tedy ohledně nástroje, který by měl jinak zcela samozřejmě podléhat veřejné kontrole, tím spíše je třeba jej aplikovat na informace týkající se platu a jeho součástí.

Podle ustanovení § 11 odst. 1, písm. a) Zákona může povinný subjekt omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. Povinný subjekt se nejprve zabýval otázkou, zda stanovení platu, včetně osobního příplatku a udělení odměny lze podřadit mezi vnitřní pokyny či personální předpisy. Povinný subjekt vychází z výkladu učiněného autory komentáře k Zákonu JUDr. Adamem Furkem a Mgr. Lukášem Rozhanzlem⁷, podle kterého patří mezi určující kritéria interní povaha těchto aktů, která se projevuje v osobě vydavatele, jímž bude zpravidla povinný subjekt sám a dále v jejich závaznosti, neboť tyto interní akty jsou závazné pouze pro povinný subjekt a pro osoby jemu podřízené. Autoři dále rozlišují mezi vnitřními pokyny jako individuálními akty řešícími určitou individualizovanou záležitost a personálními předpisy, které považují za akty obecné. Stanovení platu a jeho složek je nepochybně interním aktem závazným pouze pro povinný subjekt a jemu podřízené osoby. Opírá se přitom o personální předpisy, tedy o vnitřní pravidla pro stanovení platu a jeho složek a zároveň má v konkrétním případě, při stanovení platu a jeho složek určitému zaměstnanci, charakter vnitřního pokynu. Povinný subjekt je tedy oprávněn v souladu s ustanovením § 11 odst. 1, písm. a) omezit poskytnutí této informace. Podle ustálené judikatury (např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2.7.2008, č.j. 1 As 44/2008 – 116) i podle odborné literatury (např. komentář k Zákonu uvedený v poznámce pod čarou č. 6), obsahuje ustanovení § 11 odst. 1 tzv. fakultativní zákonný důvod pro odmítnutí žádosti, využití této možnosti je na úvaze povinného subjektu, přičemž tato úvaha nemůže být libovolná, ale musí vycházet z toho, zda v daném případě existuje legitimní zájem na neposkytnutí požadované informace. Tento zájem je v tomto konkrétním případě jednoznačně dán potřebou chránit soukromí dotčených zaměstnanců a potřebou chránit jejich osobní údaje. Jak je uvedeno v tomto rozhodnutí shora, poskytnutí požadované informace by znamenalo značný zásah do soukromí zaměstnanců, kteří s poskytnutím informace nesouhlasili, neboť plat poskytovaný povinným subjektem je jediným zdrojem jejich příjmů. Poskytnutím informace by navíc bylo porušeno i právo těchto zaměstnanců na ochranu osobních údajů.

Povinný subjekt nepřehlédl, že žádost je třeba posuzovat také z hlediska kontroly nakládání s veřejnými prostředky. Podle § 8b Zákona má povinný subjekt poskytnout základní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, samotný pojem veřejných prostředků však není v Zákoně definován ani blíže vysvětlen. Avšak i v případě, že by pojem veřejných prostředků byl vyložen ve smyslu definice tohoto pojmu obsažené v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, z čehož by vyplývalo, že i pedagogové povinného subjektu jsou příjemci veřejných prostředků, přesto by bylo třeba právo na poskytnutí informace dle § 8b Zákona poměřovat testem proporcionality vzhledem ke skutečnosti, že v dané věci dochází zjevně ke střetu ústavně zaručeného práva na svobodný přístup k informacím a ústavně zaručeného práva na ochranu osobních údajů. Ke shodnému závěru dospěl ve své rozhodovací praxi i Nejvyšší

⁷ viz. publikace v poznámce č. 6, str. 407, autor komentáře JUDr. Furek

správní soud (rozsudek z 11.11.2011, sp. zn. 4 As 40/2010). Jak je uvedeno výše v tomto rozhodnutí, na základě testu proporcionality dospěl povinný subjekt k závěru, že veřejný zájem a ústavně zaručené právo na veřejný přístup k informacím nepřevažuje v tomto případě nad základním ústavním právem pedagogů, kteří s poskytnutím informace nesouhlasili, na ochranu jejich osobních údajů.

Na závěr povinný subjekt dodává, že poskytnutí požadované informace posuzoval i na základě výkladu Zákona, zejména ustanovení § 8b, tak, jak byl smysl tohoto ustanovení zdůvodněn v důvodové zprávě k Zákonu, resp. s ohledem na to, že § 8b byl vložen do Zákona na základě poslanecké iniciativy, na základě důvodové zprávy k obdobnému, v té době neschválenému legislativnímu návrhu z roku 2002. V této důvodové zprávě je uvedeno, že zpřístupněny by měly být údaje o osobách, které o přidělení veřejných prostředků žádají z vlastní vůle⁸. Cílem tedy nebylo zpřístupnit údaje o jakýchkoliv příjemcích veřejných prostředků, ale jen o těch, kteří je získávají na základě žádosti. Mezi tyto subjekty zaměstnanci povinných subjektů nepatří.

S ohledem na shora uvedené skutečnosti bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku usnesení.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí je možné podat ve lhůtě 15 dnů od jeho doručení písemné odvolání podáním adresovaným Základní umělecké škole, Hradec Králové, Habrmanova 130. O odvolání bude rozhodovat Magistrát Města Hradec Králové.

S pozdravem

.....
MgA. Petr Fiala
ředitel školy

⁸ sněmovní tisk Poslanecké sněmovny PČR č. 9, IV. volební období, důvodová zpráva, obecná část, k § 8a: „Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo.“