STANOVISKO

k poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se zaměřením na informace o platech a odměnách vyplácených zaměstnancům Finanční správy

Objednatel: Generální finanční ředitelství
se sídlem Praha 1, Lazarská 15/7, PSČ 110 00

Zpracovatel: CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ s.r.o., advokátní kancelář
se sídlem Praha 4, Hvězdova 1716/2b, PSČ 140 00

Datum zpracování: 29. října 2017

OBSAH

1. ÚVOD **3**

2. VÝCHOZÍ SITUACE **4**

3. ANALÝZA A HODNOCENÍ PŘÍSTUPU NSS, ÚOOÚ, MINISTERSTVA VNITRA A ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NSS **6**

3.1. ROZSUDEK *MADĚRA VS. ZLÍNSKÝ KRAJ* 6
3.2. STANOVISKO ÚŘADU NA OCHRANU OSOBNÍCH ÚDAJŮ 7
3.3. METODICKÉ DOPORUČENÍ MINISTERSTVA VNITRA 8
3.4. ROZSUDEK J.T. VS. ZLÍNSKÝ KRAJ 9
3.5. HODNOCENÍ UVEDENÝCH PRÁVNÍCH NÁZORŮ A JEJICH VLIVU NA ČINNOST FINANČNÍ SPRÁVY 11
3.5.1. Hodnocení jinými senáty NSS *11*
3.5.2. Hodnocení odbornou veřejností *12*
3.5.3. Využitelnost Metodického doporučení pro potřeby Finanční správy *13*
3.5.4. Dílčí závěr *14*

4. DOPORUČENÉ POSTUPY **15**

4.1. ZÁKLADNÍ POSTUPY VYPLÝVAJÍCÍ Z *METODICKÉHO DOPORUČENÍ* 15
4.2. APLIKACE *TESTU PROPORCIONALITY* 16
4.2.1. K testu proporcionality obecně *16*
4.2.2. Vhodnost *17*
4.2.3. Potřebnost *21*
4.2.4. Přiměřenost *23*
4.2.5. Zveřejňování informací z pohledu testu proporcionality *36*

5. ZÁVĚR **39**

1. ÚVOD

*Na základě objednávky právního poradenství č.: 17/7700/2697 se Objednatel, Generální finanční ředitelství (dále též „**GFŘ**“), obrátil na Zpracovatele, CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ s.r.o., advokátní kancelář, se žádostí o provedení právní analýzy k problematice poskytování informací o platech zaměstnanců Finanční správy, podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**InfZ**“).*

*Potřeba provedení analýzy vyvstala zejména s ohledem na nejednoznačné a nejednotné závěry, které ohledně předmětné problematiky vyplývají z relevantních rozhodnutí a vyjádření dotčených orgánů, konkrétně soudů, Úřadu na ochranu osobních údajů (dále jen „**ÚOOÚ**“) a Ministerstva vnitra.*

Výstupem tohoto stanoviska by měla být analýza relevantních právních předpisů, předmětné rozhodovací praxe a stanovisek orgánů a formulace z toho plynoucích doporučení pro postupy GFŘ.

Zpracovatel provedl předmětnou analýzu a předkládá Objednateli následující stanovisko.

Pro účely tohoto stanoviska je užíván

- *pojem plat rovněž pro označení odměny a dalších finančních ohodnocení poskytnutých v souvislosti s plněním pracovních úkolů,*

pokud z kontextu nevyplývá, že tomu tak v konkrétním případě není.

2. VÝCHOZÍ SITUACE

Problematika poskytování informací o platech a odměnách fyzických osob podle InfZ je v současné době předmětem zájmu nejen odborné veřejnosti. Důvodem je právě zřetelná neujasněnost výkladu InfZ v těchto otázkách, která je reprezentována zejména odlišnými názory Nejvyššího správního soudu (dále též „**NSS**“) a ÚOOÚ. Nejednotný výklad se pak samozřejmě odráží také v nejednotné aplikační praxi ze strany povinných subjektů.

Kruciální otázkou dané problematiky je konflikt dvou ústavních práv, a to *práva na informace*[1] na straně žadatele a *práva na ochranu osobních údajů*[2] na straně osob, do jejichž osobnostní sféry by bylo poskytnutím informací zasaženo.

Nesouhlasnou názorovou výměnu rozhodovacích orgánů prvotně vyvolal NSS rozsudkem ze dne 27. 5. 2011, sp. zn. 5 As 57/2010 (dále též „**rozsudek *Maděra vs. Zlínský kraj***“). Senát NSS v předmětném rozsudku dospěl k závěru, který je možné označit za převratný, a to že každý zaměstnanec veřejné správy, který dostává plat, je „příjemcem veřejných prostředků“, a je tudíž nutné informace o jeho platu a odměnách na žádost poskytovat, bez ohledu na další individuální okolnosti jednotlivých případů. Uvedený rozsudek tak zcela rezignoval na nutnost poměřování zde vzájemně si konkurujících práv, tzn. provádět tzv. test proporcionality.

Tento závěr vyvolal razantní nesouhlasnou reakci ÚOOÚ, prezentovanou ve stanovisku ze dne 3. 6. 2011 (dále jen „**Stanovisko ÚOOÚ**“). Stanovisko ÚOOÚ závěry soudu ostře odmítá, když poukazuje zejména na skutečnost, že soud při svém výkladu nezohlednil další relevantní právní předpisy, konkrétně zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů (dále též jen „**zákon o ochraně osobních údajů**“ nebo „**ZOOU**“) a ústavní principy ochrany osobních údajů.

Poněkud nepřehlednou situaci, která tím vznikla, se pokusilo vyjasnit Ministerstvo vnitra (dále jen „**Ministerstvo**“), které, společně s ÚOOÚ, vydalo dne 23. 8. 2011 *Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím* (dále též „**Metodické doporučení**“). *Metodické doporučení* odlišné postoje NSS a ÚOOÚ shrnuje, hodnotí a pro potřeby povinných subjektů se pokouší formulovat určitá doporučení pro vyřizování žádostí o poskytnutí informací (dále též „**info-žádost**“). *Metodické doporučení* se názorově přiklání spíše na stranu ÚOOÚ, když se neztotožňuje s názorem senátu NSS v rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj* a konstatuje, že poskytnutí informací o platech a odměnách fyzických osob může být v odůvodněných případech odmítnuto. Ve stejném duchu *Metodické doporučení* odmítá plošné zveřejňování platů zaměstnanců.

---

[1] Čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*.“ a čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod: „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“

[2] Zejm. čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod: „*Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*“

Metodické doporučení samo o sobě konstatuje, že jeho smyslem „*není ani nemůže být poskytnutí uceleného návodu pro řešení všech potencionálních situací ani poskytnout komplexní právní analýzu celé tak složité problematiky jako je střet práva na informace a práva na ochranu soukromí a osobních údajů*“. I přes snahu Ministerstva přispět ke sjednocení aplikační praxe, tak přetrvává řada otázek týkajících se vyřizování konkrétních info-žádostí, které zůstávají v důsledku nejednotné rozhodovací praxe nadále nejasnými.

Nutno uvést, že striktní výklad ust. § 8b InfZ, provedený pátým senátem NSS v rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj*, nebyl bezvýhradně akceptován ani v rámci samotného NSS. Rezervaci k tomuto názoru vyjádřil osmý senát téhož soudu v usnesení ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 8 As 55/2012, v němž výslovně uvedl, že se neztotožňuje se závěry pátého senátu o tom, že *není nutné posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu*. Z tohoto důvodu osmý senát dospěl k závěru, že je věc třeba předložit k posouzení rozšířenému senátu.[3]

K předmětné věci se rozšířený senát NSS vyjádřil ve svém rozsudku ze dne 22. 10. 2014, sp. zn. 8 As 55/2012 – 62 (dále též „**rozsudek *J.T. vs. Zlínský kraj***“). NSS uvedeným rozsudkem fakticky potvrdil již dříve vyslovený názor NSS z rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj* a jeho názory pouze mírně korigoval. Rozšířený senát NSS například nevylučuje v určitých výjimečných případech použití principu proporcionality při výkladu § 8b InfZ (avšak velmi restriktivně). NSS v rozsudku *J.T. vs. Zlínský kraj* došel k následujícímu závěru: „*Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků (a jakýchkoli jiných osob placených za svoji činnost nejrůznější povahy z veřejných prostředků) se zásadně poskytují a jen výjimečně neposkytují. V pochybnostech je tedy na místě přiklonit se k poskytnutí, a nikoli k neposkytnutí informací“*. Rozsudek *J.T. vs. Zlínský kraj* taktéž vyložil, za jakých podmínek musí být takové informace o zaměstnancích poskytnuty bez dalšího, a co jsou ony výjimečné okolnosti, za kterých má přednost ochrana soukromí dotčené osoby nad transparentností odměňování z veřejných prostředků.

Zásadní význam při posuzování uvedené problematiky má také fakt, že Ústavní soud České republiky (dále jen „**ÚS**“) v současné době projednává ústavní stížnost skupiny úředníků magistrátu na jednání statutárního města Zlín, které postupovalo na základě rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj a* poskytlo osobní informace o platech a odměnách úředníků spolku Právo ve veřejném zájmu z.s. V uvedené věci již ÚS v loňském roce dokonce přistoupil k vydání předběžného opatření[4], jímž městu Zlín uložil „*nepokračovat v poskytování adresných údajů o platech stěžovatelů na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím*“. V předmětné věci prozatím nebylo ze strany ÚS rozhodnuto.

---

[3] Ust. § 17 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „**SŘS**“): „*Dospěl-li senát Nejvyššího správního soudu při svém rozhodování k právnímu názoru, který je odlišný od právního názoru již vyjádřeného v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, postoupí věc k rozhodnutí rozšířenému senátu. Při postoupení svůj odlišný právní názor zdůvodní.*“

[4] Usnesení ÚS ze dne 8. 6. 2016, č.j. IV. ÚS 1378/16-32

3. ANALÝZA A HODNOCENÍ PŘÍSTUPU NSS, ÚOOÚ, MINISTERSTVA VNITRA A ROZŠÍŘENÉHO SENÁTU NSS

3.1. Rozsudek *Maděra vs. Zlínský kraj*

Senát Nejvyššího správního soudu ve shora zmíněném rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj* vyjádřil průlomový názor, že není nutné posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů individuálně podle všech okolností případu.

Argumentace NSS spočívá především na jazykovém a logickém výkladu příslušných ustanovení InfZ.

Podle § 8b odst. 1 InfZ „povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které *poskytl veřejné prostředky*“.

NSS se v rozsudku především zabýval vymezením pojmů *veřejné prostředky*[5] a *příjemce veřejných prostředků*[6] a dospěl k názoru, že „*zaměstnanec veřejné správy dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků*“, je tedy *příjemcem veřejných prostředků* ve smyslu InfZ, ohledně něhož podle § 8b odst. 1 InfZ platí povinnost poskytnout osobní údaje v dále uvedeném rozsahu.

Na podporu tohoto závěru NSS argumentuje zněním ust. § 8b odst. 2 InfZ, který stanoví, že § 8b odst. 1 se nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotních služeb, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území a dalších předpisů uvedených v poznámce pod čarou k předmětnému ustanovení[7]. Z tohoto NSS dovozuje, že zákonodárce „*pod pojem příjemce veřejných prostředků zahrnul velice široký okruh osob*“, když z aplikace ustanovení vyjímá důchodce, osoby sociálně slabé, účastníky stavebního spoření se státní podporou, atd., pročež je třeba uvedený pojem vyložit tak, že „*příjemcem veřejných*

---

[5] NSS přitom vychází z obecné definice pojmu *veřejné prostředky* obsažené v § 2 písm. g) zák. č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, 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. NSS v této souvislosti dále odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, či rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008.

[6] NSS konstatoval, že ani InfZ ani jiný právní předpis pojem *příjemce veřejných prostředků* nedefinují, vycházel tedy z tautologické definice ust. § 8b odst. 1 InfZ, že *příjemcem veřejných prostředků* je ten, komu byly tyto prostředky *poskytnuty*.

[7] Poznámka pod čarou „4c“ pak odkazuje na tyto zákony: č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 12/2001 Sb., o státní pomoci při obnově území postiženého živelní nebo jinou pohromou a o změně zákona č. 363/1999 Sb., o pojišťovnictví, ve znění pozdějších předpisů (zákon o státní pomoci při obnově území).

prostředků je podle § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím jakákoli osoba, které je vyplacena byť i jen minimální částka z veřejných rozpočtů“, tedy též zaměstnanec, který dostává za svoji práci plat.

NSS dále poukazuje na skutečnost, že ust. § 8b odst. 1 InfZ jasným a nepochybným způsobem stanovuje povinnost poskytnout základní osobní údaje *příjemce veřejných prostředků*, a to v rozsahu podle ust. § 8b odst. 3 InfZ[8], tedy včetně *výše, účelu a podmínek poskytnutých veřejných prostředků.* NSS tak předmětné ustanovení považuje za zákonnou výluku z obecného pravidla obsaženého v § 8a InfZ, podle něhož 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.

Základní osobní údaje o osobě, které povinný subjekt poskytl veřejné prostředky, tedy i o zaměstnanci, jehož plat se vyplácí z veřejného rozpočtu, je tedy podle NSS třeba poskytnout žadateli o informace i přesto, že jsou jinak chráněny předpisy na ochranu osobních údajů.

3.2. Stanovisko Úřadu na ochranu osobních údajů

Reakcí na výše popsané rozhodnutí NSS bylo *Stanovisko ÚOOÚ*, zveřejněné dne 3. 6. 2011 na internetových stránkách ÚOOÚ[9]. Ve stanovisku ÚOOÚ kritizuje právní posouzení případu provedené NSS a předkládá vlastní náhled na danou problematiku.

Podle názoru ÚOOÚ je nepochybné, že i v případě § 8b InfZ je třeba reflektovat povinnost osobní údaje poskytovat zásadně v souladu se zákonem o ochraně osobních údajů. V tomto smyslu ÚOOÚ ve stanovisku uvádí: „*Ze systematiky zákona i celého právního řádu, z logického i jazykového hlediska i z toho, že i v § 8b je opakovaně používáno pojmu osobní údaje, jednoznačně vyplývá, že i při tomto zpracování osobních údajů, tedy zpřístupňování a zveřejňování informací o příjemcích veřejných prostředků,* ***je nezbytné přihlédnout i k úpravě provedené zákonem o ochraně osobních údajů***.“

NSS se podle názoru ÚOOÚ dopouští neúnosného zjednodušení, když tvrdí, že zaměstnanec veřejné správy je *bez dalšího* příjemcem veřejných prostředků. Poukazuje, že výklad NSS by vedl k závěru, že na základě InfZ je možné zveřejňovat informaci o výši platu nejen všech úředníků a dalších zaměstnanců veřejnoprávních orgánů, ale rovněž například lékařů a zdravotního personálu veřejných zdravotních zařízení, policistů, hasičů, učitelů a dalších zaměstnanců subjektů, které jsou založeny nebo kontrolovány veřejnou správou či obcemi, jakož i zaměstnanců státních podniků.

ÚOOÚ dále kritizoval NSS za to, že v dané situaci nezohlednil konflikt dvou ústavně zaručených práv, tj. *práva na ochranu soukromí* a *ochranu osobních údajů* na jedné straně a

---

[8] Ust. § 8b odst. 3 InfZ: *„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.****“*

[9] Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů k rozsudku Nejvyššího správního soudu o zveřejňování informací o platech zaměstnanců veřejné správy [online]. 2011 [citováno 1. 4. 2013]. Dostupný z: http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=14&submenu=328&loc=940

práva na přístup k informacím na straně druhé, a nereflektoval nutnost relevantně posoudit, které z uvedených práv má v daném případě převážit.

ÚOOÚ nadto uvádí, že ani logický a jazykový vyklad předmětných ustanovení InfZ nevede k závěru, že ust. § 8b InfZ, upravující problematiku příjemců veřejných prostředků, představuje výluku z obecného ust. § 8a InfZ, podle kterého je třeba při poskytování informací týkajících se osobnosti a soukromí fyzických osob aplikovat právní předpisy upravující jejich ochranu.

Svoji argumentaci ÚOOÚ doplňuje poukazem na skutečnost, že „*pokud by předmětný, právem nepodložený závěr Nejvyššího správního soudu o tom, že zveřejňování a zpřístupňování osobních údajů příjemců veřejných prostředků není regulováno zákonem o ochraně osobních údajů, měl platit, potom by docházelo jak* ***k nedostatečné transpozici Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES*** *o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, čímž by byla Česká republika vystavena možným sankcím ze strany Evropské komise, tak i k porušení ústavního práva na ochranu soukromí a ochranu před neoprávněným zpracováním osobních údajů.*“

ÚOOÚ dále ve stanovisku prohlašuje, že „*ani na základě tohoto rozsudku Nejvyššího správního soudu nemíní rezignovat na své dozorové kompetence,* ***nevylučuje, že bude*** *případy plošného zveřejňování platů zaměstnanců veřejné sféry za splnění podmínek* ***sankcionovat***“. Dále ÚOOÚ doporučuje dotčeným zaměstnancům, jejichž osobní údaje o výši platu byly bez patřičného odůvodnění zveřejněny, aby se proti takovému neoprávněnému zpracování osobních údajů bránili ústavní stížností.

3.3. Metodické doporučení Ministerstva vnitra

Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím reaguje na názorový nesoulad NSS a ÚOOÚ a jeho negativní dopad na aplikační praxi, který se projevil v podobě právní nejistoty a nejednotného postupu povinných subjektů při vyřizování info-žádostí.

Ačkoli *Metodické doporučení* úvodem konstatuje, že rozhodnutí NSS „*je samozřejmě nutné respektovat*“, z dalšího výkladu je patrné, že setrvává spíše na pozicích reprezentovaných názory ÚOOÚ. *Metodické doporučení* tak dospívá k závěru, že právní předpisy upravující ochranu osobních údajů je třeba při poskytování informací o platech zaměstnanců aplikovat. Podle metodiky je tak třeba zohledňovat oba zmíněné ústavní principy, přičemž není vyloučeno, aby bylo vydání požadované informace při uplatnění *testu proporcionality* v odůvodněných případech odmítnuto.

V dalším textu *Metodické doporučení* přibližuje konkrétní postup při vyřizování individuálních žádostí. Metodika předně povinným subjektům doporučuje posuzovat každý jednotlivý případ individuálně. Za základní ukazatel určující další postup povinného subjektu přitom metodika považuje *charakter pracovní pozice* dotčeného zaměstnance.

3.4. Rozsudek J.T. vs. Zlínský kraj

V usnesení NSS ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 8 As 55/2012, jímž osmý senát NSS předkládá věc k rozhodnutí rozšířenému senátu, je formulován zcela otevřený nesouhlas se závěry rozsudku ve věci *Maděra vs. Zlínský kraj*. NSS zde argumentuje následovně: „*Předkládající osmý senát se* ***s uvedenými závěry neztotožňuje****. Má naopak za to, že i v případech, kdy je požadovanou informací údaj o výši poskytnuté odměny či prostředku z veřejného rozpočtu,* ***je třeba přistoupit k testu proporcionality****, a posoudit tak, zda se poskytnutí základních osobních údajů vymezených v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nedostane do* ***kolize s právem na ochranu osobních údajů*** *dotčeného subjektu. Požaduje-li žadatel informaci o výši poskytnuté odměny, nežádá pouze informaci o částce vydané povinným subjektem z veřejných prostředků, ale současně žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní osoby – příjemce takového prostředku. Povinný subjekt by proto měl být povinen poskytnout informaci o konkrétní výši vydaných veřejných prostředků (platu, odměny) teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při zohlednění konkrétních souvislostí daného případu“.*

Rozšířený senát NSS se tak v již citovaném rozsudku *J.T. vs. Zlínský kraj* zabýval především otázkou střetu dvou základních práv, která se mohou v případě žádosti o poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků v konkrétních případech dostat do kolize, a to práva na informace dle čl. 17 a práva na soukromí dle čl. 10 Listiny práv a svobod.

Oproti rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj* rozšířený senát NSS připouští možnost a fakticky i nutnost v určitých případech na základě uplatnění principu proporcionality odepřít informace o platu zaměstnance poskytovaného z veřejných prostředků. K případnému užití testu proporcionality ve vztahu k interpretaci § 8b *InfZ* rozšířený senát NSS mimo jiné uvedl že, *pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud* ***veřejný zájem na transparenci hospodaření veřejné sféry je zcela marginální ve srovnání se zájmem osoby potenciálně dotčené poskytnutím informace, musí právo žadatele na poskytnutí informace ustoupit kolidujícímu právu na ochranu soukromí této osoby.***

NSS v rozšířeném senátě v uvedeném rozsudku dochází k názoru, že povinné subjekty tak nebudou muset poskytnout informace o platu zaměstnance či zaměstnanců poskytovaných z veřejných prostředků v případech, kdy „*vzhledem ke konkrétním okolnostem nebude cíl proporcionální negativním důsledkům spojeným s jeho dosažením*“. Bude se tak jednat typově o situace, kdy budou kumulativně splněny následující předpoklady: „*1) osoba, o jejichž platových poměrech má být poskytnuta informace, se na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímo a při zohlednění všech okolností nevýznamným způsobem a 2) nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně“*. Povinné subjekty tak mohou odmítnout poskytnout informace o platech jen těch zaměstnanců, kteří u povinné osoby vykonávají činnosti povahy pomocné nebo servisní (např. údržba, úklid, závodní stravování), přičemž současně nebude existovat podezření o tom, že plat je například *„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". V ostatních případech se informace o těchto platech zaměstnanců v souladu s § 8b *InfZ* zásadně poskytují.

Současně rozsudek *J.T. vs. Zlínský kraj* podává demonstrativní výčet osob, u kterých je bez dalšího třeba informace o jejich platech poskytnout, tzn. test proporcionality se na ně neužije. Jedná se především o informace o platech zaměstnanců:

- *„v **řídících 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*,

- ***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),*

- ***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),*

- ***majících z jiných než výše uvedených důvodů faktický vliv na činnost** povinného subjektu (např. poradci, osobní asistenti osob v řídících nebo jiných důležitých pozicích, osoby s nikoli nevýznamným faktickým vlivem na tok informací uvnitř povinného subjektu či na jeho komunikaci navenek),*

- ***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".*

Povinné osoby tak v souladu s uvedeným rozsudkem mají povinnost uveřejňovat informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků podle § 8b *InfZ*, přičemž odmítnout poskytnout tyto informace mohou jen zcela výjimečně, a to za kumulativního splnění výše uvedených podmínek. Uplatnění testu proporcionality je stanoveno velmi restriktivně.

3.5. Hodnocení uvedených právních názorů a jejich vlivu na činnost Finanční správy

3.5.1. Hodnocení jinými senáty NSS

Ačkoli některá soudní rozhodnutí argumentaci NSS uvedenou v rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj a J.T. vs. Zlínský kraj* přebírají, je patrné, že právní názory vyjádřené NSS v těchto rozhodnutích nejsou ani v rámci soudního rozhodování bezvýhradně přijímány, a to především kvůli přístupu NSS ve výše uvedených rozsudcích k aplikaci testu proporcionality.

V rozsudku NSS ze dne 11. 11. 2011, sp. zn. 4 As 40/2010, věc vrací Krajskému soudu a uvádí: „*Krajský soud tedy může z tohoto judikátu* (pozn. Zpracovatele: *Maděra vs. Zlínský kraj*) *vycházet a i pro danou věc akceptovat závěr v něm učiněný, podle něhož se musí bezvýjimečně poskytovat informace o odměně za práci u všech zaměstnanců placených z veřejných rozpočtů a bez ohledu na povahu a výši takové odměny. V dalším řízení však* ***může krajský soud zvážit i možnost odchýlit se od tohoto judikátu s ohledem na skutečnost, že v dané věci dochází ke střetu ústavně zaručených práv na svobodný přístup k informacím a na ochranu osobních údajů a je tak třeba dát na základě testu proporcionality prostor na posouzení, které z těchto ústavních práv má s ohledem na skutkový stav věci přednost****. V takovém případě krajský soud vysvětlí, zda provedení testu proporcionality lze dosáhnout ústavně konformním či eurokonformním výkladem § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, nebo přímou aplikací ústavní normy, nebo předložením věci Ústavnímu soudu s návrhem podle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky.*“

V usnesení NSS ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 8 As 55/2012, jímž NSS věc předkládá k rozhodnutí rozšířenému senátu, je formulován již zcela otevřený nesouhlas se závěry rozsudku ve věci *Maděra vs. Zlínský kraj*. NSS zde argumentuje následovně: „*Předkládající osmý senát se* ***s uvedenými závěry neztotožňuje****. Má naopak za to, že i v případech, kdy je požadovanou informací údaj o výši poskytnuté odměny či prostředku z veřejného rozpočtu,* ***je třeba přistoupit k testu proporcionality****, a posoudit tak, zda se poskytnutí základních osobních údajů vymezených v § 8b odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím nedostane do* ***kolize s právem na ochranu osobních údajů*** *dotčeného subjektu. Požaduje-li žadatel informaci o výši poskytnuté odměny, nežádá pouze informaci o částce vydané povinným subjektem z veřejných prostředků, ale současně žádá i další údaje soukromého charakteru konkrétní osoby – příjemce takového prostředku. Povinný subjekt by proto měl být povinen poskytnout informaci o konkrétní výši vydaných veřejných prostředků (platu, odměny) teprve po posouzení střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů, a to při zohlednění konkrétních souvislostí daného případu.*“

Dále k otázce proporcionality osmý senát ve výše uvedeném usnesení NSS uvádí: „*Poskytování informací o poskytnutých odměnách (ale i dalších základních osobních údajů) by mělo zásadně sloužit veřejnému zájmu na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Jistě i v těchto případech by však měl být chráněn obecný princip zákazu zneužití práva. Tomu by mělo zabránit právě provádění testu proporcionality, tedy zkoumání váhy práva žadatele na informace a práva jiné osoby na ochranu soukromí v každém jednotlivém případě. Přezkoumatelné a přesvědčivé rozhodnutí by proto podle předkládajícího senátu mělo obsahovat úvahy, proč povinný subjekt upřednostnil jedno ze shora uvedených ústavně*

zaručených práv před druhým, a proč tedy s ohledem na konkrétní skutkové okolnosti věci poskytl, nebo naopak odmítl sdělit požadované informace". Osmý senát v uvedeném usnesení tedy zastává názor, že povinný subjekt by měl při poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků případnou kolizi základních práv posuzovat v každém jednotlivém případě, přičemž hodnotícím kritériem je především veřejný zájem na kontrole hospodaření s veřejnými prostředky.

S ohledem na výše uvedené rozdílné nazírání samotného NSS na právní názory uvedené v dotčených rozsudcích, tak **nelze stávající judikaturu v otázce poskytování informací o platech zaměstnanců považovat za ukotvenou a dá se předpokládat, že se následnou rozhodovací praxí bude i nadále vyvíjet**.

3.5.2. Hodnocení odbornou veřejností

Absencí posouzení proporcionality v rozsudku NSS *Maděra vs. Zlínský kraj* hodnotil komentář Listiny základních práv a svobod[10]: „*NSS však* ***nezkoumal proporcionalitu*** *omezení konkurujícího práva na informační sebeurčení, k němuž aplikací předmětného zákona v konkrétní věci nepochybně dochází. Avšak i v daných souvislostech je namístě vyžadovat, aby byl dodržen individualizovaný přístup k posouzení věci, který zohlední všechny okolnosti případu.*" V obecné rovině pak citovaný komentář dodává: „*S tím souvisí předposlední pojistka zajištění restriktivnosti při omezování základního práva na soukromí, kterou je uplatňování principu proporcionality (viz nález I. ÚS 2451/10). (...) Princip proporcionality zajišťuje existenci materiálního (efektivního) obsahu práva na soukromí, když přikazuje,* ***aby v každém jednotlivém případu docházelo jen k takovému omezení základního práva (zde soukromí), které je nutné a spravedlivě požadovatelné*** *tak, aby byl ještě naplněn účel omezení.*"

ÚOOÚ pak v rámci *Stanoviska ÚOOÚ* výše uvedené doplňuje v tom směru, že kromě ústavních principů bylo opomenuto také zohlednění evropských předpisů týkajících se ochrany osobních údajů, konkrétně Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES o ochraně fyzických osob (dále též „**Směrnice**"). S touto připomínkou lze opět souhlasit – Česká republika má povinnost směrnice EU transponovat do vnitrostátního právního řádu a při interpretaci transponovaných norem se rovněž řídit výkladem provedeným Soudním dvorem EU zejména v rámci tzv. *prejudiciálního řízení* (řízení o předběžné otázce).[11] Soudní dvůr EU k obdobnému tématu (šlo o otázku plošného zveřejňování osobních údajů o příjemcích dotací, kteří jsou fyzickými osobami), v rozhodnutí ze dne 9. 11. 2010, ve věci Volker und Markus Schecke GbR a Hartmut Eifert v. Land Hessen, C-92/09 a 93/09, o předběžné otázce vyslovil názor, že „*i když v demokratické společnosti mají daňoví poplatníci nepochybně právo být informováni o využívání veřejných prostředků, nic to nemění na tom, že*

---

[10] Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod.* Komentář. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 286.

[11] Řízení o předběžné otázce představuje důležitý nástroj sjednocování výkladu práva EU. Základní úpravu obsahuje článek 267 *Smlouvy o fungování EU*. Výsledkem řízení o předběžné otázce je rozsudek Soudního dvora, jenž má účinky pravomocného závazného rozhodnutí a je závazný nejen pro soud, který předběžnou otázku podal, ale i pro všechny soudy členských států rozhodujících v obdobné věci.

vyvážené poměření jednotlivých dotčených zájmů vyžadovalo, aby dotyčné orgány před přijetím napadených ustanovení ověřily*, zda zveřejňování jmenovitých údajů o všech dotčených příjemcích a přesných částkách, (...),* ***co je nezbytné k dosažení sledovaných legitimních cílů***." (cit. bod 79 rozhodnutí), a dále rovněž, že: „***cíli transparentnosti nelze přitom přiznat automatickou přednost před právem na ochranu osobních údajů*** *(viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Komise v. Bavaarian Lager, body 75 až 79), i když jsou ve hře významné ekonomické zájmy*." (cit. bod 85 rozhodnutí).

Zohlednění proporcionality Soudní dvůr EU požadoval rovněž v rozhodnutí ze dne 20. 5. 2003, o spojených věcech č. C-465/00, C-138/01 a C-139/01, v němž zveřejnění konkrétních a jmenných údajů, týkajících se výše příjmů zaměstnanců, podmínil předpokladem, že „*je nezbytné a vhodné ve vztahu k cíli řádné správy veřejných prostředků sledovanému ústavodárcem*".

Autoři komentářové literatury[12] k InfZ citují materiály, které považují z hlediska *teleologického* výkladu za relevantní a uvádějí: „*Komentované ustanovení bylo do zákona zařazeno v rámci novely č. 61/2006 Sb. na základě poslanecké iniciativy, jedná se nicméně o obdobu 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) vyplývá, že zpřístupněny měly být údaje o osobách, které z vlastní vůle žádají o přidělení veřejných prostředků.* ***Novela tedy neměla za cíl zpřístupnit osobní údaje o jakýchkoliv příjemcích veřejných prostředků, ale pouze o těch, jimž jsou prostředky poskytovány na základě žádostí 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 komentované ustanovení.*"

S ohledem na výše uvedené, a to zejména s ohledem na odůvodněné široké odmítnutí závěrů obsažených v rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj* a *J.T. vs. Zlínský kraj* odbornou veřejností, jakož i názorovou nejednotnost samotného NSS na posuzovanou problematiku, se i Zpracovatel přiklání k nutnosti kritického nahlížení na tato rozhodnutí.

3.5.3. Využitelnost Metodického doporučení pro potřeby Finanční správy

Metodické doporučení vydalo Ministerstvo vnitra, přičemž je směřovalo k povinným subjektům s cílem sjednotit jejich aplikační praxi při vyřizování žádostí dle InfZ.

Ačkoli *Metodické doporučení*, vydané Ministerstvem vnitra jako ústředním orgánem státní správy (aniž by k tomu byl tento orgán výslovně zmocněn konkrétním zákonem), není právním předpisem a nemá obecnou závaznost, jeho smyslem je poskytnout povinným

[12] Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Praha: Linde, 2010, str. 232-233.

subjektům dle InfZ určitá „*vodítka, jimiž by se měly při vyřizování žádostí o poskytnutí informace o výši platu (mzdě, odměně) řídit*“. Jak se však uvádí v Metodickém doporučení, vyřizování žádostí o poskytnutí informací je i nadále zcela v působnosti a především odpovědnosti každého povinného subjektu.

I přes právně nezávazný charakter *Metodického doporučení,* lze za současné právní situace jeho užití při vyřizování žádostí dle InfZ doporučit, neboť se jedná o dokument, který uceleně upravuje nejednotný postup povinných subjektů při vyřizování info-žádostí a současně tento postup konkrétně stanovuje.

Dalším aspektem, který je třeba vzít v úvahu, je skutečnost, že ÚOOÚ jednoznačně deklaroval, že je připraven neoprávněné zásady do soukromí zaměstnanců povinných subjektů dle InfZ sankcionovat. Sankci už přitom ÚOOÚ skutečně udělil např. v medializovaném případu Vrchního státního zastupitelství v Praze, kterému za zveřejnění osobních údajů svým rozhodnutím ze dne 8. 4. 2013, sp. zn. UOOU-01310/13, vyměřil pokutu ve výši 100.000,- Kč a nařídil nahradit náklady řízení ve výši 1.000,- Kč.

Uvedené riziko sankce by mělo GFŘ při svém rozhodování zvažovat již s ohledem na povinnost majetek využívat „*účelně a hospodárně k plnění funkcí státu a k výkonu stanovených činností*“.[13]

Při rozhodování o nakládání s osobními údaji obecně je jistě rovněž třeba vzít do úvahy ust. § 180 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (dále jen „**trestní zákoník**“)[14], které upravuje skutkovou podstatu trestného činu neoprávněného nakládání s osobními údaji.

3.5.4. Dílčí závěr

I přes právní názor vyslovený v rozsudku NSS *Maděra vs. Zlínský kraj a J.T. vs. Zlínský kraj*, není na místě přistoupit ke kladnému vyřizování info-žádostí bez dalšího správního uvážení. Lze naopak doporučit, aby GFŘ postupovalo v prvé řadě v souladu s *Metodickým doporučením* Ministerstva vnitra a Úřadu na ochranu osobních údajů. K těmto závěrům lze dospět na základě výše nastíněných důvodů, které lze shrnout následovně:

a) hmotněprávní argumentace NSS v uvedených rozhodnutích vzbuzuje pochybnosti, ostatně jeho právní závěry nejsou bezvýhradně akceptovány ani v rámci NSS[15];

b) k odlišným závěrům oproti rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj* dospívá Metodické doporučení, vydané Ministerstvem vnitra;

---

[13] Ust. § 14 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.

[14] Ust. § 180 odst. 1 trestního zákoníku: „*Kdo, byť i z nedbalosti, neoprávněně zveřejní, sdělí, zpřístupní, jinak zpracovává nebo si přisvojí osobní údaje, které byly o jiném shromážděné v souvislosti s výkonem veřejné moci, a způsobí tím vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, jíž se osobní údaje týkají, bude potrestán odnětím svobody až na tři léta nebo zákazem činnosti.*“

[15] Viz usnesení NSS ze dne 21. 3. 2012, sp. zn. 8 As 55/2012, v němž osmý senát NSS výslovně uvádí, že se neztotožňuje se závěry pátého senátu o tom, že „*není třeba posuzovat střet práva na svobodný přístup k informacím a práva na ochranu osobních údajů v posuzované věci individuálně podle všech okolností případu*“ a z tohoto důvodu věc předkládá k posouzení rozšířenému senátu.

c) s ohledem na *Stanovisko ÚOOÚ* i *Metodické doporučení* by uvedený postup mohl představovat riziko udělení sankcí ze strany ÚOOÚ;

d) v současné době o skutkově obdobném případu rozhoduje ÚS, který dokonce přistoupil k vydání předběžného opatření, jímž povinnému subjektu dle InfZ zakázal další uveřejňování osobních informací o platech svých zaměstnanců.

Tento závěr vede k postupu individuálního posuzování info-žádostí vždy podle konkrétních okolností a provádění *testu proporcionality*.

4. DOPORUČENÉ POSTUPY

4.1. Základní postupy vyplývající z *Metodického doporučení*

S ohledem na závěry předchozí kapitoly tohoto stanoviska lze při vyřizování info-žádostí, týkajících se platů zaměstnanců, v prvé řadě vycházet z *Metodického doporučení*, zpracovaného Ministerstvem vnitra a ÚOOÚ. Metodika doporučuje, aby v případě poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců byl prováděn tzv. *test proporcionality*, na základě kterého vždy v každém jednotlivém případě dojde k uvážení, zda veřejný zájem na zpřístupnění informace převažuje nad právem na ochranu osobního údaje o výši jeho platu (mzdy, odměny).

Kromě toho *Metodické doporučení* popisuje konkrétní postup při vyřizování info-žádostí, předcházející případnému provedení *testu proporcionality*:

1. Je třeba zvážit, **zda požadovaná informace již není informací zveřejněnou** (např. zda přesná výše platu již nevyplývá z určitého právního předpisu). Pokud je požadovaná informace oprávněně zveřejněná, je možné ji bez dalšího poskytnout.
2. Jestliže informace o platu není předem přístupná, měl by povinný subjekt při vyřizování žádosti o poskytnutí informace kontaktovat příslušného zaměstnance a umožnit mu, **aby se k podané žádosti vyjádřil** a případně uplatnil všechny argumenty proti zpřístupnění informace o výši jeho platu (mzdě, osobním příplatku, odměně).
3. Pokud zaměstnanec s poskytnutím informace souhlasí[16], informace bude bez dalšího poskytnuta. Nedostatek vyjádření dotčeného zaměstnance není překážkou pro poskytnutí informace.
4. Pokud zaměstnanec s poskytnutím údajů nesouhlasí, bude třeba provést *test proporcionality*.

Metodické doporučení nastiňuje pouze základní a stručný rámec toho, jak při vyřizování info-žádostí postupovat. Naopak je v něm konstatováno, že jeho smyslem „*není ani nemůže být poskytnutí uceleného návodu pro řešení všech potencionálních situací ani poskytnout komplexní právní analýzu celé tak složité problematiky jako je střet práva na informace a*

[16] Souhlas musí splňovat požadavky § 4 písm. n) zákona o ochraně osobních údajů. Ohledně dalších podrobností je možné odkázat na Stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 2/2008: Souhlas se zpracováním osobních údajů, dostupné na webových stránkách ÚOOÚ na adrese: www.uoou.cz.

práva na ochranu soukromí a osobních údajů“. Z tohoto důvodu je třeba řešení navrhovaná v *Metodickém doporučení* dále zhodnotit a prohloubit.

4.2. Aplikace *testu proporcionality*

4.2.1. K testu proporcionality *obecně*

Právo na informace[17] i *právo na ochranu soukromí*, resp. *právo na ochranu osobních údajů*[18] jsou zakotvena v Listině základních práv a svobod, která tvoří součást ústavního pořádku České republiky. Požívají tudíž stejné právní ochrany a nelze *a priori* určit, kterému z těchto práv má být dána přednost. Jsou-li v kolizi dvě základní lidská práva zaručená ústavně, soudy se standardně uchylují k použití tzv. *testu proporcionality*. Na tuto metodu interpretace práva v kolizních případech opakovaně odkazuje ÚS ve svých nálezech[19], stejně jako odborná literatura[20]. Tento postup vyplývá zejména z nezbytnosti respektovat pokyn obsažený v článku 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod[21], tj. šetřit podstaty a smyslu základních práv, z čehož plyne požadavek maximální zdrženlivosti při zásazích do těchto práv[22].

---

[17] Čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „*Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*.“ a čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod: „*Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.*“.

[18] *Právo na ochranu osobních údajů* je ústavně zakotveno především v:

- čl. 7 odst. 1 Listiny: „*Nedotknutelnost osoby a jejího soukromí je zaručena. Omezena může být jen v případech stanovených zákonem.*“;
- čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny: „*Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života. Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.*“;
- čl. 17 odst. 4 Listiny: „*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“
- Dále pak je na základě čl. 10 Ústavy České republiky součástí právního řádu *Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*, vyhlášená sdělením federálního ministerstva zahraničních věcí pod č. 209/1992 Sb. (dále jen „**Úmluva**“). Podle čl. 8 Úmluvy *má každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence a státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*.

[19] Např. v nálezech Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94; ze dne 12. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 43/93 nebo ze dne 27. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 51/06.

[20] Např. Kosař, D. *Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR*. Jurisprudence, č. 1/2008, str. 7: „*Ponecháme-li tři výše zmíněné zvláštnosti stranou, test proporcionality je v judikatuře ÚS pevně zakotven. ÚS ho sám označuje za „moderní ústavní nepsané pravidlo“, které operuje vedle výkladových pravidel a contrario, a minore ad maius…*“

[21] Čl. 4 odst. 4 Listiny: „*Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.*“

[22] Např. nálezy Ústavního soudu ze dne 18. 5. 2000, sp. zn. IV. ÚS 639/2000; ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 2/10 nebo ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. Pl.ÚS 8/07.

Test proporcionality vychází z premisy, že k omezení lidských práv nebo svobod, i když ústava jejich omezení nepřipouští, může dojít v případě jejich vzájemné kolize.[23] Za této situace je potom nutné stanovit podmínky, za nichž má přednost jedno základní právo, a rovněž podmínky, za nichž by mělo naopak přednost základní právo protichůdné.

Zásah do ústavního práva, v daném případě zásah do *práva na ochranu osobních údajů* zveřejněním osobních údajů o platech zaměstnanců, se v rámci testu proporcionality posuzuje na základě následujících tří kritérií:

1. *vhodnost*, tedy otázka, zda omezení základního práva umožňuje dosáhnout sledovaný legitimní cíl – ochranu jiného základního práva;
2. *potřebnost*, tedy otázka, zda by sledovaného cíle mohlo být dosaženo i jinými prostředky, které by ústavně chráněnou hodnotu omezily v míře menší;
3. *přiměřenost*, poměřování, resp. vážení v kolizi stojících ústavních hodnot, kdy opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních[24].

4.2.2. Vhodnost

V rámci kritéria *vhodnosti*, anebo také *způsobilosti naplnění účelu*, se zkoumá, zda posuzovaný postup, představující omezení ústavně garantovaného práva, vůbec umožňuje dosažení legitimního cíle (účelu) jiného ústavně garantovaného práva, v daném případě *práva na informace*.

Teoretické přístupy nejsou jednotné v otázce, zda:

a) cílem (účelem) v tomto smyslu je *poskytnutí informace* samo o sobě,

anebo zda

b) *poskytnutí informace* je pouze prostředkem, který slouží k naplnění rozličných cílů či účelů, kterými bude zejména veřejná kontrola činnosti povinného subjektu, ale mohou jimi být rovněž např. studijní účely, vědecký výzkum, zvídavost, zvědavost, snaha někoho zdiskreditovat apod.

Tato teoretická neujasněnost má ryze praktický dopad na způsob, jakým bude třeba provádět vyhodnocení kritéria *vhodnosti* v rámci *testu proporcionality*.

---

[23] K tomu např. nález ÚS ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94: „*Ústavní soud vychází z premisy, že k omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. Základní právo či svobodu lze tedy omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody. V případě závěru o opodstatněnosti priority jednoho ze dvou v kolizi stojících základních práv, je nutnou podmínkou konečného rozhodnutí rovněž využití všech možností minimalizace zásahu do druhého z nich. Tento závěr lze odvodit i z ustanovení čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, a sice v tom smyslu, že základních práv a svobod musí být šetřeno nejenom při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod, nýbrž analogicky rovněž v případě jejich vzájemné kolize*.“

[24] Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp.zn. Pl.ÚS 11/04 nebo ze dne 13. 8. 2002, sp.zn. Pl. ÚS 3/02.

První ze jmenovaných přístupů, uvedený výše pod písm. a), vychází z přesvědčení, že *právo na informace* je samo o sobě cílem i hodnotou, sledovanou ústavně zaručeným právem, k níž takříkajíc není třeba více dodávat. Toto pojetí se opírá o teoretická východiska považující širokou *informovanost občanů* za základní pojistku proti zneužití veřejné moci, která zvyšuje kvalitu a transparentnost činnosti veřejné správy a předchází nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě, a v neposlední řadě má nezastupitelný vliv na důvěru občanů v demokratické instituce.[25]

Tvrzení, že zajištění *práva na informace* je samo o sobě *účelem*, pak logicky vede k závěru, že kritérium *způsobilosti naplnění účelu* není vůbec třeba v rámci *testu proporcionality* provádět. Rozhodným představitelem tohoto přístupu je např. Oldřich Kužílek, spoluautor InfZ a zastánce jeho širokého výkladu, který ve svém článku[26] uvádí: „*V posuzovaných případech jde konkrétně o to, zda získání individuálních informací o platech a odměnách je schopno přispět k účelu práva na informace. Zde je zcela zjevné, že* ***tento cíl bude vždy splněn*** *– získání individualizovaných údajů nepochybně vždy představuje přesnější pohled na to, jak se s veřejnými prostředky nakládá, jak se distribuují, jaká je diferenciace v odměňování. (...)* ***Posuzování kritéria vhodnosti tedy v případě práva na informace postrádá smysl****.*“

Na podporu těchto závěrů je pak poukazováno na skutečnost, že žadatel o informace ani nemá povinnost účel žádosti uvádět, naopak má právo žádat o informace z jakýchkoli pohnutek, neboť tyto nejsou relevantní. K tomu Oldřich Kužílek[27]: „*Je zjevné, že posuzování těchto aspektů žádosti, případně reakce na ní ze strany dožádaného povinného subjektu, by bylo prakticky neřešitelné, protože by se opíralo jen o tvrzení či mlčení žadatele. ...* ***Žádost na plat či odměnu z veřejných prostředků podle Infozákona tedy vždy splňuje kritérium***

---

[25] K tomu např.: Korbel, F. a kol. *Právo na informace. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Zákon o právu na informace o životním prostředí*. Komentář. 2. Vydání. Praha: Linde, 2005, str. 47: „*Smysl informovanosti občanů o veřejné moci je pro tuto moc samou* ***esenciální zpětnou vazbou****, kvalitativním faktorem a zároveň i* ***pojistkou proti jejímu zneužití****. Tak především mají právo na informace a svoboda komunikace zásadní vliv na tvorbu demokratických politických mechanismů ve státě. ... Ústavní záruky práva na informace a svobody projevu mají objektivní význam pro vznik, udržení a rozvoj demokratické společnosti nebo jinými slovy jsou konstitutivní podmínkou demokratického státního zřízení. (...)*

Dalším nepopiratelným významem subjektivního a tím i vynutitelného práva na informace je jeho ***funkce kontrolní*** *ve vztahu k fungování veřejné moci. Nejen reálné poskytování informací, ale již* ***pouhý právní stav umožňující v zásadě komukoliv, aby získal informace o činnosti orgánů veřejné správy, vede k růstu odpovědnosti*** *při výkonu veřejné moci, ke* ***zvyšování její kvality a transparentnosti****, čímž zároveň působí jako významný (ne-li nejvýznamnější)* ***preventivní prvek*** *předcházející nežádoucím situacím, motivům a jevům v politice a veřejné správě. (...)*

Dostatečně rozsáhlý, jednoduchý a rychlý přístup veřejnosti k informacím má rovněž příznivý ***vliv na důvěru občanů v demokratické instituce*** *a na jejich ochotu podílet se na veřejném životě, což je v současnosti často diskutovaným problémem (tzv. „demokratický deficit“ a s ním spojené snižování legitimity volených sborů).*“

[26] Kužílek, Oldřich. *Test veřejného zájmu v přístupu k informacím o platu a odměnách ve veřejném sektoru.* [online]. 2013 [cit. 27. 5. 2013]. Dostupné z: http://www.otevrete.cz/knihovna/pravni-analyzy1/test-verejneho-zajmu-v-pristupu-k-informacim-o-platu-a-odmenach-ve-verejnem-sektoru-539.html

[27] Kužílek, Oldřich. *Test veřejného zájmu v přístupu k informacím o platu a odměnách ve veřejném sektoru.* [online]. 2013 [cit. 27. 5. 2013]. Dostupné z: http://www.otevrete.cz/knihovna/pravni-analyzy1/test-verejneho-zajmu-v-pristupu-k-informacim-o-platu-a-odmenach-ve-verejnem-sektoru-539.html

vhodnosti a nemá smysl toto kritérium zkoumat, tedy ani ho podmiňovat či ověřovat údajnými úmysly žadatele."

Nelze však přehlédnout případy, v nichž soudní praxe tuto otázku nahlíží odlišně.

Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. června 2012, sp. zn. 45 A 4/2012 při rozhodování o právu na informaci o výši poskytnuté odměny z veřejných prostředků prováděl *test proporcionality*, přičemž se v rámci posuzování kritéria *vhodnosti* zabýval otázkou účelu, který žadatel info-žádostí sleduje, a nepřímo naznačil, že *jakýkoli* cíl není možné považovat automaticky za legitimní. V tomto smyslu Krajský soud uvádí: „*Při aplikaci testu vhodnosti je v posuzované věci třeba nejprve určit cíl, k němuž poskytnutí požadované informace směřuje.* ***Obecně cílem realizace práva na poskytnutí informací je možnost účasti na veřejném životě a možnost ovlivňovat veřejné mínění a v důsledku toho i správu věcí veřejných****; není jím uspokojení vlastní osobní zvědavosti. Žalobce tvrdí, že jeho žádost o poskytnutí předmětné informace je motivována mezi občany šířícími se pochybnostmi o úplném a spravedlivém rozdělení odměny schválené zastupitelstvem obce, přičemž žádostí sleduje provedení občanské kontroly nad vynakládáním veřejných prostředků.*", na jiném místě pak: „*(...) bude třeba vyloučit žádosti o poskytnutí informací v bagatelních částkách, ve kterých rovněž žádost* ***nemůže obstát z hlediska jejího primárního účelu, tj. veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky****.*"

Obdobným způsobem přistupuje k definici sledovaného *cíle* při posouzení proporcionality Soudní dvůr EU. Např. v rozhodnutí o spojených věcech č. C-465/00, C-138/01 a C-139/01, ze dne 20. 5. 2003, Soudní dvůr EU zveřejnění konkrétních a identifikovatelných údajů, týkajících se odměňování zaměstnanců, podmiňuje předpokladem, že „*je* (zveřejnění) *nezbytné a vhodné* ***ve vztahu k cíli řádné správy veřejných prostředků*** *sledovanému ústavodárcem*". Z citátu je patrné, že *cílem* mu není *právo na informace* samo o sobě, nýbrž zohledňuje cíl „řádné správy veřejných prostředků".

Potřebu takového posouzení vyjádřil také ÚS v nálezu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10: „*ÚS zastává názor, že* ***musí být jednoznačně rozlišeno mezi žádostí o informaci, způsobilou přispět k diskuzi v demokratické společnosti*** *týkající se veřejného zájmu,* ***a informováním o detailech soukromého života jednotlivce****, který nadto kupř. nevykonává veřejnou funkci.*" V tomto směru dále ÚS v rámci nálezu mimořádně podrobně rozebírá otázku, zda položený dotaz ohledně členství soudce v KSČ výše uvedené podmínky splňuje.

Z uvedených příkladů je patrné, že rozhodovací orgány se nespokojují s pouhou deklarací, že *právo na informace* je samo o sobě oním sledovaným cílem, nýbrž aktivně zjišťují další hodnoty, k jejichž naplnění podání info-žádosti směřuje, a toto naplnění také posuzují.

Již tradičně je obdobným způsobem přistupováno k *testu proporcionality* v případech, týkajících se práva *na svobodu projevu*. Svoboda projevu není ze strany soudů nahlížena jako hodnota, která by *a priori* představovala legitimní cíl sledovaný právní úpravou, naopak při posuzování jejího konfliktu s jinými ústavně zaručenými právy v rámci *testu proporcionality* vyhodnocují účel a pohnutky oprávněného subjektu.

Např. v nálezu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09, ÚS výslovně uvádí, že „*legitimitu zveřejnění nelze dovodit a* ***ústavní ochranu svobodou projevu nelze poskytnout informaci,***

pokud byla dominantně motivována touhou poškodit difamovanou osobu**, pokud šiřitel sám informaci nevěřil anebo pokud ji poskytl bezohledně, aniž by se řádně staral o to, zda je či není pravdivá. ... **Z toho důvodu je zcela nepřípustné, pokud se tyto subjekty při takovém způsobu jednání, téměř permanentně zasahujícím do osobnostních práv jednotlivců, dovolávají ochrany svobodou projevu (svobodou tisku), neboť zlému úmyslu nelze v žádném případě takovou ochranu poskytnout."

Bylo by tedy možné argumentovat, že, stejně jako svobodu projevu, ani sběr informací nelze chápat jako účel sám o sobě a posuzovat odděleně od ostatních okolností daného případu.

S ohledem na výše uvedené lze ohledně způsobu definování legitimního cíle, sledovaného info-žádostí, uzavřít, že je třeba se přiklonit spíše k variantě uvedené pod písm. b) výše. Bude tak třeba posuzovat, zda poskytnutím informace, které je zároveň zásahem do práva na soukromí, bude naplněn legitimní a společensky přínosný účel, kterým zpravidla bude obecná kontrola činnosti veřejné správy, kontrola hospodárnosti nakládání s veřejnými prostředky.[28]

Opodstatněnost omezení ústavního práva na soukromí by pak nemusela být vůbec dovozena v některých případech, kdy se žadatel dotazuje na výši platu jedné či několika konkrétních osob. Získal by tím totiž pouze dílčí údaje, které mohou být z hlediska posouzení hospodárnosti nakládání veřejných prostředků značně irrelevantní.

Ačkoli hospodárnost sleduje minimalizaci vynakládaných prostředků, musí se tak dít vždy za podmínky zajištění stanovených úkolů v odpovídající kvalitě.[29] V uvedených případech však žadatel získává pouze dílčí údaj představující zlomek mzdových nákladů povinného subjektu, který navíc může z hlediska efektivity vynaložených prostředků stěží hodnotit. V pracovní efektivitě jednotlivých zaměstnanců a jejich přínosu pro zaměstnavatele mohou být (a v praxi bývají) diametrální rozdíly, poskytnutí dílčí informace tak nedává objektivní obraz o tom, zda prostředky byly poskytnuty hospodárně či nikoli. Poskytnutí údajů o platu jednoho konkrétního zaměstnance či zaměstnanců tedy nemusí zajistit veřejnou kontrolu hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků, tento údaj nezahrnuje informace o skutečném přínosu zaměstnance pro zaměstnavatele a neumožňuje žadateli utvořit si obrázek o efektivitě vynakládání veřejných prostředků na platy zaměstnanců. Kritérium *vhodnosti* zásahu do práva na ochranu soukromí tak nemusí být naplněno, neboť poskytnutí požadované informace nemusí vést k zajištění veřejné kontroly hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků na platy zaměstnanců. Je zřejmé, že zejména v takových případech právo na ochranu soukromí může převážit a informace o platu konkrétního zaměstnance nemusí být možné poskytnout.

---

[28] Naopak, pokud by informace byly zjevně sbírány ve zlé víře, např. pouze za účelem možného poškození konkrétní osoby, nebylo by lze právu na informace poskytnout ochranu, právo na soukromí by v takovém případě jako ústavně zaručené právo převážilo.

[29] Legální definici hospodárnosti obsahuje ust. § 2 písm. m) zákona č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů: *„(...) hospodárností takové použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů."*

Je pak otázkou, zda by pro sledovaný legitimní účel neposloužilo lépe poskytnutí souhrnnějších informací ohledně mzdových nákladů či informací zohledňujících průměrné náklady, které by pak jako anonymizované nezasahovaly tak výrazným způsobem do práva na soukromí osob.[30] U souhrnných informací o nákladech na odměňování, které by zahrnovaly rozsáhlejší organizační celky Finanční správy, pak má žadatel navíc lepší možnost vyhodnotit jejich hospodárnost, neboť výsledky činnosti Finanční správy jako celku či jeho jednotlivých odborů je možné posoudit z řady veřejně dostupných zdrojů. K alternativním variantám naplnění účelu práva na informace viz podrobněji v následující kapitole stanoviska.

Jak bylo nastíněno výše, **posouzení naplnění sledovaného legitimního cíle může v některých konkrétních případech vést k závěrům, že poskytnutí požadované informace je zcela nezpůsobilé takový cíl naplnit. V takových případech by poskytnutí informace mělo být odmítnuto, vzhledem k tomu, že nedošlo ke splnění kritéria *vhodnosti*.**

Striktně vzato, kritérium *vhodnosti* naopak naplněno bude, pokud by sledovaný cíl bylo možné splnit, byť pouze do určité míry. Míru a kvalitu, jakou je posuzovaný postup způsobilý dosáhnout sledovaného cíle, pak bude třeba zohlednit v rámci kritéria *přiměřenosti*.

4.2.3. Potřebnost

Při posuzování kritéria *potřebnosti* jde o to, zda sledovaného cíle může být dosaženo jinými prostředky, které by ústavně chráněnou hodnotu, tedy v daném případě *právo na soukromí*, omezily v menší míře.

K vymezení sledovaného cíle je možné odkázat na předchozí kapitolu stanoviska, týkající se kritéria *vhodnosti*, v níž bylo poukázáno na skutečnost, že se soudy při provádění *testu proporcionality* neztotožňují s *cílem* a *účelem* samotného zachování práva, nýbrž vyhledávají a posuzují *cíle*, k nimž existence těchto ústavně zaručených práv teprve směřuje. I pro potřeby této kapitoly stanoviska je tedy třeba předeslat, že relevantními legitimními cíli *práva na informace*, které je třeba posuzovat při hodnocení kritéria *potřebnosti*, nebude právo na informace samo o sobě, ale že jím zpravidla bude potřeba kontroly činnosti veřejné správy, zajištění kvality její činnosti a prevence nežádoucích jevů, zajištění účasti a důvěry veřejnosti ohledně správy věcí veřejných apod.

Důležitost řádného posouzení a odůvodnění kritéria *potřebnosti* vyplývá mj. z konstatování Ústavního soudu v nálezu ze dne 16. 12. 2010, sp. zn. I. ÚS 2451/10: „*Sám krajský soud uznal, že mu zákon ukládá provést test proporcionality dotčených ústavních hodnot. V rámci testu proporcionality však může být stěží dostačující pouhý argument, že "V konkrétní projednávané věci jde o zveřejnění seznamu majetku dlužníka, tedy o naprosto zásadní informaci zejména pro insolvenční věřitele. Soud proto zveřejnil seznam bez úprav.". To proto, že **ze samotné skutečnosti, že existuje zásadní význam zveřejnění majetku stěžovatele** (zejména) pro insolvenční věřitele, **neplyne nutnost zveřejnění na internetu seznamu majetku stěžovatele bez úprav**.*“

---

[30] K těmto alternativám podrobněji v kapitole 4.3.3 *Potřebnost*.

Při posuzování, zda nejsou k dispozici alternativní prostředky k naplnění naznačených cílů, se zejména nabízí poskytování informací ohledně odměňování zaměstnanců v **anonymizované podobě**.

Dalšími variantami takového postupu je **poskytování souhrnných či průměrných**[31] **informací** ohledně nákladů na odměňování zaměstnanců. Jak již bylo naznačeno v předchozí kapitole stanoviska, týkající se kritéria *vhodnosti*, může být tato struktura informací naopak lépe způsobilá odpovědět na otázky hospodárnosti vynakládání veřejných prostředků, neboť žadatel ji může lépe porovnat s protihodnotou, na jejíž zajištění byl náklad vydán.

Další variantou je podání informace o počtu zaměstnanců **v jednotlivých platových rozpětích**. Např. v Anglii byl konflikt práva na ochranu osobních údajů a práva na informace řešen v novele Nařízení pro místní úřady z r. 2011 (The Accounts and Audit England Regulation), podle něhož úřady rozdělují pracovníky do skupin podle výše jejich platu (v rozpětí po 5000 liber ročně) a zveřejňují počty osob v jednotlivých skupinách.[32]

Poskytování toliko souhrnných informací o odměňování zaměstnanců také jednoznačně upřednostňuje ombudsman - veřejný ochránce práv ve svém doporučení obcím a městům[33]: „*Při poskytování informací o výši platu a jeho jednotlivých složek zaměstnanců obce, a to buď členům zastupitelstva obce v souvislosti s výkonem jejich funkce, nebo i veřejnosti, je* ***nutno rozlišit na informace souhrnné a na informace týkající se konkrétního zaměstnance*** *obce. (...) Informace o platových podmínkách lze zveřejnit, nelze je však přiřadit ke konkrétnímu jedinci – zaměstnanci.* ***Nelze poskytnout informace o výši platu a jeho jednotlivých složkách konkrétního zaměstnance obce*** *(popř. předložení jeho výplatních pásek), neboť jde o údaje chráněné zákonem o ochraně osobních údajů.*“

Poskytnutí toliko obecných či souhrnných informací u „zaměstnanců, kteří nemají oprávnění samostatně nakládat s veřejnými prostředky bez omezení“ považuje za zcela dostatečné rovněž ÚOOÚ, který ve svém rozhodnutí ze dne 8. 4. 2013, č.j. UOOU-01310/13: „*U ostatních zaměstnanců by správní orgán považoval* ***za zcela dostatečné a naplňující zamýšlený a legitimní cíl*** *uplatnění práva na informace a současně nezasahující do práva na soukromí, kdyby byla u jednotlivých obecně vymezených pracovních pozic* ***uvedena rozmezí, ve kterých se platy zaměstnanců pohybují***.“

Pokud povinný subjekt v rámci vyhodnocení kritéria *potřebnosti* dospěje k závěru, že sledovaného cíle může být dosaženo jinými prostředky, patrně to zpravidla povede

---

[31] Velkou obezřetnost při zveřejňování takových údajů je možné demonstrovat na právní úpravy Litvy, která veřejné správě nařizuje na internetu publikovat průměrné platy zaměstnanců na stejné pracovní pozici, avšak souhlas příslušné osoby je povinně vyžadován v případě, že v dané pozici pracuje pouze jedna osoba. Zákonodárce tak úzkostlivě brání zveřejnění i takových obecných informací, od nichž by bylo možné údaje ohledně platů konkrétních osob odvodit. (zdroj: BERANOVÁ, M. Přístup veřejnosti k platům vysokých úředníků ve vybraných státech. Parlamentní institut, 2011. [online]. 2011 [cit. 27. 3. 2013]. Dostupné z: www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=77213)

[32] Beranová, M. *Přístup veřejnosti k platům vysokých úředníků ve vybraných státech.* Parlamentní institut, 2011. [online]. 2011 [cit. 27. 3. 2013]. Dostupné z www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=77213

[33] Kancelář veřejného ochránce práv. *Práva občanů obce (obecná část). Edice dobré správní praxe.* Praha: Ministerstvo vnitra, 2011, str. 38 an.

k odmítnutí info-žádosti. Odůvodnění rozhodnutí povinného subjektu by pak mělo obsahovat poučení o možnosti poskytnutí alternativní informace anebo přímo odkaz na takovou informaci, je-li zveřejněna.

4.2.4. Přiměřenost

Jestliže prováděný *test proporcionality* dospěje k závěrům, že poskytnutím požadovaného údaje je možné sledovaného legitimního cíle dosáhnout (kritérium *vhodnosti*) a že tohoto cíle není možné dosáhnout jiným, méně invazivním způsobem (kritérium *potřebnosti*), je konečně třeba v rámci *testu proporcionality* vzájemně porovnat míru a důsledky obou proti sobě stojících zásahů do ústavně zaručených práv. **Poskytnutí či zveřejnění údajů by pak bylo třeba v konkrétní situaci odmítnout, pokud by se ukázalo, že zásah do soukromí svými negativními důsledky přesahuje pozitiva, která přináší dosažení legitimního cíle,** tedy zajištění veřejné kontroly činnosti povinného subjektu prostřednictvím poskytnutí vyžádané informace.

Aby mohla být pozitiva a negativa obou alternativ, spojených s poskytnutím resp. neposkytnutím požadované informace, porovnána, je třeba je nejprve vyhodnotit. Vzhledem k tomu, že pozitiva a negativa obou alternativ se mohou v každém jednotlivém případě lišit, je třeba hodnocení provést *ad hoc* vždy s ohledem na okolnosti a podmínky konkrétního případu.

Posouzení kritéria *přiměřenosti* bude v rámci *testu proporcionality* zpravidla klíčové, co se týká rozsahu jeho dopadu na posuzované případy, ale také nejsložitější. Mluví se o něm také jako o *proporcionalitě v úzkém smyslu*.

4.2.4.1. Hodnocení negativ zásahu do soukromí

V této části stanoviska Zpracovatel v obecné rovině vyhodnocuje případná negativa, která omezení ústavně zaručených práv (v daném případě zásah do soukromí poskytnutím či zveřejněním údaje o výši platu) může přinést. Rovněž v konkrétních případech bude třeba tato negativa vyhodnocovat a na základě výsledku hodnocení postupovat dále při vyřizování konkrétní info-žádosti.

1. Obecné hodnocení předmětného zásahu do soukromí

Údaj o mzdě, platu či odměny ve spojení s konkrétně identifikovatelnou fyzickou osobou je osobním údajem ve smyslu zákona o ochraně osobních údajů[34]. Tato skutečnost je v právní teorii[35] i aplikační praxi nesporná.[36]

---

[34] Ust. § 4 písm. a) ZOOU: „*osobním údajem 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*“.

[35] Bartík, V., Janečková, E. *Zpracování informací o mzdě a platu*. Práce a mzda, č. 6/ 2012, str. 9-13: „*Údaj o mzdě anebo o platu ve spojení s konkrétním zaměstnancem, který je identifikován anebo je alespoň identifikovatelný ve smyslu ustanovení § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů,* ***je také osobním údajem***.“

V souvislosti s posouzením intenzity ochrany, jakou si tento druh osobního údaje zasluhuje, je možné citovat následující: „*Ač údaj o mzdě či platu není zařazen mezi citlivé osobní údaje ve smyslu § 4 písm. b) ZoOU, je vesměs vnímán jako informace, kterou dotčené osoby* ***pociťují velmi silně jako citlivé****, a také oprávněně očekávají, že informaci o mzdě nebo platu bude zaměstnavatel chránit tak, aby se k této informaci nedostaly neoprávněné osoby.*“[37]

Názor, že poskytnutí údaje o výši platu je závažným zásahem do soukromí, shrnuje rovněž odborný článek A. Furka[38]: „*Údaj o výši platu (v tom nejširším slova smyslu) je typickým příkladem údaje, jehož zpřístupnění třetí osobě* ***zasáhne osobní (soukromou) sféru fyzické osoby způsobem více než zásadním*** *(troufám si říci, že obvykle i více než sdělení některého citlivého údaje).*“

S uvedeným hodnocením je možné souhlasit. Údaj o výši příjmů je v evropském i tuzemském kulturním prostředí tradičně vnímán jako značně diskrétní informace osobní povahy. Je pravidlem, že lidé tuto informaci nesvěřují ani svým nejbližším přátelům, mnohdy dokonce ani nejbližší rodině. Kromě toho, že se jedná o obecně ustálený zvyk, lze si představit další konkrétní příčiny, které k diskrétnosti v tomto směru vedou. Není přitom rozhodující výše pobíraných příjmů – lze si představit motivaci pro utajení příjmů vysokých (např. prevence závisti, ochrana majetku) i nízkých (např. stud).

Ačkoli v tomto směru není dostupná komplexní odborná studie, nelze vyloučit, že subjektivní vnímání faktické *citlivosti* údaje o výši příjmů je **v sociokulturním prostředí České republiky** silnější, než je tomu v jiných evropských zemích, zejména Skandinávii, či v USA. Odlišný přístup je možné demonstrovat na zvyklostech ohledně zveřejňování příjmů sportovců, umělců, manažerů apod. Zatímco v zahraničí je např. zveřejňování platů sportovců běžnou praxí, v České republice jde o věc zcela neobvyklou (např. u prvoligových fotbalistů začal teprve v roce 2013 platy zveřejňovat pouze první fotbalový klub[39], zatímco např. v USA jsou informace o platech hráčů hokejových[40] či basketbalových a baseballových klubů[41] veřejně dostupné, obdobně je tomu také u evropských fotbalových klubů). Rovněž odměny

---

[36] V tomto směru lze odkázat v zásadě na jakoukoli v tomto stanovisku citovanou rozhodovací praxi, týkající se poskytování údajů o platech zaměstnanců. Viz např. rozhodnutí Soudního dvora EU o spojených věcech č. C-465/00, C-138/01 a C-139/01, ze dne 20. 5. 2003: „*Úvodem je třeba konstatovat, že údaje, jež jsou předmětem věcí v původních řízeních a jež se týkají jak příjmů poskytovaných určitými subjekty, tak poživatelů těchto příjmů,* ***jsou osobními údaji*** *ve smyslu čl. 2 písm. a) směrnice 95/46, neboť se jedná o informace o identifikované nebo identifikovatelné osobě.*“

[37] Bartík, V., Janečková, E. *Zpracování informací o mzdě a platu*. Práce a mzda, č. 6/ 2012, str. 9-13.

[38] Furek, A. *Informace o platech pracovníků veřejné správy*. Právní rozhledy, č. 17/2011, str. 626.

[39] 90 tisíc za měsíc. Teplice jako první odtajnily platy hráčů. Tyden.cz [online]. 2013 [citováno 30. 5. 2013]. Dostupný z: http://www.tyden.cz/rubriky/sport/fotbal/gambrinus-liga/90-tisic-za-mesic-teplice-jako-prvni-odtajnily-platy-hracu_261970.html

[40] Viz např. : http://www.spotrac.com/nhl/anaheim-ducks/

[41] Dostupné např. na webových stránkách americké televizní stanice ESPN, která je zaměřena na sportovní programy a sportovní zpravodajství: http://espn.go.com/nba/team/roster/_/name/bos/boston-celtics; http://espn.go.com/mlb/team/roster/_/name/nyy/new-york-yankees

předních umělců[42] či manažerů privátních společností[43] bývají v zahraničí často zveřejňovány, zatímco v ČR tomu tak není.

V obecné rovině lze shrnout, že ačkoli údaj o platu fyzické osoby je považován za *osobní* údaj podle § 4 písm. a) ZOOU, nikoli však za *citlivý* údaj v právním smyslu podle § 4 písm. b) ZOOU, faktické vnímání citlivosti tohoto údaje ze strany dotčených osob je značné. S ohledem na výše citované indicie lze odhadnout, že toto vnímání je v sociokulturním prostředí České republiky, v porovnání s některými jinými státy, včetně evropských, obzvlášť silné.

2. Specifika u zaměstnanců ve veřejné správě

Objevují se názory, že faktická citlivost údaje o výši platu může být zesílena právě u pracovníků veřejné správy. K tomu již výše citovaný článek: „*Především se jedná o údaj, z něhož **lze u většiny osob usuzovat i na celkovou výši jejich příjmů, a tedy na jejich majetkové poměry, neboť málokterý pracovník veřejné správy má kromě svého platu ještě další (srovnatelné) příjmy**. Údaj o platu tak de facto vypovídá i o celkovém společenském statutu fyzické osoby. Jeho znalost se proto může stát prostředkem nátlaku na činnost daného pracovníka, prostředkem „společenského znevažování“ nebo i jakýmsi **specifickým „pomocníkem“ korupčního ovlivňování**.*“[44] Obdobný náhled potvrzuje Krajský soud v Praze v rozsudku ze dne 27. června 2012, sp. zn. 45 A 4/2012: „*Situaci, kdy v podstatě každý by mohl žádat informaci o výši jejich platů, nelze vnímat jinak, než jako výrazný zásah do jejich soukromí. Taková informace by totiž poskytovala poměrně **podrobný obraz o jejich běžné finanční situaci, neboť často je plat jejich jediným běžným zdrojem příjmů**.*“

S uvedeným názorem, že údaj o platu může poskytovat věrnější obraz[45] o celkové výši příjmů u zaměstnance veřejné sféry než u jiných osob, lze souhlasit. Na druhou stranu, ačkoli je třeba tuto okolnost určující míru zásahu do soukromí v konkrétních případech zohledňovat, nemůže jít o argument, který by sám o sobě byl s to poskytnutí údaje zamezit – princip *omezení vedlejších příjmů* je s činností úředníků obecně spojen a má umožnit jejich *veřejnou kontrolu*.

---

[42] Viz např. https://www.forbes.com/sites/natalierobehmed/2017/08/22/full-list-the-worlds-highest-paid-actors-and-actresses-2017/#2251b77d3751

[43] Zatímco v České republice v rámci zveřejňování výročních zpráv jednotlivých korporací typicky dochází ke zveřejnění celkového balíku finančních prostředků, které korporace poskytla svým orgánům jako celku (*např. viz s. 314 - Výroční zpráva 2016: Skupina ČEZ. In: [online]. [cit. 2017-11-30]. Dostupné z: https://www.cez.cz/edee/content/file/investori/vz-2016/vz-2016-cz.pdf*), v západní Evropě či USA dochází častěji k uveřejnění informací o odměňování *konkrétních osob* vrcholného managementu (*např. The 25 Highest-Earning Hedge Fund Managers And Traders. In: [online]. [cit. 2017-11-30]. Dostupné z: https://www.forbes.com/sites/nathanvardi/2017/03/14/hedge-fund-managers/#1969a5716e79*).

[44] Furek, A. *Informace o platech pracovníků veřejné správy*. Právní rozhledy, č. 17/2011, str. 626.

[45] K tomu viz např. zákon 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který úředníkům územních samosprávných celků zapovídá „*být členem řídícího, dozorčího nebo kontrolního orgánu právnické osoby, jejímž předmětem činnosti je podnikání*“ (ust. § 16 odst. 3) a umožňuje „*vykonávat jinou výdělečnou činnost jen s předchozím písemným souhlasem územního samosprávného celku, u něhož je zaměstnán*“ (ust. § 16 odst. 4).

Obdobně je třeba nahlížet na názor, že vědomost o výši příjmů dotčené osoby může být využita při korupčním ovlivňování – rovněž na základě tohoto argumentu nebude možné odmítnout veřejnou kontrolu výše příjmů tam, kde je na takové kontrole podložený veřejný zájem.

3. Ochrana vztahů na pracovišti

Údaj o výši platu se rovněž zásadně považuje za přísně diskrétní v rámci profesionálních **vztahů na pracovišti**, a to jak s ohledem na zájmy zaměstnanců, tak zaměstnavatele. Vnímání citlivosti tohoto údaje tím může být umocněno. Tato skutečnost vyplývá z obecných zásad personalistiky, svůj odraz však má i v právních předpisech – např. ust. § 3 odst. 2 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákoník práce**“): „*Do osobního spisu mohou nahlížet vedoucí zaměstnanci, kteří jsou zaměstnanci nadřízeni.*“ Odborná literatura k tomu dodává[46]: „*Je tak zřejmé, že informacemi o výši platu nebo mzdy disponuje u každého zaměstnavatele jen velmi omezený okruh osob, které mají navíc povinnost mlčenlivosti.*“, a dále též[47]: „*Své může učinit i běžná lidská závist např. spolupracovníků, kteří budou užitím zákona o svobodném přístupu k informacím „prověřovat“ své (subjektivně pochopitelně hůře pracující) kolegy.*“

V tomto smyslu se objevuje názor, že nepřiměřený zásah do ochrany osobnosti dotčeného zaměstnance, způsobený poskytnutím konkrétní výše nákladů na odměňování, může být spojen rovněž s neoprávněným **zásahem do sféry zaměstnavatele**, což by pak při patřičném odůvodnění mohlo vést k odmítnutí poskytnutí informace na základě aplikace § 11 odst. 1 písm. a) InfZ, podle něhož: „*Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud: a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním přepisům povinného subjektu.*“

K tomu Furek, A. *Informace o platech pracovníků veřejné správy.* Právní rozhledy, č. 17/2011, s. 626: „*Informace o platu konkrétního pracovníka povinného subjektu představuje svou povahou nejen osobní údaj ve smyslu § 8a (a event. § 8b) SvInf a zákona o ochraně osobních údajů, ale též informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům, resp. k personálním předpisům povinného subjektu, tedy informaci podle § 11 odst. 1 písm. a) SvInf, protože nijak nevypovídá o aktivitě povinného subjektu vůči osobám stojícím mimo organizační podřízenost tohoto povinného subjektu. Oba dva tyto důvody se přitom vzájemně nevylučují, neboť každý z nich sleduje jiný cíl – ochranu soukromí a osobních údajů dle čl. 10 Listiny a* ***ochranu vnitřního uspořádání a důležitých vnitřních zájmů povinného subjektu****.*

K aplikaci tohoto důvodu pro neposkytnutí informace je ovšem nutné nejen určitou informaci podřadit pod informace týkající se vnitřních pokynů a personálních předpisů, ale je též nutné adekvátně zdůvodnit, proč je v konkrétním případě nezbytné přístup k informacím omezit (srov. formulaci § 11 odst. 1 – Povinný subjekt může omezit...). Jinak řečeno, povinný subjekt musí užité správní uvážení adekvátně odůvodnit, tj. musí zhodnotit, zda je omezení práva na informace v daném konkrétním případě nezbytné a legitimní. Tato nezbytnost je pak v případě údaje o platu dána shora uvedenou argumentací spočívající v nepřiměřeném

[46] Bartík, V., Janečková, E., *Zpracování informací o mzdě a platu*. Práce a mzda, č. 6/2012, str. 9-13.

[47] Furek, A. *Informace o platech pracovníků veřejné správy*. Právní rozhledy, č. 17/2011, str. 626.

zásahu do ochrany osobnosti dotčeného zaměstnance, ***ve spojení s ochranou „vnitřního chodu“ povinného subjektu či s ochranou jeho „personální politiky“****.*“

Podle uvedeného názoru je tedy třeba nejen hodnotit míru zásahu do soukromí dotčeného subjektu, ale též posoudit, zda se nejedná o zásah do zájmů povinného subjektu chráněných ust. § 11 odst. 1 písm. a) InfZ.

Faktickou citlivost údaje o výši platu zákoník práce respektuje rovněž v ust. § 313 odst. 2: „***Údaje o výši průměrného výdělku****, o tom, zda pracovní poměr, dohoda o provedení práce nebo dohoda o pracovní činnosti byly zaměstnavatelem rozvázány z důvodu porušení povinnosti vyplývající z právních předpisů vztahujících se k zaměstnancem vykonávané práci zvlášť hrubým způsobem nebo z důvodu porušení jiné povinnosti zaměstnance podle § 301a zvlášť hrubým způsobem, a o dalších skutečnostech rozhodných pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti* ***je zaměstnavatel povinen uvést na žádost zaměstnance v odděleném potvrzení****.*“ Toto opatření reaguje na skutečnost, že zpřístupnění údaje o výši platu je způsobilé ovlivnit vyjednávací pozici zaměstnance při případném sjednávání nových transakcí na trhu práce.

Potencionální dopady, které může mít poskytnutí informace o výši platu na vztahy na pracovišti i na pracovním trhu, jistě citlivost této informace prohlubují a je třeba je v rámci provádění *testu proporcionality* uvažovat.

Co se týká výše naznačených možných zásahů do sféry zaměstnavatele, sice půjde pravděpodobně stěží dovodit ústavní rozměr takto dotčených práv, při patřičném odůvodnění by však mohlo dojít k odmítnutí poskytnutí informace na základě aplikace § 11 odst. 1 písm. a) InfZ.

4. Ochrana soukromí dalších osob

Citelnějším může být zásah do práva na ochranu soukromí u zaměstnanců, kteří vyživují **další osoby**. I tyto závislé osoby rovněž mají základní lidská práva, mezi něž patří i *právo na ochranu soukromí*. Pokud by byla zveřejněna informace o výši platu osoby, která je vyživuje, bylo by tak přirozeně zasaženo nejen do práva na soukromí té osoby, která plat pobírá, ale rovněž do práva na soukromí osob vyživovaných.

Informace o příjmech rodiny tak může být osobním údajem nikoli pouze dotčeného zaměstnance, ale také dalších rodinných příslušníků, typicky např. potomků. Okruh dotčených osob se tak může rozšířit. K tomu odborná literatura[48]: „*Ze všech těchto důvodů lze považovat údaj o výši platu konkrétního zaměstnance za osobní údaj, jehož zpřístupňování zasahuje soukromou sféru jeho subjektu, a tedy i samotnou podstatu práva na ochranu osobnosti a osobních údajů ve smyslu čl. 10 odst. 3 Listiny natolik závažným způsobem, že ve svém důsledku jakékoli zpřístupnění takového údaje třetím osobám vylučuje (****v tomto smyslu může poskytnutí informace o výši platu zasáhnout i soukromou sféru osob blízkých dotčeného pracovníka****).*“

[48] Furek, A. *Informace o platech pracovníků veřejné správy*. Právní rozhledy, č. 17/2011, str. 626.

Pravděpodobně nebude možné dospět k závěru, že požadavek vyšší veřejné kontroly i na úkor soukromí, obecně kladený na osoby působící v řídících funkcích veřejné správy, nemůže být ohledně rodinných příjmů přenesen rovněž na jeho rodinné příslušníky – veřejný zájem v takových případech zpravidla převáží a nemůže být těmito souvislostmi zcela eliminován. Na druhou stranu jde o okolnosti, k nimž bude třeba v rámci provádění testu proporcionality rovněž přihlédnout.

4.2.4.2. Hodnocení pozitiv zvažovaného postupu ve vztahu k legitimnímu cíli

Jak bylo uvedeno výše, negativa zásahu do soukromí je třeba porovnat s pozitivy zvažovaného postupu, která vyplývají z naplnění sledovaného cíle. Rovněž pozitiva spojená s takovým postupem je tedy třeba vyhodnotit. Pro potřeby takového vyhodnocení je možné formulovat určité otázky, jež zejména bude třeba posuzovat. Jsou jimi zejména:

1. míra naplnění legitimního cíle sledovaného poskytnutím informace,
2. postavení dotčených osob,
3. výše nákladů, které jsou předmětem info-žádosti,
4. otázka, zda jde o pravidelnou či mimořádnou složku odměňování a do jaké míry jejich výše vyplývá z právních předpisů.

1. Míra naplnění legitimního cíle sledovaného poskytnutím informace

Jak bylo nastíněno výše v kapitole týkající se kritéria *vhodnosti*, posouzení míry naplnění sledovaného legitimního cíle může vést k závěrům, že cíl by poskytnutím požadované informace nebyl naplněn vůbec, anebo by naopak byl naplněn částečně či zcela. Pokud by cíle nemělo být dosaženo vůbec, *test proporcionality* dospěje k negativnímu výsledku již pro nenaplnění kritéria *vhodnosti*, aniž by bylo třeba kritérium *přiměřenosti* vyhodnocovat.

Pokud by cíl byl naplněn částečně, bude třeba konkrétní míru a kvalitu, jakou je posuzovaný postup způsobilý dosáhnout sledovaného cíle, zkoumat a zohledňovat v rámci kritéria *přiměřenosti*. Za přiměřený pak nebude možné považovat intenzivní zásah do soukromí, který by vedl pouze k diskutabilní či nepříliš účinné kontrole činnosti veřejné správy.

V tomto smyslu je pak možné hovořit o tom, že poskytnutí informace o výši platu jednoho konkrétního zaměstnance sice může určitým způsobem přispět k veřejné kontrole činnosti povinného subjektu, popř. dalším sledovaným cílům, nicméně pouze v natolik bagatelní míře, že není možné jej upřednostnit před zásahem do soukromí.

Pokud by zveřejnění informace znamenalo pouze *nepatrný* přínos z hlediska dosažení sledovaného legitimního cíle, pak by v rámci kritéria *přiměřenosti* bylo nutné konstatovat, že zájem na zveřejnění informace je rovněž *nepatrný*. V takových případech by pak přirozeně převládl zájem na ochraně soukromí a žádost o poskytnutí takové informace by měla být odmítnuta.

Ohledně konkrétních případů, kdy může docházet pouze k částečnému naplnění sledovaných cílů, je možné odkázat na kapitolu tohoto stanoviska týkající se kritéria

vhodnosti v rámci testu proporcionality. Půjde zejména o případy, kdy získaná informace není způsobilá významným způsobem přispět k zajištění kontroly činnosti veřejné správy a efektivity vynakládání veřejných prostředků, např. tím, že se jedná o dílčí či bagatelní náklad, který navíc žadatel o informaci není s to bez dalších velmi podrobných informací či analýz poměřit s přínosem, který byl s nákladem spojen.

2. Postavení dotčených osob

Zásadní otázkou pro posouzení přiměřenosti poskytnutí informace o výši platu je *postavení dotčené osoby* v rámci organizační hierarchie povinného subjektu.

Tento náhled aprobuje např. ÚOOÚ ve svém rozhodnutí ze dne 8. 4. 2013, č.j. UOOU-01310/13, kde uvádí: „*V této souvislosti správní orgán (...) konstatuje, že, stejně tak,* ***jako nemají všichni zaměstnanci shodné pracovní pozice a shodné příjmy, nemůže být přistupováno shodně ke zveřejňování jejich osobních údajů souvisejících s odměňováním*** *za pracovní činnost.*“

V odborných vyjádřeních či rozhodnutích lze zaznamenat určitá vodítka ohledně stanovení přibližného hraničního kritéria v hierarchii pracovních pozic, od kterého se bude odvíjet, zda by údaje o výši odměňování *zpravidla* měly být poskytovány anebo naopak by poskytovány *zpravidla* být neměly. Tato pomocná subkritéria jsou přitom formulována jak *pozitivně*, tedy okruhem osob ohledně kterých bude zpravidla nutné informaci poskytnout, tak *negativně*, tedy okruhem osob, u nichž právo na soukromí zpravidla převáží.

Lze uvést následující pomocná subkritéria pro kategorizaci dotčených osob z hlediska přístupu při poskytování informací o výši platů:

a) kritérium „veřejného funkcionáře“,

b) míra rozhodovacích pravomocí,

c) kritérium „osoby veřejně činné“.

a) Kritérium „veřejného funkcionáře“:

Metodické doporučení stanovuje následující pozitivně formulované kritérium, když dovozuje, že údaje mohou být bez zásadních omezení, poskytnuty pouze, jde-li o příjmy „***veřejných funkcionářů s klíčovou odpovědností a rozsáhlou řídící a rozhodovací pravomocí***“.

Metodické doporučení tedy využívá pojem *veřejného funkcionáře*, ohledně jehož vymezení pak odkazuje na ust. § 2 odst. 1 zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů (dále jen „**zákon o střetu zájmů**“).

Skutečnost, že jde o *veřejného funkcionáře*, však ani sama o sobě podle *Metodického doporučení* k poskytnutí údajů nepostačí, doplňuje tedy dovětek „*s klíčovou odpovědností a rozsáhlou řídící a rozhodovací pravomocí*“.

Je třeba si v této souvislosti uvědomit, že odkaz na zákon o střetu zájmů může sloužit pouze jako prostředek pro hrubé vymezení okruhů zaměstnanců, vůči nimž bude namístě uplatňovat z hlediska ochrany jejich soukromí obdobný přístup. InfZ pojem *veřejný*

funkcionář neužívá, není tedy možné bez dalšího dovozovat, že by mělo docházet k zcela rigidnímu rozlišování mezi zaměstnanci povinného subjektu právě na veřejné funkcionáře ve smyslu ust. § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů a jiné zaměstnance. Ačkoliv lze souhlasit s tvrzením *Metodického doporučení*, že v případě veřejných funkcionářů „*lze presumovat, že veřejný zájem na přístupnosti takové informace v podobě veřejné kontroly povinných subjektů převažuje nad ochranou soukromí daného zaměstnance,*“ je rovněž nezbytné uvést, že tato presumpce může být provedením *testu proporcionality* se zohledněním konkrétních okolností případu rovněž vyvrácena.[49]

Obtížnější bude provádění *testu proporcionality* ohledně další kategorie zaměstnanců, které *Metodické doporučení* definuje jako „*další vysoce postavené úředníky vybavené podstatným oprávněním nebo vlivem ve spojitosti s nakládáním s veřejnými prostředky*“, při jejichž vymezení analogicky odkazuje na ust. § 2 odst. 2 a 3 zákona o střetu zájmů (dále též „**vyšší úředníci**“). Ve vztahu k Finanční správě je relevantní zejména ust. § 2 odst. 2 písm. d) podle něhož se za veřejného funkcionáře považuje mj. *představený podle zákona o státní službě*. Podle tohoto kritéria by tak mohlo dojít především k poskytování informací ohledně generálního ředitele GFŘ, ředitele Odvolacího finančního ředitelství, ředitelů finančních úřadů či ředitelů odborů a sekcí.

V těchto případech bude na místě posuzovat žádosti o informace obzvláště pečlivě a *ad hoc* zkoumat, zda veřejný zájem na zpřístupnění informace převažuje nad právem na ochranu soukromí a osobních údajů konkrétního zaměstnance.

b) Míra rozhodovacích pravomocí:

Dalším obecně formulovaným pomocným kritériem je *míra rozhodovacích pravomocí* dotčeného subjektu. ÚOOÚ ve svém rozhodnutí ze dne 8. 4. 2013, č.j. UOOU-01310/13 volí následující formulaci: *„Správní orgán má za to, že ústavně konformní (a současně konformní ve vztahu k evropskému právu) výklad § 8b zákona č. 106/1999 Sb. z hlediska vztahu uvedených dvou práv lze dosáhnout právě a pouze individualizovaným poměřováním omezení práva na soukromí jednotlivých zaměstnanců a sledovaného cíle. Toto posouzení přitom obecně musí vycházet především z postavení konkrétního zaměstnance a jeho pracovních úkolů, zejména ve vztahu k* ***samostatnému rozhodování o právech a povinnostech jiných osob*** *a ve vztahu* ***k pravomoci spočívající v nakládání s veřejnými prostředky****. (…) nelze přičítat k tíži účastníka řízení, pokud poskytl informace o zaměstnancích, kteří mají oprávnění* ***samostatně nakládat s veřejnými prostředky bez omezení****.“*

K negativně formulovanému kritériu se vyjadřuje opět *Metodické doporučení*: „*V případě zaměstnanců, kteří* ***nemají žádnou rozhodovací pravomoc a ani nedisponují s většími***[50]

---

[49] Metodické doporučení: „*Jedná-li se o veřejného funkcionáře podle § 2 odst. 1 zákona o střetu zájmů, bude třeba údaj o výši platu (mzdy) nebo odměny v drtivé většině případů poskytnout, neboť v těchto případech lze presumovat, že veřejný zájem na přístupnosti takové informace v podobě veřejné kontroly povinných subjektů převažuje nad ochranou soukromí daného zaměstnance (není vyloučeno, že výjimečně tomu bude jinak, takovou situaci by však musel povinný subjekt adekvátně odůvodnit ve svém rozhodnutí).*“

[50] Pojem *větší* používá zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, který ho definuje v ust. § 138 odst. 1 a 2: „*(1) Škodou nikoli nepatrnou se rozumí škoda dosahující částky nejméně 5 000 Kč, škodou nikoli malou se*

objemy veřejných prostředků, *bude zpravidla veřejný zájem na zpřístupnění údaje o jejich platu neporovnatelně menší a ochraně tohoto osobního údaje bude možné dát přednost*."

Uvedené naznačuje, že zájem na zveřejnění údajů o odměňování by měl být dovozen u těch zaměstnanců, kteří **jsou oprávněni k *samostatnému* a *neomezenému* rozhodování**, zejména **ve vztahu k *větším objemům veřejných prostředků***. S uvedenou argumentací lze souhlasit. Neomezená rozhodovací pravomoc ve vztahu k větším objemům veřejným prostředků je faktorem, který vyžaduje, aby osoby, které jí disponují, byly podrobeny dohledu veřejnosti i na úkor jejich soukromí.

Při provádění *testu proporcionality* bude třeba též vyhodnotit pravomoci konkrétního úředníka Finanční správy. Zdaleka však nelze říci, že by pravomoc vydávat správní rozhodnutí měla automaticky vyžadovat upřednostnění práva na informace před právem na ochranu osobních údajů. V opačném případě by takový postup měl dopad velké množství řadových úředníků Finanční správy, což se nejeví jako přiměřené.

c) Kritérium „osoby veřejně činné“:

Dalším kritériem, částí odborné veřejnosti spojovaným s problematikou poskytování osobních údajů, je postavení *osoby veřejně činné*. Např. doc. JUDr. Pavel Mates CSc. v komentáři[51] k rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj* uvádí následující: „*Judikatura našich i evropských soudů již dávno potvrdila, že tzv.* ***osoby veřejně činné, resp. veřejně známé****, musí být podrobeny intenzivnější kontrole ze strany veřejnosti a již tím, že dobrovolně funkci přijímají, souhlasí s tím, že budou pod větším drobnohledem společnosti a masových médií. Mezi takové jistě patří* ***kromě politiků na všech úrovních také špičkoví představitelé veřejné správy****. Je tomu tak ovšem jen do určité úrovně v hierarchii státní správy a* ***u běžných úředníků tomu tak nemůže být***."

ÚS se opakovaně zabýval otázkou zásahu do práva na ochranu osobnosti (nikoliv přímo ve věci poskytování či zveřejňování osobních údajů) ve vztahu k tzv. *osobám veřejně činným*. V judikatuře panuje ustálený názor, že **u osob veřejně činných je nutno akceptovat větší míru veřejné kritiky než u ostatních osob**. Např. ve svém nálezu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03 ÚS uvádí, že „*lze obecně konstatovat, že osoby veřejně činné, tedy politici, veřejní*

---

rozumí škoda dosahující částky nejméně 25 000 Kč, ***větší škodou se rozumí škoda dosahující částky nejméně 50 000 Kč****, značnou škodou se rozumí škoda dosahující částky nejméně 500 000 Kč a škodou velkého rozsahu se rozumí škoda dosahující nejméně částky 5 000 000 Kč.*

(2) Částek uvedených v odstavci 1 se užije obdobně pro určení výše prospěchu, nákladů k odstranění následků poškození životního prostředí, hodnoty věci a jiné majetkové hodnoty.“

Dle názoru zpracovatele však **nelze výše uvedenou definici na daný případ aplikovat** a to z důvodů jednak gramatických, jednak systematických. V prvé řadě se v souvislosti s nakládáním s veřejnými prostředky užívá spojení *větší objemy*, zatímco trestní zákoník zná toliko pojmy *větší škoda, větší prospěch, větší náklady či větší hodnota.* Druhým důvodem, proč nelze výše uvedenou definici bez dalšího aplikovat i na případ posuzování objemu prostředků, se kterými je konkrétní osoba oprávněna nakládat, je skutečnost, že výše uvedená definice je zahrnuta mezi výkladová ustanovení trestního zákoníku; je tedy zřejmé, že zákonodárce zamýšlel uvedené definice aplikovat právě na pouze na situace upravené trestním zákoníkem, nikoliv jinými právními předpisy.

[51] Mates, P. *Právo na informace a ochranu osobních údajů*. Jurisprudence, č. 1/2012, str. 22.

činitelé[52] (pozn. poznámku pod čarou vkládá Zpracovatel), *mediální hvězdy aj.* ***musí akceptovat větší míru veřejné kritiky než jiní občané****. Na tomto principu je postavena i judikatura Evropského soudu pro lidská práva [podrobně např. ve věci Lingens proti Rakousku (1986)]*[53] (pozn. poznámku pod čarou vkládá Zpracovatel), *stejně jako judikatura Nejvyššího soudu USA, srov. např. New York Times Co. v. Sullivan 376 U.S. 254 (1964) a Gertz v. Robert Welch, Inc. 418 U.S. 323 (1974).*"[54] Důvod tohoto principu spatřuje ÚS dvojí: jednak podpora veřejné diskuze o veřejných věcech, dále pak možnost snadnějšího vstupu osoby veřejně známé do veřejné diskuze za účelem reakce a nápravy případných difamujících dopadů.

Stejný princi zaujal ÚS v nálezu ze dne 4. 4. 2005, sp. zn. IV. ÚS 146/04, když uvádí: „*Práva na ochranu osobnosti se mohou samozřejmě domáhat i politikové a ostatní veřejně činné osoby, měřítka posouzení skutkových tvrzení a hodnotících soudů jsou však v jejich případech mnohem měkčí (...). Je to dáno skutečností, že osoba* ***vstoupivší na veřejnou scénu*** *musí počítat s tím, že jakožto* ***osoba veřejně známá bude pod drobnohledem veřejnosti****, která se zajímá o její jak profesní tak i soukromý život a současně jej hodnotí. (...) Prezentace těchto údajů a jejich případná kritika však musí souviset s veřejnou činností, kterou daná osoba vykonává. Tato filosofie Ústavního soudu se nese v duchu názorové linie Soudu, který uvedl, že hranice přijatelné kritiky jsou adekvátně* ***širší u politiků než u soukromé osoby****. Na rozdíl od posledně jmenované,* ***politik nevyhnutelně a vědomě předkládá*** *novinářům a široké veřejnosti ke kontrole každé své slovo a čin, a proto musí projevit vyšší stupeň tolerance.*"

Obdobně se ÚS vyjadřuje např. v usnesení ze dne 26. 4. 2004, sp. zn. IV. ÚS 11/04: „*Toto nazírání není důsledkem jakési "degradace" ochrany osobnostních práv politika, ale je přirozeným* ***důsledkem jeho rozhodnutí učinit své jednání předmětem veřejné pozornosti, čímž se samozřejmě politik vědomě vystavuje pozorné a ne vždy objektivní kontrole svého jednání a chování****, a to jak ze strany svých voličů či členů stejné politické strany, tak, a to zejména, ze strany politické opozice, novinářů i všech občanů. Nevyhnutelnou stránkou výkonu veřejné funkce je tedy nutnost větší míry tolerance k negativním postojům či hodnocením, kterým se osoba veřejně činná vystavuje přijetím této funkce, a nikoli v neposlední řadě i* ***srozumění takové osoby se snášením důsledků vyvozených z její***

---

[52] Ve výše citovaném nálezu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03 zahrnul ÚS pojem *osoby veřejně činné* mj. *veřejné činitele*. Pojem *veřejný činitel* současný právní řád nezná. Již neplatný zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, v § 89 uváděl následující vymezení *veřejného činitele*: „*volený funkcionář nebo jiný odpovědný pracovník orgánu státní správy a samosprávy, soudu nebo jiného státního orgánu nebo příslušník ozbrojených sil nebo ozbrojeného sboru, soudní exekutor při výkonu exekuční činnosti, sepisování exekutorských zápisů a při činnostech vykonávaných z pověření soudu podle zvláštního právního předpisu, pokud se podílí na plnění úkolů společnosti a státu a používá přitom pravomoci, která mu byla v rámci odpovědnosti za plnění těchto úkolů svěřena. Při výkonu oprávnění a pravomocí podle zvláštních právních předpisů je veřejným činitelem také fyzická osoba, která byla ustanovena lesní stráží, vodní stráží, stráží přírody, mysliveckou stráží nebo rybářskou stráží.*" Pro účely problematiky ochrany soukromí však nelze tento pojem odvozovat od vymezení pro účely trestněprávních norem. Podle další úvahy Ústavního soudu se jedná o osobu, která dobrovolně vstoupí na veřejnou scénu, a má být srozuměna s tím, že jako osoba veřejně známá bude zároveň předmětem zvýšeného zájmu veřejnosti, což v mnoha případech u trestněprávního vymezení neplatí.

[53] Z evropských rozhodnutí lze doplnit von Hannover proti Německu, Dalban proti Rumunsku, Oberschlick proti Rakousku.

[54] Obdobně též např. usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 8. 2009, sp. zn. IV.ÚS 1923/09

společenské a poltické odpovědnosti. *Zda je skutečně ochotna konkrétní fyzická osoba tyto nepříjemné stránky svého postavení snášet či nikoli záleží na jejím vlastním uvážení.*"

Určitým problémem v této souvislosti je, že dosavadní rozhodovací praxe soudů (navzdory výše citovanému názoru Doc. JUDr. Pavla Matese[55]) přímo a výslovně nedovozuje rozšířenou povinnost osob veřejně činných strpět poskytování či zveřejňování osobních údajů. Z hlediska obecných principů vyslovených v citované judikatuře (vyšší míra kontroly a kritiky osob veřejně činných ze strany veřejnosti) nicméně lze styčné body v této oblasti nalézt.

Problematiky poskytování osobních údajů v případě osob veřejně činných se okrajově dotkl ÚS v již výše zmíněném nálezu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10[56], ve kterém mj. uvedl: „*ÚS zastává názor, že musí být jednoznačně rozlišeno mezi žádostí o informaci, způsobilé přispět k diskusi v demokratické společnosti týkající se veřejného zájmu, a informováním o detailech soukromého života jednotlivce, který nadto kupř. nevykonává veřejnou funkci.* ***Veřejnost má právo být informována, což je základní právo v demokratické společnosti, které se může za určitých okolností dotýkat i soukromého života osob veřejně činných***. *(...)* ***Z hlediska předmětného údaje se právě o toto jedná***. *Jak bylo totiž shora vyargumentováno,* ***subjektem údajů byla osoba veřejně činná (soudce), požadovaná informace spadá do sféry diskuse o více důležitých veřejných zájmech a nedotýká se výlučně detailů soukromého života subjektu údajů***." ÚS tak zejména akcentoval jako nezbytnou podmínku pro možnost poskytovat údaje o osobě veřejně činné přímou souvislost poskytované informace se sférou veřejného zájmu na poskytované informaci.

Právo na ochranu soukromí by v případě akceptace uvedených principů ustoupilo v případě osob veřejně činných do pozadí a spíše by tak bylo v případě těchto osob na místě vyhovět info-žádostem směřujícím k jejich odměňování. U politiků, jejichž činnost bývá medializována více, než je tomu u běžných úředníků, si rovněž příjemce informace může udělat objektivnější úsudek o efektivitě vynaložených prostředků, což rovněž přispívá k naplnění kritérií *vhodnosti* v rámci *testu proporcionality*.

I přes výše uvedené nicméně úředníci Finanční správy politiky nejsou, nejedná se tedy o osoby, které by se dobrovolně zapojovaly do politického života svou kandidaturou ve volbách, nebo měli snahu jinak vstupovat na veřejnou scénu. Představený ani dle ust. § 80 zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě „ *nesmí po dobu trvání služebního poměru vykonávat žádnou funkci v politické straně nebo v politickém hnutí*." Nelze tedy tvrdit, že by se tyto osoby dobrovolně, vzdávaly práva na ochranu svého soukromí. Takové chápání úředníků územního samosprávného celku by popíralo princip profesionality a depolitizace veřejné správy[57], kdy je na místě takové zaměstnance vnímat spíše jako profesionální, kariérní úředníky, nikoli jako osoby, které vstupují, nebo mají snahu vstupovat na veřejnou scénu.

---

[55] Doc. JUDr. Pavel Mates CSc., *Právo na informace a ochranu osobních údajů*, komentář ze dne 20. 1. 2012 k judikátu NSS čj. 5 As 57-2010-79, *Jurisprudence*.

[56] Pozn.: ÚS posuzoval problematiku poskytnutí údaje o členství soudce v KSČ ke dni 17. 11. 1989.

[57] Jak se vyjadřuje např. důvodová zpráva k zákonu č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, hlavním účelem zákona je mimo jiné přispět ke zvýšení kvality výkonu veřejné správy územními samosprávnými celky *plnou profesionalizací úředníků územních samosprávných celků*,

U řadových úředníků jsou navíc omezeny jejich možnosti vstupu do veřejné diskuze za účelem reakce a nápravy případných neoprávněně difamujících dopadů spojených se zveřejněním soukromé informace, což je důvod, s nímž judikatura, týkající se ochrany osobnosti, rovněž spojuje potřebu větší ochrany dotčené osoby.[58]

Ve vztahu k úředníkům Finanční správy lze tedy shrnout, že na poskytování informací o soukromí zcela řadových úředníků nebude natolik silný veřejný zájem a lze v zásadě předpokládat, že jejich právo na ochranu soukromí zpravidla může převážit, a tak být na místě info-žádost i odmítnout.

3. Výše dotazovaných nákladů

V praxi i teorii se vyskytuje názor, že veřejný zájem na poskytnutí informace nebude dán, popř. nebude s to převážit nad ústavně zaručeným právem dotčené osoby na soukromí, pokud se dotazovaná informace týká nákladů na odměňování, které by nedosahovaly určité, nikoli zanedbatelné výše. Tyto názory vycházejí z předpokladu, že informace o výdajích v bagatelní výši nemůže významně přispět k veřejné kontrole a tudíž v souvislosti s jejím poskytnutím nebude dáno právo na zásah do soukromí jiné osoby.

Zmínit je možné dva prameny, které otázku řeší podrobněji a které rovněž dospívají k určitým zobecňujícím závěrům. Krajský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 45 A 4/2012, konstatuje, že „*bude třeba vyloučit žádosti o poskytnutí informací v bagatelních částkách, ve kterých rovněž žádost nemůže obstát z hlediska jejího primárního účelu, tj. veřejné kontroly nakládání s veřejnými prostředky. (...) Poskytnutí informace taktéž nelze vyloučit odkazem na bagatelnost věci, neboť uvedená částka v poměru k rozpočtu obce zanedbatelná není.*“

Krajský soud v daném případě poměřoval výši dotazované částky k celkové výši obecního rozpočtu[59], přičemž konstatoval, že za bagatelní částku již není možné považovat částku odpovídající cca 1/1000 rozpočtu povinného subjektu.

Z výše citovaného rozhodnutí bohužel nelze s jistotou vyvodit, jaký poměr dotazované částky ve vztahu k celkové výši rozpočtu by soud mohl považovat již za bagatelní. Citát tak

---

jakož i *omezit politický subjektivismus* při rozhodování o personálních otázkách. (Sněmovní tisk 1162/0, část č. 1/3 [online]. 2000[cit. 27. 5. 2013]. Dostupné z: http://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=29168)

Vláda ve svém programovém prohlášení v roce 2010 konstatovala: *„Vláda chce garantovat profesionální, kvalitní, efektivní a přívětivou veřejnou službu vykonávanou vzdělanými a dále se vzdělávajícími úředníky veřejné správy (....) Vláda bude usilovat o* ***odpolitizování veřejné správy*** *zaváděním moderních principů řízení orgánů veřejné moci a metod řízení kvality. Vláda předloží návrh jednotné právní úpravy práv a povinností úředníků veřejné správy, ve které bude* ***jednoznačně určena hranice mezi politickými a úřednickými místy a zajištěno odpolitizování, profesionalizace a stabilizace veřejné správy.***

(Programové prohlášení vlády, 4. 8. 2010, str. 20 [online]. 2010[cit. 27. 5. 2013]. Dostupné z: http://www.vlada.cz/assets/media-centrum/dulezite-dokumenty/Programove_prohlaseni_vlady.pdf)

[58] Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

[59] V dané věci se přitom jednalo o poskytnutí finančních prostředků ve výši 50 tisíc Kč z rozpočtu obce Psáry, jejíž roční rozpočet se dle informací z webových stránek obce pohybuje v řádech desítek milionů korun.

může sloužit spíše pro představu, že toto kritérium může být vůbec zohledněno. Ohledně konkrétnějších závěrů bude třeba vyčkat případné další rozhodovací praxe soudů.

Kritérium výše dotazovaných nákladů využívá pro posouzení oprávněnosti info-žádosti rovněž Ministerstvo vnitra v *Metodickém doporučení*. Na rozdíl od Krajského soudu odkazuje na určitou *absolutní* hladinu výše nákladů, určující, který dotaz by mohl být označen za bagatelní z hlediska způsobilosti naplnit obecné cíle institutu *práva na informace*. *Metodické doporučení* konkrétně uvádí: „*na základě mezinárodní komparace (kanadský zákon o poskytnutí platů ve veřejném sektoru z roku 1996 a stanovisko britského informačního komisaře se* ***jako vhodné kritérium jeví celková vyplacená částka, např. trojnásobek průměrné mzdy v národním hospodářství*** *podle § 17 odst. 4 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, nebo § 5 odst. 2 zákona č. 118/2000 Sb., o ochraně zaměstnanců při platební neschopnosti zaměstnavatele a o změně některých zákonů, zaokrouhlená na 5 000 Kč nahoru. (Tento prvek by mohl být do budoucna základem zpřesnění právní úpravy poskytování informace o platech, provedené ať již doplněním zákona o svobodném přístupu k informacím či zákona o střetu zájmů).*“ Uváděná hodnota přitom dle aktuální výše průměrné mzdy v národním hospodářství vyhlášené Českým statistickým úřadem pro 2. čtvrtletí roku 2017 činní 29 346 Kč Kč[60], odpovídá přibližně 90 000 Kč.

4. Plat, pravidelné odměňování, mimořádné odměňování

Naskýtá se otázka, zda pro potřeby vyřízení info-žádosti dotazy směřující na:

a) *plat*[61], který je pravidelný a jehož výše je dána právními předpisy,

b) další složky pravidelného odměňování[62], jejichž výši právní předpisy určují pouze rámcově či pouze určitým rozmezím, a

c) mimořádné odměny,[63] které jsou nepravidelné a jejichž výše není právními předpisy výslovně upravena.

Lze se setkat s názory, že **informace ohledně příjmu, který je *pravidelný* bude výraznějším zásahem do soukromé sféry zaměstnance, oproti příjmu jednorázovému**, a dále pak, že **veřejný zájem na poskytnutí informace o složkách platu, jejichž výše je přesně dána právním předpisem, nebude natolik silný, jako u mimořádného odměňování**.

Významnější zásah do soukromí zaměstnance u poskytnutí výše platu dovozuje např. Krajský soud v Praze v rozhodnutí ze dne 27. 6. 2012, sp. zn. 45 A 4/2012, který při provádění *testu proporcionality* dospívá k obdobnému závěru a uvádí: „*bude jistě rozdíl v tom, zda například u veřejných zaměstnanců půjde o běžný plat nebo zda se bude jednat o* ***mimořádné odměny, které již tolik nevypovídají o osobní a finanční situaci jejího příjemce***.

---

[60] Viz https://www.czso.cz/csu/czso/cri/prumerne-mzdy-2-ctvrtleti-2017

[61] Ust. § 122 an. zákoníku práce.

[62] Zejména ust. § 124 (příplatek za vedení), § 131 (osobní příplatek) zákoníku práce.

[63] Ust. § 134 zákoníku práce: „*Za úspěšné splnění mimořádného nebo zvlášť významného pracovního úkolu může zaměstnavatel poskytnout zaměstnanci odměnu.*“

Za mimořádnou odměnu přitom nebude možné považovat odměnu sice poskytovanou třeba jen jednou ročně, nicméně odvozenou například procentem od běžného platu, a tedy tento běžný plat snadno určující."

Nižší požadavky na potřebu veřejné kontroly u platů oproti mimořádným odměnám dovozuje rovněž odborná literatura: „*Jak bylo uvedeno výše, není možné určit plat jiným způsobem, než stanoví ZP a právní předpisy vydané k jeho provedení. Sám stěžovatel v komentované kauze uvedl, že platy ve veřejné správě nejsou tajemstvím, ale jsou naopak značně transparentní, když ve veřejné správě platí platové tarify, proto je* ***vzhledem k délce praxe a k zařazení zaměstnance vždy zřejmé, jaký je jeho měsíční plat****. Navíc na vyšší funkcionáře a na vedoucí pracovníky veřejné správy dopadá zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, který jim ukládá zveřejňovat i jejich ostatní příjmy.*" *(...)* „*Jiná situace je u mimořádných odměn.* ***Udělení mimořádné odměny není určeno zákonem****, její případné udělení i výše této odměny je zcela na vůli zaměstnavatele - povinné osoby, je proto zcela* ***na místě kontrola takového užívání veřejných peněz****, a to i prostřednictvím ZSPI.*"[64]

Přísněji z hlediska střetu s ústavně zaručeným právem na soukromí by obecně mělo být posuzováno poskytování informací o výši složek platu zaměstnance, které jsou vypláceny *pravidelně* a jejichž výši je možné odvodit z právních předpisů. Avšak, jak dodává výše citovaný článek[65], ani „*v případě mimořádných odměn nelze paušalizovat a je nutné posuzovat každý případ individuálně*."

4.2.5. Zveřejňování informací z pohledu testu proporcionality

Podle ust. § 5 odst. 3 InfZ: „*Do 15 dnů od poskytnutí informací na žádost povinný subjekt tyto informace* ***zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup****. O informacích, poskytnutých v jiné než elektronické podobě, nebo mimořádně rozsáhlých elektronicky poskytnutých informacích postačí zveřejnit doprovodnou informaci vyjadřující jejich obsah.*"

Vyskytují se dále citované názory, že podmínky pro *zveřejnění* informace ve smyslu ust. § 5 odst. 3 InfZ je třeba v rámci *testu proporcionality* posuzovat samostatně a odlišně oproti podmínkám pro *poskytnutí* téže informace. Zastánci uvedeného názoru vycházejí z toho, že *zveřejnění* informace způsobem umožňujícím dálkový přístup je větším zásahem do soukromí dotčené osoby, než pouhé *poskytnutí* informace žadateli.

S tímto názorem je možné se ztotožnit. Nepřímo na uvedený závěr poukazuje např. trestní zákoník[66], který stanovuje vyšší trestní sazbu pro případy neoprávněného zpřístupnění osobních údajů „*veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem*".

---

[64] Bartík, V., Janečková, E. *Zákon o svobodném přístupu k informacím doznal další korekci, hranice soukromí znovu posunuta*, 2. Část. Práce a mzda, č. 9/2011.

[65] Bartík, V., Janečková, E. *Zákon o svobodném přístupu k informacím doznal další korekci, hranice soukromí znovu posunuta*, 2. část. Práce a mzda, č. 9/2011.

[66] Ust. § 180 odst. 1 trestního zákoníku: „*Kdo, byť i z nedbalosti, neoprávněně zveřejní,* ***sdělí, zpřístupní****, jinak zpracovává nebo si přisvojí* ***osobní údaje****, které byly o jiném shromážděné* ***v souvislosti s výkonem veřejné moci****, a způsobí tím vážnou újmu na právech nebo oprávněných zájmech osoby, jíž se osobní údaje týkají, bude potrestán odnětím svobody* ***až na tři léta*** *nebo zákazem činnosti.*"

Tento názor potvrzují i odborné teoretické přístupy[67]: „*Naproti tomu zpřístupnění lze chápat spíše tak, že osobní údaj je zpřístupněn omezenému okruhu adresátů, byť by tento omezený okruh mohl být i relativně velký. Nebude se však jednat o „širokou veřejnost“, tak jak je tento pojem dnes běžně chápán, tedy, že zveřejněná informace je určena jakoby všem, na něž dopadá i teoretický nebo potencionální vliv daného sdělovacího prostředku. Zveřejnění ve smyslu ZoOU je však vždy třeba chápat jako zpracování, tedy jako systematickou činnost správce osobních údajů ve smyslu ustanovení § 4 písm. e) ZoOU. Přitom je* ***zveřejňování nutno považovat za jeden z nejcitlivějších způsobů zpracování****.*“, a dále[68]: „*Také zde samozřejmě můžeme* ***vnést do úvahy test veřejného zájmu*** *a na základě shora uvedených argumentů dovodit, že i přes povinnost poskytnout tuto informaci na základě individuální žádosti by její zveřejnění podle § 5 odst. 3 SvInf již představovalo neproporcionální zásah do práva dle čl. 10 odst. 3 Listiny, a muselo by proto být odmítnuto. Ve skutečnosti totiž tato povinnost* ***narušuje právo pracovníka na ochranu osobního údaje o výši platu (mzdy) ještě podstatnějším způsobem, než je jen „prosté“ zpřístupnění*** *na základě individuální žádosti.*“

Je tak třeba si uvědomit, že **výsledky *testu proporcionality* mohou být ohledně *poskytnutí* informace a jejího *zveřejnění* odlišné, nelze tudíž výsledky *testu proporcionality* provedeného ohledně *poskytnutí* informace automaticky přejímat rovněž pro potřeby *zveřejnění* informace**.

Vyskytují se dokonce názory, že *test proporcionality* ohledně údajů o odměňování zaměstnanců zpravidla povede k nezveřejnění informace vůbec popř. k jejímu zveřejnění pouze v anonymizované podobě.

Uvedený názor je předně vyjádřen již v *Metodickém doporučení*, které uvádí: „*Podle § 5 odst. 7 InfZ může povinný subjekt za podmínek stanovených zákonem o svobodném přístupu k informacím zveřejnit i další informace. Protože zákon o svobodném přístupu k informacím pro zpřístupňování osobních údajů odkazuje na podmínky plynoucí ze zákona o ochraně osobních údajů (srov. § 8a InfZ), je nutné i v tomto případě uplatnit test proporcionality, jenž je ve vztahu k osobním údajům vyjádřen v § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů (citaci vizte výše). V této souvislosti lze odkázat především na stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů, dostupné na http://www.uoou.cz/uoou.aspx?menu=14&loc=328 a s ohledem na jeho obsah* ***lze obecně doporučit, aby povinné subjekty bez souhlasu dotčených osob údaje o výši jejich platů (mezd či odměn) způsobem umožňujícím dálkový přístup (na internetu) pro předem neurčený okruh osob z vlastní iniciativy nezveřejňovaly****, neboť takové „plošné“ zveřejnění* ***zasáhne sféru zaměstnance daleko podstatnějším způsobem než její zpřístupnění*** *na základě individuální žádosti konkrétní fyzické nebo právnické osobě.*“

Ust. § 180 odst. 3 trestního zákoníku: „*Odnětím svobody na jeden rok* ***až pět let****, peněžitým trestem nebo zákazem činnosti bude pachatel potrestán, ... b) spáchá-li takový čin tiskem, filmem, rozhlasem, televizí,* ***veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem****, ...*“

[67] Bartík, V., Janečková. E. *Zveřejňování osobních údajů prostřednictvím internetu*. Daně a právo v praxi, č. 2/2013, str. 52.

[68] Furek, A. *Informace o platech pracovníků veřejné správy*. Právní rozhledy, č. 17/2011, s. 626.

K uvedenému tématu se obšírně vyjadřuje rovněž Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2012, ze dne 20. 12. 2012, Zveřejňování poskytnuté informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím[69]: „***Při zveřejnění poskytnuté informace*** *ovšem nesmějí být bez jeho souhlasu zveřejněny identifikační (osobní) údaje žadatele – fyzické osoby. Pokud by povinný subjekt spolu s poskytnutou informací zveřejnil osobní údaje žadatele (obvykle údaje o jménu, příjmení, datu narození a bydlišti žadatele, k jejichž uvádění v žádosti je žadatel povinen na základě § 14 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím), porušil by ochranu těchto osobních údajů, plynoucí ze zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, v platném znění. Povinný subjekt, který vyřizuje žádost o poskytnutí informace, je totiž sice správcem těchto osobních údajů žadatele [§ 4 písm. j) zákona o ochraně osobních údajů], tyto údaje je však oprávněn zpracovávat [§ 4 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů]* ***pouze pro účely vyřízení žádosti o poskytnutí informace*** *[§ 5 odst. 1 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů],* ***nikoli pro účely jejich zveřejňování podle § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím*** *(toto ustanovení předpokládá zveřejnění poskytnutých informací a nikoli též zveřejnění identifikace žadatele).*

V praxi je proto nutné při zveřejnění odpovědi žadateli z jejího textu odstranit (anonymizovat) osobní údaje identifikující žadatele*. Stejně tak je nutné tuto anonymizaci provést i tam, kde by povinný subjekt zveřejnil i celý text podané žádosti o poskytnutí informace.*

V praxi se mohou vyskytnout i určité specifické situace, v nichž by zveřejnění poskytnuté informace v plném rozsahu mohlo narušit ochranu osobních údajů.

(…)

A konečně třetí výjimkou jsou případy, v nichž by součástí poskytnutých informací na základě konkrétní podané žádosti byly určité specifické chráněné údaje, nejčastěji osobní údaje, které ***sice byly žadateli vydány oprávněně, jejich zveřejnění na internetu pro předem neurčitý okruh osob by však již právo na ochranu osobnosti a osobních údajů těchto osob mohlo narušit ústavně nepřiměřeným způsobem****. I zde je nutné upřednostnit ochranu osobních údajů a zveřejnit pouze doprovodnou informaci, neboť povinný subjekt je jakožto správce (poskytovaných) osobních údajů povinen respektovat povinnosti plynoucí z § 5 odst. 33 a § 104 zákona o ochraně osobních údajů (a konec konců i čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Příkladem může být* ***poskytování informací o platech a odměnách zaměstnanců povinných subjektů*** *podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím (v podrobnostech viz společné metodické doporučení Úřadu pro ochranu osobních údajů a Ministerstva vnitra, které je dostupné na http://www.mvcr.cz/odk, rubrika „Aktuálně“).*“

S výše uvedenými názory se lze ztotožnit. Přiměřenost *zveřejnění* informací o výši platů konkrétních osob bude možné dovodit pouze ve zcela výjimečných případech.

---

[69]Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2012 [online]. 2012 [cit. 27. 3. 2013]. Dostupné z: www.mvcr.cz/odk2/dokument/stanovisko-odk-2012-1-pdf.aspx

5. ZÁVĚR

S ohledem na provedenou právní analýzu a důvody blíže popsané v tomto stanovisku lze doporučit, aby Finanční správa při poskytování informací o výši platu konkrétních zaměstnanců postupovalo podle *Metodického doporučení*, vydaného Ministerstvem vnitra a Úřadem pro ochranu osobních údajů. Při vyřizování info-žádostí s uvedenou tematikou tedy bude třeba zohlednit vždy konkrétní okolnosti daného případu a provádět *test proporcionality*, kterým bude posouzen střet ústavních práv stojících ve vzájemném konfliktu.

Naopak je třeba odmítnout výklad zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, provedený Nejvyšším správním soudem v rozsudku *Maděra vs. Zlínský kraj* a *J.T. vs. Zlínský kraj*, podle něhož příslušná ustanovení zákona stanovují povinnost poskytovat údaje o výši platu konkrétních zaměstnanců veřejné správy bez dalšího či za velmi restriktivně stanovených výjimek.

Na posouzení dané otázky má vliv také náhled ÚS, který uplatnění *testu proporcionality* při vzájemné kolizi ústavních práv konstantně judikuje, a u něhož v současné době taktéž probíhá řízení o ústavní stížnosti namířené proti neoprávněnému poskytování osobních informací o platech zaměstnanců ze strany povinné osoby. V této věci ÚS již v loňském roce dokonce vydal předběžné opatření, jímž povinné osobě uložil tyto osobní údaje zaměstnanců dále neposkytovat.

Co se týká další konkretizace postupů nastíněných v *Metodickém doporučení*, ve stanovisku jsou představena a zhodnocena následující výkladová vodítka, která bude třeba zohledňovat při rozhodování o poskytování, resp. zveřejňování údajů o platech konkrétních zaměstnanců, zejména pak při provádění tzv. testu proporcionality:

- **otázka naplnění legitimních cílů sledovaných poskytnutím informace,**
- **možnost dosažení cílů sledovaných poskytnutím informace jinými prostředky, které znamenají menší zásah do soukromí,**
- **intenzita zásahu do soukromí, zejména s ohledem na:**
  - **sociokulturní prostředí České republiky,**
  - **specifika zaměstnanců ve veřejné správě,**
  - **ochranu vztahů na pracovišti,**
  - **ochranu soukromí dalších osob,**
- **míra naplnění legitimních cílů sledovaných poskytnutím informace,**
- **postavení dotčených osob v rámci organizační hierarchie, zejména s ohledem na:**
  - **naplnění definice „veřejného funkcionáře“,**
  - **míru skutečných rozhodovacích pravomocí,**
  - **naplnění definice „osoby veřejně činné“,**
- **výše nákladů, které jsou předmětem info-žádosti,**

- **otázka, zda jde o pravidelnou či mimořádnou složku odměňování a do jaké míry jejich výše vyplývá z právních předpisů,**
- **otázka, zda jde o poskytování anebo zveřejňování předmětných údajů.**

CÍSAŘ, ČEŠKA, SMUTNÝ s.r.o., advokátní kancelář