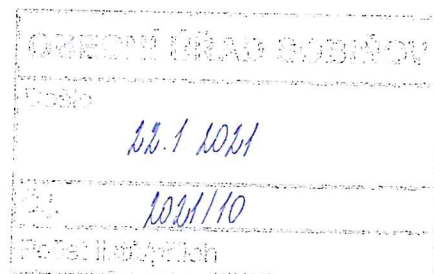


Číslo jednací: KUJI 1548/2021



Rozhodnutí

Účastníci řízení:

Krajský úřad Kraje Vysočina, odbor sekretariátu hejtmána (dále jen „krajský úřad“), jako příslušný nadřízený orgán dle § 178 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), přezkoumal na základě odvolání

(dále jen „žadatel“) ze dne 21. 12. 2020

postup Obecního úřadu Sobíňov, 582 62 Sobíňov 200 (dále jen „povinný subjekt“), při vyřizování žádosti o poskytnutí informace ze dne 25. 11. 2020 dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „InfZ“), a rozhodl v souladu s ustanovením § 16 odst. 3 InfZ v odvolacím řízení takto:

- I. podle § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu

rozhodnutí povinného subjektu ze dne 15. 12. 2020 ve výroku I. týkajícího se odmítnutí žádosti v bodě 4. v části sdělení podacího čísla s e r u š í

a

věc se vrací povinnému subjektu k novému projednání;

- II. podle § 90 odst. 5 správního řádu

odvolání ~ , ze dne 21. 12. 2020 proti výroku I. týkajícího se odmítnutí žádosti v bodě 2. a proti výroku II. týkajícího se odmítnutí žádosti v bodě 3. rozhodnutí povinného subjektu s e z a m í t á

a

napadené rozhodnutí povinného subjektu ze dne 15. 12. 2020 ve výroku I. týkajícího se odmítnutí žádosti v bodě 2. a ve výroku II. týkajícího se odmítnutí žádosti v bodě 3. s e p o t v r z u j e .

Odůvodnění

Krajský úřad vycházel při svém rozhodování ze spisového materiálu předloženého povinným subjektem.

Jak vyplývá ze spisového materiálu, dne 1. 12. 2020 obdržel povinný subjekt písemnou žádost o poskytnutí informace žadatele ze dne 25. 11. 2020, a to konkrétně (cit.):

- „1. Výše odměn všech zaměstnanců školy za rok 2019 (pouze částky bez jmen a dalších identifikačních údajů)
2. Informaci o velikosti úvazku osoby, jenž provádí ve škole úklid
3. Informaci o odměně, jenž byla poskytnuta Mgr. Dagmar Hradecké za měsíc září 2020 za „vedení školy“ a sdělení počtu hodin, které odučila
4. Sdělení aktuálního stavu trestního oznámení (či šetření), jenž bylo v souvislosti s auditem podáno starostou obce v srpnu 2020. Pokud šetření ze strany policie stále probíhá, žádám o sdělení podacího čísla.“

Požadované informace byly povinným subjektem odmítnuty rozhodnutím ze dne 15. 12. 2020, a to ve výroku I. z důvodu neexistující informace (bod č. 1., 2. a 4. žádosti), a dále ve výroku II. na základě § 8a InfZ (bod č. 3. žádosti). Rozhodnutí o odmítnutí žádosti bylo žadateli zasláno dne 15. 12. 2020 prostřednictvím držitele poštovní licence.

Následně žadatel podal proti výše uvedenému rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti v bodech č. 2., 3. a části bodu 4. odvolání dle § 16 InfZ ze dne 21. 12. 2020 (doručeno povinnému subjektu 4. 1. 2021) s tím, že k bodu 2. žádosti s odkazem na dodatek č. 3 Zřizovací listiny ZŠ a MŠ Sobíňov musí být každý pracovní poměr schválen zřizovatelem, tedy obcí Sobíňov a není tedy pravda, že se jedná o neexistující informaci; k bodu 4. žádosti že v zamítnutí není žádné odůvodnění neposkytnutí podacího čísla trestního oznámení, přičemž dle žadatele musí povinný subjekt informací disponovat; k bodu 3. žádosti že vzhledem k tomu, že není důvod nezveřejnit požadovanou odměnu, zveřejnění této informace je ve veřejném zájmu a má podnítit diskusi o krocích, jenž byly zřizovatelem činěny v minulých měsících, stejně tak zveřejnění této informace je dle žadatele v souladu s § 8 bod c) InfZ, kdy se žadatel považuje za hlídacího psa, jenž hlídá transparentnost jednání zastupitelstva obce.

Krajský úřad přezkoumal předložený spisový materiál a uvádí následující:

Dle § 20 odst. 4 písm. a) a b) InfZ se na rozhodnutí o odmítnutí žádosti a na odvolací řízení použijí ustanovení správního řádu. Krajský úřad se zabýval otázkou, zda odvolání bylo podáno ve lhůtě dle § 83 odst. 1 správního řádu a zda bylo podáno osobou k tomu oprávněnou ve

smyslu § 81 odst. 1 správního řádu. Krajský úřad shledal, že obě podmínky jsou splněny. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán z moci úřední přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží.

Dle § 68 odst. 3 správního řádu se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Povinný subjekt je dále dle § 88 odst. 1 správního řádu povinen krajskému úřadu jako nadřízenému orgánu předložit spolu s odvoláním a spisovým materiálem i své stanovisko k odvolání. Ve svém stanovisku se povinný subjekt vyjádří k námitkám uplatněným v odvolání.

Povinný subjekt v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti žadatele uvedl k bodům 2. a 4. žádosti, že důvodem aplikace § 2 odst. 4 InfZ je skutečnost, že se jedná o neexistující informace, a to z toho důvodu, že (k bodu 2. žádosti) Základní škola a Mateřská škola Sobíňov je příspěvková organizace s právní subjektivitou, přičemž řediteli školy jsou svěřeny pravomoci rozhodovat ve věcech školské právnické osoby a součástí těchto pravomocí je vedení školské právnické osoby včetně vykonávání pravomocí zaměstnavatele vůči zaměstnancům školy a veškeré pracovní právní záležitosti školy jsou tedy plně v kompetenci ředitele školy. K námitce žadatele týkající se dodatku č. 3 ke Zřizovací listiny ZŠ a MŠ Sobíňov, podle kterého musí být každý pracovní poměr schválen zřizovatelem, se povinný subjekt vyjádřil ve svém stanovisku k odvolání a uvedl, že uvedené schválení se týká pouze pracovních smluv uzavřených po datu 2. 11. 2020, kdy zastupitelstvo obce schválilo dodatek č. 3 ke zřizovací listině ZŠ a MŠ Sobíňov. InfZ upravuje pravidla přístupu k informacím, které jsou v držení povinných subjektů. § 2 odst. 4 InfZ stanoví, že povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací. InfZ je zaměřen na poskytování informací, které má povinný subjekt k dispozici, které existují a které u povinného subjektu „leží“. V dostupných výkladech panuje shoda v názoru, že se InfZ nevztahuje na poskytování názorů, rešerší, analýz, tzn. takových informací, které by povinný subjekt musel vytvořit na základě žádosti. V důvodové zprávě k novele InfZ (zákon č. 61/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů

(autorský zákon), ve znění zákona č. 81/2005 Sb., a zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, je uvedeno: „Povinný subjekt je povinen poskytovat pouze ty informace, které se vztahují k jeho působnosti, a které má nebo by měl mít k dispozici. Naopak režim zákona o svobodném přístupu k informacím nestanovuje povinnost nové informace vytvářet či vyjadřovat názory povinného subjektu k určité problematice. Toto ustanovení nemá v žádném případě sloužit k nepřiměřenému zužování práva na informace, má pouze zamezit žádostem o informace mimo sféru zákona – zvláště časté jsou v této souvislosti žádosti o právní analýzy, hodnocení či zpracování smluv a podání – k vypracovávání takových materiálů nemůže být povinný subjekt nucen na základě své informační povinnosti, neboť taková úprava by byla zcela proti původnímu smyslu tohoto institutu. Pokud má být taková povinnost stanovena, musí tak učinit zvláštní zákon samostatnou úpravou (např. § 139 zákona č. 500/2004 Sb.).“

InfZ neupravuje problematiku neexistující informace jako speciálního důvodu pro neposkytnutí informace. Většinou judikaturou je neexistence informace považována za faktický důvod pro neposkytnutí informace. V případě vyřizování žádosti o poskytnutí informací, které povinný subjekt nemá k dispozici, resp. informací, které se podle vymezení v žádosti vztahují k působnosti povinného subjektu, avšak povinný subjekt jimi nedisponuje, je žádost zpravidla odmítána rozhodnutím povinného subjektu podle ustanovení § 15 odst. 1 InfZ.

Vzhledem k uvedenému shledal krajský úřad námitku žadatele jako nedůvodnou. Před datem 2. 11. 2020 povinný subjekt jako zřizovatel pracovní poměry u své příspěvkové organizace neschvaloval a tudíž neměl povinnost uvedenou informací (velikost úvazku u pracovní smlouvy uzavřené před datem 2. 11. 2020) disponovat. Pro úplnost krajský úřad uvádí, že příspěvková organizace zřizovaná povinným subjektem je samostatnou právnickou osobou a samostatným povinným subjektem pro poskytování informací podle InfZ.

Co se týká námítky žadatele k vyřízení části bodu 4. žádosti, ve které žadatel požadoval sdělení podacího čísla, pod nímž bylo trestní oznámení podáno, tuto námitku shledal krajský úřad důvodnou. Povinný subjekt žadateli podací číslo nesdělil, v rámci rozhodnutí odmítnutí této části žádosti nijak neodůvodnil, ani v rámci předání spisu nadřízenému orgánu se nevyjádřil k odvolací námitce žadatele k této části bodu 4. žádosti. Krajský úřad při absenci dostatečného odůvodnění nemůže rozhodnutí o odmítnutí této žádosti žadatele kvalifikovaně posoudit a přezkoumat z hlediska uplatněných námitek tak, aby nedošlo k podstatnému porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, které by mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Vzhledem k uvedenému krajský úřad kvalifikoval předmětné

rozhodnutí v části týkající se odmítnutí poskytnutí informace o podacím čísle jako nepřezkoumatelné na základě předloženého správního spisu.

Co se týká bodu 3. žádosti, tuto informaci týkající se výše odměny Mgr. Dagmar Hradecké povinný subjekt odmítl s odkazem na § 8a InfZ, provedl test proporcionality k řešení vzájemného konfliktu práva na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a práva na ochranu osobnosti zaručeného čl. 10 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) a dospěl k závěru, že žadatel nenaplnuje podmínky pro poskytnutí požadované informace.

Právo na informace je zaručeno dle článku 17 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), kdy každý má právo svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu, avšak má své limity. Ty jsou vyjádřeny v článku 17 odst. 4 Listiny, kde lze toto právo 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.

Zákonné omezení je rozvedeno v § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, který uvádí, že informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Zákonný rámec tak koriguje povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti na základě článku 17 odst. 5 Listiny. Ústavním pořádkem garantované právo na ochranu soukromého a rodinného života nachází své zakotvení v článku 10 Listiny, kde se (s odkazem na daný případ) uvádí v odst. 2 a 3, že každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života, resp. že každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

V rozhodovaném případě vzniká konflikt mezi právem na informace ve smyslu článku 17 a právy dle článku 10 odst. 2 a 3 Listiny.

Krajský úřad konstatuje, že nelze odhlédnout od faktu, že žadatelem požadované informace se týkají majetkových poměrů a osobních údajů osoby a jejich soukromoprávní charakter je tím důvodem, který jejich obecnému poskytnutí brání. Při posuzování předmětné části žádosti převažuje Listinou zaručené právo na ochranu soukromého a rodinného života, na základě něhož musí být potlačen nárok na přístup k informacím o platech, včetně jeho nárokových či nenárokových složek, byť jsou shromažďovány a uchovávány orgány veřejné moci.

Prolomením tohoto principu, jak ho svým pouze gramatickým výkladem nastínil rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 57/2010 – 79 ze dne 27. 5. 2011, by došlo k porušení Listiny, potažmo dalších mezinárodněprávních dokumentů chránících lidská práva a svobody

občanů, a to té části z nich, jejichž plat je tvořen veřejnými prostředky, jak o tom hovoří § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

Ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zakotvuje povinnost povinných subjektů informovat o výsledcích své činnosti v oblasti poskytování veřejných prostředků, a to včetně vybraných osobních údajů jejich příjemců. Výjimku uvádí § 8a odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím, kde se tento režim nevztahuje na poskytování veřejných prostředků podle zákonů v oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území. Slabší postavení příjemce veřejných prostředků oproti ostatním subjektům je tak dáno především zájmem na transparentnosti poskytování nenárokových veřejných prostředků (darů, dotací) a nutností jeho účinné veřejné kontroly.

Na danou problematiku odkazuje i rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 64/2008 – 155 ze dne 1. 6. 2010, přičemž uvádí, že (cit.): „(z)ákonodárce tak při střetu ústavního práva na informace podle čl. 17 odst. 1 Listiny a ústavního práva na ochranu soukromí podle čl. 10 odst. 2 a 3 Listiny zohlednil specifické postavení příjemců veřejných prostředků a sdělení některých jejich osobních údajů v souvislosti s tímto připustil. Ochranu zachoval pouze tam, kde na poskytování informací není dán silný veřejný zájem. Ve výluce se tak ocitla převážně jen nároková plnění z veřejných prostředků, kde nárok vzniká ze zákona a správní orgán nemá prostor k vlastnímu uvážení.“

Krajský úřad výše uvedený „silný veřejný zájem“ nespatřuje při poskytování informací, resp. výše částek platů a jeho dalších složek zaměstnanců veřejné správy. Pokud zákonodárce zamýšlel inkorporovat zásadu poskytování informací o veřejných prostředcích způsobem dikce § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, krajský úřad dochází k závěru, že tím je narušena zásada proporcionality, kdy Listina postrádá ochranu soukromého a rodinného života zaměstnanců veřejné správy, jejichž jediným „prohřeškem“ je skutečnost, že jejich zaměstnavatel určuje jejich plat z veřejných prostředků. Ústavní pořádek České republiky má ctít rovnost práv zaměstnanců veřejného a soukromého sektoru a soudy by toto nezcizitelné právo měly chránit před jeho narušením. Výše uvedené narušení tohoto principu není ústavně konformní, nemá z hlediska Listiny opodstatnění a nenachází rovněž oporu v odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 57/2010 – 79 ze dne 27. 5. 2011.

Krajský úřad se zaměřil na posouzení, zda vyplacený plat je nadále prostředkem veřejným nebo prostředkem ryze soukromým. Dochází k přesvědčení, že plat se poté, co je platovým výměrem určen a co se dostane do sféry vlivu jeho příjemce, stává soukromým prostředkem, na něhož se vztahuje obecná ochrana na základě Listinou zaručeného práva na soukromí.

Krajský úřad při teleologickém výkladu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím ve světle poskytnutí informace o platech, včetně jeho dalších složek, je přesvědčen, že uvedené ustanovení nedopadne do sféry odměňování zaměstnanců veřejné správy a dalších osob, jejichž platy jsou tvořeny veřejnými prostředky, poněvadž tento extenzivní postup by vedl k popření veškerého smyslu a účelu InfZ, resp. samotné Listiny, čili by zde došlo k výkladu InfZ ad absurdum.

Krajský úřad při vlastním hledání účelu zákonného ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím bere v potaz především kontext společenských podmínek v okamžiku provádění interpretace daného ustanovení. Právě teleologický přístup reflektuje proměnlivost chápání účelu právní normy v průběhu času a zde lze oprávněně vyslovit pochybnost o tom, že by zákonodárce vědomě přijal ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím se znalostí výše nastíněné argumentace, tzn. že by měl úmysl podřadit pod pojem příjemci veřejných prostředků statisíce zaměstnanců pobírajících plat a tím narušit jejich právo na pokojný soukromý a rodinný život definovaný Listinou.

Povinný subjekt provedl čtyřstupňový test proporcionality ve světle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/15 ze dne 8. 12. 2015. Tento test proporcionality provedl i Ústavní soud ve svém nálezu IV. ÚS 1378/16 ze dne 17. 10. 2017, kde uvádí, že povinný subjekt může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky:

- a) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;
- b) informace samotná se týká veřejného zájmu;
- c) žadatel o informaci plní úkoly či posílání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

Nejsou-li všechny tyto podmínky splněny, potom odmítnutí poskytnout žadateli informaci o platu a odměnách zaměstnance není porušením povinnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy poskytovat přiměřeným způsobem informace o své činnosti, vyplývající z článku 17 odst. 5 Listiny.

Ústavní soud nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový text prý provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím. Ústavní soud konstatuje, že poskytování informací o odměnách za práci není obecně protiústavní, nicméně případný zásah do

základních práv dotčených osob je nutno posuzovat podle okolností každého jednotlivého případu.

V posuzovaném případě mezi povinným subjektem a žadatelem (dle námitek uvedených v jeho odvolání) je spornou otázkou splnění podmínek pro poskytnutí žadatelem požadovaných informací, jak byly vymezeny výše citovaným nálezem Ústavního soudu, a to naplnění podmínky uvedené pod písm. a) a c), tzn. že je dán účel vyžádání informace v podobě přispění k diskusi o věcech veřejného zájmu, a dále že žadatel plní úkoly či poslání dozoru či roli tzv. „společenského hlídačského psa“, které povinný subjekt u žadatele považuje za nesplněné.

K podmínce uvedené výše pod bodem a) krajský úřad uvádí, že ji chápe jako požadavek, aby informace o odměně konkrétní osoby byla nezbytnou podmínkou pro to, aby bylo možné vést veřejnou diskusi v záležitosti veřejného zájmu. Podle žadatele má tato informace podnítit diskusi o krocích, jež byly zřizovatelem dle názoru žadatele v rozporu se zákonem a dobrými mravy činěny v minulých měsících. Pro naplnění potřeby dané informace pro diskusi ve věci veřejného zájmu však nestačí pouhé obecné nepodložené tvrzení, že povinný subjekt jedná v rozporu se zákonem. Aby takové podezření mohlo vést ke zpřístupnění požadované informace o odměně konkrétní osobě, mělo by být žadatelem také podloženo. V daném případě žadatel pouze uvedl, že v rámci forenzního auditu na ZŠ a MŠ Sobířov povinný subjekt zveřejnil (se začerněným jménem) výši platu ředitelky školy za rok 2019, a proto není důvod nezveřejnit požadovanou odměnu její nástupkyně. Krajský úřad dospěl shodně jako povinný subjekt k závěru, že z žadatelem uvedených skutečností nelze splnění této podmínky dovodit.

Co se týká podmínky uvedené výše pod bodem c) ohledně role „společenského hlídačského psa“, žadatel ve svém odvolání uvádí, že se považuje za hlídačského psa, jenž hlídá transparentnost jednání zastupitelstva obce, či případně odkryl účelové jednání zastupitelstva. Ve svých podáních (žádosti ani odvolání) však žadatel neuvedl žádné relevantní důvody, které by vedly k závěru, že tuto roli naplňuje. Pokud se žadatel dovolává postavení společenského hlídačského psa, je třeba, aby uvedl relevantní argumenty, proč mu má být takové postavení přiznáno. Krajský úřad shodně s povinným subjektem dovodil, že žadatel znaky „tzv. společenského hlídačského psa“ nenaplňuje.

Co se týče vážení zájmů, jedná se o střetu článku 17 a článku 10 odst. 2 a 3 Listiny, přičemž krajský úřad preferuje Listinou zaručenou ochranu soukromí, jak již bylo popsáno výše v odůvodnění tohoto rozhodnutí. Právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu.

Poskytnutí požadované informace o odměně je v daném případě zřetelným zásahem do práva zaměstnance ve veřejné správě na ochranu před zasahováním do soukromého života a do práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů.

Vzhledem k závažným společenským důsledkům nedořešeného střetu článku 17 a článku 10 odst. 2 a 3 Listiny krajský úřad shodně s povinným subjektem preferuje Listinou zaručenou ochranu soukromí.

Vzhledem k výše uvedenému krajský úřad rozhodl tak, jak je uvedeno ve výroku.

Poučení o opravném prostředku

Toto rozhodnutí o odvolání je konečné a dle § 91 odst. 1 správního řádu se proti němu nelze dále odvolat.

V Jihlavě dne: 22. 1. 2021

Vypraveno dne: 22. 1. 2021

Otisk úředního razítka

Mgr. Veronika Říhová Obdržálková
referent odboru sekretariátu hejtmána

Rozdělovník

obdrží doporučeně (na dodejku):

obdrží prostřednictvím datové schránky a doporučeně (na dodejku) společně se spisem:

Obecní úřad Sobíňov, 582 62 Sobíňov 200