

# Otazníky ve věci poskytování údajů o výši platů a odměn zaměstnanců veřejné správy

## 1. Úvod

Jednou z nejdiskutovanějších otázek týkajících se zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „InfZ“) je problematika poskytování údajů o výši platu zaměstnanců veřejné správy<sup>1)</sup>.

Do května 2011 odborná veřejnost, prakticky jednomyslně, nepovažovala za příjemce veřejných prostředků ve smyslu § 8b InfZ zaměstnance povinných subjektů (subjekty, jež mají povinnost poskytovat podle InfZ informace vztahující se k jejich působnosti) v pracovněprávním vztahu, tedy uvnitř povinného subjektu, ale příjemcem veřejných prostředků byl chápán příjemce vně povinného subjektu, tedy osoby, které obdržely od povinného subjektu nějaké finanční prostředky na základě žádosti, popř. ze zákona – dávky sociálního zabezpečení, státní podporu stavebního spoření atd.

Nejvyšší správní soud ve svém rozhodnutí ze dne 27. května 2011 č. j. 5 As 57/2010-79 dovodil, že „(z)aměstnanec veřejné správy dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků. Je proto ve smyslu § 8b odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím „příjemcem veřejných prostředků“.“

Na základě tohoto závěru pak začali zejména novináři, ale nejenom oni, plošně žádat o údaje o výši platu (myšleno i odměn, bonusů, výhod) obecně vymezených skupin zaměstnanců (osob ve vedoucích pozicích, ale nejen jich). Kromě toho se stále častěji objevují dotazy jednotlivých občanů směřující ke zjištění výše platu konkrétních zaměstnanců (nezřídka řadových referentů) a je pravděpodobné, že tento trend bude i nadále pokračovat. Ve světle výše uvedeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu se tito žadatelé domnívají, že by jim údaje o výši

---

<sup>1)</sup> Tématu se věnovali např. i autoři: FUREK, A. Informace o platech pracovníků veřejné správy, *Právní rozhledy* č. 17/2011, s. 626; MATES, P. a SKULOVÁ, S. K problému ochrany soukromí úředníků veřejné správy v otázce platů a odměn z pohledu práva na informace, *Bulletin advokacie* č. 7-8/2013, s. 33; BARTÍK, V. a JANEČKOVÁ, E. Zákon o svobodném přístupu k informacím doznal další korekci, hranice soukromí znovu posunuta, 1. část, *Práce a mzda* č. 8/2011, s. 41 a BARTÍK, V. a JANEČKOVÁ, E. Zákon o svobodném přístupu k informacím doznal další korekci, hranice soukromí znovu posunuta, 2. část, *Práce a mzda* č. 9/2011, s. 42.

platu jednotlivých zaměstnanců povinných subjektů měly být poskytnuty<sup>2)</sup>. Nicméně stále nejde o věcně uzavřenou záležitost. O ustálenosti judikatury nelze hovořit, neboť se jednotlivé správní soudy v prakticky totožných případech zabývají na různé okolnosti (např. Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 10 A 289/2011-26-35 se výslovně odmítl zabývat testem proporcionality, kdežto pro Krajský soud v Praze v rozsudku č. j. 45 A 4/2012-76, byl střet dvou protichůdných práv jádrem odůvodnění), popř. kdy se soudy vůbec některými okolnostmi nezabývají, anebo se jimi zabývají pouze okrajově. Usnesením ze dne 28. února 2013 navíc byla věc 8. senátem Nejvyššího správního soudu předložena k rozhodnutí rozšířenému senátu<sup>3)</sup>, neboť se tento neztotožnil s rozhodnutím č. j. 5 As 57/2010-79. Právní otázkou předloženou rozšířenému senátu k rozhodnutí je otázka, zda v případě kolize práva žadatele na informace s právem jiného subjektu na ochranu soukromí je nutno tato vzájemně si konkurující práva poměřit pomocí testu proporcionality.

K tématu poskytování informací o platech přinášíme několik dalších poznámek a upozorňujeme na některé, dle našeho názoru, nejednoznačné či dokonce i vyloženě problematické související skutečnosti. V tomto příspěvku se zaměříme především na úředníky územních samosprávních celků (dále jen „ÚSC“)<sup>4)</sup>, což však neznamená, že by závěry nebylo lze dle našeho názoru použít obecně.

## 2. Působnost povinného subjektu

Úvodem nastíníme myšlenku týkající se působnosti povinného subjektu, která dle našeho názoru stojí minimálně za pozornost a zamyšlení.

Působnost v oblasti poskytování informací je vymezena naším právním řádem takto. Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) v čl. 79 stanoví základní právní požadavek na činnost správních orgánů moci výkonné – musí být zřízeny zákonem a jejich působnost musí být rovněž stanovena zákonem. InfZ v úvodních ustanoveních mimo jiné vymezuje povinné subjekty s tím, že povinné subjekty poskytují informace vztahující se k jejich působnosti (viz § 2 odst. 1). Jak Ústava, tak InfZ používají pro vymezení činnosti správních orgánů (orgánů moci výkonné) pojem působnost. Pokud jde tedy o informace vztahující se k jejich působnosti, je dána povinnost poskytovat informace.

Samotný pojem působnost je třeba vyložit tak, že jde o vymezení rozsahu půso-

---

<sup>2)</sup> Od května 2011 pak bylo vydáno několik dalších rozhodnutí, jak nižších soudů (např. Krajský soud v Praze č. j. 45 A 4/2012-76, nebo Městský soud v Praze č. j. 10 A 289/2011-26-35), tak i Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí č. j. 4 As 40/2010–60 a č. j. 1 As 169/2012–38), které se problematice poskytování platů věnují.

<sup>3)</sup> Usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012-23 ze dne 28. 2. 2013.

<sup>4)</sup> Když právě dotazem na odměny úředníka územního samosprávného celku – pracujícího na Magistrátu města Zlín, byla odstartována nynější debata o (ne)možnosti poskytování údajů o platových poměrech zaměstnanců placených z veřejných prostředků.

bení příslušného (určeného) orgánu, jeho role stanovené zákonem a tím povinností při výkonu veřejné moci. Jde o nepřekročitelný požadavek spojený s jeho zákonnou existencí a s jeho činností (nelze ji ztotožňovat a zaměňovat s právní subjektivitou a se způsobilostí k právům a povinnostem).

Obdobné vymezení působnosti zastává i teoretická fronta. K tomu např. Karel Klíma uvádí, „že působnost (státního) orgánu je vymezena realizováním záležitostí veřejného zájmu, k čemuž disponuje mocenskými prostředky. Na základě působnosti se pak posuzuje otázka příslušnosti pro rozhodování v konkrétní věci. Jde o právní vztahy, pro které je typická možnost orgánu se působnosti dovolávat či odporovat (nikoliv zříkat)“<sup>5)</sup> nebo Dušan Hendrych: „Z pohledu správního práva pak je působnost (kompetence) vymezena jako okruh úkolů vykonavatele veřejné správy, které má řešit v určitém územním prostoru. Právní prostředky svěřené pro výkon působnosti jsou pak pravomocí.“<sup>6)</sup> Petr Průcha dále dodává: „Do působnosti jsou tak zařazovány zejména záležitosti spojené s právem a současně povinností realizovat svoji pravomoc. Je spojena s věcným zaměřením a s hranicemi území výkonu působnosti“<sup>7)</sup>. „V případech veřejnoprávních korporací vystupují tyto jako subjekty správního práva tehdy a tam, kde disponují subjektivitou ve sféře veřejného práva. Tzn. v těch případech, kdy jsou vybaveny příslušnou pravomocí a působností k veřejné správě.“<sup>8)</sup> Pokud jde o úředníky, pak uvádí, „že status úředníků veřejné správy se má zpravidla řídit režimem veřejné služby a má být koncipován jako specifická úprava veřejného práva.“<sup>9)</sup>

Dle naší právní úpravy a našeho názoru však na oblast pracovních poměrů úředníků ÚSC dopadá především pracovněprávní úprava, tedy úprava soukromoprávní s některými odchylkami upravenými v zákoně č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o úřednících ÚSC“). Ve vztahu k úředníkům ÚSC výslovně uvádí § 1 odst. 2 zákona o úřednících ÚSC, že na pracovněprávní vztahy úředníků ÚSC se vztahuje zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), nestanoví-li tento zákon jinak. Nejedná se pak ani o samostatnou, ani o přenesenou působnost ve smyslu výkonu veřejné správy (výkonné moci). Pokud vůbec použijeme označení působnost, jde o jinou působnost – sice v našem případě podřaditelnou pod působnost samostatnou, ale kvalitativně zcela odlišnou. Jde o soukromoprávní činnost (subjekty ÚSC zde vystupují v zásadě ve stejném postavení jako jiné právní subjekty), kam bývá zařazováno uzavírání obchodních smluv i pracovněprávní vztahy, přičemž právní

<sup>5)</sup> KLÍMA, K. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. vydání. ASPI, a. s. 2006, s. 199-200.

<sup>6)</sup> HENDRYCH D. a kol. *Správní právo – Obecná část*. 6. vydání. C. H. BECK, 2006, s. 114.

<sup>7)</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – Obecná část*. 7. vydání. MU Brno a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 124-125.

<sup>8)</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – Obecná část*. 7. vydání. MU Brno a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 130.

<sup>9)</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – Obecná část*. 7. vydání. MU Brno a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 131-134.

úprava postavení úředníků ÚSC je pracovněprávní, nikoliv veřejnoprávní (nejde o služební poměr s rozhodovací činností „zaměstnavatele“)<sup>10)</sup>.

Stávající právní úprava odměňování ve veřejné správě vychází ze zákoníku práce. Konstrukce platů je regulována. Je stanovena výše uvedeným předpisem, dále nařízením vlády č. 564/2006 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, ve znění pozdějších předpisů, a současně i nařízením vlády č. 222/2010 Sb., o katalogu prací ve veřejných službách a správě. Jsou stanoveny platové třídy, platové stupně a platové tarify dle jasných a transparentních pravidel. Kromě toho umožňuje v právně vymezeném rámci v určitém rozpětí poskytování osobního příplatku, příplatku za vedení, popřípadě poskytování odměn – tedy možnost individuálního (osobního) přístupu<sup>11)</sup>. Platy ve veřejné správě jsou značně transparentní již svou právní úpravou. Pro vedení odpovědné diskuse, kterou obecně vítáme, postačuje již toto nastavení a není třeba zásahu do osobních a vlastnických práv konkrétních zaměstnanců.

Ještě dále v otázce rozlišování postoupil Ústavní soud. Ve svém nálezu ze dne 7. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 38/2000, konstatuje, že kromě samostatné a přenesené působnosti vystupuje kraj i v jiných právních vztazích, a dodává, že v těchto právních vztazích je, jako každý jiný právní subjekt, vázán celým právním řádem. Mezi tyto jiné právní vztahy, kdy kraj nevystupuje vůči veřejnosti vrchnostensky a kdy se chová jako každý jiný soukromoprávní subjekt, lze dle našeho názoru zařadit právě i vztahy pracovněprávní.

K otázce působnosti lze tedy konstatovat, že byť lze teoreticky k pojmu působnost snad (viz shora uvedené rozlišování Ústavního soudu) přiřadit i činnost při stanovení konkrétního platu, odměny konkrétního úředníka, jde o „působnost“ soukromoprávní. Že je takto zcela jistě vnímána, ostatně potvrzuje i to, že případné spory týkající se pracovních poměrů řeší obecné soudy, nikoliv soudy správní. V dalším tedy nelze minimálně přehlížet soukromoprávní charakter právního vztahu vzniklého na základě smlouvy, a to jak na straně ÚSC, tak především na straně zaměstnance.

Autoři na tomto místě přiznávají, že na uvedenou problematiku existují i jiné názory, když jimi použitý výklad je spíše restriktivní. Avšak setkali se i s výkladem, že „pojem působnost uvedený v § 2 odst. 1 InfZ nelze v kontextu s dikcí čl. 17 Listiny základních práv a svobod chápat toliko ve veřejnoprávním pojetí působnosti, coby výkonu veřejné moci, jakožto souhrnu oprávnění orgánu veřejné správy vystupovat vůči

<sup>10)</sup> Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo – Obecná část*. 6. vydání. C. H. BECK. 2006, s. 151-152, 157, 478-479.

<sup>11)</sup> Autoři si jsou vědomi možnosti sjednání smluvního platu pro zaměstnance zařazené do 13. platové třídy – srov. § 122 odst. 2 zák. č. 262/2006 Sb., i možnosti zvláštního způsobu určení platového tarifu dle § 6 nařízení vlády č. 564/2006 Sb., nicméně dle jejich zkušeností je takový postup zcela marginální.

jiným subjektům v určitém nadřazeném (autoritativním) postavení – takto je působnost chápána např. v případě § 1 odst. 1 správního řádu, nýbrž jako veškerou činnost povinných subjektů. Čl. 17 Listiny základních práv a svobod je v tomto směru jednoznačnější, a jakožto právní norma vyšší právní síly má též aplikační přednost, resp. v daném případě představuje jistý interpretační korektiv, když užívá pojem činnost a nikoli pouze působnost. Poskytování informací povinným subjektem se tedy vztahuje na veškerou jeho činnost, nikoli pouze na výkon vrchnostenské veřejné správy, coby součásti výkonu veřejné moci. Ostatně převážná část samostatné působnosti územních samosprávných celků zahrnuje především soukromoprávní vztahy, kdy územní samosprávný celek jedná v zásadě rovném postavení vůči ostatním subjektům, ačkoli i zde existují výjimky (např. problematika obecně závazných vyhlášek). S ohledem na uvedené skutečnosti tedy nelze v případě soukromoprávních vztahů uvažovat o výjimce, na niž by povinnost poskytování informací povinnými subjekty nedopadala, což ostatně ani sám povinný subjekt netvrdí, naopak vymezení působnosti využívá dále k výkladu pojmu příjemce veřejných prostředků pro účely aplikace § 8b InfZ, představujícího určitou výjimku z jinak respektované ochrany osobních údajů (srov. § 8a InfZ ve spojení se zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).<sup>(12)</sup>

### 3. Účel § 8b

K výkladu ustanovení § 8b InfZ a nalezení jeho účelu pak kromě myšlenek (se kterými se zcela ztotožňujeme a na tomto místě na ně odkazujeme), které ve svém článku předestřel Furek<sup>(13)</sup>, doplňujeme i stanovisko Ministerstva informatiky z 2. června 2006 č. j. MI 1890/2006 42, které dovodilo, že se § 8b nevztahuje na poskytování platů, a to s poukazem na smysl tohoto ustanovení, které jistě nesleduje možnost zasahovat takto závažným způsobem do sféry třetích osob. „Ustanovení § 8b se do zákona o svobodném přístupu k informacím dostalo poslaneckou iniciativou při projednávání zákona v Poslanecké sněmovně. Ustanovení směřuje k zajištění co možná největší veřejné kontroly nad nakládáním s veřejnými prostředky. Při jeho výkladu je třeba vzít v potaz důvod vložení tohoto ustanovení a také ostatní ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím. I z výčtu právních předpisů v odst. 2 lze vyčíst, že zákonodárce měl při tvorbě tohoto ustanovení na mysli především vydávání veřejných prostředků formou darů, příspěvků, dávek, dotací atd. a nikoli pravidelný příjem zaměstnanců povinného subjektu (tedy nikoli volených představitelů). Tento výklad podle našeho názoru vyplývá také z nově vloženého § 8a, které směřuje k ochraně soukromí a osobnosti. Zveřejnění platů zaměstnanců povinného subjektu by zcela zásadním způsobem prolomilo jejich právo na soukromí, neboť by značná část jejich příjmů (u některých

<sup>(12)</sup> Posléze uvedený názor zastává např. Ministerstvo vnitra v rozhodnutí č. j. MV-101268-4/ODK-2011.

<sup>(13)</sup> Viz výše – především argumentace důvodovou zprávou k ustanovení, které bylo prakticky totožného znění jako později pozměňovacím návrhem přijaté současné znění § 8b, dále argumentace a *simili*, kdy jsou z povinnosti poskytovat údaje vyjmuty informace o poskytování veřejných prostředků v oblasti sociální, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, poskytování zdravotní péče, přičemž veřejná kontrola by měla být směřována spíše do těchto oblastí a konečně i absence testu veřejného zájmu.

*v podstatě veškeré příjmy) včetně základních osobních údajů byly neustále veřejně přístupné. Takové situace by zaměstnance povinných subjektů znevýhodňovala vůči ostatním zaměstnancům a takové ustanovení by bylo diskriminační.“<sup>14)</sup>*

Pro nalezení smyslu a účelu § 8b InfZ si lze dále vypomoci i zněním odst. 3 tohoto ustanovení<sup>15)</sup>. Výkladem tohoto ustanovení pak dospějeme k závěru, především kvůli požadavku na poskytnutí informace o účelu a podmínkách poskytnutých veřejných prostředků, že zákonodárce cílil tímto ustanovením na příjemce darů, příspěvků či dotací, u nichž neexistuje žádná protihodnota za poskytnutí těchto veřejných prostředků. Takoví příjemci jsou „čistými příjemci“ bez jakékoli reciprocity, kdežto zaměstnanci odvádějí svému zaměstnavateli za svůj plat či mzdu určitou protihodnotu spočívající v odvedené práci, a proto se na ně toto ustanovení nevztahuje<sup>16)</sup>. K tomu dále uvádíme, že zaměstnanec sice vstupuje do pracovního poměru ze své vlastní vůle, ovšem jeho plat a odměny jsou kompenzací za odvedenou práci, má na ně nárok z titulu protiplnění za vykonanou práci, nelze je tedy považovat za výhodu poskytnutou povinným subjektem. Naproti tomu dar a dotace jsou nenárokové a je zcela na uvážení dárce či poskytovatele dotace, jestli vůbec, a v jaké výši prostředky vynaloží. U platu jde o odměnu za odvedenou práci, za nějaký výkon, kdežto u darů a dotací dostává příjemce prostředky „bez ničeho“ a zcela jistě nelze jako protihodnotu chápat to, že dar může být též výrazem určité odměny za veřejný přínos či hrdinský skutek, resp. jako odměna za nějakou zásluhu. Stejně tak u dotace nemůže být jako určitá protihodnota vnímáno splnění podmínek stanovených pro její poskytnutí. Dárce či poskytovatel dotace se sám rozhodne, zdali své prostředky vydá či nikoli, kdežto u platu je povinností za odvedenou práci zaměstnanci mzdu či plat vyplatit, není takové rozhodnutí na uvážení zaměstnavatele, zaměstnanec na mzdu či plat má zákonné právo.

Z výše uvedeného odůvodnění je dle našeho názoru zřejmé, že úmyslem zákonodárce bylo, aby se ustanovení § 8b InfZ vztahovalo na příjemce veřejných prostředků, jimž jsou tyto prostředky poskytnuty na základě rozhodnutí povinného subjektu, nikoli jako odměna za odvedenou práci.

---

<sup>14)</sup> Citované na str. 81 v *ANALÝZA ÚČINNOSTI ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM z hlediska rozsahu uplatňované veřejné kontroly činnosti orgánů státu, kraje, obce a jimi zřízených či jinak ovládaných právnických osob a dalších povinných subjektů* ze dne 10. prosince 2007 (dostupné dne 28. října 2013 z [www.mvcr.cz/soubor/analiza-vlada-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/analiza-vlada-pdf.aspx)).

<sup>15)</sup> § 8b Příjemci veřejných prostředků

(1) Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky.

(2) Ustanovení odstavce 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.

(3) 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.

<sup>16)</sup> Obdobný názor vyjádřili autoři Pavel Mates a Soňa Skulová – viz výše.



Autoři souhlasí s názorem Ministerstva vnitra ČR (dále jen „MV“) vyjádřeným v rozhodnutí ze dne 5. 12. 2011, č. j. MV-128044-5/ODK-2011, ve kterém MV potvrdilo rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti o poskytnutí výše platů a kde MV uvádí: „V kontextu výše uvedeného se tedy odvolací orgán ztotožňuje s názorem povinného subjektu, dle něhož by se měl § 8b InfZ vztahovat toliko na nakládání s veřejnými prostředky v rámci rozhodovací činnosti povinného subjektu, tedy na autoritativní rozhodování povinného subjektu o poskytnutí veřejných prostředků třetím osobám stojícím vně povinného subjektu, nikoli na oběh veřejných prostředků v rámci povinného subjektu. Tomu odpovídá i charakter vztahů mezi povinným subjektem a příjemci veřejných prostředků. Ostatně rovněž výjimka z výjimky, jak lze nazvat ust. § 8b odst. 2 InfZ (...), se striktně vztahuje taktéž pouze na vnější vztahy povinných subjektů, tj. na poskytování veřejných prostředků vně povinného subjektu třetím osobám, a to z hlediska výkonu vrchnostenské veřejné správy, nikoli v rámci pracovněprávních či jim podobných vztahů. Ve všech zde uvedených oblastech (tj. oblasti sociální, poskytování zdravotní péče, hmotného zabezpečení v nezaměstnanosti, státní podpory stavebního spoření a státní pomoci při obnově území) jde o výkon státní správy a poskytování veřejných prostředků třetím osobám, a to nikoli na základě soukromoprávního vztahu, kdy jsou právně vzato smluvní strany v zásadě rovném postavení, nýbrž na základě rozhodnutí správního orgánu při splnění zákonem stanovených kritérií. Z hlediska faktického, pokud jde o účel poskytnutí veřejných prostředků (nikoli však důvody a proces jejich poskytnutí), lze naproti tomu zaměstnance orgánu veřejné správy spojovat např. s žadateli o hmotné zabezpečení v nezaměstnanosti, neboť právě hmotné zabezpečení je určitou „náhradou“ za mzdu či plat, resp. má stejnou funkci, tj. zabezpečení základních životních potřeb (u zaměstnaných osob plní tuto funkci mzda či plat), ovšem s tím rozdílem, že zatímco zaměstnanci veřejné správy odvádí určitou protihodnotu v podobě práce, příjemci veřejných prostředků uvedení v § 8b odst. 2 InfZ žádnou protihodnotu poskytovateli veřejných prostředků neodvádí.“

Autoři v této souvislosti dále odkazují i na další závěry vyslovené MV v již zmíněném rozhodnutí ze dne 5. 12. 2011 č. j. MV-128044-5/ODK-2011, kde MV polemizuje s výkladem § 8b provedeným Nejvyšším správním soudem a zabývá se úmyslem zákonodárce: „Úmyslem zákonodárce nemuselo být pouze soudem uvedené široké pojetí příjemců veřejných prostředků, nýbrž naopak toliko stanovení výjimky pro poskytování veřejných prostředků v rámci výkonu vrchnostenské veřejné správy, k čemuž též vztáhl onu výjimku z výjimky (§ 8b odst. 2 InfZ). Jinými slovy, jestliže úmyslem zákonodárce nebylo zahrnout do vymezení příjemců veřejných prostředků (§ 8b odst. 1 InfZ) též zaměstnance povinných subjektů, nemůže odst. 2 téhož ustanovení zaměstnance vyjmout, neboť při zvažování výše naznačeného užšího pojetí § 8b odst. 1 není třeba zaměstnance prostřednictvím odst. 2 vyjímát, jelikož nejsou zařazeni v odst. 1. Naopak všechny výjimky uvedené v odst. 2 lze podřadit pod činnosti povinných subjektů spadající do výkonu vrchnostenské veřejné správy, a takto jsou pojaty též všechny vztahy zde uvedených příjemců veřejných prostředků a povinného subjektu, zatímco u zaměstnanců se jedná o vztahy zcela odlišné.“

Na okraj lze uvést další možný jazykový výklad podaný Úřadem na ochranu osobních údajů v rozhodnutí č. j. UOOU-02103/13-2. Zde úřad dovodil, že „zákon-

*dárce v tomto případě (myslen § 8b InfZ) použil dokonavý vid, „povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl (pozn. aut. zvýrazněno Úřadem pro ochranu osobních údajů) veřejné prostředky“, jenž nasvědčuje tomu, že se podle úmyslu zákonodárce má jednat o prostředky v minulosti jednorázově poskytnuté. Racionální zákonodárce by tehdy, pokud by měl v úmyslu tímto ustanovením zákona umožnit zpřístupnění informací o platu či mzdě zaměstnanců povinného subjektu, zjevně použil vid nedokonavý, který by jednoznačně zahrnul i kontinuálně poskytované plnění.“*

Na tomto místě je samozřejmě nutné konstatovat, že jazykový výklad sám o sobě není dostačující. Jazykový výklad představuje pouze prvotní přiblížení se k aplikované právní normě. Je pouze východiskem pro objasnění a ujasnění si jejího smyslu a účelu (k čemuž slouží i řada dalších postupů, jako logický a systematický výklad, výklad *e ratione legis* atd.). Mechanická aplikace abstrahující, resp. neuvědomující si smysl a účel právní normy, činí z práva nástroj odcizení a absurdity (srov. např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/97, Pl. ÚS 24/06). Nemůže tedy obstát pouhý jazykový výklad nerespektující smysl zákona nebo historické souvislosti, za nichž byl zákon přijímán.

Z výše uvedených názorů je zřejmé, že závěr Nejvyššího správního soudu uvádějící, že zaměstnanec veřejné správy je ve smyslu § 8b příjemcem veřejných prostředků pouze z toho důvodu, že dostává za svou práci plat, který je mu vyplácen z veřejných prostředků, by neměl být nekriticky přijímán jako jediný možný a jako takový přebírán dalšími soudy, popř. správními orgány.

Autoři tedy k ustanovení § 8b InfZ uzavírají, že se dle jejich názoru vztahuje na poskytování informací směrem do oblasti výkonu vrchnostenské veřejné správy a k oblasti výkonu vrchnostenské správy by se měly vztahovat též výjimky z jinak chráněné oblasti soukromí, osobních údajů a majetkových poměrů (kdy např. údaje o platu jsou způsobilé výrazně omezit ochranu soukromí majetkových poměrů dotčeného zaměstnance, a to z důvodu, že se jedná v převážné většině případů o jediný příjem těchto zaměstnanců). Vzhledem k tomu, že ustanovením § 8b InfZ dochází k omezení ústavně zaručeného práva na ochranu osobnosti a soukromí, mělo by být toto ustanovení vykládáno (obzvláště při ne zcela zřejmém a problematicky vyjádřeném úmyslu zákonodárce) spíše restriktivně, zatímco výklad Nejvyššího správního soudu ve výše zmíněném rozsudku a na něj se odvolávající rozsudky správních soudů naopak směřují k pojetí značně extenzivnímu.

#### 4. Zákon o střetu zájmů

Ohledně veřejného zájmu na poskytování údajů o výši platu (a ohledně úmyslu zákonodárce nepodřazovat údaje o platu pod § 8b InfZ, a tedy neumožnit zveřejňovat tyto osobní údaje bez souhlasu) lze dále také uvést, že zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o střetu zájmů“),



jako *lex specialis* vůči obecnému InfZ, který jinak pojímá zveřejňování osobních údajů týkajících se majetku, příjmů, závazků atd. veřejných funkcionářů značně široce, přímo vylučuje údaje o platu a odměnách, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem práce [viz § 11 odst. 1 písm. a)].

Účel zákona o střetu zájmů je dostatečně zřejmý z ustanovení § 1 tohoto zákona, ze kterého vyplývá, že tento zákon upravuje kromě jiného i veřejnou kontrolu majetku nabytého za dobu výkonu funkce a dalších příjmů, darů nebo jiného prospěchu, získaných za dobu výkonu funkce, popřípadě finančních závazků, které veřejný funkcionář má. Dle důvodové zprávy byl zákon o střetu zájmů přijat především proto, že „*veřejní činitelé se ve své činnosti pravidelně dostávají do situací, kdy v souvislosti s výkonem své funkce rozhodují o významných věcech veřejného zájmu. V této činnosti však mohou nastávat situace, kdy se může tento veřejný zájem dostat do rozporu s jejich zájmem individuálním, případně zájmem skupinovým. Tento zájem individuální, resp. skupinový z velké části nebývá patrný a veřejná kontrola nad výkonem funkce veřejného činitele tak bývá ztížena. Je proto vhodné právními nástroji preventivně předcházet situacím, které mohou vyvolávat snahu preferovat zájem individuální či skupinový nad zájmem celku, případně pokud dojde k nedovolenému jednání, je též sankcionovat. Právním instrumentem, který by měl zajišťovat transparentnost jednání veřejného činitele, je právní předpis, na základě kterého jsou vybraní veřejní funkcionáři povinni deklarovat své osobní zájmy, popřípadě zájmy osob, jejichž zájem lze postavit na roveň zájmu veřejného funkcionáře, kterým je právě zákon o střetu zájmů.*“

Podíváme-li se podrobně na smysl InfZ, a porovnáme-li ho se zákonem o střetu zájmů, dospějeme k závěru, že právě zákon o střetu zájmů představuje – podle svého účelu – „speciální“ předpis vůči InfZ. Oba se vztahují na veřejnou kontrolu veřejnoprávních subjektů, přičemž InfZ ji upravuje obecně, kdežto zákon o střetu zájmů ji upravuje ve vazbě na kontrolu veřejných funkcionářů a na jejich majetkovou sféru.

Je sice možné připustit, že určitou míru omezení soukromí a majetkových poměrů musejí zaměstnanci povinných subjektů (ovšem pouze ti, na něž dopadá definice veřejných funkcionářů) strpět již z hlediska plnění požadavků souvisejících s podáváním oznámení dle zákona o střetu zájmů, ovšem zde nacházíme podstatný rozdíl oproti zveřejňování platů, kdy podáváním oznámení a s tím související dopad do soukromé sféry je jednoznačně zakotven zákonem a osoby, jichž se podáváním oznámení týká, o takovém zásahu vědí dopředu a jsou povinny se mu podřídit.

Zdůrazňujeme tedy, že ani zákon o střetu zájmů, z hlediska veřejné kontroly speciální zákon vůči InfZ, nestanoví povinnost zveřejňovat výši platu požadovaných osob, ba naopak údaje o výši platu výslovně vylučuje<sup>17)</sup>, což ve svém důsledku

---

<sup>17)</sup> Srov. § 11 odst. 1 písm. a) zák. č. 159/2006 Sb., podle kterého se za peněžitý příjem podle tohoto

znamená, že toto ustanovení vylučuje byť i jen analogické použití tohoto právního předpisu při poskytování informací o platech. K tomu dále konstatujeme, že i novela InfZ, kterou byl do InfZ vložen § 8b (zákon č. 61/2006 Sb.), byla schválena a nabyla účinnosti dříve než zákon o střetu zájmů, z čehož je dle našeho názoru zřejmé, že zákonodárce neměl v úmyslu zveřejňovat platy či odměny veřejných funkcionářů, když toto v pozdějším předpisu, zákoně o střetu zájmů, výslovně vyloučil.

Zákonodárce tedy neměl a nemohl mít při novelizaci InfZ na mysli, že se § 8b vztahuje i na platy zaměstnanců, a to i kvůli té skutečnosti, že pro členy zastupitelstev ÚSC byl ve vazbě na zákony o ÚSC<sup>18)</sup> přijat speciální předpis (nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev), jímž byly stanoveny přesné částky, které pobírají za výkon funkce, což dle našeho názoru potvrzuje, že u těchto osob existuje veřejný zájem na zveřejnění těchto odměn. Obdobně pro poslance a členy vlády zákonodárce přijal zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, kterým stanovil, že se výše jejich platu určuje jako součin platové základny a platového koeficientu a lze ho tedy přesně vypočítat. Obdobné řešení však nebylo použito u platů zaměstnanců veřejné správy, a to ani u vedoucích zaměstnanců. Z uvedeného tedy dle našeho názoru plyne, že měl-li by zákonodárce v úmyslu, aby byly platy zaměstnanců veřejné správy veřejné, pak by přijal právní předpis, který by odměňování komplexně, jednoznačně a transparentně zakotvil, a jelikož toto neučinil, lze dovodit, že neměl zájem na zveřejňování údajů o výši platů zaměstnanců ve veřejné správě.

Výklad, se kterým jsme se setkali, že zákonodárce v zákoně o střetu zájmů nevyloučil uvádění platových poměrů v oznámení o příjmech paušálně, nýbrž pouze v případech, kdy jsou tyto poměry zjevné již přímo z jiných právních předpisů, což ovšem v případě úředníků územních samosprávných celků odměňovaných v režimu pracovněprávních předpisů není, neboť jakkoli obsahují určitá omezení, ponechávají jistý prostor k uvážení zaměstnavatele, je dle našeho názoru zcela nesprávný. Takový výklad by totiž znamenal, že úředníci ÚSC a nejen oni, ale i všichni ostatní veřejní funkcionáři, jejichž výše platu není zjevná přímo z jiného právního předpisu<sup>19)</sup>, mají podávat v oznámení o příjmech, darech a závazcích i údaje o svém platu. Takový výklad zákona o střetu zájmů je dle našeho názoru zcela ojedinělý, nekorespondující s textem ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o střetu zájmů a domníváme se, že není ani nikde v praxi aplikovaný.

---

zákona nepovažuje plat, odměna nebo další náležitosti, na které má veřejný funkcionář nárok v souvislosti s výkonem funkce podle zvláštních právních předpisů.

<sup>18)</sup> Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>19)</sup> Např. člen dozorčího či kontrolního orgánu příspěvkové organizace ÚSC (srov. § 2 odst. 2 zákona č. 159/2006 Sb.)

## 5. Test proporcionality

V případě, že bude i nadále prosazován názor na možnost zveřejňování konkrétního platu konkrétní osoby, je nutné dle našeho názoru vzniklou situaci posuzovat jako situaci se střetem základních práv. Při střetu dvou základních práv – práva na informace a práva na ochranu osobnosti v širším smyslu (tzn. zahrnující i soukromí a osobní údaje) je tedy dle našeho názoru potřeba provést test veřejného zájmu (test proporcionality) v každém jednotlivém případě. Nelze u určité skupiny osob, i sebevíce exponované, např. prezident, poslanec atd., říci bez dalšího, že u těchto osob se vzhledem k jejich postavení neprovede poměrování, jestli může být jejich ústavně zaručené právo na ochranu osobnosti omezeno ve prospěch jiného ústavně zaručeného práva na informace. Takový postup by byl vůči těmto osobám diskriminační a ospravedlnit ho lze pouze výslovně stanovenou úpravou v zákoně. I u nich by měly být posuzovány konkrétní okolnosti každého specifického případu, a to i přesto, že lze připustit, že veřejný zájem na zjištění výše jejich ohodnocení pravděpodobně převáží nad zájmem na ochranu jejich osobních údajů. Avšak dle našeho názoru nelze bez dalšího určitou skupinu osob či jednotlivce již předem zbavovat jejich práva na ochranu osobnosti.

Nicméně je potřeba upozornit, že zákonodárce, vědom si určitého veřejného zájmu na znalosti ohodnocení těchto osob, tyto údaje včlenil do textu jednotlivých předpisů<sup>20)</sup>, jsou tedy zveřejněné, a tím pádem i dostupné a relativně snadno zjistitelné. Tím, že u některých dalších skupin zákonodárce tyto částky přesně nestanovil, pak dle našeho názoru jednoznačně ukázal, že veřejný zájem na znalosti naprosto přesného ohodnocení těchto skupin osob neexistuje.

Pro úplnost dodáváme, že test veřejného zájmu by měl být prováděn i u tzv. řadových úředníků či zaměstnanců povinného subjektu bez rozhodovacích pravomocí. Zde je sice naopak pravděpodobné, že by zájem na poskytnutí informace shledán nebyl, avšak vyloučit to *a priori* nelze. Je totiž jisté možné, že i u osoby v takovém postavení může být veřejný zájem na zjištění jejího ohodnocení shledán jako vyšší než zájem na ochraně osobnosti této osoby. Prioritu právu na informace lze v těchto případech přiznat tehdy, kdy žadatel o informaci prokáže, že zájem na poskytnutí převažuje nad zájmem na ochraně.

Zde je namístě přiznat, že v InfZ není stanovena povinnost žádost odůvodňovat, a povinný subjekt informací, má-li ji k dispozici, žadateli poskytnout. Nicméně v případě, kdy dochází ke střetu dvou ústavně zakotvených práv, je dle našeho názoru nutno konstatovat, že pouhá zvědavost žadatele bez konkrétního a dostatečného důvodu, kterým by doložil, proč má být jeho právu na informace přiznána větší váha než právu zaměstnance na ochranu soukromí a osobnosti, není

---

<sup>20)</sup> Např. zákon č. 236/1995 Sb., o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu nebo nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev.

ospravedlnitelnou cestou pro omezení práva zaměstnance na soukromí a ochranu osobnosti ve prospěch práva na informace.

Z naší praxe můžeme konstatovat, že v drtivé většině případů jde o dotazy osob, které byly u povinného subjektu nějakým způsobem sankcionovány (např. v přestupkovém řízení) a které si tímto „vyřizují účty“ s osobami, které o potrestání rozhodly, a získáním údajů by tito žadatelé získali další „munici“ pro nejrůznější osočování těchto pracovníků či celých úřadů. Je nám dokonce znám i případ, kdy o informace žádala manželka jednoho pracovníka a požadovala údaje o platových poměrech jeho údajné milenky pracující na téže úřadě. Až sem tedy dospěla snaha o veřejnou kontrolu.

Dle našeho názoru by tedy test veřejného zájmu, pokud ho lze za dané právní úpravy vůbec aplikovat (viz část tohoto příspěvku „Ústavnost ustanovení § 8b“), při posuzování dotazů týkajících se výše odměn (platu) konkrétních jednotlivců (tedy nikoli při poskytování různých souhrnů či průměrů) měl být proveden vždy, a to i u vedoucích pracovníků, u kterých se podle názoru MV a Úřadu na ochranu osobních údajů může v zásadě poskytovat,<sup>21)</sup> a to především kvůli skutečnosti, že zde dochází ke střetu dvou základních ústavně zaručených lidských práv – práva na informace a práva na ochranu osobnosti – a nelze jedno z nich upřednostnit bez toho, aniž by byla poměřována důvodnost jejich ochrany a tím i prioritita toho z práv, které tak má v konkrétním případě být chráněno.

O nezbytnosti provedení testu proporcionality v případě kolize dvou základních práv se ostatně konstantně vyjadřuje Ústavní soud, který opakovaně judikuje (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 4/94, Pl. ÚS 15/96), že „k omezení základních práv či svobod, i když jejich ústavní úprava omezení nepředpokládá, může dojít v případě jejich kolize. Základní je v této souvislosti maxima, podle které základní právo či svobodu lze 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.“. Nebo také obdobně „v případě kolize je nutné stanovit podmínky, za splnění kterých má prioritu jedno základní právo či svoboda, a za splnění kterých jiné, resp. určitý veřejný statek.“

V této souvislosti pak lze dále odkázat na článek autorů Mates – Skulová<sup>22)</sup> a na

---

<sup>21)</sup> 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 (dostupné dne 7. ledna 2014 z [www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx](http://www.mvcr.cz/soubor/metodicke-doporuceni-infz-pdf.aspx)).

<sup>22)</sup> Viz výše „...uvádění, resp. poskytování údajů o výši platu nenáleží mezi povinnosti úředníků veřejné správy. Ti ostatně nemohou být vůbec řazeni mezi povinné subjekty podle zákona o svobodném přístupu k informacím; těmi jsou v daném případě jejich zaměstnavatelé. K povinnosti povinných subjektů pak, v souvislosti s uplatněním práva na informace, náleží poskytnout údaje o tom, jaký objem finančních prostředků dostávají na platy a jak je vynakládají, případně i s uvedením platových tříd. Princip proporcionality ovšem vyžaduje, aby se tak dělo za minimalizace zásahu do práva na ochranu soukromí, a tedy v anonymizované podobě, bez uvedení jména a příjmení, resp. dalších identifikačních údajů.“

požadavek na minimalizaci zásahu do chráněných práv. Cíle veřejné kontroly nad nakládáním s veřejnými prostředky lze nepochybně dosáhnout i jinými způsoby (méně invazivními), které nebudou zasahovat do práva zaměstnanců na jejich soukromí. K tomu lze dále doplnit, že možnost kontroly nehospodárných resp. nezákonných výdajů mají státní orgány, na které se lze při podezření obrátit.

## 6. Evropský pohled

Náš odmítavý postoj vůči zveřejňování informací o platových podmínkách zaměstnanců veřejné správy je podpořen i rozsudkem Soudního dvora EU ve spojených věcech C-92/09 a 93/09, *Volker and Markus Schecke GbR a Hartmut Eifert v. Land Hessen*. Soudní dvůr EU rozhodoval ve věci dvou žalobců, kteří podali žádosti o poskytnutí finančních prostředků z EZZF a EZFRV, jimž bylo vyhověno. Formuláře žádosti přitom obsahovaly poznámku, že žadatelé si jsou vědomi, že článek 44a nařízení č. 1290/2005 vyžaduje zveřejňování informací o příjemcích prostředků z těchto fondů a o částkách získaných jednotlivými příjemci. Osobní údaje (jméno, místo, v němž jsou příjemci usazeni nebo bydlí, a poštovní směrovací číslo) včetně výše částky byly pak zveřejněny na internetové stránce. Žalobci proti tomuto postupu podali žaloby, kterými se domáhali zákazu zveřejňování údajů, jež se jich týkají.

Soudní dvůr v tomto případě s odkazem na rozhodnutí ESD C-465/00, C-138/01 a C-139/01 *Rechnungshof vs. Österreichischer Rundfunk* uvedl, že „(z)veřejnění jmenovitých údajů o uvedených příjemcích a přesných částkách, které obdrželi, na internetové stránce tak vzhledem k tomu, že se tyto údaje stávají dostupnými třetím osobám, představuje zásah do jejich soukromého života ve smyslu článku 7 Listiny. V tomto ohledu nemá význam skutečnost, že zveřejněné údaje se týkají profesní činnosti. Evropský soud pro lidská práva v tomto ohledu v souvislosti s výkladem článku 8 EÚLP rozhodl, že výraz „soukromý život“ nesmí být vykládán restriktivně a „žádný zásadní důvod neumožňuje vyloučit profesní činnost (...) z pojmu ‚soukromý život‘“<sup>23)</sup>.

Soudní dvůr mimo jiné dále konstatoval, že „cíli transparentnosti přitom nelze přiznat automatickou přednost před právem na ochranu osobních údajů (...), i když jsou ve hře významné ekonomické zájmy“<sup>24)</sup> a že stanovení povinnosti zveřejnit jména všech fyzických osob, které jsou příjemci podpor z EZZF a EZFRV, jakož i přesných částek, které uvedené osoby obdržely, překračuje meze, které vyžaduje dodržení zásady proporcionality<sup>25)</sup>. Závěrem soudní dvůr rozhodl, že ustanovení vyžadující zveřejnění osobních údajů příjemců „jsou neplatná v rozsahu, v němž, pokud jde o fyzické osoby, které jsou příjemci podpor z EZZF a EZFRV, tato ustanovení vyžadují zveřejňování osobních údajů o všech příjemcích, aniž činí rozdíl podle takových relevantních kritérií, jako je doba, po kterou takové podpory dostávali, frekvence podpor nebo jejich typ a výše.“

<sup>23)</sup> Body 58 a 59 rozhodnutí C-92/09 a 93/09.

<sup>24)</sup> Bod 85 rozhodnutí C-92/09 a 93/09.

<sup>25)</sup> Srov. bod 86 rozhodnutí C-92/09 a 93/09.

Přestože se tedy uvedený případ týkal oblasti poskytování dotací podnikatelům, tím spíše dle našeho názoru dopadá uvedený závěr na oblast poskytování platů zaměstnancům, neboť zásah do soukromého života nebude pro zaměstnance méně citelný (ba tomu bude právě naopak) než je pro podnikatele<sup>26)</sup>.

Soudní dvůr EU se vyjádřil i k otázce přiměřenosti znevýhodnění určité skupiny zaměstnanců před jinou. Ve věci C-349/11 rozhodl, že ustanovení Rámcové dohody o částečném pracovním úvazku uzavřené mezi UNICE, CEEP a EKOS nebrání vnitrostátní právní úpravě, „pokud je prokázáno, že tato právní úprava nevede k nevýhodnějšímu zacházení s posledně uvedenými zaměstnanci, než se zaměstnanci na plný pracovní úvazek, kteří se nacházejí ve srovnatelné situaci, nebo jestliže takový rozdíl v zacházení existuje, pokud je prokázáno, že je odůvodněna objektivními důvody a nepřekračuje meze toho, co je pro dosažení takto sledovaných důvodů nezbytné.“

ESD rovněž při posuzování případu týkajícího se povinného zveřejňování údajů o příjmech zaměstnanců subjektů podléhajících dohledu konkrétního úřadu (C-465/00, C-138/01 a C-139/01 *Rechnungshof vs. Österreichischer Rundfunk*) dovodil, že „není vyloučeno, že tyto osoby byly poškozeny na základě záporných dopadů publicity týkající se jejich profesionálních příjmů, zejména pokud jde o pracovní vyhlídky, které by se jim otevřely v jiných podnicích umístěných v Rakousku nebo jinde, které nepodléhají dohledu Rechnungshof.“<sup>27)</sup> K tomuto pak upozorňujeme na skutečnost, že by zveřejněním údajů o výši platů zaměstnanců veřejné správy mohlo dojít k jejich znevýhodnění na trhu práce. Konkrétně vedoucí zaměstnanci pak bývají častým objektem zájmů personálních ředitelů obchodních společností, protože tito mohou zpravidla nabídnout svou vysokou odbornost, značné znalosti a zkušenosti, ale také praxi s řízením většího počtu lidí. Zveřejněním údajů o výši platu pak je značně omezena možnost takových vedoucích zaměstnanců vyjednávat o výši své mzdy při přechodu do soukromého sektoru.

ESD v uvedeném případě dále dospěl k závěru, že „zásah, který vyplývá z použití vnitrostátní právní úpravy, jež je předmětem věci v původních řízeních, není odůvodněný s ohledem na čl. 8 odst. 2 EÚLP, jestliže je široké zveřejnění nejen výše ročních příjmů, pokud tyto přesahují určitý strop, osob zaměstnaných subjekty, jež podléhají dohledu Rechnungshof, ale i jmen poživatelů těchto příjmů, zároveň nezbytné a vhodné pro cíl udržet platy v rozumných hranicích, což přísluší posoudit předkládajícím soudům.“<sup>28)</sup>

V rámci této části doplňujeme i závěry Evropského inspektora ochrany údajů, ke kterým dospěl při posuzování změny návrhu Komise KOM(2011) 628 v konečném znění/2 nařízení Evropského parlamentu a Rady o financování, řízení a sledování společné zemědělské politiky<sup>29)</sup>. Evropský inspektor ochrany údajů

---

<sup>26)</sup> K obdobnému závěru dospěl i Furek – viz výše.

<sup>27)</sup> Bod 89 rozhodnutí C-465/00, C-138/01 a C-139/01.

<sup>28)</sup> Bod 90 rozhodnutí C-465/00, C-138/01 a C-139/01.

<sup>29)</sup> Úplné znění stanoviska v angličtině (dostupné dne 8. ledna 2014) <https://secure.edps.europa.eu/>



upozornil, že dle čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie může být jakékoliv omezení práva na soukromý život a ochranu osobních údajů provedeno pouze v případě, že je to nezbytné a přiměřené. Dále uvádí, že Evropský soud pro lidská práva považuje takový zásah za nezbytný, pokud je jeho důvodem naléhavý společenský zájem, pokud je přiměřený sledovanému cíli a pokud důvody předkládané veřejnoprávními orgány jsou relevantní a dostatečné a že dle Soudního dvora Evropské unie vyžaduje zásada přiměřenosti prokázání toho, že jiné méně omezující prostředky nejsou dostupné. K tomu dále konstatuje, že transparentnost a veřejná kontrola jsou legitimními cíli samy o sobě a nemohou být prezentovány jako náhrada zvláštních kontrol místních šetření prováděných příslušnými úřady. Dodává, že ekonomická omezení mohou být důvodem pro snížení počtu těchto kontrol, ale nikoliv pro zveřejňování informací o příjemcích. Na základě toho pak doporučil aplikovat výjimku ze zveřejňování pro příjemce podpory, jejíž výše nepřesahuje určitou prahovou hodnotu, pouze na fyzické osoby; dále lépe odůvodnit, proč nemohou jiná méně omezující opatření naplnit účel transparentnosti a proč ostatní řešení zveřejnění byla shledána méně vhodnými a konečně doporučil vložení dodatečného ustanovení, které zajistí, že v případě malých komunit budou zveřejněny pouze souhrnné údaje.

## 7. Zveřejnění informace – § 5 odst. 3 InfZ

Ohledně přiměřenosti zásahu do práva na ochranu soukromí bychom se na tomto místě chtěli vyjádřit i k otázce intenzity zásahu při konkrétní individualizované žádosti o informace o výši platu. Upozorňujeme na to, že při případném poskytnutí na základě individuální žádosti je dle § 5 odst. 3 InfZ povinností povinného subjektu zveřejnit takto poskytnutou informaci též způsobem umožňujícím dálkový přístup<sup>30)</sup>. Je zřejmé, že poskytnutá informace musí být zveřejněna v plném rozsahu, nicméně konkrétní podoba nemusí přesně odpovídat, důležitý je obsah, v případě žádosti o platy tedy kdo a kolik. Máme za to, že zde je jasná povinnost jakoukoliv poskytnutou informaci zároveň zpřístupnit dálkově a není možné takovou informaci, která byla žadateli poskytnuta celá, následně, pro potřeby zveřejnění na internetu, anonymizovat. To by šlo pouze v případě, kdy by žádost podala osoba, jež má k této informaci privilegovaný přístup (např. občan obce u zápisů a usnesení z jednání zastupitelstva, nebo žadatel u informace obsahující osobní údaje přímo tohoto žadatele) a informaci obdržela bez příslušné anonymizace. Ovšem nelze dle našeho názoru anonymizovat odpověď, kterou by v plném znění bez jakýchkoliv úprav obdržel každý libovolný žadatel na základě individuální žádosti. InfZ má na mysli zveřejnění té samé informace, neumožňuje znovu posuzovat, jestli zpřístupnění poskytnuté informace je nebo není proporcionální.

---

EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-10-09\_CAP\_EN.pdf.  
<sup>30)</sup> § 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.*

Povinnost plošného zveřejnění předem neurčenému a neomezenému okruhu osob zasáhne sféru zaměstnance a naruší jeho právo na ochranu soukromí ještě daleko podstatnějším způsobem než její poskytnutí na základě individuální žádosti pouze jednomu konkrétnímu žadateli, přičemž zveřejnění na internetu nelze oddělit od poskytnutí informace žadateli a povinný subjekt se musí tímto zvýšeným zásahem zabývat ještě před poskytnutím žadateli. Takovým zveřejněním bezpochyby dochází k nepřiměřenému zásahu do práva na ochranu osobnosti a osobních údajů a rovněž tak představuje neproporcionální zásah dle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a musí být proto odmítnuto.

Účelem ustanovení § 5 odst. 3 InfZ je nepochybně zveřejnění informace v takové podobě, v jaké byla i poskytnuta žadateli, a to za účelem možnosti odkázání na zveřejněnou informaci ve smyslu § 6 InfZ v případě budoucí totožné žádosti jiného žadatele. Účelem § 5 odst. 3 InfZ tedy není pouze prosté sdělení, že povinný subjekt vyřídil žádost o informaci, ale zveřejnění informace jako takové. Aby však toto ustanovení zbytečně a nepřiměřeně nezatěžovalo povinné subjekty, dává jim možnost zveřejnit i jen tzv. doprovodnou informaci, ale pouze ve dvou zákonem předvídaných případech – pokud je informace zveřejněna v jiné než elektronické podobě (zde je patrná snaha ušetřit povinným subjektům práci s převodem listinné podoby informace do elektronické), nebo v případě, kdy informace ač poskytnutá v elektronické podobě je mimořádně rozsáhlá. Institut zveřejnění tzv. doprovodné informace tedy v žádném případě neslouží k anonymizaci poskytnuté informace a možnost zveřejnit pouze doprovodnou informaci není vázána na uvážení povinného subjektu, ale na splnění konkrétních zákonem stanovených hypotéz.

Dle našeho názoru není pochyb o tom, že bude-li informace o platových poměrech poskytnuta žadateli v elektronické podobě, bude zároveň povinností povinného subjektu tuto informaci neomezeně zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup. A bylo by poněkud alibistické tvrdit, že informace o platových poměrech může být tedy žadateli poskytnuta v listinné podobě, aby nemusela být současně zveřejněna. Nehledě na to, že žadatel si může požádat o poskytnutí informace v elektronické podobě a v souladu s § 4 odst. 3 InfZ mu bude taková informace poskytnuta v požadovaném formátu.

Zveřejnění a zpřístupnění informace na žádost se tedy dle InfZ zpravidla kryje (až na dvě výjimky uvedené v § 5 odst. 3 InfZ). Z uvedeného vyplývá, že ochranu soukromí dotčených osob může zajistit jen a pouze povinný subjekt, jelikož okamžikem zpřístupnění jednomu žadateli je tato informace dostupná každému (ať už na základě další individuální žádosti, či na základě zveřejnění), a proto musí povinný subjekt posoudit, zdali je přiměřený zásah do práva na ochranu soukromí nejen poskytnutím informace žadateli, ale i zveřejněním na internetu<sup>31)</sup>.

---

<sup>31)</sup> Autorům je známo stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 1/2012 (dostupné dne 7. ledna 2014 např. zde [http://www.tajemnici.cz/VismoOnline\\_](http://www.tajemnici.cz/VismoOnline_)

## 8. Ústavnost ustanovení § 8b InfZ

Problematika poskytování informací o platových poměrech zaměstnanců veřejné správy má neopomenutelný ústavní aspekt. Na tomto místě tak připomínáme závěry pléna Ústavního soudu k ochraně soukromí.

V nálezu zveřejněném ve Sbírce zákonů č. 43/2012 v souvislosti se zjišťováním údajů v telekomunikačním provozu dle trestního řádu Ústavní soud mimo jiné konstatoval, že z hlediska práv osob na ochranu a respekt k soukromému životu je nutno ústavní garance posuzovat celostně (čl. 7 odst. 1, čl. 10, 12, 13 Listiny základních práv a svobod, jakož i čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod). Primární funkcí práva na respekt k soukromému životu je zajistit prostor pro rozvoj a seberealizaci individuální osobnosti. Dále konstatoval, že vedle ochrany soukromí v tradičním smyslu je třeba chránit autonomní existenci a veřejnou mocí nerušenou tvorbu sociálních vztahů, garantovat právo na sebeurčení jedince včetně jeho rozhodování, zda a jaké informace ze svého soukromí zpřístupní jiným – právo na informační sebeurčení je složkou individuální integrity jako nezbytné podmínky důstojné existence jedince a rozvoje lidského života vůbec.

Doplňujeme i zcela konkrétní ústavní podmínky pro přípustnost zásahu do popsanych práv konstatované Ústavním soudem v tomtéž nálezu, a to, že možnost zásahu musí být stanovena zákonem s požadavkem přesnosti a zřetelnosti ve svých formulacích, a současně musí být zásah předvídatelný, šetrný a přiměřený a má bránit zneužití poskytovaných údajů, čímž se rozumí stanovení podmínek přístupu a existence účinné kontroly dodržování podmínek. Konečně Ústavní soud uvedl i to, že neurčitost a přílišná obecnost zákona nemůže být nahrazena rozhodovací praxí soudů (nemůže nahradit přímou úvahu zákonodárce).

Jsme přesvědčeni, že v případě poskytování informací o platech není ani jeden z principiálních požadavků Ústavního soudu naplněn. Ustanovení § 8b InfZ je zcela vágní, případně poskytnuté údaje nejsou chráněny a snaha vyhovět judikatuře, kterou nelze považovat za ustálenou (viz výše), vede ke sporné katalogizaci osob, na které má zákon dopadat a na které nikoliv. Přitom zákoník práce se zpřístupňováním informací o platových poměrech vůbec nepočítá a naopak zákon o střetu zájmů řeší samostatným a komplexním způsobem poskytování informací o veřejných funkcionářích.

## 9. Závěr

*De lege ferenda* lze navrhnout novelizaci InfZ v tom smyslu, aby odlišoval standardní (myšleno velikostí) platy vyplácené obyčejným *de facto* řadovým zaměst-

---

ActionScripts/File.ashx?id\_org=200006&id\_dokumenty =3113), které dochází k jiným závěrům, nicméně s ohledem na uvedené se nemohou s tímto stanoviskem ztotožnit.

nancům ve veřejné správě od těch nestandardních, které mohou již být vnímány jako určitá nepřiměřená či neodůvodněná odměna. Lze uvažovat např. o určitém násobku průměrné mzdy v nepodnikatelském sektoru, popř. odvozené výši od např. poslaneckého platu atd. Takové řešení pak již bude naplňovat požadavky na minimalizaci zásahu do práv osob, tak jak vyžaduje Ústavní soud i soudy evropské. Bude výslovně stanoveno zákonem, bude jasné dopředu a osoba ucházející se o takový post s tím bude muset počítat (tak jako nyní s oznámeními o střetu zájmů). Zároveň bude přiměřeně sledovanému cíli a nebude nadměrně zatěžovat osoby. Za současného stavu legislativy (nejasný výklad § 8b InfZ) a současných možnostech veřejné kontroly (zákon o střetu zájmů) pak shledáváme poskytování informací o výši platu osob z veřejných prostředků za nepřiměřený zásah do práv takových osob na ochranu jejich soukromí.

Lze jistě dále uvažovat i tím směrem, že ochrana by nebyla poskytována informacím o výši vyplacených mimořádných odměn, které jako takové nejsou (s určitými výjimkami) způsobilé k určení celkových majetkových poměrů osob vyplácených z veřejných prostředků. Za daného stavu právní úpravy jsme však s ohledem na výše uvedené přesvědčení, že nelze individuální údaje o platech poskytovat.

Neobstojí ani argument o ojedinělosti neposkytování informací o platech v rámci Evropy. Dle nám dostupných informací je individualizované poskytování konkrétních údajů o platech v Evropě spíše výjimečným přístupem a jsou poskytovány spíše určité souhrny či průměry.

Vymezení, jak je nastaveno v současné době, totiž s sebou přináší i další praktické problémy – např. u podjatosti celého úřadu, pokud by ÚSC vydával rozhodnutí a žádost směřovala i na vedoucího úřadu a volené orgány by odmítaly rozhodovat s odkazem na svou nepříslušnost [viz § 130 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 94 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů], anebo probíhající debata, jestli lze zpřístupnit zastupitelům ÚSC osobní údaje úředníků apod. Ostatně i současné řešení otázky rozšířeným senátem Nejvyššího správního soudu spočívající v tom, zda v případě kolize práva žadatele na informace s právem jiného subjektu na ochranu soukromí je nutno tato vzájemně si konkurující práva poměřit pomocí testu proporcionality, je výsledkem právní úpravy, která dle našeho názoru nemůže vyhovět požadavkům kladeným na určitost právní úpravy, její předvídatelnost současně s její přiměřeností zásahu do základních práv. Přesto, že jde o téměř tři roky diskutovanou záležitost (a často velmi emotivně), nedošlo bohužel k vhodné změně právní úpravy. Je to politováníhodné tím spíš, když jde současně o oblast regulovanou právem Evropské unie<sup>32)</sup> s existencí judikatury Soudního dvora, a to

---

<sup>32)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů, Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (čl. 14).

nejen ve smyslu již uvedených požadavků (existence podstatné potřeby, nezbytnost a vhodnost ve vztahu ke sledovanému cíli), ale i s možností přímého dovo-  
lávání se práva Evropské unie proti vnitrostátní úpravě, jež je s výše uvedenými  
požadavky dle našeho názoru v rozporu<sup>33)</sup>.

### **Shrnutí:**

Autoři se v příspěvku zabývají aktuální a často medializovanou záležitostí, a to problematikou možnosti poskytovat údaje o konkrétní výši platů zaměstnanců veřejné správy na základě žádosti dle InfZ. Stručně shrnují vývoj názorů na uve-  
denou záležitost včetně odkazů na odbornou literaturu a judikaturu a upozorňují  
na problematické souvislosti nastoupené tendence poskytovat individuální  
údaje o platech konkrétních zaměstnanců veřejné správy. Pohled na problema-  
tiku doplňují interpretací zákona o střetu zájmů – speciálním předpisem pro  
zveřejňování osobních údajů veřejných funkcionářů a v neposlední řadě upozorňují  
na význam a nezbytnost testu proporcionality pro možnost omezení základních  
práv a svobod – zveřejnění osobních údajů zaměstnanců veřejné správy. Prostor je  
věnován i rozsudkům Soudního dvora EU k požadavku přiměřenosti případného  
zveřejňování údajů o příjmech; autoři také s odkazem na konkrétní rozhodnutí  
Ústavního soudu zpochybňují samotnou možnost poskytovat informace o plat-  
ech z důvodu nenaplnění principiálních požadavků pro přípustnost zásahu do  
chráněných práv současnou právní úpravou.

### **Uncertainty in the matter of providing data about salaries of civil servants – summary:**

In the Article, the Authors deal with a current issue of the possibility of pro-  
viding data about salaries of civil servants under the Free Access to Information  
Act which has been recently discussed in media. They summarize develop-  
ment of opinions concerning the issue in question, refer to relevant bibliography  
and case law and point out problematic aspects of the trend to provide individual  
data about salaries of civil servants. The Authors also focus on the interpreta-  
tion of the Conflict of Interests Act – a special law on disclosure of personal data  
of the officials. They also stress importance and necessity of proportionality test  
in case of restriction of fundamental rights and freedoms – disclosure of personal  
data of civil servants. Court of Justice of the European Union decisions, regarding  
the proportionality requirement in connection with disclosure of salaries, have been  
also analyzed. The Authors express doubts – referring to the Constitutional Court  
of the Czech Republic decisions – about the possibility to provide information con-  
cerning the salaries based on default of fundamental requirements for admissibility  
of interference with the protected rights stipulated in current legislation.

---

<sup>33)</sup> Rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech C-465/00, C-138/01 a C-139/01 *Rechnungshof  
vs. Österreichischer Rundfunk*.