



MVCRX03QNLL1
prvotní identifikátor

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
Ministerstvo vnitra
Praha

č. j. MV-138779-7/ODK-2017

METODICKÉ DOPORUČENÍ

**k poskytování informací o platech a odměnách
podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím**

**(K dopadům tzv. platového nálezu Ústavního soudu na postupy povinných subjektů při
vyřizování žádostí o informace o výši platů či odměn zaměstnanců a dalších osob)**

zpracováno ve spolupráci s odborem legislativy a koordinace předpisů Ministerstva vnitra
a s Kanceláří ministra vnitra a po konzultacích s Úřadem pro ochranu osobních údajů

podle právního stavu k 30. 11. 2017

Zpracovalo oddělení legislativně-právní
Kontaktní osoby: JUDr. Adam Furek, tel. 974 816 421, e-mail adam.furek@mvcr.cz,
Mgr. et Mgr. Tomáš Jirovec, tel. 974 816 477, e-mail tomas.jirovec@mvcr.cz

OBSAH

Úvod	3
1. Shrnutí relevantních právních norem a závěrů judikatury	5
2. Shrnutí závěrů Ústavního soudu plynoucích z <i>platového nálezu</i>.....	10
3. K postupům při vyřizování žádostí o informace o platech a odměnách	12
3.1 Žádost o poskytnutí informace	12
3.2 Výzva dotčeným osobám k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí.....	16
3.4 Posouzení žádosti povinným subjektem.....	17
3.5 Poskytnutí informace a odmítnutí žádosti.....	17
4. Posuzování podmínek <i>platového nálezu</i> povinným subjektem (náležitosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace o konkrétní výši platu)	19
4.1 Existence informace.....	19
4.2 Postavení žadatele jako „společenského hlídačského psa“	19
4.3 Informace se musí týkat veřejného zájmu	22
4.4 Kdy je účelem vyžádání informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu?	23
4.5 Praktické příklady (modelové situace).....	25
5. K některým otázkám souvisejícím s <i>platovým nálezem</i>	28
5.1 Zveřejnění poskytnuté informace o výši platu či odměny podle § 5 odst. 3 SvInf	28
5.2 Nakládání s informací o platu a odměně žadatelem (oprávněnost zveřejnění)?	28
5.3 Povinnost poskytnout veškeré údaje podle § 8b odst. 3 SvInf?	29
5.4 Poskytnutí informace o odměnách členů zastupitelstva obce	29
5.5 Poskytnutí informace o odměně (bez uvedení její výše) a o důvodech jejích poskytnutí.....	30
5.6 Poskytnutí informace o platu či odměně zaměstnance obce členovi zastupitelstva obce	30
5.7 Zpřístupnění údaje o platové třídě a platovém stupni zaměstnance veřejné správy (zpřístupnění údaje o základním platu ve světle <i>platového nálezu</i>)	30
5.8 Aplikovatelnost § 8b SvInf a <i>platového nálezu</i> i na veřejné instituce?.....	31
5.9 Vztahuje se <i>platový náleze</i> i na poskytování jiných osobních údajů?	32
6. Konkrétní postupy povinného subjektu ve vztahu k dotčeným osobám	33
6.1 Shrnutí relevantní judikatury.....	33
6.2 Praktická aplikace institutu <i>dotčených osob</i>	35
6.2.1 Určení dotčených osob	35
6.2.2 Zaslání výzvy dotčeným osobám.....	35
6.2.3 Následky nezaslání výzvy pro stížnostní řízení	37
6.2.4 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace	38
6.2.5 Ochrana osobních údajů dotčených osob v rozhodnutí o odmítnutí žádosti (a v rozhodnutí o odvolání)	38
6.2.3 Přezkum rozhodnutí povinného subjektu v odvolacím řízení.....	39

Úvod

Dne 1. 11. 2017 vyhlásil Ústavní soud náleží ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dále „*platový náleží*“). V něm na základě ústavní stížnosti pracovníků Magistrátu Statutárního města Zlína posuzoval ústavnost poskytnutí informace o výši jejich platů a odměn podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jako „SvInf“ nebo „informační zákon“). Hodnotil, zda a pokud ano za jakých podmínek lze tuto informaci zpřístupnit na základě § 8b SvInf.

Po posouzení věci dovodil mj. s ohledem na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva, že tuto informaci lze poskytnout jen za relativně omezených podmínek po provedení tzv. testu proporcionality. Ten přitom musí být prováděn v každém jednotlivém případě, tj. při posuzování každé žádosti o informace o výši platů a odměn. Tím odmítl dosavadní názor správní judikatury, reprezentovaný rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 (dále „*platový rozsudek*“), podle něhož se tyto informace v zásadě vždy poskytují (až na výjimky v případě dovoditelného zneužití práva žadatelem o informace nebo ve vztahu k „pomocnému“ personálu povinných subjektů).

Na rozdíl od Nejvyššího správního soudu tedy Ústavní soud přistoupil k problému poskytování informací o platech a odměnách odlišně. Zatímco Nejvyšší správní soud - zjednodušeně řečeno - dovodil přednost práva na informace podle čl. 17 odst. 5 Listiny před ochranou osobnosti (soukromí, osobních údajů) podle čl. 10 Listiny, Ústavní soud vyšel z názoru, podle něhož je možné ochranu osobnosti „prolomit“ ve prospěch práva na informace, jen jsou-li splněny podmínky vyjádřené v *platovém náleží* (srov. zejména bod 125 odůvodnění).

Účelem tohoto metodického doporučení není analyzovat *platový náleží* ze všech možných (zejména ústavněprávních) hledisek, ale poskytnout povinným subjektům prvotní a pokud možno též srozumitelný návod, jak závěry Ústavního soudu aplikovat v praxi při vyřizování konkrétních informačních žádostí.

Je však nutné popravdě přiznat, že vytvořit takový návod je úkolem komplikovaným. Svou roli sehrává relativní abstraktnost závěrů Ústavního soudu, dále různorodost povinných subjektů (mezi ně náležejí ministerstva, statutární města, ale i nejmenší obce, státní podniky i příspěvkové organizace, včetně škol apod.) a s tím spojená různorodost jejich „právního zázemí“. Ve světle *platového náleží* je problematická i právní úprava vyřizování žádostí o informace podle informačního zákona, která na celou řadu aspektů zohledněných Ústavním soudem nedává odpověď (typicky prověřování osoby žadatele či účelu vyžádaných informací).

Z tohoto důvodu vytvořilo Ministerstvo vnitra dvě varianty metodického doporučení - **podrobnější rozbor dopadů *platového náleží***, který doplnilo o **stručné shrnutí závěrů** tak, aby adresáti tohoto doporučení, jimiž jsou (s ohledem na věcnou působnost Ministerstva vnitra, resp. úseku pro veřejnou správu) především obce a kraje, mohli volit to pojetí, které jim bude lépe vyhovovat. **Stručné shrnutí závěrů** je proto koncipováno jako jednoduchý bodový návod, naopak **podrobnější rozbor dopadů** jednotlivé závěry odůvodňuje a vysvětluje.

Jsme si vědomi, že od vyhlášení náleží uplynul sotva měsíc a závěry z něj plynoucí budou podrobeny další právní diskusi zejména prostřednictvím odborných článků a komentářů. Své stanovisko nepochybně záhy vysloví i judikatura. Předložený text je proto nutné vnímat skutečně jen jako „prvotní návod“, který je třeba konfrontovat s aktuálním stavem zejména správní judikatury. Ministerstvo vnitra přitom počítá s tím, že materiál bude průběžně aktualizován, aby tento aktuální stav odrážel.

Závěrem je nutné připomenout, že dále vyslovené právní závěry *nejdou právně závazné*, neboť závazné názory mohou dávat při řešení konkrétních situací pouze soudy.

JUDr. PhDr. Petr Mlsna, Ph.D.
náměstek ministra vnitra pro řízení sekce legislativy, práva,
archivnictví a správních agend, pověřený řízením sekce
veřejné správy

1. Shrnutí relevantních právních norem a závěrů judikatury

Informace o výši platu či odměny konkrétní fyzické osoby (zaměstnanec, pracovníka¹) povinného subjektu má povahu *osobního údaje* ve smyslu § 4 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení je **osobním údajem** *jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého 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*². O požadavek na zpřístupnění osobního údaje tak půjde nejen v případě žádostí formulovaných ve vztahu ke konkrétní fyzické osobě určené jménem a příjmením (v podmínkách daného povinného subjektu), ale i určené funkcí (např. žádost o informace o výši platu vedoucího stavebního odboru obecního úřadu X).

Pravidla pro zpřístupňování údajů vypovídajících o osobnosti člověka, včetně jeho osobních údajů, vymezuje § 8a SvInf zjednodušeně řečeno tak, že tyto údaje se na základě žádosti o informace zpřístupní za podmínek stanovených předpisy upravujícími jejich ochranu. V případě osobních údajů stanoví základní pravidlo § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Podle něj lze osobní údaje zpracovávat (tj. též zpřístupňovat podle informačního zákona) pouze na základě souhlasu subjektu osobního údaje, bez něj jen v případech stanovených zákonem. Jedním z těchto případů je § 8b SvInf [ve spojení s § 5 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů]³.

Pro účely následujícího textu, tj. pro podání „praktického návodu“ pro poskytování informací o platech a odměnách pracovníků povinných subjektů, je proto klíčové ustanovení § 8b SvInf, které zní:

§ 8b Příjemci veřejných prostředků

(1) Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje^{4b)} 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^{4c)}.

(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.

^{4b)} § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.

^{4c)} Například zákon 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 pojištění ovčictví, ve znění pozdějších předpisů (zákon o státní pomoci při obnově území).

¹ Výrazu „pracovník“ nebo „zaměstnanec“ užívá toto metodické doporučení *promiscue*, přičemž v zájmu zjednodušení do něj zahrnuje všechny fyzické osoby, jimž je vyplácena mzda, plat, odměna apod. Kromě zaměstnanců na základě pracovněprávního vztahu sem náležejí (nevyplývá-li z kontextu jinak) i odměny zastupitelům, odměny členům orgánů právnických osob, příjmy státních zaměstnanců a příslušníků bezpečnostních sborů apod.

² Od 25. 5. 2018, kdy nabývá účinnosti nařízení EU 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), bude vymezení *osobního údaje* v čl. 4 odst. 1 následující: „*osobními údaji*“ jsou *veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě (dále jen „subjekt údajů“); identifikovatelnou fyzickou osobou je fyzická osoba, kterou lze přímo či nepřímo identifikovat, zejména odkazem na určitý identifikátor, například jméno, identifikační číslo, lokační údaje, síťový identifikátor nebo na jeden či více zvláštních prvků fyzické, fyziologické, genetické, psychické, ekonomické, kulturní nebo společenské identity této fyzické osoby;*

³ Tento princip pak respektuje i obecní nařízení o ochraně osobních údajů, srov. jeho čl. 6 odst. 1.

Nejvyšší správní soud ve svém *platovém rozsudku* po provedeném právním rozboru tohoto ustanovení, jakož i ustanovení souvisejících, dovedl, že do rozsahu jeho věcné působnosti náleží i informace o platech a odměnách pracovníků povinných subjektů. Platy posoudil jako *veřejné prostředky*⁴, zaměstnance jako jejich příjemce a jelikož se na tento druh příjmů nevztahuje žádná z výluk plynoucích z § 8b odst. 3 SvInf, je nutné informaci o výši platu konkrétního zaměstnance poskytnout. Nejvyšší správní soud konkrétně zaujal následující právní názor (posléze překonaný platovým nálezem Ústavního soudu):

[97] (...) V pochybnostech je tedy namísto přiklonit se k poskytnutí, a nikoli k neposkytnutí informací. Znamená to tedy, že bez dalšího je třeba poskytnout informace o platech zaměstnanců vykazujících zejména některý z následujících rysů:

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

[98] Do skupiny osob, u nichž podle konkrétních okolností může připadat v úvahu odepření poskytnutí informace o jejich platech, jsou-li placeny z veřejných prostředků, tak mohou patřit zásadně jen osoby vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování), a to samozřejmě jen za předpokladu, že nenaplňují některý z výše naznačených rysů.

[99] Účelem druhé z podmínek je zajistit, že i v případech, kdy by za běžných podmínek informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků nebylo proporcionální poskytnout, se taková informace poskytne, jsou-li v daném případě konkrétní pochybnosti o tom, že veřejné prostředky na plat zaměstnance jsou vynakládány neehospodárně. Takové pochybnosti se mohou opírat o pestrý věnec skutkových důvodů, které lze jen stěží předem abstraktně charakterizovat. Toliko namátkou je možno poukázat například na situace, kdy existuje podezření, že plat je 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.

⁴ Pojem *veřejné prostředky* judikatura správních soudů (ale i soudu Ústavního) tradičně vykládá v souladu s § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož jsou **veřejnými prostředky** *veřejné finance, věci, majetková práva a jiné majetkové hodnoty patřící státu nebo jiné právnické osobě uvedené v písmenu a)*. Podle písm. a) téhož ustanovení je **orgánem veřejné správy** *organizační složka státu, která je účetní jednotkou podle zvláštního právního předpisu, státní příspěvková organizace, státní fond, územní samosprávný celek, městská část blavního města Prahy, příspěvková organizace územního samosprávného celku nebo městské části blavního města Prahy a jiná právnická osoba zřízená k plnění úkolů veřejné správy zvláštním právním předpisem nebo právnická osoba zřízená na základě zvláštního právního předpisu, která hospodář s veřejnými prostředky*.

Ústavní soud při posuzování tohoto právního názoru Nejvyššího správního soudu dospěl po analýze ústavněprávních konsekvencí k závěru odlišnému. Připustil sice, že pod rozsah § 8b SvInf informace o platech a odměnách náleží (bod 116 odůvodnění *platového nálezu*), nepřijal však koncepční východisko Nejvyššího správního soudu, podle něhož test proporcionality v otázce zpřístupňování informací o platech a odměnách učinil již zákonodárce tím, že do informačního zákona zařadil § 8b. Po rozboru relevantní právní úpravy i rozhodnutí zejména Evropského soudu pro lidská práva **konstatoval, že informaci o výši platu či odměny konkrétní fyzické osoby lze poskytnout jen tehdy, jestliže v konkrétním případě po provedení testu proporcionality povinný subjekt dovodí, že převažuje „veřejný zájem“ na jejím zpřístupnění nad ochranou osobnosti a osobních údajů.**

V tomto směru je klíčový bod 125 odůvodnění *platového nálezu*, v němž Ústavní soud vymezil *čtyřbodový test* (dále též jako „*platový test*“), jímž musí konkrétní požadavek na zpřístupnění informace o platu či odměně projít, aby tuto informaci bylo možné poskytnout.

125. Povinná osoba 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 poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího 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.

Svou povahou se vlastně jedná o konkretizaci obecného *testu proporcionality*. V praktické rovině to znamená, že pokud povinný subjekt obdrží podle informačního zákona žádost o zpřístupnění informace o platu či odměně pracovníka povinného subjektu, bude oprávněn takovou informaci vydat, jen budou-li všechny tyto podmínky splněny. Pokud nikoli, pak bude žádost povinen odmítnout rozhodnutím podle § 15 odst. 1 SvInf, ve spojení s § 8a SvInf a § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů⁵ (Ústavní soud sice užívá výraz „může odmítnout“, je jím však nutné chápat oprávněnost odmítnutí a nikoli správní uvážení, zda povinný subjekt informaci zpřístupní či nikoli). V odůvodnění vydaného rozhodnutí se bude muset povinný subjekt argumentačně „vypořádat“ s tím, že nejsou splněny podmínky pro zpřístupnění informace (v podrobnostech srov. dále).

Ústavní soud jednotlivé body „*platového testu*“ blíže nerozvedl, nekonkretizoval. V praktické rovině proto mohou (a nepochybně i budou) vznikat problémy s aplikací nálezu, tedy s posouzením, zda dané podmínky jsou či nejsou splněny. Test je však zřetelně inspirován rozhodnutími Evropského soudu pro lidská práva, která Ústavní soud rekapituluje v bodech 85 až 94 nálezu. Tuto část odůvodnění *platového nálezu* tak lze chápat jako východisko pro posouzení jednotlivých bodů testu.

84. Významný je rozsudek (vyhovující) velkého senátu ESLP ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11. Ve věci šlo o poskytnutí informací o způsobu výběru veřejných obhájců maďarskou Policií, přičemž žadatelem byl Maďarský Helsinský výbor (Magyar Helsinki Bizottság), nevládní organizace účastníci se evropského výzkumného projektu k transparentnosti jmenování veřejných obhájců. Poskytnutí informací bylo odmítnuto s odůvodněním, že obsahují soukromá data (jména veřejných obhájců), která podle zákona nejsou

⁵ Od 25. 5. 2018, kdy nabývá účinnosti obecné nařízení o ochraně osobních údajů, s odkazem na čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení.

určena ke zveřejnění. Maďarský Nejvyšší soud rozhodl ve prospěch policejních orgánů.

85. ESLP vymezil čtyři „prahová kritéria“ k posouzení, zda a do jaké míry odmítnutí přístupu k informaci je zásahem do práva žadatele na svobodu projevu (157 a násl.).

86. Prvním kritériem je **účel vyžadované informace**. Nezbytnou podmínkou je, aby účelem informace vyžadované od veřejného orgánu bylo umožnění výkonu svobody žadatele „přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky“ jiným. Soud položil důraz na skutečnost, zda získávání informací bylo relevantním přípravným krokem v novinářských aktivitách nebo v jiných aktivitách zřizujících fórum nebo zakládajících zásadní prvek veřejné diskuse (158). Informace by měla být vyžadována za účelem přispění k veřejné diskusi. Proto za účelem aplikace čl. 10 Úmluvy musí být posouzeno, zda požadovaná informace byla ve skutečnosti nezbytná pro výkon svobody projevu (159).

87. Druhým kritériem je povaha **vyžadované informace - veřejný zájem**. ESLP má za to, že požadované informace, data nebo dokumenty musí splňovat test veřejného zájmu, mají-li být považovány za potřebné pro zveřejnění podle Úmluvy. Taková potřeba může existovat, když zveřejnění umožňuje transparentnost o způsobu zajišťování veřejných záležitostí a věcech významných pro společnost jako celek a tím umožňuje účast na veřejných záležitostech široké veřejnosti (161).

88. ESLP zdůraznil, že definice toho, co může představovat veřejný zájem, bude záležet na okolnostech každého případu. **Veřejný zájem** se vztahuje k věcem, které ovlivňují veřejnost do takové míry, že se o ně může zajímat, které přitahují její pozornost, nebo které se jí týkají do značného stupně, zvláště pokud ovlivňují životní úroveň občanů nebo život společnosti. Je to také případ, když informace se týkají důležité sociální otázky, nebo zahrnují problém, o němž by veřejnost měla být informována. Veřejný zájem nemůže být redukován na zájez veřejnosti po informacích o soukromém životě jiných, nebo na touhu publika po honbě za senzacemi nebo dokonce voyeurismu. Za účelem posouzení, zda zveřejnění se vztahuje k předmětu veřejného významu, je nezbytné zohlednit publikaci jako celek, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém se jeví (162).

89. Třetím kritériem je **role žadatele**. Zvláštní pozornost zasluhuje specifická úloha žadatele o informace při jejím „přijímání a rozšiřování“ veřejnosti. Při posuzování, zda odpovídající stát porušil právo žadatele dle čl. 10 odepřením přístupu k některým dokumentům, Soud již dříve přiznal zvláštní váhu roli žadatele jako novináře, společenskému kontrolnímu orgánu nebo nevládní organizaci, jejichž činnost je zaměřena na otázky veřejného zájmu (164).

90. ESLP také uznal, že zřizování různých platforem pro veřejnou diskusi není omezeno na oblast tisku, a že k veřejné diskusi může docházet v nevládních organizacích, jejichž aktivity jsou zásadním prvkem informované veřejné diskuse. Soud akceptoval, že pokud nevládní organizace zaměřuje pozornost na věci veřejného zájmu, jde o výkon role veřejného „hlídacího psa“ podobného významu, jako tisk, a může být charakterizována jako sociální „hlídací pes“ zasluhující stejnou ochranu podle Úmluvy, jako je přiznávána tisku (166).

91. Způsob, jakým veřejní „hlídací psi“ vykonávají své aktivity, může mít významný dopad na řádné fungování demokratické společnosti. Je v zájmu demokratické společnosti umožnit tisku vykonávat svoji nepostradatelnou roli veřejného „hlídacího psa“ v rozšiřování informací o věcech veřejného zájmu, stejně jako umožnit nevládním organizacím kontrolujícím stát a dalším subjektům vykonávat obdobnou činnost. Jelikož přesná informace je nástrojem jejich činnosti, bude často nezbytné pro osoby a organizace vykonávající funkce hlídacího psa získat přístup k informacím. Překážky zabraňující přístupu k informacím mohou vyústit do stavu, kdy je bráněno výkonu jejich poslání (167).

92. Důležité je tudíž posouzení otázky, zda žadatel o informaci tak činí s cílem informovat veřejnost jako „veřejný hlídací pes“. To neznamená, že tato role může být vykonávána výlučně jen tiskem či nevládními organizacemi (168).

93. Čtvrtým kritériem je **existující a dostupná informace**. Skutečnost, že požadovaná informace existuje a je dostupná, je důležitým kritériem při posouzení, zda odmítnutí poskytnout informaci může být považováno za zásah do svobody přijímat a rozšiřovat myšlenky chráněné článkem 10 odst. 1 Úmluvy.

94. Z výše uvedeného je zřejmé, že ESLP uznává pouze z čl. 10 Úmluvy plynoucí omezené právo na informace ve veřejném zájmu, nicméně stanovil jasná (byť zřejmě nikoliv vyčerpávající) kritéria, za jejichž splnění právo na přístup k informacím ve veřejném zájmu plyne z citovaného článku Úmluvy.

Poznámka: Zvýraznění v textu bylo učiněno zpracovatelem tohoto metodického doporučení pro účely snazší orientace v textu.

Ústavní soud však rovněž zdůraznil, že je nutné vždy, v konkrétním případě nalézt „spravedlivou rovnováhu“ mezi právem na informace a právem na ochranu osobnosti. To jinak řečeno znamená, že je nutné vždy individuálně hodnotit, poměřovat mezi oběma právy a tam, kde lze nalézt „legitimní důvody“, informaci zpřístupnit. Z nálezu rozhodně nelze dovodit, že převažuje právo na ochranu osobnosti a pouze ve výjimečných případech může dojít k jeho prolomení ve prospěch práva na informace.

K tomu lze odkázat na příslušné části odůvodnění nálezu:

126. Článek 17 odst. 1 Listiny zaručuje (obdobně jako článek 10 odst. 1 Úmluvy) právo na přístup k informacím. Ustanovení článku 17 odst. 5 Listiny zavazuje státní orgány a orgány územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti "přiměřeným způsobem" s tím, že podmínky a provedení tohoto závazku, resp. jemu odpovídajícího práva, stanoví zákon. Právo na informace ve veřejném zájmu není absolutní; pokud jeho výkon zasahuje do práva na ochranu soukromého života, chráněného článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy, je nutno v každém jednotlivém případě všechna tato práva poměřovat a zajistit mezi nimi **spravedlivou rovnováhu**.

127. Požadavek „přiměřenosti“ je nutno dle přesvědčení Ústavního soudu vykládat ve světle výše uvedeného testu, uplatňovaného ESLP při aplikaci článku 10 Úmluvy ve vztahu k poskytování informací ve veřejném zájmu (viz body 85 až 94 odůvodnění tohoto nálezu).

128. Informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobní údaje, spadající pod ochranu článku 10 Listiny a článku 8 Úmluvy, zaručující právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, a právo na informační sebeurčení, umožňujícího jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí z hlediska dat, která jsou shromažďována, zpracovávána a šířena.

129. V posuzovaném případě je poskytnutí těchto informací povinnou osobou (zaměstnavatelem) zřetelným zásahem do práva stěžovatelů na ochranu před zasahováním do soukromého života a do práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních dat. Dochází takto ke střetu ústavně garantovaných základních práv, tj. práva stěžovatelů na ochranu před zasahováním do soukromého života dle čl. 10 Listiny a čl. 8 Úmluvy - to na straně jedné, a práva žadatele na svobodu projevu (a v jeho rámci práva na informace ve veřejném zájmu), chráněného článkem 17 Listiny a článkem 10 Úmluvy - to na straně druhé.

130. Při střetu základních práv nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná. Orgány aplikující relevantní právní úpravu - tj. v posuzovaném případě osoby poskytující informace, správní orgány a soudy v systému správního soudnictví - musí v každém jednotlivém případě porovnat dotčená základní práva, a posoudit, zda mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha.

2. Shrnutí závěrů Ústavního soudu plynoucích z *platového nálezu*

Pro účely tohoto metodického doporučení lze z *platového nálezu* učinit následující shrnutí:

1. Ustanovení § 8b SvInf není v dnešní podobě protiústavní.
2. Informace o platech a odměnách konkrétních pracovníků povinného subjektu spadají pod věcnou působnost ustanovení § 8b SvInf (srov. bod 116 odůvodnění *platového nálezu*).
3. Při poskytování informací o platech a odměnách konkrétních osob je nutné v každém individuálním případě provést tzv. *test proporcionality*, resp. jeho modifikaci („*platový test*“) a jsou-li splněny všechny podmínky dovozené Ústavním soudem (bod 125 odůvodnění *platového nálezu*), lze informaci zpřístupnit. Ústavní soud tedy odmítl přístup Nejvyššího správního soudu, podle něhož tento test provedl již zákonodárce; naopak požaduje jeho provádění každým povinným subjektem při vyřizování konkrétní žádosti o informace (body 117 a 118 a body 120 a násl. odůvodnění *platového nálezu*).
4. Ústavní soud **nevymezil funkce či pracovní pozice, u nichž by se informace o výši platu měla automaticky, bez dalšího, zpřístupnit** (např. ředitelé příspěvkových organizací, ředitelé krajských úřadů, vedoucí ústředních správních úřadů, náměstci ministrů, ředitelé odborů, tajemníci obecních úřadů apod.). Takový závěr z žádné části odůvodnění nálezu nelze dovodit. Na druhou stranu nepochybně zastávaná pozice osoby, o jejíž plat či odměnu je žádáno, může hrát roli při provádění *platového testu*, zejména s ohledem na potřebu veřejné diskuse o výši platů a odměn, resp. přítomnost veřejného zájmu ve vztahu k osobám, které zastávají vrcholné pozice u některých povinných subjektů (srov. dále).
5. Pro poskytnutí informace o platu či odměně konkrétní osoby **bude nutné hodnotit osobu žadatele i účel, pro který o informaci žádá**. To je oproti znění informačního zákona, který s hodnocením žadatele i účelu získání informace nepočítá, *novum* (judikatura správních soudů připustila možnost hodnotit osobu žadatele, resp. účel získání informace, pouze v případě dovozovaného *zneužití práva na informace*). Tento závěr Ústavního soudu nicméně může činit určité procesní obtíže, neboť informační zákon nepřepokládá, že by žadatel měl uvádět účel (důvod) získání informace (srov. § 14 odst. 2 SvInf, vymezující náležitosti žádosti o informace) ani že by o sobě měl uvádět další doplňující údaje, a povinnému subjektu ani nedává procesní možnosti, jak prokázání těchto údajů od žadatele požadovat (k dopadům tohoto závěru srov. dále).
6. Ústavní soud neodmítl, resp. v žádném bodě *platového nálezu* se nevyjádřil k závěrům Nejvyššího správního soudu, plynoucím z jeho *platového rozsudku*, které se týkaly procesních aspektů vyřizování žádostí o informace o výši platu či odměny [body 107 až 110 *platového rozsudku* a body 27 až 30 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014-48 (3185/2015 Sb. NSS)]. I nadále je tedy nutné do vyřizování žádostí o informace „zapojit“ tzv. *dotčené osoby*, tedy osoby, o jejichž plat či odměnu je žádáno. Tyto osoby mají především právo se vyjádřit k podané žádosti a právo být vyrozuměny o způsobu jejího vyřízení (v podrobnostech srov. další části tohoto metodického doporučení). Odůvodnění *platového nálezu* naopak (byť nepřímou) nutnost jednat s dotčenými osobami při vyřizování informačních žádostí podtrhuje.

7. Ústavní soud rovněž nepopřel **možnost odmítnutí žádosti o informace (v zásadě jakékoli) z důvodu zneužití práva ze strany žadatele**. I nadále tedy bude možné žádost o informace o výši platu či odměny odmítnout, nejen protože žadatel nesplnil podmínky plynoucí z *platového nálezu*, ale i v případech, v nichž se na straně žadatele jedná o *zjevné zneužití práva na informace*.
8. Ústavní soud se v nálezu explicitně nevyjádřil k **povinnosti povinného subjektu informací o výši platu či odměny, poskytnutou podle informačního zákona, zveřejnit podle § 5 odst. 3 SvInf na internetu**. Nevyjádřil se ani k otázce, zda se § 8b SvInf vztahuje či nevztahuje i na jiné povinné subjekty (veřejné instituce), ani nehodnotil, zda je nutné i při poskytnutí informace o výši platu a odměny konkrétního zaměstnance zpřístupnit všechny údaje podle § 8b odst. 3 SvInf. Nevyjádřil se ani k dalšímu nakládání se získanými údaji ze strany žadatele. Odpověď na tyto otázky je proto ponechána v rovině interpretace nálezu, resp. příslušné právní úpravy (srov. dále).

3. K postupům při vyřizování žádostí o informace o platech a odměnách

3.1 Žádost o poskytnutí informace

Informační zákon stanoví náležitosti žádosti v § 14 odst. 2. Podle tohoto ustanovení *musí být ze žádosti zřejmé, kterému povinnému subjektu je určena, a že se žadatel domáhá poskytnutí informace ve smyslu tohoto zákona. Fyzická osoba uvede v žádosti jméno, příjmení, datum narození, adresu místa trvalého pobytu nebo, není-li přiblížena ke trvalému pobytu, adresu bydliště a adresu pro doručování, liš-li se od adresy místa trvalého pobytu nebo bydliště. Právnícká osoba uvede název, identifikační číslo osoby, adresu sídla a adresu pro doručování, liš-li se od adresy sídla. Adresou pro doručování se rozumí též elektronická adresa.* Z ustanovení § 14 odst. 5 písm. b) SvInf se pak dále dovozuje nutnost v žádosti dostatečně identifikovat požadovanou informaci (informace).

Po obdržení žádosti o informace je vhodné postupovat v následujících krocích:

1. Posouzení informačního požadavku žadatele z hlediska dopadů *platového nález*

- Při vyřizování žádosti, která se týká *informace o platech a odměnách*, je **na prvním místě nutné posoudit, zda žadatelův informační požadavek skutečně směřuje k poskytnutí informace o platu či odměně konkrétní (určitelné) osoby či osob, tedy zda jde o poskytnutí osobních údajů**, nebo zda k „uspokojení“ informačního požadavku žadatele postačí poskytnutí anonymizovaných údajů, tedy údajů bez možnosti přiřazení ke konkrétní fyzické osobě. Jinak řečeno ne každá žádost, která se týká informace o platu či odměny, je nutně též informací o platech konkrétních (určitelných) osob.
- Žádostmi, u nichž se žadatel nedomáhá zpřístupnění osobních údajů, jsou např. žádosti o poskytnutí *informace o platech vedoucích všech odborů městského úřadu, všech náměstků ministra, informace o odměnách všech členů rozkladové komise* apod., bez výslovného požadavku na jejich jmenovité určení nebo funkční zařazení. Odpověď na takový dotaz pak v podstatě znamená zpřístupnění informace *vedoucí 1, vedoucí 2* s přiřazenou výší platu či odměny. V případě těchto žádostí, tedy žádostí, u nichž zpřístupnění údaje o platu či odměně není přiřaditelné ke konkrétní fyzické osobě (jménem, příjmením, zastávanou pozicí), nepodléhá jejich vyřízení požadavkům *platového nález* (nejde o zpřístupnění osobních údajů) a tyto informace proto lze bez dalšího vydat.
- Žádostmi, u nichž se žadatel domáhá zpřístupnění osobních údajů o platech nebo odměnách, jsou žádosti formulované jako *požadavek na zpřístupnění informace o platu pana X. Y, dále požadavek na zpřístupnění údaje o platu vedoucího odboru X, tajemníka městského úřadu města X* apod. Ve všech těchto případech je totiž poskytnutá informace přiřaditelná konkrétní osobě, a vyřízení žádosti proto podléhá požadavkům nález. Pouze těmito žádostmi se zabývá další text.
- **Praktická poznámka:** O informace, na něž se vztahují závěry *platového nález*, nepůjde tehdy, jestliže žadatel sice poptává informaci o konkrétním platu konkrétní osoby (např. vymezením funkce), ale výše jejího platu se plně odvíjí (je zcela určena) zákonem, resp. ze zákona jednoznačně vyplývá (např. v případě soudců, státních zástupců, odměn zastupitelů apod.). V případě, že jde o informaci *de iure* veřejně přístupnou [takovou, kterou by si žadatel mohl zjistit přímo z právní úpravy, případně se znalostí jiných údajů, které by o veřejně činné osobě musely být poskytnuty podle § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů], nebude namíste informaci nezpřístupnit přímo [jde

o oprávněně zveřejněné osobní údaje ve smyslu § 5 odst. 2 písm. d) zákona o ochraně osobních údajů]. To se týká i informace o „základním platu“ zaměstnance, plynoucímu z příslušných pracovněprávních předpisů (k tomu srov. část pátá).

2. Posouzení identity (identifikace) žadatele

- V případě, že se žadatel v žádosti **nedostatečně identifikoval**, tedy neuvedl příslušné údaje vymezené v § 14 odst. 2 SvInf (žádost bude zcela nebo zčásti anonymní), případně bude-li mít povinný subjekt zato, že údaje jsou smyšlené (žádost bude podána pod smyšlenou identitou), je namíste žadatele **vyzvat k *doplnění údajů* výzvou podle § 14 odst. 5 písm. a) SvInf**.
- Výzva je posledně zmíněným ustanovením podmíněna tím, že *nedostatek údajů brání vyřízení žádosti*. Protože z *platového nálezu* lze dovodit nepřipustnost anonymních žádostí o platy (hodnotí se mj. též osoba žadatele), a protože i dotčené osoby (osoby, jichž se týká informace o jejich platech či odměnách), mají právo se vyjádřit nejen k žádosti, ale i k osobě žadatele, **je podmínka nezbytnosti identifikačních údajů o žadateli splněna v případě informací o platech a odměnách konkrétních osob vždy**.
- Lze dodat, že ty povinné subjekty, které disponují oprávněním ke vstupu do základních registrů, resp. do evidence obyvatel, jsou za účelem prověření identity žadatele oprávněny z těchto informačních systému příslušné údaje získávat. V případě obcí a krajů je takový postup při vyřizování žádostí přípustný a lze jej opřít jednak o § 3a odst. 4, § 4 odst. 2 a § 5 odst. 3 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů a dále o § 61 odst. 3 písm. f) a § 94a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- Uplatněním výzvy dochází k přerušlení lhůty pro vyřízení žádosti [§ 14 odst. 5 písm. d) SvInf]; patnáctidenní lhůta počíná plynout až od doplnění potřebných údajů.

3. Posouzení jednoznačnosti požadovaných informací

- V některých případech může být z hlediska povinného subjektu nejisté, jaké konkrétní informace o platech či odměnách žadatel poptává. Může být např. pochybnost o tom, zda žádá informaci o průměrné výši měsíčního platu stanoveného zaměstnanci, o výši skutečného platu podle jednotlivých měsíců, o výši skutečně vyplaceného platu či o výši platu před zákonnými srážkami apod.
- Bude-li mít povinný subjekt skutečně **důvodné pochybnosti o žadatelově požadavku, může využít postupu podle § 14 odst. 5 písm. b) SvInf a žadatele vyzvat k upřesnění žádosti**. Ve výzvě je nutné přesně vyložit, v čem povinný subjekt shledává žadatelův požadavek nejasným a jakým způsobem má být žádost upřesněna.
- K této výzvě je však nutné přistupovat jen tam, kde tyto pochybnosti budou opravdu důvodné. Bude-li se žadatel domáhat jen obecně informace o *výši platu* konkrétního zaměstnance, je nutné takovou žádost považovat (neplyne-li z okolností, jiné části žádosti apod., jinak) za srozumitelnou. Bude namíste ji chápat tak, že jde o výši platu vyměřenou dané fyzické osobě obvykle *mzdovým* či *platovým výměrem* (§ 136 zákoníku práce), resp. o výši sjednanou se zaměstnavatelem (§ 113 odst. 1 zákoníku práce), rozhodnutím zřizovatele apod.

- Pokud se žadatel současně nedostatečně identifikoval i nedostatečně vymezil požadované informace, je namístě jednou výzvou vyzvat žadatele v souladu s § 14 odst. 5 písm. a) i b) SvInf k doplnění identifikačních údajů i k upřesnění požadovaných informací.
- Také uplatněním výzvy k upřesnění žádosti dochází k přerušení lhůty pro vyřízení žádosti o informace. Sice tak nestanoví § 14 odst. 5 písm. d) SvInf výslovně, tento závěr je však dovozován, neboť bez znalosti „toho, co žadatel poptává“, by nebylo možné žádost jakkoli věcně vyřizovat.

4. Posouzení osoby žadatele a účelu požadovaných informací

- *Platový nálezk* předpokládá, že povinné subjekty před zpřístupněním informace budou hodnotit jak **osobu žadatele** (třetí bod *platového testu*), tak **účel požadovaných informací**, jejich využitelnost a nezbytnost z hlediska veřejného zájmu a související veřejné diskuse (první a druhý bod *platového testu*).
- Tu nastává problém s ohledem na povinné náležitosti žádosti podle § 14 odst. 2 SvInf. Informační zákon totiž s **povinností žadatele blíže vymezovat svou vlastní osobu i účel požadovaných informací nepočítá. Proto pokud žadatel v žádosti neuvede v tomto smyslu žádné bližší údaje (typicky nebude argumentačně prokazovat, čím a jak jsou splněny jednotlivé požadavky platového testu), není možné z tohoto důvodu žádost odmítnout. Jinak řečeno odpovědnost za řádné prověření důvodů pro neposkytnutí informací nese primárně povinný subjekt, který musí prokázat v tomto směru určitou aktivitu a tu doložit do spisu.** V praxi mohou nastat různé modelové situace:
- V optimálním případě žadatel již v podané žádosti vymezí (vyloží), zda a jak jsou splněna hlediska Ústavního soudu. V tomto případě již není nutné žadatele jakkoli kontaktovat a povinný subjekt se při vyřizování žádosti soustředí na to, zda žádost *platovým testem* skutečně projde (může např. prověřovat pravdivost či validitu argumentace žadatele apod.).
- Zřejmě častější budou situace, v nichž žadatel splnění kritérií podle nálezu nijak prokazovat nebude, nebo tak učiní zjevně nedostatečně. Protože odpovědnost za řádné provedení *platového testu* nese povinný subjekt, je namístě **žadatele vyzvat, aby příslušné údaje povinnému subjektu s odkazem na požadavky Ústavního soudu doplnil a svá tvrzení adekvátně doložil (prokázal).** Není sice zákonnou povinností žadatele takové výzvě vyhovět, pokud tak ovšem neučiní, nepochybně bude možné tuto skutečnost při prověřování žádosti zohlednit (např. navazující „hloubkou“ prověřování dalších skutečností aktivitou povinného subjektu, argumentačně při řešení testu v rozhodnutí o odmítnutí, zejména při hodnocení osoby žadatele z hlediska jeho postavení apod.).

Do jisté míry může být sporná **přípustnost takové výzvy**, neboť zákonné podmínky ani pro výzvu k upřesnění žádosti ani pro výzvu k doplnění žádosti podle § 14 odst. 5 písm. a) a b) SvInf nebudou splněny. Půjde však o **výzvu, kterou lze právně opřít o základní zásady činnosti správních orgánů, konkrétně o § 4 odst. 3 a 4 správního řádu**, neboť i žadatel je dotčenou osobou a musí mu být dána možnost hájit jeho oprávněné zájmy, v daném případě zájem na získání požadované informace.

Touto výzvou však na rozdíl od výzev podle § 14 odst. 5 písm. a) a b) SvInf nedochází k přerušení lhůty pro vyřízení žádosti o informace a stejně tak platí, že její nevyhovění nemá z hlediska žadatele žádné negativní procesní následky (projeví se pouze v hmotněprávní rovině *obvykle* nezpřístupněním požadované informace). Nic však nebrání výzvu spojit s výzvou k doplnění či upřesnění žádosti (žadatel je tak odeslán jeden dokument zahrnující všechny výzvy); v takovém případě by žadatel měl být ale informován o tom, že nedoplnění daných údajů pro provedení *platového testu* nebude mít za následek odložení žádosti či její vyřízení bez věcného posouzení.

Uplatnění této výzvy žadateli také není zákonným důvodem pro prodloužení lhůty pro vyřízení žádosti o informace podle § 14 odst. 7 SvInf.

Požadavek na doplnění žádosti lze formulovat např. takto⁶:

Obec Lhota obdržela dne 2. 11. 2017 Vaši žádost o poskytnutí informace o výši platu tajemníka obecního úřadu. S ohledem na závěry Ústavního soudu, zaujaté v nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp zn. IV. ÚS 1378/16, je možné takovou informaci zpřístupnit pouze v případě splnění následujících podmínek (bod 125 odůvodnění nálezu):

- 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.

Za účelem řádného vyřízení žádosti Vás s odkazem na § 4 odst. 3 a 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, žádáme o doplnění žádosti o sdělení, jakým způsobem jsou ve Vašem případě splněny požadavky Ústavního soudu uvedené pod písmeny a) až c). O doplnění údajů Vás žádáme do 5 dnů ode dne doručení výzvy. V případě, že uvedené údaje neobdržíme, budeme žádost věcně hodnotit, tj. posuzovat splnění jednotlivých požadavků nálezu, pouze na základě informací nám dostupných.

Výzvu je možné učinit jakkoli neformálně (v zásadě stejným způsobem jako výzvy dotčeným osobám; srov. dále), např. elektronicky na e-mail, do datové schránky (prioritně), poštou (bez nutnosti zasílat doporučeně či s dodejkou). Je tedy namísto uplatnit stejné požadavky, které dovodil Nejvyšší správní soud v *platovém rozsudku* v případě výzev dotčeným osobám, tedy postupovat maximálně operativně, rychle a neformálně.

- V praxi samozřejmě **mohou být případy, kdy ačkoli žadatel žádné podrobné údaje pro posouzení své osoby či účelu požadovaných informací nedá, přesto bude splnění či nesplnění *platového testu* zcela zřejmé.** Může jít např. o žádost o informace o výši platu konkrétního „vysoce postaveného“ zaměstnance ministerstva, který je vyšetřován např. v souvislosti s korupcí a o jehož odměňování se již vede trvalá veřejná diskuse, přitom o informaci žádá novinář, který se danou oblastí dlouhodobě zabývá. Naopak může jít o žadatele, u něhož dosud podávané žádosti o informace

⁶ Pokud povinný subjekt zveřejňuje v rámci povinně zveřejňovaných informací podle § 5 odst. 1 SvInf též vzorový *formulář žádosti o informace*, je možné tento formulář doplnit i o „fakultativní část“, v níž potencionální žadatele upozorní na existenci nálezu a nutnost zkoumat příslušná kritéria s tím, že již v žádosti může žadatel předem poskytnout argumentaci týkající se splnění podmínek.

jednoznačně ukazují na zneužívání práva na informace, o žadatele, který se žádostí „zjevně mstí“ úředníkům za jimi vydaná rozhodnutí, aniž by byla odvoditelná jakákoli veřejná diskuse v daném případě apod. Ve všech těchto *zcela zjevných případech* by trvání na výzvě nemělo smysl. Povinný subjekt však musí být takový postup sto náležitě obhájit (např. v odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti).

3.2 Výzva dotčeným osobám k vyjádření se k podkladům pro vydání rozhodnutí

- V případě, že se žadatel dostatečně identifikoval, jasně vymezil požadované informace a má-li povinný subjekt od žadatele „stanovisko“ ke splnění podmínek podle *platového nálezu* (žadatel sám uvede v žádosti či doplní na výzvu povinného subjektu; srov. výše), případně žadatel i k výzvě zůstal nečinný, je třeba před konečným vyřízením žádosti jednat s dotčenými osobami, tedy s osobami, o vyšší jejichž platu či odměny se jedná.
- Povinný subjekt musí v souladu s *platovým rozsudkem* Nejvyššího správního soudu, resp. v souladu s § 4 odst. 3 a 4 správního řádu, „zapojit“ **do vyřizování žádosti o informace dotčené osoby, tedy osoby, o jejichž platu či odměně by měla být poskytnuta informace**. Této povinnosti je věnována podrobná pozornost v části šesté tohoto materiálu, na kterou plně odkazujeme. Zde postačí konstatovat, že povinný subjekt musí tyto osoby identifikovat do spisu, zaslat jim výzvu k vyjádření se k podané žádosti a informovat je o výsledku vyřízení žádosti (sdělením, že informace byla poskytnuta, případně oznámením rozhodnutí o odmítnutí žádosti).
- Součástí výzvy k vyjádření se k podané žádosti by měla být i kopie podané žádosti (včetně případné identifikace žadatele), event. jejího upřesnění žadatelem (ať již co do požadovaných informací, tak co do prověření bodů *platového testu*; srov. výše). Naopak výzvy nebude třeba tam, kde povinnému subjektu bude zřejmé, že podmínky platového testu nejsou splněny a informace nebude poskytnuta (i v takovém případě je ale nutné dotčené osoby identifikovat do spisu a vyrozumět je o výsledku vyřizování žádosti o informace, zde oznámením rozhodnutí o odmítnutí žádosti). Pokud se dotčená osoba ve stanovené lhůtě nevyjádří, nebrání taková skutečnost dalšímu vyřízení žádosti (dotčená osoba má právo a nikoli povinnost se vyjádřit).
- Zaslání této výzvy nepřerušuje plynutí lhůty pro vyřízení žádosti o informace a není ani důvodem pro její prodloužení (srov. § 14 odst. 7 SvInf).
- Výzvy dotčené osobě je nutné stejně jako výzvy žadateli řádně založit do vedeného spisu.
- **Určitým problémem může být dodržení lhůty pro vyřízení žádosti o informace při vyzývání žadatele o doplnění údajů podle *platového nálezu* a navazujícím vyzývání dotčených osob k vyjádření** [je-li žadatel vyzýván též podle § 14 odst. 5 písm. a) nebo b), popsany problém nenastává, neboť těmito výzvami dochází k přerušení patnáctidenní lhůty pro vyřízení žádosti o informace, která plyne znovu po doplnění či upřesnění žádosti]. **Z tohoto důvodu je nutné postupovat neformálně, rychle. Optimální je postup, při němž je dotčená osoba vyzývána až poté, kdy žadatel doplnil údaje podle *platového nálezu*, pokud však z časových důvodů není možné takto postupovat, je namístě zaslat současně výzvu žadateli i výzvu dotčeným osobám.**

3.4 Posouzení žádosti povinným subjektem

- Povinný subjekt **následně prověří splnění požadavků platového nálezu Ústavního soudu a toto prověření doloží do spisu.** Zpravidla se nabízí prověření argumentace žadatele (nejde-li samozřejmě o skutečnosti zřejmé, nesporné), resp. prověření údajů dostupných povinnému subjektu. Zřejmě nejčastějším způsobem prověření těchto skutečností bude jednoduchá *rešerše internetových stránek* přes standardní vyhledávače (Google apod.) a založení odkazů či záznamu o zjištěných skutečnostech do spisu (event. konstatování, že tímto prověřením, které se uskutečnilo určitého dne určitým způsobem, nebylo zjištěno nic, co by nasvědčovalo splnění podmínek *platového nálezu* apod.).
- **V této souvislosti je nutné zdůraznit povinnost povinného subjektu (a případně i odvolacího orgánu) do spisu řádně prověřit a doložit veškeré skutkové závěry, o něž opírá případné rozhodnutí o odmítnutí žádosti. Pro závěr o neposkytnutí informace (odmítnutí žádosti) tedy nestačí pouhá nepodložená tvrzení dotčených osob apod. Vše je nutné řádně zdokumentovat do spisu** (srov. k tomu závěry Nejvyššího správního soudu – rozsudek ze dne 22. 11. 2017, č. j. 2 As 173/2017-27).

3.5 Poskytnutí informace a odmítnutí žádosti

- Pokud povinný subjekt dospěje k závěru, podle něhož jsou podmínky *platového nálezu* pro zpřístupnění informace splněny, **požadované informace poskytne.** Činí se tak neformálním úkonem (obvykle dopisem, sdělením apod.). S ohledem na postavení dotčených osob je třeba i tyto vyrozumět o zpřístupnění informace, což se obvykle zajistí zasláním odpovědi žadateli dotčeným osobám „na vědomí“. V ní je vhodné alespoň ve stručnosti popsat, v čem povinný subjekt shledal splnění *platového testu* (dotčená osoba se totiž může proti poskytnutí informace bránit u správního soudu zásahovou žalobou podle § 82 s.ř.s.). K případnému zveřejnění poskytnuté informace podle § 5 odst. 3 SvInf srov. dále (část pátá tohoto materiálu).
- Pokud povinný subjekt dospěje k závěru, podle něhož podmínky pro zpřístupnění informace o platu či odměně splněny nejsou, **musí žádost o informace odmítnout rozhodnutím podle § 15 odst. 1 SvInf.** S ohledem na § 20 odst. 4 písm. a) SvInf je toto rozhodnutí správním rozhodnutím podle správního řádu, a musí proto obsahovat správním řádem stanovené náležitosti. Především pak musí být řádně **odůvodněno.** To v podmínkách *platového nálezu* znamená, že by mělo řádně vysvětlit, proč, v čem povinný subjekt neshledal splnění podmínek pro zpřístupnění informace (k tomu srov. část pátou tohoto materiálu).
- Ústavní soud podmínil zpřístupnění informace splněním všech čtyř podmínek *platového testu*. Je proto zřejmé, že pokud povinný subjekt shledá, že jedna z nich splněna není (např. že žadatel nemá postavení tzv. „společenského hlídačského psa“), nemusí již zkoumat splnění podmínek ostatních. Na druhou stranu je však přinejmenším vhodné tam, kde může být (ne)splnění konkrétní podmínky, o niž hodlá povinný subjekt opřít odmítavé rozhodnutí, sporné, aby povinný subjekt v odůvodnění argumentačně vypořádal i ostatní podmínky. V odvolacím řízení pak může nadřízený orgán zamítnout odvolání, shledá-li nesplnění jiné z podmínek (bodů *platového testu*).
- **Rozhodnutí o odmítnutí žádosti je nutné oznámit (doručit) nejen žadateli, ale i dotčeným osobám.** V podrobnostech srov. část šestá tohoto materiálu.

- **V této souvislosti je nutné připomenout, že povinný subjekt je vázán obsahem žádosti.** Je-li žádost formulována takovým způsobem, že nelze informace o platu oddělit od identity jeho příjemce, není poskytnutí informací v anonymizované podobě dostatečným vyřízením žádosti. Proto poptává-li žadatel informaci o konkrétních osobách, nemůže být považováno za její adekvátní vyřízení poskytnutí informace o platech v anonymizované podobě (v praxi obvykle jako např. tabulka obsahující anonymizované údaje typu *ředitel 1 – X Kč/měsíčně, ředitel 2 – Y Kč/měsíčně, ředitel X Z/Kč měsíčně*). Dospěje-li povinný subjekt k závěru, že konkretizované údaje nemůže poskytnout, je jeho povinností žádost odmítnout rozhodnutím. Zda současně informace poskytne (nad rámec žádosti) v naznačené anonymizované podobě, je jeho vůlí, nelze je však bez vydání rozhodnutí považovat za zákonné vyřízení žádosti o informace.
- Obecně platí, že do spisu o vyřizování žádosti o informace je třeba **zařadit požadované informace, u nichž byl uplatněn důvod neposkytnutí**, neboť bez jejich znalosti nadřízený orgán obvykle nebude sto posoudit splnění důvodu pro neposkytnutí informace. Výjimkou mohou být jen informace, u nichž není třeba znát jejich přesný obsah (např. není třeba znát přesnou výši platu ředitele krajského úřadu k adekvátnímu rozhodnutí o odvolání, ledaže by povinný subjekt při odmítnutí žádosti podle *platového testu* touto výší argumentoval a prokazoval např., že nijak „nevybočuje“ z průměru apod.). Do spisu je dále nutné doložit výzvy dotčeným osobám, doklady prokazující jejich doručení, doklady prokazující doručení rozhodnutí, doklady prokazující zveřejnění na úřední desce apod. Do spisu bude dále nutné, půjde-li o odmítnutí informace o platech, doložit pracovní náplň zaměstnance a případně též jeho pracovní zařazení, pokud bude povinný subjekt jejich obsahem argumentovat v odůvodnění rozhodnutí nebo budou mít z jiného důvodu význam pro přezkum rozhodnutí nadřízeným orgánem povinného subjektu. Do spisu se zařadí i doklady prokazující prověrování osoby žadatele a důvodu podání žádosti, jsou-li k dispozici.
- Pro úplnost zbývá dodat, že **pokud dotčená osoba (zaměstnanec, o jehož plat „je zájem“), vysloví se zpřístupněním takové informace souhlas, je namíste takovou informaci bez dalšího poskytnout, není třeba provádět *platový test* dle nálezu.**

4. Posuzování podmínek *platového nálezu* povinným subjektem (náležitosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace o konkrétní výši platu)

Jak již bylo výše uvedeno, podmínkou zpřístupnění informace o platu či odměně konkrétního zaměstnance je splnění všech čtyř požadavků uvedených v *platovém nálezu* (tedy pozitivní odpověď na všechny čtyři otázky *platového testu*). Je tedy nutné hodnotit:

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

Přestože nález tyto body řadí uvedeným způsobem, v praxi je vhodné doporučit postupovat od konce, neboť posouzení existence informace a osoby žadatele bude v mnoha případech pro odmítnutí žádosti postačující, aniž by musely být (relativně obtížně) posuzovány i zbývající body *platového testu*.

4.1 Existence informace

První podmínkou pro zpřístupnění informace o platu či odměně, již se musí povinný subjekt zabývat, je samotná *existence požadované informace*. Tento požadavek bude ve většině případů splněn, neboť údaj o výši platu či odměny je součástí osobního spisu zaměstnance, je obsažen v platovém či mzdovém výměru, v rozhodnutí příslušného orgánu, který zaměstnance do funkce ustanovil (jmenoval), apod.

Nelze samozřejmě vyloučit případy, v nichž bude žadatel žádat např. informaci o výši průměrného výdělků za určité období, měsíční průměr odměn za určité období, „čistý“ příjem apod. Posouzení toho, zda taková informace existuje či nikoli, je nutné učinit s přihlédnutím k § 2 odst. 4 SvInf (*povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací*) a k judikatuře správních soudů, která toto ustanovení interpretuje. Ta dovodila (zjednodušeně řečeno), že o *neexistující informaci* (a tedy o požadavek na vytváření nové informace) půjde tehdy, jestliže k vyhovění žadateli nestačí pouhé mechanické shromáždění informací a jejich zaslání, ale je nutná další intelektuální aktivita překračující rámec jednoduché operace.

O neexistující informaci tak nepůjde například tehdy, požaduje-li žadatel *informaci o platu za určité časové období, a to podle jednotlivých měsíců*. V těchto případech sice povinný subjekt obvykle nebude disponovat jedním dokumentem – tabulkou zachycující přehledně vyplacené platy v požadovaném členění, nicméně za každý dílčí měsíc bude mít tuto informaci zaznamenanou (např. v účetním informačním systému povinného subjektu) a vtělení těchto dílčích údajů do finální odpovědi žadateli (vytvoření požadované tabulky) jistě není intelektuální činností překračující rámec jednoduché operace (případnou časovou náročnost musí povinný subjekt řešit sdělením požadavku na úhradu nákladů podle § 17 SvInf).

4.2 Postavení žadatele jako „společenského hlídacího psa“

Druhým požadavkem *platového nálezu* je postavení žadatele jako osoby, která *plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“*. Posouzení této podmínky bude v praxi o poznání složitější.

Platový nález se této podmínce věnuje v bodech 89 až 92. Z nich lze citovat následující pasáže: *Soud* (míně Evropský soud pro lidská práva) *již dříve přiznal zvláštní váhu roli žadatele jako*

novináře, společenskému kontrolnímu orgánu nebo nevládní organizaci, jejichž činnost je zaměřena na otázky veřejného zájmu. V bodě 90 nálezu dále uvádí: ESLP také uznal, že zřizování různých platform pro veřejnou diskusi není omezeno na oblast tisku, a že k veřejné diskusi může docházet v nevládních organizacích, jejichž aktivity jsou zásadním prvkem informované veřejné diskuse. Soud akceptoval, že pokud nevládní organizace zaměřuje pozornost na věci veřejného zájmu, jde o výkon role veřejného „hlídacího psa“ podobného významu, jako tisk, a může být charakterizována jako sociální „hlídací pes“ zasluhující stejnou ochranu podle Úmluvy, jako je přiznávána tisku. V bodě 92 pak připomněl, že důležité je tudíž posouzení otázky, zda žadatel o informace tak činí s cílem informovat veřejnost jako „veřejný hlídací pes“. To neznamená, že tato role může být vykonávána výlučně jen tiskem či nevládními organizacemi.⁷

Aplikace těchto závěrů při posuzování povahy žadatele v praxi může činit určité obtíže. Pro tyto účely lze osobu žadatele rozdělit do dvou skupin. Do **první skupiny** budou náležet žadatelé novináři a nevládní organizace zabývající se „veřejnou kontrolou veřejné správy“, tedy ti, u nichž lze splnění této podmínky *platového testu* do jisté míry presumovat. Do **druhé skupiny** pak budou náležet ostatní žadatelé, u nichž bude nutné v konkrétním případě splnění podmínek podrobněji posuzovat a hodnotit.

Pokud jde o **první skupinu**, bude třeba za novináře považovat v zásadě všechny žadatele, kteří se domáhají informace jako osoby vykonávající svou činnost jménem tisku (novin, rozhlasu, televize, internetových zpravodajských serverů apod.)⁸. V případě nevládních organizací bude nutné hodnotit jejich stávající aktivitu (typicky provozované internetové stránky), ale též předmět jejich činnosti podle zakladatelských dokumentů apod. To samozřejmě neznamená, že postavení *společenského hlídacího psa* nemůže osoba v postavení „novináře“ mít; tak např. sportovní redaktor či redaktor společenské rubriky časopisu pro ženy takové postavení z hlediska *platového nálezu* mít nebude. Je však na povinném subjektu, aby tyto skutečnosti prověřil a doložil do spisu, resp. v konkrétním případě v rámci odůvodnění rozhodnutí o odmítnutí žádosti vyložil, proč žadatele (novináře, spolek) v určitém případě nepovažuje za *společenského hlídacího psa*.

Na určitém pomezí mezi první a druhou skupinou jsou *odborové organizace* (případně jejich *svazy*) a *volení zástupci*. Pokud jde o odborové organizace, ty působí vždy u konkrétního zaměstnavatele (§ 286 odst. 2 zákoníku práce). Přitom mají právo na informace od zaměstnavatele v rozsahu vymezeném v § 287 zákoníku práce. Z oblasti mezd (platů) je právo na informace vymezeno v § 287 odst. 1 písm. a) zákoníku práce, podle něhož je *zaměstnavatel povinen informovat odborovou organizaci o vývoji mezd nebo platů, průměrné mzdy nebo platu a jejich jednotlivých složek včetně členění podle jednotlivých profesních skupin, není-li dohodnuto jinak*. Odborová organizace tak ani ve vztahu k zaměstnavateli, u něhož působí, není oprávněna přímo na základě zákoníku práce znát konkrétní výši platů, mezd či odměn konkrétních zaměstnanců (navíc ani informování podle

⁷ V této souvislosti je vhodné citovat i z bodu 168 odůvodnění rozsudku Evropského soudu pro lidská práva ve věci *MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG v. HUNGARY* (18030/11): 168. *Thus, the Court considers that an important consideration is whether the person seeking access to the information in question does so with a view to informing the public in the capacity of a public “watchdog”. This does not mean, however, that a right of access to information ought to apply exclusively to NGOs and the press. It reiterates that a high level of protection also extends to academic researchers (see Başkaya and Okçuoğlu v. Turkey [GC], nos. 23536/94 and 24408/94, §§ 61-67, ECHR 1999-IV; Kenedi, cited above, § 42; and Gillberg, cited above, § 93) and authors of literature on matters of public concern (see Chauny and Others v. France, no. 64915/01, § 68, ECHR 2004-VI, and Lindon, Otchakovsky-Laurens and July v. France [GC], nos. 21279/02 and 36448/02, § 48, ECHR 2007-IV). The Court would also note that given the important role played by the Internet in enhancing the public’s access to news and facilitating the dissemination of information (see Delfi AS v. Estonia [GC], no. 64569/09, § 133, ECHR 2015), the function of bloggers and popular users of the social media may be also assimilated to that of “public watchdogs” in so far as the protection afforded by Article 10 is concerned. (<https://hudoc.echr.coe.int>). Srov. též bod 40 odůvodnění, v němž Evropský soud pro lidská práva odkazuje na svou prejudikaturu, konkrétně na rozhodnutí Toktakunov v. Kyrgyzstan (1470/2006).*

⁸ Občanský zákoník v § 89 užívá slovní spojení *tiskové, rozhlasové, televizní nebo obdobné zpravodajství*, přičemž v podmínkách *platového nálezu* může jít nejen o zpravodajství, ale též o publicistiku.

zákoníku práce není poskytováním informací v režimu zákona o svobodném přístupu k informacím). Na druhou stranu však působí jako právnická osoba a není tudíž vyloučeno, aby se podle zákona o svobodném přístupu k informacím domáhala i informací o platech konkrétních zaměstnanců (tedy nad rámec nárokového poskytnutí informace podle zákoníku práce). V takovém případě jí lze přiznat postavení *společenského hlídačeho psa*, a to ve vztahu k zaměstnavateli, u něhož působí, případně ve vztahu k zaměstnavatelům, kteří působí ve stejném oboru jako daný zaměstnavatel. Obdobně v případě odborových svazů sdružujících více odborových organizací. Je ovšem nutné zdůraznit, že přiznání takového postavení „automaticky“ neznamená, že jí budou informace o konkrétních platech poskytnuty. Musejí být splněny i další podmínky (srov. dále), tedy existence „veřejného zájmu“ a nutnost znalosti takové informace pro veřejnou diskusi (srov. dále).

Podobně je třeba přistupovat i k požadavkům *volených zástupců obyvatel*, tedy členů zastupitelstev obcí a krajů, poslanců a senátorů. V případě členů zastupitelstva obce či kraje ovšem jejich „vyhodnocení“ jako *společenského hlídačeho psa* není nutné, neboť tyto osoby mají ve vztahu ke „své“ obci či „svému“ kraji specifická informační práva, z nichž vyplývá první nárok na znalost platů a odměn konkrétních zaměstnanců [srov. např. § 82 písm. c) zákona o obcích]. Ve vztahu k jiným obcím a krajům či státním institucím pak zastupitelé obcí a krajů nebudou mít specifické postavení a bude je nutné hodnotit jako jakéhokoli jiného žadatele (tedy budou náležet do druhé skupiny žadatelů; srov. výše). Této otázce se věnujeme podrobně v navazující části metodiky. Identicky je pak nutné přistupovat k *poslancům a senátorům*⁹.

Specifickou kategorií budou žadatelé, kteří provozují různé své vlastní internetové stránky či blogy, účastní se veřejných diskusí např. na internetu a budou se dovolávat postavení „společenského hlídačeho psa“. Jinak řečeno, půjde o osoby, které vykonávají soukromé aktivity obdobné aktivitám novinářským. I jim bude nutné přiznat toto postavení, pokud jimi provozované aktivity zjevně budou spočívat ve veřejné diskusi nad problémy veřejné správy (zveřejňování různých problematických kauz, komentáře činnosti veřejné správy, resp. aktivit představitelů veřejné moci obecně apod.). Bude však nutné vždy individuálně zhodnotit, zda jejich činnost opravdu vykazuje znaky alespoň obsahově srovnatelné s činností tisku či nevládních organizací (zřejmě ne co do rozsahu, ale co do obsahového pojetí), typicky prohlédnutím příslušných internetových stránek a jejich zhodnocením, resp. proč takové znaky na rozdíl od „typických zpravodajských webů“ tyto stránky nemají. Sotva však bude možné takové postavení přiznat osobě, která sice provozuje internetové stránky, jejich podstatou je ovšem pouze nevěcná kritika činnosti veřejné správy bez jakékoli objektivní podoby. Tedy nepůjde-li o aktivitu podobnou aktivitě „novinářské“, ale o pouhé (a dnes hojně rozšířené) veřejné nepodložené kritizování všeho a všech. Jinak řečeno samotné provozování internetové stránky je možným, ale nikoli dostatečným důkazem pro vyhodnocení žadatele jako „společenského hlídačeho psa“ (podstatný je obsah takového webu). Na druhou stranu však podmínkou nebude, aby takový „soukromý zpravodajský web“ obsahoval i rubriku diskuse, tedy možnost čtenářů reagovat na zveřejněné informace.

⁹ Poslanec je podle § 11 jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zákon č. 40/1995 Sb.) oprávněn požadovat od členů vlády a vedoucích správních úřadů informace a vysvětlení potřebná pro výkon jeho funkce; Informace a vysvětlení jsou členové vlády a vedoucí správních úřadů povinni poskytnout poslanci do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění. Podobně, ale šířeji i ve vztahu k orgánům územní samosprávy, je formulováno oprávnění senátora v § 12 jednacího řádu Senátu (zákon č. 107/1999 Sb.): *Senátor je oprávněn požadovat od členů vlády, vedoucích správních úřadů a orgánů územní samosprávy informace a vysvětlení potřebná pro výkon své funkce. Informace a vysvětlení jsou členové vlády, vedoucí správních úřadů a orgánů územní samosprávy povinni poskytnout senátorovi nejpozději do 30 dnů, pokud jejich poskytnutí nebrání zákony upravující mlčenlivost anebo zákaz jejich zveřejnění.*

Může být sporné, do jaké míry bude možné přiznat postavení *společenského hlídacího psa* žadatelům, kteří (v žádosti) uvedou, že hodlají založit např. internetové stránky či blog, na němž chtějí podrobit veřejné kritice odměňování ve veřejné správě, na konkrétním úřadě apod. Dosud však žádný takový blog či internetovou stránku neprovozují či na této stránce nejsou dostupné žádné hodnotitelné informace. Podobně v případě žadatelů, kteří budou jen obecně uvádět, že mají pochybnosti o odměňování a výši platů a hodlají skrze získané informace prověřovat, zda u daného povinného subjektu nedochází k porušování zákona.

Cílem Ústavního soudu nepochybně bylo vyloučit případy zjevného zneužívání práva na informace v oblasti informování o platech a odměnách¹⁰, resp. nevyločit situace, v nichž je daná informace nutná či vhodná pro veřejnou diskusi a postavení žadatele nemá charakter zneužívání práva na informace. Proto v těchto případech, tedy v situacích, v nichž se žadatelé sami dovolávají postavení *společenského hlídacího psa* a uvádějí relevantní argumenty, proč jim takové postavení má být přiznáno, je nutné vycházet z toho, že toto postavení skutečně mají. Odmítnout takové postavení by bylo možné jen v případě, že by argumentace žadatele byla zcela zjevně lživá, jednalo by se o žadatele, který např. žádá o dané informace opakovaně, ale v minulosti se po jejich získání žádné veřejné diskuse neúčastnil, tyto informace užíval jinak apod. V pochybnostech by však mělo být žadateli postavení *společenského hlídacího psa* přiznáno. K tomuto určení však bude nutné vyčkat na další navazující judikaturu správních soudů k aplikaci platového nálezu, která nepochybně postupně vymezení kritéria pro posuzování těchto žadatelů.

4.3 Informace se musí týkat veřejného zájmu

Podle třetí podmínky *platového testu* se musí daná informace týkat *veřejného zájmu*. To znamená v konkrétním případě identifikovat, jaký veřejný zájem žadatel získáním (a dalším zpřístupněním) informace sleduje. Jedná se přitom o podmínku úzce spojenou s podmínkou navazující, tedy aby informace mohla přispět k diskusi ve věci veřejného zájmu.

Z odůvodnění nálezu lze citovat: *Taková potřeba může existovat, když zveřejnění umožňuje transparentnost o způsobu zajišťování veřejných záležitostí a věcech významných pro společnost jako celek a tím umožňuje účast na veřejných záležitostech široké veřejnosti. ESLP zdůraznil, že definice toho, co může představovat veřejný zájem, bude záležet na okolnostech každého případu. Veřejný zájem se vztahuje ke věcem, které ovlivňují veřejnost do takové míry, že se o ně může zajímat, které přitahují její pozornost, nebo které se jí týkají do značné míry, zvláště pokud ovlivňují životní úroveň občanů nebo život společnosti. Je to také případ, když informace se týkají důležité sociální otázky, nebo zahrnují problém, o němž by veřejnost měla být informována. Veřejný zájem nemůže být redukován na řízení veřejnosti po informacích o soukromém životě jiných, nebo na touhu publika po honbě za senzacími nebo dokonce voyeurismu. Za účelem posouzení, zda zveřejnění se vztahuje ke předmětu veřejného významu, je nezbytné zohlednit publikaci jako celek, s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém se jeví.*

Platové poměry ve veřejné správě či u konkrétního orgánu (konkrétního povinného subjektu) jsou nepochybně záležitostí veřejného zájmu, neboť se jedná přinejmenším o informaci vztahující se k hospodaření s veřejnými prostředky, k zásadě rovného přístupu k zaměstnancům apod. Ostatně obecně nakládání s veřejnými prostředky, tedy zda jsou vynakládány v souladu se zákony, hospodárně, účelně, zda nedochází k nedůvodné diskriminaci apod., je samo o sobě záležitostí veřejného zájmu. Informace o platech a odměnách je tak informací, která se týká takového veřejného zájmu.

¹⁰ Srov. usnesení ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02): *právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. (...) Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápanou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.*

Veřejným zájmem však nemusí být jen takto do jisté míry obecně formulovaný zájem společnosti na veřejné kontrole hospodaření s veřejnými prostředky. Může jím být i konkrétní veřejně známý „problém“ u určitého povinného subjektu. Typicky může jít o případy, v nichž existuje důvodné podezření na korupční jednání u určitého povinného subjektu (např. mediálně prezentované případy vyšetřování), na zneužívání veřejných prostředků konkrétními osobami apod. V těchto případech však samozřejmě záleží na objektivních okolnostech, nikoli jen na nepodloženém konstatování žadatele, že „má podezření“ či že „hodlá vyvolat veřejnou diskusi“.

Identifikace veřejného zájmu je pak směrodatná pro posouzení, zda údaj o výši platu konkrétního pracovníka povinného subjektu může souviset s veřejnou diskusí o tomto veřejném zájmu (srov. následující požadavek *platového testu*). Podmínkou, aby informace byla ve smyslu *platového nálezu* informací týkající se veřejného zájmu, přitom musí být logická spojitost se žádostí sledovaným veřejným zájmem. Tak např. bude-li žadatelem tvrzeným důvodem žádosti podezření na korupční praktiky uvnitř daného povinného subjektu a hodnověrně podložené podezření, že dochází k nestandardnímu odměňování pracovníků v závislosti na „vyhovování“ požadavkům zaměstnavatele, pak nepochybně existuje spojitost informace o výši platu a sledovaného veřejného zájmu. Bude-li žadatel tvrdit, že má podezření na nestandardní zadávání veřejných zakázek povinným subjektem, tedy že sleduje veřejný zájem na veřejné kontrole takových praktik, pak bez dalšího informace o výši platu či odměn nebude mít s tímto sledovaným veřejným zájmem samo o sobě žádnou, resp. přímou spojitost. Takovou spojitost by musel žadatel prokázat jiným způsobem.

Zkoumání existence veřejného zájmu je klíčové pro posouzení posledního bodu *platového testu*, jímž je účel žádosti, tedy to, ***zda je účelem vyžádání informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu***. Je ovšem nutné připomenout, že žadatel není povinen v žádosti veřejný zájem sám přesně identifikovat, postačí, pokud uvede (v žádosti nebo ve vyjádření k výzvě ze strany povinného subjektu) takové skutečnosti, z nichž lze veřejný zájem dovodit.

4.4 Kdy je účelem vyžádání informace přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu?

Z *platového nálezu* lze u této podmínky citovat (jedná se o citaci rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva, obsaženou v platovém nálezu): *Nezbytnou podmínkou je, aby účelem informace vyžadované od veřejného orgánu bylo umožnění výkonu svobody žadatele „přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky“ jiným. Soud položil důraz na skutečnost, zda získávání informací bylo relevantním přípravným krokem v novinářských aktivitách nebo v jiných aktivitách zřizujících fórum nebo zakládajících zásadní prvek veřejné diskuse. Informace by měla být vyžadována za účelem přispění k veřejné diskusi. Proto za účelem aplikace čl. 10 Úmluvy musí být posouzeno, zda požadovaná informace byla ve skutečnosti nezbytná pro výkon svobody projevu.*

Sporné je, jakým způsobem tuto podmínku vymezenou nálezem chápat. Lze zřejmě vycházet z jejího chápání jako požadavku, aby **informace o výši platu či odměny konkrétní osoby byla nezbytnou podmínkou, aby bylo možné vést (či zahájit) veřejnou diskusi v záležitosti veřejného zájmu**. Jinak řečeno bez znalosti konkrétní výše platu či odměny konkrétní osoby by nebylo možné takovou diskusi účinně vést (pro veřejnou diskusi nestačí v konkrétním případě např. jen anonymizované údaje o platech a odměnách u daného povinného subjektu). Tímto výkladem lze docílit vyváženého vztahu mezi právem na informace a právem na ochranu osobnosti; to by mělo ustoupit právu na informace vždy tehdy, jestliže bez znalosti konkrétní výše platu či odměny konkrétní osoby by právo na informace nebylo možné v daném kontextu (v kontextu společenské diskuse) účinně realizovat tak, aby získaná informace

poskytovala možnost vedení dané diskuse. Naopak lze-li diskusi vést i bez této znalosti, není důvodu právo na informace *a priori* upřednostnit.

Při posuzování tohoto bodu testu zpravidla bude nutné rozlišovat žádosti o informace týkající se platu jedné konkrétní osoby (více konkretizovaných osob) a žádosti o informace týkající se platu či odměny skupiny více osob, které jsou individualizovány („plošné žádosti“). Příkladem první je *žádost o poskytnutí informace o platu ředitele krajského úřadu*, příkladem druhým *žádost o poskytnutí informace o výši platu všech vedoucích odborů krajského úřadu, a to konkrétně s uvedením jména, příjmení a zastávané funkce*.

V případech **žádostí o informace o platech celé skupiny osob** (všichni vedoucí odborů městského úřadu, všichni náměstci ministra apod.) totiž zpravidla nebude nutné pro umožnění veřejné diskuse, aby bylo známo, jaká je výše platů individualizovaných osob. Např. bude-li účelem získání takové informace *posouzení „platové politiky“ u povinného subjektu*, postačí pro veřejnou diskusi údaj anonymizovaný (*vedoucí 1, vedoucí 2, vedoucí X*). Jinak řečeno v případech takto formulovaných žádostí k naplnění veřejné diskuse bude zpravidla postačovat údaj anonymní, takže žádost o informace o platech a odměnách konkrétních pracovníků bude možné odmítnout s ohledem na nesplnění přinejmenším požadavku *nutné znalosti individualizovaného údaje k diskusi ve věci veřejného zájmu*.

Žádosti mohou být v některých případech formulovány tak, že žadatel bude mít podezření na nestandardní odměňování pouze určitého zaměstnance povinného subjektu a bude se domáhat sdělení informace o výši jeho platu či odměny. Veřejným zájmem v takovém případě může být např. zákonné a transparentní zadávání veřejných zakázek touto osobou (a žadatel současně dokládá podezření na nestandardní zadávání), probíhající trestní stíhání apod. Fakticky mohou nastat dvě situace. Pokud dotčená osoba skutečně pobírala v dané období odměny či plat vyšší než je standard u daného povinného subjektu, bude zřejmě (při splnění ostatních požadavků *platového testu*) namísto informaci poskytnout (s případnou doprovodnou informací vysvětlující nestandardní odměňování, tedy zdůvodnění odměn). Pokud ale dotčená osoba pobírala v zásadě stejné odměny či plat jako ostatní srovnatelní zaměstnanci, nebude požadovaná informace nezbytná pro *veřejnou diskusi v záležitosti daného veřejného zájmu* (zřejmě v obecné rovině pro kontrolu nakládání s veřejnými prostředky). Zpřístupnění této informace tudíž může být odmítnuto (v odůvodnění rozhodnutí, má-li být přezkoumatelné, by ovšem bylo nutné doložit v anonymizované podobě, jak jsou jednotliví zaměstnanci odměňováni, aby bylo vyvráceno podezření, že určitá osoba dostávala odměny nadstandardní).

Pro naplnění potřebnosti dané informace pro diskusi ve věci veřejného zájmu nestačí pouhé nepodložené tvrzení, resp. vyslovené podezření, že u osoby, o jejíž plat je žádáno, může být „něco podezřelého“, že tato osoba pracuje nekvalitně a přesto je nestandardně odměňována apod. Aby takové podezření mohlo vést ke zpřístupnění informace o platu či odměně konkrétní osoby, musí být podloženo alespoň některými indiciemi.

V případech žádostí na zpřístupnění **platu či odměny konkrétní osoby** bude nutné vždy individuálně a pečlivě zkoumat, zda existuje veřejný zájem na znalosti takové informace. Lze se nicméně domnívat, že bez dalšího nemůže spočívat jen v postavení dotčené osoby v rámci organizační struktury povinného subjektu. Nelze tedy *a priori* tvrdit, že v případě informace o platu tajemníka obecního úřadu je namíste ji vždy zpřístupnit, neboť tato osoba jako vedoucí úřadu je v organizační struktuře v takovém postavení, že její plat či odměna může být bez dalšího podrobena veřejné diskusi. Na druhou stranu v případě těchto osob bude zřejmě namíste akceptovat obecnější zdůvodnění veřejného zájmu i nezbytnosti dané informace jako podmínky pro veřejnou diskusi. Tato otázka, tedy vazba zastávané funkce dotčenou osobou na posuzování

podmínek testu bude nepochybně jednou z hlavních otázek pro další diskuse k *platovému nálezu*, a to zejména v judikatuře správních soudů.

I zde platí, že žadatel nemusí v žádosti tvrdit, že znalost informace je pro veřejnou diskusi nezbytná. Postačí, pokud uvede takové skutečnosti, z nichž lze splnění či nesplnění této podmínky dovodit, případně je třeba, aby takové skutečnosti dovodil povinný subjekt v rámci vyřizování informační žádosti.

4.5 Praktické příklady (modelové situace)

Z výše uvedeného je zřejmé, že provádění *platového testu* je relativně složitá činnost, vyžadující posuzování abstraktních pojmů a jejich aplikaci na konkrétní situaci. Bez nároku na přesnost a úplnost lze nicméně popsat určité modelové situace, v nichž je nebo naopak není namístě informaci poskytnout:

- Žadatelem je „investigativní novinář“ pracující pro televizní zpravodajství a zabývající se kauzou podezření na korupci při zabezpečování veřejné zakázky na nákup výpočetní techniky pro povinný subjekt. Tento žadatel požaduje za účelem prověření věci informaci o výši platu a odměně za rok 2016, vyplacených náměstkovi odpovědnému za danou veřejnou zakázku, neboť existuje podezření, že za zajištění této nestandardní zakázky obdržel vysoké odměny násobně překračující jeho měsíční plat. Toto podezření dokládá žadatel předchozími investigativními reportážemi, obsahující výpovědi anonymních svědků. *V tomto případě bude namístě informaci zpřístupnit, neboť jsou podmínky platového testu splněny. Informace nepochybně existuje, žadatel je novinář, vede se veřejná diskuse o daném podezření na korupci a znalost dané informace je pro účely veřejné diskuse nutná (odměňování má v tomto případě prokazatelnou vazbu na postupy dotčené osoby).*
- Žadatelem je spolek, který má v předmětu činnosti boj s korupcí ve veřejné správě, zabývá se problematikou odměňování ve veřejné správě a kvalitou činnosti veřejné správy z hlediska obhajování výsledků správní činnosti u správních soudů. Za tímto účelem provozuje internetové stránky, na nichž získané údaje vyhodnocuje a anonymizovaně zpřístupňuje a komentuje zjištěné případy a moderuje veřejnou diskusi k nim. Tento spolek požaduje informace o výši platu a odměny všech vedoucích odborů (podle jednotlivých vedoucích) a tajemníka městského úřadu, přičemž tyto žádosti podal žadatel na všechny obce s rozšířenou působností s cílem porovnávat rozdíly odměňování podle velikosti jednotlivých obecních úřadů a počtu vyřizovaných spisů. *V takovém případě bude namístě žádost odmítnout, neboť poskytnutí individualizovaných údajů není pro veřejnou diskusi sledující obecnou úroveň odměňování ve veřejné správě nezbytné. Pro účely této veřejné diskuse totiž plně stačí znalost anonymizovaných údajů (v případě tajemníka obecního úřadu ovšem de iure nepůjde o anonymizované poskytnutí).*
- Totožný žadatel jako v předchozí odrážce se domáhá za účelem porovnání úrovně odměňování vedoucích stavebních odborů obecních úřadů obcí s rozšířenou působností informace o výši platu a odměny vedoucího stavebního odboru. Současně se domáhá informace o počtu vyřizovaných spisů daným stavebním odborem, počtu jeho pracovníků a o počtu případů, v nichž byl postup stavebního úřadu shledán nadřízeným orgánem vadným. Sledovaným cílem je sestavit srovnání podle jednotlivých úřadů, jaká výše platu „připadá“ na jeden spis vyřizovaný stavebním odborem, a zjistit vazbu odměňování na obhajitelnost prvostupňových rozhodnutí u nadřízeného správního orgánu. *V takovém případě by poskytnutí informace o platu vedoucího znamenalo poskytnutí osobního údaje (vedoucí je zde identifikovatelný). Sledovaný účel (porovnání úrovně stavebních úřadů v závislosti na jejich činnosti) je*

nepochybně veřejným zájmem a poskytnutí takové informace je taktéž nutné pro veřejnou diskusi s daným zaměřením, přičemž žadatel splňuje i kritéria tzv. hlídacího psa. V tomto případě je namístě informaci o platu vedoucího poskytnout.

- *Žadatelem je neúspěšný účastník stavebního řízení. Bude se domáhat informace o platu vedoucího stavebního odboru a všech jeho zaměstnanců, údaje o počtu rozhodnutí vydaných stavebním odborem a údaje o počtu zrušených rozhodnutí krajským úřadem. Žádný účel své žádosti neuvede. V tomto případě není namístě informaci o platu vedoucího odboru a zaměstnanců (individualizovanou) poskytnout, neboť žadatel není v postavení „společenského hlídacího psa“, přestože případná diskuse na téma vazby odměňování a úspěšnosti ve správních řízeních může být relevantní. Pokud by žadatel v žádosti uvedl, že existuje obecné podezření na to, že jsou zaměstnanci „přeplácani“ a on hodlá takové informace zveřejnit na internetu, zřejmě by mu bylo možné přiznat postavení „společenského hlídacího psa“, nebude však splněna nezbytnost poskytnutí takové konkretizované informace (k naplnění účelu získání informace postačí zpřístupnění anonymizovaných údajů).*
- *Žadatelem je spolek mající v předmětu činnosti ochranu životního prostředí. Bude se domáhat informace o platu referentky stavebního úřadu s tím, že je podle jeho podezření nestandardně odměňována, avšak všechna její rozhodnutí, která se týkala žadatele, byla krajským úřadem zrušena. Spolek hodlá na svých webových stránkách podrobit veřejné diskusi kvalitu práce této referentky v porovnání s výší jejího platu. Svůj názor na nestandardní odměňování ale nijak nedokládá a jeho argumentace je pouze v rovině obecné spekulace. V tomto případě taktéž nebudou podmínky platového testu splněny. Žadateli bude možné přiznat úlohu „společenského hlídacího psa“. Účelem získání informace je kritika práce dotčené osoby, avšak neexistuje žádný důkaz či alespoň indicie, že je tato osoba odměňována nestandardně. Je proto namístě informaci neposkytnout. Je možné (nad rámec zákonné povinnosti) zpřístupnit doprovodnou informaci v anonymizované podobě o platu jednotlivých pracovníků stavebního úřadu (referent 1 – 9PT, 3. stupeň/X Kč/měsíčně, referent 2 – 9PT/6stupeň Y/Kč měsíčně apod.) a tak např. „vyvrátit“ obecnou pochybnost žadatele o tom, že na stavebním úřadě dochází k nestandardnímu odměňování apod.*
- *Žadatelem je spolek mající v předmětu činnosti ochranu životního prostředí. Tento spolek se fakticky věnuje vazbám některých podnikatelů na představitele a úředníky krajského úřadu, kteří mají na starosti veřejnou zakázku na výstavbu průmyslové zóny. O tom na svých webových stránkách publikuje informace, např. o společných dovolených, o nestandardních majetkových poměrech dotčených úředníků apod. Za účelem prověření těchto podezření požádá kraj o sdělení údaje o výši platu a odměn inkriminovaných úředníků za určité období. V tomto případě bude namístě informaci poskytnout, neboť žadatel v dané situaci plní úlohu společenského hlídacího psa, který již nashromáždil dostatek indicií, z nichž lze přinejmenším dovodit určitou relevantní míru podezření ve vztahu k dotčeným osobám. Existuje nepochybně veřejný zájem na veřejné kontrole činnosti představitelů a úředníků krajského úřadu, přičemž s ohledem na konkrétní okolnosti (žadatelem doložené nestandardní majetkové poměry dotčených osob) je znalost informace o výši platu a odměn nezbytná.*
- *Žadatelem je pro povinný subjekt zcela neznámá osoba, která požaduje údaj o platu a odměně referenta odboru dopravy, který řeší dopravní přestupky. Žadatel uvádí, že hodlá na svém blogu na internetu podrobit veřejné kritice systém odměňování na daném pracovišti, které je podle jeho (nijak nepodloženého) názoru závislé na počtu vybraných pokut danými referenty. V tomto případě nebudou podmínky platového testu splněny. Jedná se sice o záležitost veřejného zájmu, žadatel v dané situaci bude mít postavení společenského hlídacího psa ve smyslu platového nálezu, není však splněna podmínka nezbytnosti znalosti údaje o konkrétním platu*

a odměně daného konkrétního zaměstnance. K dosažení účelu sledovaného žadatelem, tedy k veřejné diskusi na téma vazby odměn na výši vybraných pokut, by plně stačilo sdělení anonymizovaných údajů o výši uložených či vymožených pokut a platu a odměně referentů odboru dopravy, vždy však poskytnuto v anonymizované podobě (referent 1 uložil v roce 2016 X Kč pokut, odměna byla Z apod.). V tomto případě je tedy nutné žádost rozhodnutím odmítnout s odkazem na nesplnění bodu 3 platového testu (nezbytnost informace pro veřejnou diskusi o vazbě odměn a uložených pokut).

- *Žadatelem o informaci o výši platu tajemníka obecního úřadu bude členka zastupitelstva dané obce („opoziční“), která vysloví jen obecné podezření na nestandardní výši odměn ze strany starosty obce jako odměnu za udělení stavebních povolení pro stavební společnost patřící starostovu synovci. V tomto případě bude namísto informaci poskytnout, neboť podle § 82 písm. c) zákona o obcích má zastupitel právo na informace nutné pro výkon jeho funkce, tedy na informace vypovídající o samostatné působnosti. Jelikož odměňování je součástí samostatné působnosti, není zákonný důvod proč informaci nevydat. Zastupitel je v tomto případě v postavení tzv. privilegovaného žadatele o informace, nadto informaci skutečně může požadovat pro výkon mandátu (zastupitelstvo může na základě § 84 odst. 4 zákona o obcích na sebe atrahovat rozhodování i o platových záležitostech uvnitř úřadu). V tomto případě se tedy kritéria platového nálezu neuplatní, neboť informační právo zastupitele má specifickou povahu a samostatnou právní úpravu.*

5. K některým otázkám souvisejícím s *platovým nálezem*

5.1 Zveřejnění poskytnuté informace o výši platu či odměny podle § 5 odst. 3 SvInf

Ustanovení § 5 odst. 3 SvInf ukládá povinnému subjektu povinnost do patnácti dnů ode dne poskytnutí informace na žádost tyto informace zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup, tj. na internetu. V zákonem stanovených případech může zveřejnit pouze doprovodnou informaci, tedy informaci vyjadřující obsah poskytnuté informace.

Je otázkou, zda v případě poskytnutí informace o platu a odměně konkrétní osoby individualizovanému žadateli, tedy v případě, že byly splněny podmínky *platového nálezu* pro zpřístupnění této informace, je namísto tuto informaci následně bez dalšího zpřístupnit prostřednictvím internetu předem neurčené skupině osob. Z hlediska ochrany osobních údajů je totiž takové zpřístupnění nepochybně podstatnějším zásahem do práva na ochranu osobnosti oproti zpřístupnění konkrétnímu žadateli. Bylo by proto možné připustit provedení *testu proporcionality* i při aplikaci § 5 odst. 3 SvInf a zveřejnit údaj o konkrétním platu či odměně jen v případě, že by veřejný zájem na zpřístupnění dané informace předem neurčenému okruhu žadatelů jejich zveřejněním na internetu zcela zjevně převažoval nad nutností ochrany takového údaje. V opačném případě by stačilo zveřejnění pouze doprovodné informace o tom, že byla poskytnuta informace o platu či odměně, bez jakékoli bližší konkretizace. Z tohoto přístupu vychází i společné stanovisko Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k aplikaci § 5 odst. 3 SvInf, dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-2012-1-pdf.aspx>.

Na druhou stranu ve světle *platového nálezu*, který vychází z toho, že informace o výši konkrétního platu, má-li být poskytnuta, musí být nezbytná k diskusi týkající se veřejného zájmu, výše uvedené rozlišení do jisté míry odpadá, když účelem zpřístupnění informace je právě *veřejná diskuse*. Z tohoto důvodu bude proto namísto informaci o výši platu či odměny poskytnuté na základě individuální žádosti podle § 5 odst. 3 SvInf zveřejnit¹¹. Výjimky, v nichž by povinný subjekt uplatnil test proporcionality a zveřejnil jen doprovodnou informaci (srov. předchozí odstavec), nelze sice zcela vyloučit, půjde však jen o zcela mimořádné případy.

5.2 Nakládání s informací o platu a odměně žadatelem (oprávněnost zveřejnění)?

Informační zákon nestanoví pravidla pro další nakládání s informacemi získanými žadatelem. V případě získaných osobních údajů se tak na žadatele budou primárně vztahovat pravidla ochrany osobnosti podle soukromoprávních předpisů (občanského zákoníku), případně i pravidla stanovená zákonem o ochraně osobních údajů, bude-li další nakládání s osobními údaji ze strany žadatele mít povahu zpracovávání osobních údajů, podléhající tomuto zákonu. Podstatné však je, že **povinný subjekt nenese právní odpovědnost za to, jakým způsobem žadatel naloží s informacemi (osobními údaji), které mu byl povinen poskytnout (tj. které žadatel oprávněně získal).**

V případě, že žadatel získá informace o platu či odměně konkrétního pracovníka povinného subjektu, musel „projít“ *platovým testem* stanoveným Ústavním soudem. Jedním z hledisek je, že účelem získání informace je veřejný zájem a nezbytnost zpřístupnění dané informace pro diskusi o veřejném zájmu. Jinak řečeno *platový test* v podstatě vychází z toho, že informace o platu či odměně je nutná k veřejné diskusi o záležitosti veřejného zájmu. Implicitně

¹¹ Z hlediska způsobu zveřejnění informace je nutné respektovat i technická opatření; srov. stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 1/2011 – Zveřejňování listin s osobními údaji prostřednictvím internetu, dostupné na https://www.uoou.cz/assets/File.ashx?id_org=200144&id_dokumenty=22549.

je v tomto závěru obsaženo i oprávnění žadatele takto získanou informaci dále šířit, typicky právě zveřejněním (v novinách, na internetu apod.). Stane-li se tak v souvislosti s veřejnou diskusí, pro niž informace získal, nepůjde o porušení pravidel na ochranu osobních údajů, resp. osobnosti. O takové porušení by se ovšem mohlo hypoteticky jednat v případě, že by žadatel takto získanou informaci protiprávně užil k jinému účelu.

5.3 Povinnost poskytnout veškeré údaje podle § 8b odst. 3 SvInf?

Ustanovení § 8b odst. 3 SvInf ukládá povinnému subjektu povinnost poskytnout následující **základní osobní údaje o příjemci veřejných prostředků**: *jméno, příjmení, rok narození, obec, kde má příjemce trvalý pobyt, výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků*. Poskytnutí informace o „výši poskytnutých veřejných prostředků“ se věnují předchozí části tohoto metodického doporučení. Otázkou je, zda je namístě vždy poskytnout spolu s informací o platu či odměně i ostatní osobní údaje uvedené v § 8b odst. 3 SvInf, zejména rok narození a obec trvalého pobytu.

Předně platí, že nebude-li se žadatel na tyto informace dotazovat, není povinností povinného subjektu je poskytnout aktivně, nad rámec žádosti. Učiní-li je však žadatel předmětem žádosti, bude možné i u nich aplikovat *test proportionality* a i v případě, že bude informace o konkrétní výši platu či odměny zpřístupněna, nemusí být vždy nutné poskytnout i ostatní údaje podle § 8b odst. 3 SvInf.

Nebude se to však týkat *podmínek poskytnutých veřejných prostředků* (pracovní podmínky, zdůvodnění odměn apod.), které jsou úzce spojeny se samotnými vyplacenými prostředky a pro jejich (ne)zpřístupnění musí být proto uplatněny identické podmínky jako pro poskytnutí informace o samotné výši platu či odměny. Naopak v případě informace o *roku narození a obci, kde má příjemce trvalý pobyt*, bude možné poskytnutí takových informací odeprít, ledaže by s ohledem na účel vyžádané informace byla znalost těchto údajů nutná (v případě obce, kde má příjemce trvalý pobyt, zřejmě nebude nutné chránit údaj o bydlišti ve větším městě, půjde-li o malou obec, ano).

5.4 Poskytnutí informace o odměnách členů zastupitelstva obce

Odměny členů zastupitelstev obcí se řídí zákonem o obcích. Výše těchto odměn je v případě *uvolněných členů zastupitelstva obce* stanovena pevnou částkou v závislosti na počtu obyvatel a zastávané funkci, případně dalších faktorech [§ 71 odst. 1 a § 73 zákona o obcích ve znění do 31. 12. 2017, resp. § 72 odst. 1 a § 73 odst. 1 písm. a) zákona o obcích ve znění od 1. 1. 2018], výše odměn *neuvolněných členů zastupitelstva obce* je stanovena rozhodnutím zastupitelstva obce a je omezena maximální výší určenou prováděcím nařízením [§ 72 zákona o obcích ve znění do 31. 12. 2017, resp. § 72 odst. 2 a § 73 odst. 1 písm. b) zákona o obcích ve znění od 1. 1. 2018]. Od 1. 1. 2018 bude obec moci poskytnout členům svého zastupitelstva též *mimořádnou odměnu* za podmínek stanovených v § 76 zákona o obcích.

Jelikož informace o tom, zda zastupitel vykonává svou funkci jako uvolněnou, je informací zpřístupnitelnou i bez souhlasu daného zastupitele na základě § 5 odst. 2 písm. f)¹² zákona o ochraně osobních údajů, a výše jeho odměny je odvoditelná ze zákona o obcích a příslušného prováděcího nařízení vlády, není důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí přesné výše této odměny podle informačního zákona. Podobně v případě neuvolněných zastupitelů je

¹² (2) Správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat, f) pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení.

výše jejich odměny předurčena rozhodnutím zastupitelstva obce, které je přinejmenším občanům obce přístupné podle § 16 odst. 2 písm. e) zákona o obcích, navíc zřetelně převažuje veřejný zájem na zpřístupnění takové informace. **Lze tak uzavřít, že informace o odměně uvolněného i neuvolněného zastupitele obce je plně poskytnutelná na základě žádosti o informace podle informačního zákona bez nutnosti provádět *platový test* dle nálezu.**

5.5 Poskytnutí informace o odměně (bez uvedení její výše) a o důvodech jejich poskytnutí

Ustanovení § 8b odst. 3 SvInf ukládá povinnému subjektu povinnost poskytnout též informaci o *podmínkách poskytnutých veřejných prostředků*. Proto tam, kde je podle *platového rozsudku* možné poskytnout informaci o výši odměny (jakékoli), je samozřejmě zpřístupnitelná i informace o důvodech jejího vyplacení. Tyto důvody ostatně vypovídají o veřejné či úřední činnosti daného zaměstnance veřejné správy a jako takové jsou zpřístupnitelné podle § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.

Samostatně mohou být položeny dotazy na to, zda byla určitému pracovníkovi vyplacena odměna (bez dotazu na její výši), případně jaké byly důvody této odměny. V těchto případech je informace zpřístupnitelná i bez provedení *platového testu*, neboť nejde o poskytnutí konkrétní výše odměny, ale o zpřístupnění informace odpovídající § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.

5.6 Poskytnutí informace o platu či odměně zaměstnance obce členovi zastupitelstva obce

Podle § 82 písm. c) zákona o obcích *má člen zastupitelstva obce při výkonu své funkce právo požadovat od zaměstnanců obce zařazených do obecního úřadu, jakož i od zaměstnanců právnických osob, které obec založila nebo zřídila, informace ve věcech, které souvisejí s výkonem jejich funkce; informace musí být poskytnuta nejpozději do 30 dnů*. Toto právo je vykládáno tak, že **zastupitel má nárok v zásadě na jakékoli informace, které se týkají výkonu samostatné působnosti obce, a to bez jakéhokoli hmotněprávního omezení¹³**.

Určování platu a odměn konkrétních zaměstnanců obce, jakož i jakékoli jiné pracovněprávní záležitosti, jsou výkonem samostatné působnosti obce. Tyto záležitosti náležejí do pravomoci tajemníka obecního úřadu, resp. starosty obce v obcích, v nichž není funkce tajemníka zřízena. Ani starosta, ani tajemník však nevykonávají pracovněprávní úkoly jako součást své vyhrazené pravomoci a zastupitelstvo si tak může toto rozhodování vyhradit podle § 84 odst. 4 zákona o obcích. Jedná se tak o záležitosti, které souvisejí (mohou souviset) s výkonem funkce člena zastupitelstva obce a v souladu s § 82 písm. c) zákona o obcích musí mít zastupitel k dispozici i informace potřebné pro případné rozhodování o těchto otázkách. **Není proto důvod neposkytnout zastupiteli informaci o výši odměny či platu konkrétního zaměstnance dané obce. Zpřístupnění této informace zastupiteli tedy nepodléhá podmínkám *platového nálezu*.**

5.7 Zpřístupnění údaje o platové třídě a platovém stupni zaměstnance veřejné správy (zpřístupnění údaje o základním platu ve světle *platového nálezu*)

Platový náleze se vyjadřuje k podmínkám zpřístupnění konkrétní výše platu, resp. odměny poskytnuté konkrétnímu pracovníku povinného subjektu. V případě veřejné správy je však část platu tvořena tzv. platovým tarifem (§ 123 zákoníku práce). Podle § 123 odst. 1 zákoníku práce

¹³ Srov. stanovisko Ministerstva vnitra č. 1/2016, Právo člena zastupitelstva obce na informace, dostupné na <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/stanovisko-odk-c-1-2016-pravo-clena-zastupitelstva-obce-na-informace.aspx>.

přísluší zaměstnanci **platový tarif** stanovený pro platovou třídu a platový stupeň, do kterých je zařazen, není-li v tomto zákoně dále stanoveno jinak. Podle odstavce 2 téhož ustanovení zaměstnavatel zařadí zaměstnance do **platové třídy** podle druhu práce sjednaného v pracovní smlouvě a v jeho mezích na něm požadovaných nejnáročnějších prací. Podle odstavce 3 zaměstnavatel zařadí zaměstnance do **platového stupně** podle doby dosažené praxe, doby péče o dítě a doby výkonu vojenské základní (náhradní) služby nebo civilní služby (dále jen „započitatelná praxe“). Stupnici platových tarifů stanovuje vláda nařízením.

Z uvedeného vyplývá, že platový tarif zaměstnance je určován jednak druhem práce (platovou třídou) a dále dobou dosažené praxe, tzv. započitatelné praxe (platovým stupněm). Je otázkou, **zda je přípustné poskytnout žadateli informaci o platové třídě a platovém stupni konkrétního zaměstnance veřejné správy.**

Tyto informace by mohly náležet pod informace odpovídající § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, neboť *nepřímo* vypovídají o úřední činnosti daného zaměstnance. Na druhou stranu jejich znalost dává určit *platový tarif*, což zjednodušeně řečeno znamená, že umožňuje zjistit výši „základního“ platu daného zaměstnance (bez ostatních složek platu). Poskytnutí těchto informací by tak mělo podléhat podmínkám *platového nálezu* Ústavního soudu, neboť jejich zpřístupnění vede fakticky k určení podstatné části platu konkrétního zaměstnance. Na druhou stranu informace o *platové třídě* určitého pracovního či služebního místa je informací, která nemá přímou spojitost s konkrétním zaměstnancem, ale váže se ke konkrétnímu funkčnímu místu, k zařazení tohoto místa v systemizaci daného úřadu (na rozdíl od informace o *platovém stupni*, který se odvozuje od započitatelné praxe konkrétní osoby). Žadatel by se mohl domáhat též zpřístupnění kompletní *systemizace* příslušného úřadu, obsahující rozdělení jednotlivých funkčních (služebních) míst s přiřazením příslušné platové třídy. Takový dokument by přitom zřejmě nebylo možné chránit podle § 11 odst. 1 písm. a) SvInf jako informaci vztahující se výlučně k vnitřním pokynům nebo personálním předpisům (má sice povahu výlučně vnitřní informace, patrně však nebude hajitelné její neposkytnutí s ohledem na neexistenci jakéhokoli myslitelného veřejného zájmu na jejím utajení).

Lze proto učinit **závěr, podle něhož je namístě poskytnout informaci o platové třídě konkrétního funkčního místa (a tím pádem i konkrétního zaměstnance), neboť se jedná o informaci odpovídající § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů. Naopak není namístě bez dalšího zpřístupnit informaci o platovém stupni konkrétního zaměstnance (tj. dobu započitatelné praxe), resp. tato informace by mohla být zpřístupněna jen za podmínek plynoucích z platového nálezu. Z uvedeného dále vyplývá, že žadateli lze poskytnout informaci o výši platového tarifu (bez ostatních složek platu) konkrétního zaměstnance, která je dána (a odvoditelná) ze znalosti platové třídy a platového stupně, jen za podmínek daných platovým nálezem.**

Jen za podmínek daných *platovým nálezem* by bylo možné poskytnout informaci o ostatních složkách platu (příplatky apod.) a odměně. Naopak informaci o tom, zda určitému zaměstnanci byla přiznána odměna či některý z příplatků podle zákoníku práce, bez určení výše, je možné zpřístupnit bez nutnosti splnit podmínky stanovené v *platovém nálezu*.

5.8 Aplikovatelnost § 8b SvInf a platového nálezu i na veřejné instituce?

Platový nálezu se nijak nevyjadřuje k aplikovatelnosti svých závěrů i na jiné povinné subjekty než jsou státní orgány a územní samosprávné celky, tedy na tzv. *veřejné instituce*. Judikatura správních soudů však již v minulosti učinila *závěr*, podle něhož se § 8b SvInf na tyto povinné subjekty vztahuje (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu sp. zn. 4 As 90/2013, 4 As

216/2015, 10 As 41/2015 a 4 As 89/2016). Není přitom rozumného důvodu, proč tyto závěry neaplikovat i po vyhlášení *platového nálezu*.

5.9 Vztahuje se *platový nálezn* i na poskytování jiných osobních údajů?

Ústavní soud v *platovém nálezu* dovodil, že informace o platu či odměně konkrétní osoby může být poskytnuta pouze po provedení *testu proporcionality*, jestliže na jeho základě dospěje povinný subjekt k závěru, podle něhož je v konkrétním posuzovaném případě nutné upřednostnit právo na informace oproti právu na ochranu osobnosti. Vzniká otázka, do jaké míry je tento závěr vztažitelný i na zpřístupňování jiných osobních údajů, tedy zda v případě žádosti směřující k poskytnutí osobních údajů musí povinný subjekt vždy provést test proporcionality.

Platový nálezn na tuto otázku kategorickou odpověď nedává. Na druhou stranu však *test proporcionality* představuje v ústavněprávní rovině obecný požadavek, na jehož základě je nutné poměřovat střet dvou ústavních práv, v tomto případě práva na ochranu osobních údajů a práva na informace. To znamená, že tam, kde existuje určitá zákonná licence pro zpřístupnění osobních údajů i bez souhlasu jejich subjektu [typicky § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, § 8b SvInf], bude třeba provádět **obecný test proporcionality** a zvažovat, zda ve vztahu ke konkrétní informaci má být dána přednost právu na informace nebo právu na ochranu osobních údajů. Jinak řečeno povinný subjekt může odmítnout poskytnutí informace mající charakter osobního údaje, pro jehož zpřístupnění existuje v zákonné rovině licence, jestliže provedením testu proporcionality dospěje v konkrétním případě k závěru, podle něhož zpřístupnění této informace brání ústavní ochrana osobnosti podle čl. 10 Listiny.

6. Konkrétní postupy povinného subjektu ve vztahu k dotčeným osobám¹⁴

6.1 Shrnutí relevantní judikatury

6.1.1 platový rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (rozhodnutí 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62)

[107] Procedura poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím je postavena na zásadě, že poskytnutí informací na žádost je faktický úkon povinného subjektu, zatímco neposkytnutí informací děje se formou správního rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Při poskytnutí informací postupuje povinný subjekt v podstatě výlučně podle zákona o svobodném přístupu k informacím, který obsahuje relativně ucelenou a komplexní procedurální úpravu odlišnou od správního řádu a který až na výjimky (ustanovení správního řádu o základních zásadách činnosti správních orgánů, ustanovení o ochraně před nečinností a ustanovení § 178) použitelnost správního řádu vylučuje ve svém § 20 odst. 4 *in fine*.

[108] Z toho mimo jiné plyne i okruh osob, s nimiž povinný subjekt při poskytování informace jedná – je jím především žadatel, což plyne vcelku jednoznačně z celé procesní úpravy poskytování informací, která obecně nepředpokládá, že by v ní figuroval kdokoli jiný než žadatel a povinný subjekt. Ostatní osoby, které by mohly být poskytnutím informace dotčeny (např. osoby, kterých se poskytnutá informace týká a jež by mohly být dotčeny ve svém právu na informační sebeurčení), mají práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů. V daném kontextu se na ně tedy vztahuje především ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu, podle něhož *správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy*. Z uvedeného ustanovení vyplývá především povinnost povinného subjektu informovat bez zbytečného prodlení tyto osoby, že hodlá poskytnout informace, které se jich mohou dotknout, a právo potenciálně dotčených osob se k tomu vyjádřit. Je pak na povinném subjektu, aby případné vyjádření takových osob reflektoval a vyvodil z něho eventuálně důsledky pro svůj další postup. Komunikace mezi povinným subjektem a dotčenou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo ohroženo vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).

[109] Poskytnutí informace by mohlo být podle okolností nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. náleží Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. (blíže k odlišení obou typů úkonů viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 11. 2010, č. j. 7 As 3/2008 – 98, č. 2201/2011 Sb. NSS, body 16-21).

[110] Pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydává o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, v řízení o vydání rozhodnutí o neposkytnutí informace či v odvolacím řízení. Soudní ochrana je pak zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutím správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (§ 34 odst. 1 s. ř. s.).

6.1.2 Rozsudek NSS ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014-48

¹⁴ Tento text vychází z materiálu Ministerstva vnitra „Informace k dopadům rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. října 2014, č. j. 8 As 55/2012-62 (poskytování informací o platech a odměnách) na rozhodovací činnost Ministerstva vnitra vůči krajům jako povinným subjektům“, dostupného na internetové stránce www.mvcr.cz/odk, resp. <http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/k-procesnim-aspektum-rozsudku-nejvyssiho-spravniho-soudu-ze-dne-22-rijna-2014-c-j-8-as-55-2012-62-aktualizace-k-28-11-2016.aspx>.

Právní věta: Při poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, je povinný subjekt povinen vyzrozumět podle § 4 odst. 3 správního řádu z roku 2004 osobu, která by mohla být poskytnutím informace dotčena.

[27] Lze tak shrnout, že při poskytování informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím mají osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny, práva plynoucí ze základních zásad činnosti správních orgánů (zejm. z § 4 správního řádu). Povinný subjekt jim v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů musí v řízení o žádosti umožnit hájit jejich práva. Při každém poskytování informací by měl nejprve ověřit, zda neexistují osoby, jež by mohly být poskytnutím informace dotčeny na svých právech. Půjde především o případy, kdy žadatel bude požadovat informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a jejích osobních údajů (§ 8a, § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), resp. informace, jež by mohly mít povahu obchodního tajemství (§ 9 zákona), jako v nyní projednávaném případě. Pokud takové osoby budou existovat, vyzrozumí je povinný subjekt o podané žádosti a případně i uvažovaném způsobu rozhodnutí o ní (§ 4 odst. 2 a 3 správního řádu); současně jim umožní hájit jejich práva, tj. v přiměřené době se k věci vyjádřit. Následně zpraví dotčené osoby o způsobu vyřízení žádosti. Uvedený závěr podporuje i odborná literatura (viz. opus cit. v bodě [24] výše, s. 653 – 654). Pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti a pro odvolací řízení pak již s ohledem na dikci § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím platí ustanovení o účastenství vyplývající z § 27 správního řádu.

[28] Na možnosti obrany práv dotčených osob při poskytování informací navazuje soudní ochrana ve správním soudnictví. Poskytnutí informace podle okolností může být nezákonným zásahem povinného subjektu do práva toho, o němž se informace poskytuje, na informační sebeurčení (k tomuto pojmu viz např. nález Ústavního soudu ze dne 20. 11. 2002, sp. zn. I. ÚS 512/02). Povinný subjekt jedná při poskytování informace jako správní orgán (v materiálním smyslu), neboť na základě kogentní normy veřejného práva vykonává svoji pravomoc tím, že žadateli poskytne informaci, kterou mu zákon ukládá poskytnout. Poskytne-li informaci, kterou mu zákon poskytnout neumožňuje, a zároveň takovéto poskytnutí bude představovat zásah do práv konkrétní osoby (viz zejm. poskytnutí informací v rozporu s § 8a, v rozsahu vybočujícím z rámce § 8b či v rozporu s § 9 nebo § 10 zákona o svobodném přístupu k informacím), může se dotčená osoba bránit zásahovou žalobou, neboť úkon povinného subjektu spočívající v poskytnutí informací nemá povahu „rozhodnutí“ ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., nýbrž „zásahu“ ve smyslu § 82 s. ř. s. Naopak pokud povinný subjekt žádosti o informaci zcela nebo zčásti nevyhoví, vydá o tom rozhodnutí o odmítnutí žádosti (§ 15 zákona o svobodném přístupu k informacím), proti kterému lze podat odvolání (§ 16 téhož zákona). Ze subsidiární použitelnosti správního řádu, jak je zakotvena v § 20 odst. 4 písm. a) a b) zákona o svobodném přístupu k informacím, plyne účastenství dalších osob, které by mohly být účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu kvůli svému dotčení poskytnutím informace, pro rozhodnutí o odmítnutí žádosti nebo v odvolacím řízení. V takovém případě je soudní ochrana zajištěna zásadně řízením o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. s. ř. s., v němž může být dotčená osoba podle okolností žalobcem, anebo osobou zúčastněnou na řízení (srov. body 109 a 110 rozsudku rozšířeného senátu č. j. 8 As 55/2012 – 62).

[29] Argumentace městského soudu, že zájmy dotčených osob při poskytování informací dostatečně chrání povinný subjekt, který není povinen tyto osoby vyzrozumívát, je mylná. Částečně lze sice městskému soudu přisvědčit, že povinný subjekt posuzuje autonomně, zda lze požadovanou informaci poskytnout či zda neexistují některé výluky předpokládané zákonem o svobodném přístupu k informacím pro její poskytnutí; ve své úvaze o poskytnutí informace přitom není vázán názorem dotčené osoby. Neznamená to však, že by povinný subjekt při poskytování informací ochraňoval nejen zájmy veřejné, ale i zájmy dotčených osob. Přestože zákon o svobodném přístupu k informacím v § 20 odst. 4 vylučuje účastenství dotčených osob podle § 27 správního řádu pro řízení o žádosti, nelze při poskytování informací dotčené osoby apriorně vyloučit z širšího chápání pojmu účastenství a upřít jim základní procesní práva v řízení o žádosti [obdobně srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/99 ze dne 22. 3. 2000 (N 42/17 SbNU 295; 95/2000 Sb.)].

[30] Neobstojí rovněž úvaha městského soudu, že účastenství dotčených osob v řízení o žádosti by paralyzovalo proces poskytování informací. Jakkoli existuje veřejný zájem na bezodkladném sdělení požadovaných informací žadateli, nelze tento zájem zcela nadřadit nad zájmy dotčených osob v řízení a zbavit je základních procesních práv, která jim v řízení o žádosti přísluší. Jak ostatně v bodě 108 citovaného rozsudku konstatoval rozšířený senát: „Komunikace mezi povinným subjektem a dotčenou osobou má probíhat tak, aby zásadně nebylo obročeno vyřízení žádosti o poskytnutí informace v zákonem stanovených lhůtách (§ 14 a 15 zákona o svobodném přístupu k informacím).“ (...)

[32] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že žalovaný je povinen při vyřizování žádosti o informace komunikovat se stěžovatelkou jako s potenciálně dotčenou osobou a umožnit jí hájit její zájmy, mohou-li být poskytnutím informace dotčeny. Stěžovatelka sice neměla nárok stát se „účastníkem“ řízení o žádosti, nicméně žalovaný s ní měl postupovat v úzké součinnosti a umožnit jí adekvátně hájit svá práva a oprávněné zájmy. To platilo tím spíše, pokud stěžovatelka žalovaného sama požádala, aby byla informována o žádostech o informaci, které by mohly do jejích práv zasahovat, a aby měla možnost se k věci vyjádřit.

6.2 Praktická aplikace institutu *dotčených osob*

6.2.1 Určení dotčených osob

- Jakmile se požadovaná informace bude týkat práv třetích osob (fyzické či právnické, a to i kdyby byly samy povinným subjektem), je třeba na prvním místě **všechny tyto osoby řádně identifikovat**, a to i za případného využití evidence obyvatel, resp. základních registrů (srov. výše uvedené odkazy v případě prověřování identity žadatele).
- Seznam *dotčených osob* může sloužit i jako rozdělovník pro doručování. Bude-li počet dotčených osob větší, je vhodné jejich seznam pořídit jako zvláštní dokument (pro přehlednost)¹⁵. Údaje identifikující dotčené osoby musí umožnit nadřízenému orgánu doručování písemností, zejména vydané rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace. Tzn. identifikace v souladu s § 18 odst. 2 správního řádu (jméno, příjmení, datum narození a místo trvalého pobytu, jde-li o fyzickou osobu).
- Do spisu nebude třeba založit **speciální dokument prokazující identifikaci dotčených osob (seznam dotčených osob)**, pokud bude jejich určení zřejmé z výzvy dotčeným osobám (srov. dále) nebo z vydaného rozhodnutí o odmítnutí žádosti¹⁶.
- **Uplatnění práv a postavení dotčených osob se týká jakékoli žádosti o informace, jež se vztahují ke třetím osobám**, tj. k těm, k jejichž ochraně by případně mělo při vyřizování žádosti dojít (nikoli jen k osobním údajům, ale též např. k ochraně obchodního tajemství podle § 9). Srov. rozsudek č. j. 1 As 189/2014-48, bod 27.
- **Vyřízení žádosti (poskytnutí informace) je třeba zaslat dotčeným osobám na vědomí** (s ohledem na jejich možnost bránit se poskytnutí informace; srov. bod 109 *platového rozsudku*). Srov. též rozsudek č. j. 1 As 189/2014-48, bod 27.

6.2.2 Zaslání výzvy dotčeným osobám

- Nejvyšší správní soud v bodě 108 *platového rozsudku* zdůraznil povinnost povinného subjektu umožnit dotčeným osobám, aby se k podané žádosti mohly vyjádřit (s odkazem na § 4 odst. 4 správního řádu). Povinný subjekt proto musí tyto osoby vyzvat a dát jim možnost na podanou žádost o informace reagovat.
- Účelem výzvy není (jen) získání souhlasu či nesouhlasu dotčených osob s poskytnutím informace (takový souhlas či nesouhlas bude ostatně ve většině případů irelevantní, typicky v případě platů, neboť zákonné důvody zpravidla se souhlasem třetí osoby nepočítají; vyjma např. § 11 odst. 2 písm. a/ SvInf či § 8a SvInf ve spojení s § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů). V rámci reakce na výzvu může dotčená osoba povinnému subjektu poskytnout argumenty pro odmítnutí žádosti např. pro zneužití

¹⁵ Problematické se však v tomto případě jeví, pokud bude jako důvod pro odmítnutí žádosti využita ochrana osobních údajů, resp. bude-li informace poskytnutelná až po anonymizaci konkrétní osoby (např. poskytnutí anonymizovaných trestových rozhodnutí). Bude-li totiž uplatněn tento důvod, pak by zpřístupnění identity žadatele v rámci vedeného spisu (např. jako součást rozdělovníku vydaného rozhodnutí) tuto ochranu *de facto* negovalo.

¹⁶ Podle § 68 odst. 2 správního řádu je povinnou součástí výrokové části rozhodnutí pouze označení účastníků dle § 27 odst. 1 správního řádu, nicméně rozhodnutí se oznamuje (doručuje) i účastníkům podle § 27 odst. 2 správního řádu. Ze spisu by tedy měl vyplývat označení všech účastníků a jejich identifikace. Tato identifikace musí být provedena v souladu s § 68 odst. 2 správního řádu a § 18 odst. 2 správního řádu, tedy údaji o jménu, příjmení, datu narození a místu trvalého pobytu, jde-li o fyzickou osobu a názvem a sídlem, jde-li o právnickou osobu (je vhodné též identifikační číslo). K ochraně těchto údajů srov. dále.

práva na informace ze strany žadatele (srov. bod 91 *platového rozsudku*). **Výzva proto musí být učiněna vždy ad hoc, tedy ke každé žádosti o informace.** V zásadě nelze výzvu nahradit dopředu učiněným vyjádřením dotčené osoby o tom, že nesouhlasí s poskytnutím konkrétních informací (stejně tak nelze vyjádření učiněné k výzvě u první žádosti užít jako relevantní u každé další žádosti). **Výjimkou by byly případy, kdy z výslovně vyjádřené vůle dotčené osoby zcela jednoznačně a nesporně vyplývá, že výzvu do budoucna odmítá v případě jakékoli žádosti týkající se dané informace.** I v takovém případě však musí být alespoň kopie takového vyjádření založena do spisu a povinný subjekt není zbaven povinnosti doručit případné rozhodnutí o odmítnutí žádosti dotčené osobě.

- Bude-li dotčených osob více než 30, lze při přezkumu postupu krajů **akceptovat doručování výzvy prostřednictvím úřední desky podle právní úpravy § 25 správního řádu (doručování veřejnou vyhláškou).** Podle § 25 odst. 2 správního řádu *se doručení veřejnou vyhláškou provede tak, že se písemnost, popřípadě oznámení o možnosti převzít písemnost, vyvěsí na úřední desce správního orgánu, který písemnost doručuje; na písemnosti se vyznačí den vyvěšení. Písemnost nebo oznámení se zveřejní též způsobem umožňujícím dálkový přístup.*

S ohledem na principy ochrany osobních údajů (srov. zejména § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů) **je vhodné preferovat doručení formou vyvěšení oznámení o možnosti převzít si písemnost,** přičemž v oznámení by měly být žadatel i dotčené osoby, jedná-li se v obou případech o fyzické osoby, identifikovány pouze v míře nezbytně nutné, aby ony samy mohly zjistit, že takto doručovaná písemnost je určena jim. Postačí proto identifikace jménem a příjmením spolu s vymezením předmětu žádosti (např. zveřejněním citace té části žádosti, v níž žadatel vymezuje požadované informace). Jakákoli širší identifikace fyzických osob ve zveřejněném oznámení musí být odůvodnitelná v poměrování s ochranou osobních údajů. Využije-li povinný subjekt druhou možnost plynoucí z § 25 odst. 2 správního řádu a zveřejní písemnost v plném znění, je z totožných důvodů vhodné v této písemnosti identifikovat fyzické osoby pouze v omezeném rozsahu jako v případě oznámení o možnosti převzít si písemnost.

Zveřejnění je nutné v obou případech řádně doložit do spisu.

- Bude-li těchto osob do 30, je třeba je vyzývat individuálně. Má-li dotčená osoba datovou schránku, dodává se výzva do datové schránky (do spisu je následně nutné doložit dodání do datové schránky). Pokud datovou schránku nemá, resp. ve vztahu k výzvě i pro urychlení věci, bude akceptovatelný i kontakt prostřednictvím e-mailové zprávy¹⁷ (s ohledem na nutnost zachovat – pokud možno – zákonné lhůty pro vyřízení žádosti o informace).
- Výzva by měla obsahovat i povinným subjektem uvažovaný způsob vyřízení žádosti (je-li v době odeslání výzvy již znám); srov. rozsudek č. j. 1 As 189/2014-48, bod 27. Ve výzvě by měla být uvedena i lhůta pro vyjádření, která by neměla být kratší než 5 dní. K výzvě je vhodné připojit kopii žádosti o informace, a to včetně identifikace žadatele¹⁸ (dotčené

¹⁷ Ustanovení § 18 odst. 3 vyhlášky č. 259/2012 Sb.: (1) *Veřejnoprávní původce odesílá dokumenty prostřednictvím výpravny, která opatří odesílaný dokument náležitostmi potřebnými k jeho odeslání.* (2) *Veřejnoprávní původce vybaví výpravnu zařízením umožňujícím odesílání datových zpráv z elektronických adres podatelny zveřejněných podle § 2 odst. 3 písm. c), odesílání datových zpráv prostřednictvím datové schránky podle § 2 odst. 3 písm. d), má-li ji veřejnoprávní původce zřízenou a zpřístupněnou, a odesílání datových zpráv jinými prostředky elektronické komunikace, pokud je veřejnoprávní původce připouští.*

¹⁸ Na druhou stranu s ohledem na § 11 odst. 1 zákona o ochraně osobních údajů, podle něhož je správce při shromažďování osobních údajů povinen subjekt údajů informovat o tom, v jakém rozsahu a pro jaký účel budou osobní údaje zpracovány, kdo a jakým způsobem bude osobní údaje zpracovávat a komu mohou být osobní údaje zpřístupněny, nejsou-li subjektu údajů tyto informace již známy, je vhodné, aby žadatel byl

osoby by měly právo nahlížet do spisu, a není proto důvodu, aby se nemohly též seznámit s identitou žadatele). Bude-li výzva učiněna skrze úřední desku, je třeba anonymizovat žadatele – fyzickou osobu (s upozorněním pro dotčené osoby na možnost se s její identitou seznámit prostřednictvím nahlížení do spisu).

- Pokud je zpracována jen jedna výzva pro všechny dotčené osoby (ať již je jim zasílána přímo nebo je zveřejněna na úřední desce), je třeba tyto osoby identifikovat jen jménem a příjmením (případně funkcí), a to podobně jako tomu je v písemném vyhotovení rozhodnutí (srov. § 69 odst. 2 správního řádu).
- Ve výzvě by měla být dotčená osoba též výslovně požádána o sdělení, zda uděluje či neuděluje souhlas s poskytnutím informace [srov. zejména „konstrukce“ důvodu podle § 11 odst. 2 písm. a) SvInf či § 8a SvInf § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů].
- Je namístě akceptovat i vyjádření dotčené osoby, zasláné prostřednictvím e-mailové zprávy bez uznávaného elektronického podpisu (lze-li takto podat žádost o informace, není třeba trvat na přísnější formě pro „pouhé“ vyjádření). S ohledem na povahu postupu podle SvInf (zejména s ohledem na lhůty pro vyřízení žádostí, principiální neformálnost procesů podle informačního zákona) je na místě akceptovat i vyjádření, která nebyla zaslána na elektronickou adresu podatelny (půjde-li o vyjádření v elektronické formě).
- Lhůtu pro vyřízení žádosti však z důvodu zasílání výzev nelze prodloužit, ledaže by třetí osoby byly rovněž povinnými subjekty (jinak není splněn žádný z důvodů podle § 14 odst. 7).

6.2.3 Následky nezaslání výzvy pro stížnostní řízení

- V řízení o stížnosti podle § 16a SvInf nejsou dotčené osoby účastníky ani dotčenými osobami. Jeho účelem totiž není hodnocení správnosti poskytnutí informace, ale toliko posouzení tvrzené (ne)činnosti povinného subjektu, resp. stanovené výše úhrady. Rozhodnutí o stížnosti se ani dotčeným osobám neoznamuje (§ 16a odst. 9 SvInf).
- Dotčená osoba není oprávněna stížnost podle § 16a SvInf podat. Pokud se tak stane, nebude na takové podání pohlíženo jako na stížnost podle § 16a SvInf, nebude třeba ji proto předat nadřízenému orgánu. Povinný subjekt pouze vyrozumí stěžovatele o nepřijatelnosti podané stížnosti.
- Ve stížnostním řízení proto nadřízený orgán povinného subjektu dotčené osoby k uplatnění jejich práv nevyrozumívá¹⁹.
- Pokud však nadřízený orgán při přezkumu postupu povinného subjektu zjistí, že ten nevyzval dotčené osoby k vyjádření (a žádost neodmítl rozhodnutím), je už tento samotný fakt důvodem, aby nadřízený orgán využil ustanovení § 16a odst. 6 písm. b)

předem informován (resp. měl předem k dispozici informaci) o tom, že jeho identita může být zpřístupněna dotčeným osobám. Takovou informaci je možné učinit i např. v rámci zveřejněného formuláře žádosti o informaci, resp. jako součást povinně zveřejňovaných informací podle § 5 odst. 1 písm. d) SvInf, podle něhož musí povinný subjekt zveřejnit *postup, který musí povinný subjekt dodržovat při vyřizování všech žádostí, návrhů i jiných dožadání občanů, a to včetně příslušných lhůt, které je třeba dodržovat*. Variantně je možné na tuto skutečnost žadatele upozornit *ad hoc* před odesláním výzvy dotčeným osobám.

¹⁹ Výjimkou by byl případný postup podle § 16a odst. 6 písm. c) SvInf (netýká se informací ze samostatné působnosti); před vydáním rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace nadřízeným orgánem by bylo nutné dotčené osoby považovat za účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu (zde již však striktně vzato nejde o postup při vyřizování stížnosti podle § 16a SvInf).

SvInf a povinnému subjektu přikázal (nové) vyřízení žádosti, neboť takový postup nelze potvrdit jako správný, došlo-li při něm k porušení procesních povinností povinného subjektu.

6.2.4 Rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace

- Musí být oznámeno i dotčeným osobám, které se „v tomto okamžiku“ stávají účastníky řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu (bod 110 *platového rozsudku*). Oznámení doručením stejnopisu nebo, bude-li nad 30 účastníků, lze postupovat podle § 144 odst. 6 správního řádu a „dotčeným účastníkům“ doručovat veřejnou vyhláškou²⁰.
- Před vydáním rozhodnutí (bude-li účastníků nad 30) není nutné postupovat podle § 144 odst. 3 správního řádu, ale postačí *prostá* výzva ve smyslu § 4 odst. 4 správního řádu [do stádia správního řízení se odmítnutí žádosti dostává až v okamžiku vydání rozhodnutí; srov. § 20 odst. 4 písm. a) SvInf].
- Při doručování rozhodnutí veřejnou vyhláškou se neuplatní § 25 odst. 3 správního řádu, neboť informační zákon nestanoví, že by mělo být doručováno ve správních obvodech několika obcí.

6.2.5 Ochrana osobních údajů dotčených osob v rozhodnutí o odmítnutí žádosti (a v rozhodnutí o odvolání)

- Podle § 68 odst. 2 správního řádu je nutné ve výrokové části rozhodnutí označit účastníky podle § 27 odst. 1 správního řádu. Jde-li o fyzické osoby, označují se údaji podle § 18 odst. 2 správního řádu, tedy jménem, příjmením, datem narození a adresou místa trvalého pobytu. V případě žádosti o informace je účastníkem podle § 27 odst. 1 správního řádu pouze žadatel. Dotčené osoby jsou účastníky podle § 27 odst. 2 správního řádu a jejich identifikace ve výroku rozhodnutí tedy není zákonem předepsána.
- Podle § 69 odst. 2 správního řádu musí písemné vyhotovení rozhodnutí obsahovat jména a příjmení všech účastníků. Požadavkem zákona tedy není jejich „plná identifikace“ podle § 18 odst. 2 správního řádu (ta je správním řádem požadována jen ve výrokové části rozhodnutí a jen ve vztahu k účastníkům podle § 27 odst. 1 správního řádu).
- **Uvedené znamená, že v písemném vyhotovení rozhodnutí se v případě dotčených osob uvede pouze jejich jméno a příjmení** (lze nad rámec uvést i funkci vykonávanou u povinného subjektu). V písemném vyhotovení rozhodnutí se neuvádí ostatní identifikační údaje dotčených osob jako účastníků podle § 27 odst. 2 správního řádu, tedy datum narození a adresa místa trvalého pobytu. Analogicky je namísto označovat dotčené osoby ve **výzvě k vyjádření**, pokud by byla rozesílána „hromadně“.
- Ochrana údajů dotčených osob však správní orgán nezabývá nutností tyto osoby jako účastníky řízení řádně identifikovat do spisu (optimálně založením seznamu obsahujícího všechny údaje podle § 18 odst. 2 správního řádu). Takový seznam je pak nutné vyloučit z případného nahlížení do spisu (přístup k němu lze připustit jen v rozsahu základních osobních údajů podle § 8b odst. 3 SvInf). Seznam může být užit jako *rozdělovník* pro

²⁰ Při zveřejnění rozhodnutí způsobem umožňujícím dálkový přístup je nutné splnit též požadavky ochrany osobních údajů (srov. stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů č. 1/2011, dostupné na <http://www.uouo.cz>).

doručování rozhodnutí (rozhodnutí pak může u identifikace účastníků jménem a příjmením podle § 69 odst. 2 správního řádu obsahovat odkaz na tento dokument).

- Je-li účastníků nad 30, lze využít ustanovení § 144 správního řádu a doručovat veřejnou vyhláškou. I v tomto případě platí obdobné závěry jako ve vztahu k doručování výzvy k vyjádření, tzn. mělo by být *preferováno doručování formou oznámení o možnosti si písemnost (rozhodnutí) převzít* (§ 25 odst. 2 správního řádu), a to s omezenou identifikací adresátů (srov. výše). K doručování zveřejněním stejnopisu rozhodnutí se všemi identifikačními údaji zejména žadatele by měl povinný subjekt přistupovat s ohledem na zákonem stanovenou ochranu osobních údajů jen ve zcela výjimečných případech tam, kde tento způsob doručení nemůže zasáhnout do soukromého života subjektů těchto údajů, zejména žadatele (srov. § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů).

6.2.3 Přezkum rozhodnutí povinného subjektu v odvolacím řízení

- **Předání spisu odvolacímu orgánu:** Podle § 16 odst. 2 SvInf musí povinný subjekt předložit odvolání nadřízenému orgánu do 15 dnů ode dne jeho doručení, a to spolu se spisovým materiálem.
- Nadřízený orgán bude **vyzývat podle § 36 odst. 3 správního řádu dotčené osoby k vyjádření se k podkladům (tam, kde je to nezbytné s ohledem na zmíněné ustanovení správního řádu)**, a to způsobem obdobným jako vyzývá povinný subjekt (srov. výše). Výjimkou je situace, kdy povinný subjekt tyto osoby vůbec ve spise neoznačil, případně údaje ze spisu tuto identifikaci a kontakt neumožňují, resp. pokud napadené rozhodnutí nebylo těmto osobám vůbec oznámeno. V těchto případech bude dán bez dalšího důvod pro zrušení napadeného rozhodnutí a vrácení věci. Stejně tak není nutné vyzývat tehdy, jestliže je rozhodnutí povinného subjektu zjevně nutné zrušit typicky pro nepřezkoumatelnost či pro závažné procesní vady.
- **Důvody pro zrušení rozhodnutí o odmítnutí žádosti pro nepřezkoumatelnost na podkladě spisu** jsou typicky nezaložení požadovaných informací do spisu (tam, kde je z hlediska nadřízeného orgánu nutná jejich znalost pro přezkum prvostupňového rozhodnutí). Dalšími důvody budou nevyrozumění dotčených osob (výzva) tam, kde je to nezbytné, nebo nejednání s dotčenými osobami jako s účastníky řízení o žádosti, případně nedostatečná identifikace dotčených osob ve spisu, která neumožní nadřízenému orgánu tyto osoby určit a doručovat jim v souladu se správním řádem.