

MINISTERSTVO FINANCÍ

Odbor 39 - Správní činnosti

Letenská 15

118 10 Praha 1

telefon: 257 041 111 Fax: 257 042 788

ID datové schránky: xzeaaav

E-mail: podatelna@mfc.cz

Č. j. MF-20895/2018/3902-10

PID: MFCR8XWGKS

Zpracovatel: JUDr. Zbyněk Lubovský, Ph.D.

ROZHODNUTÍ

Ministerstvo financí příslušné dle ustanovení § 1 odst. 3 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a podle ustanovení § 89 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), **ve věci odvolání** proti rozhodnutí Generálního finančního ředitelství č. j. 70404/18/7800-10080-202098 ze dne 10. 9. 2018, kterým byla odmítnuta žádost Ing. Marka Čolase, nar. dne 27. 10. 1969, trvale bytem Fryčovice 745, 739 45 Fryčovice

rozhodlo takto:

rozhodnutí se dle ustanovení § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu v kombinaci s ustanovením § 16 a § 20 odst. 4 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“), **zrušuje a věc se vrací Generálnímu finančnímu ředitelství k novému projednání a rozhodnutí.**

Odůvodnění:

Ministerstvu financí bylo prostřednictvím Generálního finančního ředitelství doručeno odvolání pana Ing. Marka Čolase, nar. dne 27. 10. 1969, trvale bytem Fryčovice 745, 739 45 Fryčovice (dále jen „odvolatel“), proti rozhodnutí Generálního finančního ředitelství č. j. 70404/18/7800-10080-202098 ze dne 10. 9. 2018, kterým byla zamítnuta žádost odvolatele o poskytnutí informací, jaké byly v měsíci dubnu 2018 vyplaceny odměny Ing. Břetislavovi Šafarčíkovi Ph.D., vedoucímu oddělení kontrolního I, odbor kontrolní, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Územní pracoviště Ostrava III, Ing. Stanislavu Friedelovi, řediteli Sekce Územního pracoviště Ostrava III, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj a Ing. Ivaně Köcherové, ředitelce odboru kontrolní, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Územní pracoviště Ostrava III (dále jen „dotčené osoby“) a o odměnách za stejné období všem zaměstnancům Finančního úřadu pro Moravskoslezský kraj, Územního pracoviště Ostrava III.

Ze spisu vyplývá následující:

Generálnímu finančnímu ředitelství byla dne 29. 6. 2018 doručena žádost odvolatele o poskytnutí informací týkajících se odměn dotčených osob, poskytnutých v měsíci dubnu 2018.

Generální finanční ředitelství zaslalo ve dnech 2. a 4. 7. 2018 žádost odvolatele dotčeným osobám k vyjádření. Tyto vyslovili nesouhlas s poskytnutím požadovaných informací.

Generální finanční ředitelství rozhodlo rozhodnutím č. j. 58167/18/7800-10080-202098 ze dne 10. 7. 2018 o odmítnutí žádosti podle ustanovení § 8a a § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím (dále také „napadené rozhodnutí“).

Odvolatel podal proti tomuto rozhodnutí odvolání dne 31. 7. 2018.

Dne 24. 8. 2018 vydalo Ministerstvo financí rozhodnutí č. j. MF-20895/2018/3902-2, kterým rozhodnutí Generálního finančního ředitelství zrušilo pro nepřezkoumatelnost z důvodu nedostatečného odůvodnění a věc vrátilo povinnému subjektu k novému projednání a rozhodnutí.

Téhož dne obdrželo Generální finanční ředitelství od odvolatele žádost o poskytnutí informace, jaké byly za duben 2018 vyplaceny odměny jednotlivým pracovníkům zařazeným na Územním pracovišti Ostrava III.

Generální finanční ředitelství vyhodnotilo žádost ze dne 24. 8. 2018 jako doplnění původní žádosti ze dne 29. 6. 2018 a řízení spojilo. Rovněž vyzvalo dotčené osoby, tj. pracovníky Územního pracoviště Ostrava III k vyjádření se k žádosti.

Dne 10. 9. 2018 vydalo Generální finanční ředitelství rozhodnutí č. j. 70404/18/7800-10080-202098, které obě žádosti o poskytnutí informací zamítlo.

Rozhodnutí bylo odvolateli doručeno dne 19. 9. 2018.

Odvolání bylo podáno dne 4. 10. 2018 držiteli poštovní licence a Generálnímu finančnímu ředitelství doručeno dne 5. 10. 2018.

Odvolání tedy bylo podáno řádně a včas.

Ministerstvo financí po důsledném prostudování odvolání, napadeného rozhodnutí a postupu, který vydání napadeného rozhodnutí předcházel i spisového materiálu, přezkoumalo věc a dospělo k následujícím závěrům:

Generální finanční ředitelství odmítlo odvolatelovu žádost s odůvodněním, že sama žádost skýtá možnost, že by se odvolatel mohl pokusit vůči části dotazovaných zaměstnanců vyprovokovat nenávisť na pracovišti, případně v místě bydliště.

K výše uvedenému se již Ministerstvo financí vyjádřilo ve svém předchozím rozhodnutí v této věci č. j. MF-20895/2018/3902-2 ze dne 24. 8. 2018, kde mimo jiné uvedlo, že *„není zřejmé, z čeho Generální finanční ředitelství vyvozuje, že by se odvolatel mohl pokusit vůči části dotčených osob vyprovokovat nenávisť na pracovišti či v místě jejich bydliště. Na základě tohoto důvodu sice informaci odepřít lze, ale je nezbytné ji přezkoumatelným způsobem odůvodnit“*.

„...zneužití práva (abusus iuris) je sice legitimním důvodem pro odepření poskytnutí informace, nicméně pouze ze skutečnosti, že je odvolatel podřízenou osobou dotčených osob nelze dovozovat šikanózní výkon práva.“

Generální finanční ředitelství současně rozhodlo o odmítnutí žádostí podle ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, protože se jedná o ochranu osobních údajů fyzických osob, byť zaměstnanců ve služebním poměru (dále jen „zaměstnanec“), a také s odkazem na ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, s odůvodněním, že požadovaná informace není informací o poskytovaných prostředcích, se kterými hospodaří povinný subjekt, která by byla žádána ve veřejném zájmu.

Jak uvedlo Ministerstvo financí ve svém předchozím rozhodnutí v této věci, je nezbytné provést tzv. test proporcionality na základě teorie vážení zájmů, jak vyplývá z nálezu Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017 č. j. IV. ÚS 1378/16 (v podrobnostech viz odůvodnění rozhodnutí č. j. MF-20895/2018/3902-2 ze dne 24. 8. 2018).

U žádosti o poskytnutí informace mají být zkoumána tato kritéria:

- 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.

Podstatné přitom je, že odpovědi na Ústavním soudem formulovaná kritéria nestačí pouze konstatovat, ale rovněž je nezbytné náležitě je odůvodnit.

Pokud jde o první kritérium, tj. že účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu, Generální finanční ředitelství uvádí, že „z posloupnosti...

dotazů je zjevný výhradně ... osobní zájem, nikoliv zájem veřejný, neboť... dotazy směřují primárně na osoby, jimž je podřízen, druhotně pak na ostatní kolegy na stejném územním pracovišti. Z ... dosavadních dotazů je zjevná osobní zainteresovanost na získání informací o konkrétních osobách, kterou postupně tlumí obecnějšími dotazy. Ani jejich forma a obsah však stále nemohou svojí povahou, byť jen vzdáleně, navodit iluzi, že se jedná o dozor veřejnosti.“

Ministerstvo financí s tímto hodnocením Generálního finančního úřadu souhlasí.

Toto kritérium, tj. veřejný zájem jakožto účel vyžádání informace, musí být odlišováno od druhého kritéria, tj. zda se informace samotná týká veřejného zájmu. Je tomu tak proto, že zatímco informace samotná se veřejného zájmu sama dotýkat může, účel jejího získání může být oproti tomu veden z čistě osobních (soukromých) důvodů.

Veřejný zájem je pojmem, který současná právní úprava zpravidla výslovně obsahově nevymezuje, nicméně který se zejména ve správním právu poměrně často používá. Odborná literatura na prvním místě vždy uvádí, že veřejný zájem je pak opakem tzv. soukromého zájmu (srov. např. Průcha, P., Pomahač, R., Lexikon – Správní právo, Ostrava, Sagit, 2002, s. 585 ISBN: 80-7208-314-7 nebo Knapp, V., Teorie práva, 1. vydání, Praha, C. H. Beck, 1995, s. 31 ISBN: 80-7179-028-1).

A právě osobní zainteresovanost odvolatele je prubířským kamenem, jímž odvolatelova žádost neprošla, neboť směřovala pouze k odměnám jeho přímých nadřízených, ke kterým má osobní a pravděpodobně spíše negativní vztah, jak vyplývá z vyjádření některých dotčených osob.

Tato osobní zainteresovanost sice nedosahuje takové míry a intenzity, aby mohlo být dovozováno na zneužití práva, příp. šikanu, avšak je, dle mínění Ministerstva financí, dostatečná, aby nespĺnila první kritérium testu proporcionality a vedla k zamítnutí té části žádosti, která směřuje do poskytnutí osobních údajů. Veřejný zájem nelze zaměňovat za zájem soukromý (Hendrych, D. a kol.: Správní právo: obecná část. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 56 ISBN: 978-80-7400-624-1), musí být výslovně formulován ve vztahu ke konkrétní posuzované záležitosti a musí být přesvědčivě od zájmu soukromého odlišen (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 5. 2013 č. j. 6 As 65/2012 – 161).

Žádost o osobní údaje osob, k nimž má odvolatel osobní (resp. pracovní) vztah, však o takovéto motivaci nevypovídá.

Protože všechna Ústavním soudem nastíněná kritéria musí být splněna současně, postačí, aby žadatel nespĺnil byť jen jedno a žádost je třeba, minimálně částečně, zamítnout.

Nicméně Ministerstvo financí se obiter dictum níže vyjádří i k dalším kritériím testu proporcionality jakožto vodítka pro další rozhodování Generálního finančního ředitelství.

Druhé kritérium spočívá v posuzování, zda se informace samotná týká veřejného zájmu. Jak bylo uvedeno výše, toto kritérium je třeba vnímat odlišně od prvního kritéria, kterým je zkoumání účelu a pohnutek žadatele.

Generální finanční ředitelství k tomuto bodu uvádí, že *„požadovaná informace se z podstaty věci nemůže týkat veřejného zájmu. Jedná se o objem odměn, které se rozdělují podle kvality odvedené práce mezi jednotlivé zaměstnance. Celkový objem odměn pro daný rok však zůstává konstantní. Variabilní je pouze procentuální rozdělení daného konstantního objemu mezi jednotlivé zaměstnance. Jelikož se jedná o nenárokovou složku mzdy, je výše konkrétní odměny pro konkrétního zaměstnance posuzována jeho nadřízeným v souladu s platnou legislativou. Nic z toho se však jakkoliv netýká veřejného zájmu; dotčení, ať už v pozitivním či méně pozitivním smyslu slova, jsou pouze konkrétní zaměstnanci veřejné správy.“*

Ministerstvo financí se však od výše uvedeného tvrzení distancuje. Jednak termín *„platná legislativa“* je nonsens, který v aktech aplikace práva nemá místo a jednak nelze veřejný zájem konkretizovat počtem zaměstnanců. Veřejný zájem lze totiž

dovodit i u dotazu na odměnu pouhého jednoho zaměstnance např. ke zjištění zda byla vyplacena v souladu se zákonem apod.

Ministerstvo financí se tak domnívá, že druhé kritérium splněno bylo.

Třetím kritériem je samotná povaha odvolatele jakožto společenského hlídačského psa, tj. osoby plnící úkoly či posláním dozoru veřejné moci.

Ústavní soud stanovil toto kritérium beztoho, aby uvedl alespoň obecná vodítka jak určit, který z žadatelů podmínku splňuje, a který již nikoliv.

Literatura termín společenský hlídačský pes zpravidla spojuje se sdělovacími prostředky (televize, tisk, rádia apod.). Nicméně právo na informace je dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod politickým právem svědčícím každému, tudíž by byl takovýto restriktivní výklad ústavně nekonformním. Termín společenského hlídačského psa tedy nelze vztáhnout pouze na pracovníky médií, ale musí zahrnovat podstatně širší skupinu žadatelů.

Ministerstvo financí se na druhou stranu domnívá, že společenským hlídačským psem není každý žadatel o informace, který sám sebe za hlídačského psa prohlásí. Pokud by totiž přistoupilo na tuto tezi, stala by se podmínka zkoumat postavení žadatele jakožto osoby plnící úkoly či posláním dozoru veřejnosti irelevantní, neboť jaký smysl a účel by mělo stanovit toto rozlišovací kritérium, pokud by mělo být aplikováno na každého, kdo se jím prohlásí.

Evropský soud pro lidská práva již dříve přiznal povahu společenského hlídačského psa tisku (srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. 12. 2004 ve věci Pedersen a Baadsgaard proti Dánsku č.49017/99), nicméně realizace této funkce není omezena jen na média a profesionální žurnalisty (srov. např. rozsudek senátu (2. Sekce) Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009 ve věci Maďarská unie občanských svobod proti Maďarsku č. 37374/05). Evropský soud pro lidská práva například akceptoval, že pokud nevládní organizace zaměřuje pozornost na věci veřejného zájmu, jde o výkon role „*veřejného hlídačského psa*“ podobného významu, jako tisk, a může být charakterizována jako „*sociální hlídačský pes*“ zasluhující stejnou ochranu podle Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, jako je přiznávána tisku (srov. např. rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11).

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva vycházela z klasického pojetí médií jako „*hlídačského psa demokracie*“ a jim připodobněné role nevládních organizací. Tyto kategorie je však nezbytné rozšířit na další moderní aktéry fungující jako společenský hlídačský pes. Pokud o informace požádá např. novinář a ve své žádosti uvede, že věc považuje za záležitost veřejného zájmu a že o ní chce psát v médiích, dožadovaný orgán by pravděpodobně měl vycházet z toho, že se čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod na jeho žádost aplikuje. S ohledem na zmínění bloggerů a uživatelů sociálních médií velkým senátem by tomu tak pravděpodobně mělo být podobně i v případě takových osob. Pokud ale požádá běžný občan, který se chce pouze informovat, čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod se zřejmě neaplikuje (srov. např. komentář JUDr. Josefa Nejedlého, Ph.D., LL.M., Master en Droit k rozsudku velkého senátu Evropského

soudu pro lidská práva ze dne 8. 11. 2016 ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku, č. 18030/11).

Ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ze které ostatně vycházel i Ústavní soud při formulování výše uvedeného testu proporcionality) tak lze uzavřít, že odvolatel třetí kritérium, tj. postavení společenského hlídačského psa, nesplňuje. V podané žádosti, ani v jejím doplnění neuvádí, že je novinářem či reportérem, členem nevládní organizace či jiného spolku zabývajícím se veřejným děním, nepíše blog ani jinak aktivně nevystupuje v otázkách věcí veřejných.

Pokud jde o poslední kritérium existence a dostupnosti informace, tak zde samo Generální finanční ředitelství uvádí, že informace existuje a je dostupná.

Ministerstvo financí však shledalo nezákonnost rozhodnutí v tom, že namísto odmítnutí žádosti jako celku mělo dojít toliko k částečnému odmítnutí žádosti. Žádosti mělo být vyhověno tam, kde dotčené osoby souhlasily s poskytnutím údajů a v případě ostatních dotčených osob mělo Generální finanční ředitelství zvážit, zda nelze poskytnout požadované informace v anonymizované podobě.

V této souvislosti je třeba se vyjádřit i k návrhu odvolatele (a paradoxně i samotného Generálního finančního ředitelství), aby Ministerstvo financí nařídilo Generálnímu finančnímu ředitelství informace poskytnout.

Na odvolací řízení se dle ustanovení § 20 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím užije ustanovení správního řádu. Dle ustanovení § 90 odst. 1 správního řádu pak dojde-li odvolací správní orgán k závěru, že napadené rozhodnutí je v rozporu s právními předpisy nebo že je nesprávné tak a) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a řízení zastaví, b) napadené rozhodnutí nebo jeho část zruší a věc vrátí k novému projednání správnímu orgánu, který rozhodnutí vydal a c) napadené rozhodnutí nebo jeho část změní.

Odvolací orgán v odůvodnění tohoto rozhodnutí vysloví právní názor, jímž je správní orgán, který napadené rozhodnutí vydal, při novém projednání věci vázán. Nicméně odvolací orgán nemá zákonem výslovně danou pravomoc nařídít poskytnutí informace. Tuto pravomoc má, za současné právní úpravy, toliko soud dle ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím.

Proto bylo rozhodnuto tak, jak je uvedeno ve výroku tohoto rozhodnutí.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí se nelze v souladu s ustanovením § 91 odst. 1 správního řádu, a ustanovením § 20 odst. 4 písm. b) zákona o svobodném přístupu k informacím, odvolat.

Rozdělovník:

Doporučeně do vlastních rukou

- Ing. Marek Čolas, Fričovice 745, 739 45 Fryčovice
- Ing. Břetislav Šafarčík, Ph.D., os. č. 806121, Na výspě 7, Ostrava – Vyškovice, 700 30
- Ing. Stanislav Friedel, os. č. 802032, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Sekce Územního pracoviště Ostrava III, Opavská 6177/74A, 708 13 Ostrava – Poruba
- Ing. Ivana Köcherová, os.č. 803417, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Sekce Územního pracoviště Ostrava III, Opavská 6177/74A, 708 13 Ostrava – Poruba

Do datové schránky

- Generální finanční ředitelství (ID datové schránky: p9iwj4f)

Vyvěšeno na úřední desku Ministerstva financí