

STATUTÁRNÍ MĚSTO OPAVA



Horní nám. 69, 746 01 Opava
Odbor školství
Magistrátu města Opavy



MMOPX0224VOX

Váš dopis zn:

Ze dne:

Naše značka: MMOP 30595/2023/SKOL

Vyřizuje: Ing. Andrea Štenclová

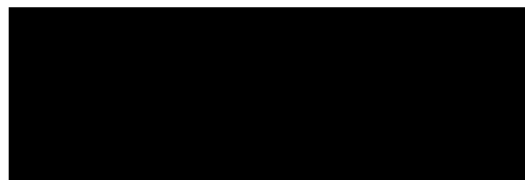
Pracoviště: Křnovská 71C

Telefon: 553 756 729

Fax: 553 756 141

E-mail: andrea.stenclova@opava-city.cz

Datum: 27.02.2023



ROZHODNUTÍ

Magistrát města Opavy jako povinný subjekt ve smyslu § 2 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“) rozhodl ve věci žádosti o poskytnutí informací podle informačního zákona ze dne 12. 2. 2023 týkající se jednotlivých měsíčních platů včetně všech nenárokových složek ředitelů konkrétních mateřských škol, jejichž zřizovatelem je statutární město Opava, za období od září 2022 do ledna 2023

t a k t o:

podle § 15 odst. 1 informačního zákona ve spojení s ustanoveními § 8a a § 8b informačního zákona a § 5 zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zpracování osobních údajů“) s použitím čl. 5 odst. 5 bod ii) Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům, čl. 8 Charty základních práv a svobod Evropské unie, čl. 10 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky ve znění pozdějších předpisů, se žádost [redacted] (dále jen „žadatel“), [redacted] Opava ze dne 12. 2. 2023 o poskytnutí informace ve vztahu k ředitelům konkrétních mateřských škol zřízených povinným subjektem o jejich jednotlivých měsíčních platech včetně všech nenárokových složek

o d m í t á .

Odůvodnění:

Žadostí ze dne 12. 2. 2023, doručenou povinnému subjektu do datové schránky 14. 2. 2023 se žadatel domáhá poskytnutí informací týkajících se jednotlivých měsíčních platů včetně všech nenárokových složek ředitelů konkrétních mateřských škol, jejichž zřizovatelem je statutární město Opava, za období od září 2022

do ledna 2023. Žadatel tuto informaci požaduje poskytnout tak, aby z ní bylo zřejmé, o ředitele jaké konkrétní mateřské školy se jedná.

Povinný subjekt konstatuje, že svým přípisem ze dne 20. prosince 2022 již žadateli k jeho dřívější žádosti poskytnul obdobnou informaci o platech a nenárokových složkách ředitelek mateřských škol s tím, že požadovanou informaci anonymizoval natolik, aby výše platů a nenárokových složek nebyla přiřaditelná ke konkrétní mateřské škole.

Následně podal žadatel žádost dne 12. 1. 2023, která byla rozhodnutím povinného subjektu č. j. MMOP 13601/2023 ze dne 26. ledna 2023 odmítnuta, přičemž v odůvodnění byla uvedena i citace z tzv. platového nálezu Ústavního soudu, podle něhož, musí být pro poskytnutí informace o platech ve veřejné sféře kumulativně naplněny 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 posílá dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

Nově podanou žádost žadatel odůvodnil s ohledem na tyto podmínky takto:

Ad a) účelem vyžadování informace je rozproutit veřejnou diskusi ohledně neproporčního odměňování veřejných funkcionářů jmenovaných výhradně vedením obce, tedy jsou dosazováni volně politickou mocí, takže toto nepodléhá širší kontrole zastupitelstva a může docházet k udělování politických trafik a klientelismu.

Ad b) může se jednat o zneužívání veřejné moci a střet zájmů formou vyplácení těžko odůvodnitelných finančních odměn, u anonymizované verze posoudit případnou vazbu mezi vedením obce a řediteli příspěvkových organizací.

Ad c) žadatel plní roli veřejného dozoru, protože toto žádné jiné kontrole nepodléhá a chce jako občanský aktivista rozpoutat veřejnou debatu, přitom odkazuje na rozsudek ESLP z 8. 11. 2016 č. 18030/11, kde je vysloven závěr, že veřejným hlídacím psem nemusí být pouze tisk nebo nevládní organizace.

Ad d) zřizovatel má požadovanou informaci k dispozici.

Povinný subjekt vyzval ředitelky všech jím zřízených mateřských škol, které mají v tomto řízení postavení dotčené osoby, aby se k žádosti vyjádřily. Z vyjádření dotčených osob je zřejmé, že dotčené osoby nesouhlasí s poskytnutím požadovaných informací žadateli. Jako důvody jsou uváděny: narušování soukromí a důstojnosti, neb ředitel školy není veřejný funkcionář jmenovaný do funkce výhradně politickou reprezentací města a platy se řídí nařízením vlády o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a i pro ostatní složky platu existují kritéria. Nelze zabránit šíření informací na sociálních sítích, ani jinému zneužití poskytnutých informací, což by jednak narušilo klima ve škole a také mohlo ředitele školy znevýhodnit na pracovním trhu. Pravděpodobně by docházelo i ke srovnávání s jinými profesemi a jiným nedůstojným situacím, to by v okruhu profesního a osobního života pravděpodobně vedlo k závisti nebo jiným nepřijemnostem. Otázka odměn je považována za soukromou záležitost. Na žádost je nahlíženo jako na účelovou, protože žadatele tendenčně zajímají mateřské školy.

Při rozhodování ve věci vycházel povinný subjekt z obsahu žádosti, a jelikož dotčené osoby vyslovily nesouhlas s poskytnutím požadovaných informací, bylo tedy výhradně na povinném subjektu, aby zvážil, zda a nakolik zájem žadatele na poskytnutí požadovaných informací převažuje nad zájmem dotčených osob na ochranu jejich soukromí, profesní cti, osobního života, lidské důstojnosti, klima ve škole.

Pro rozhodnutí ve věci jsou podstatná tato ustanovení právních předpisů:

Podle § 15 odst. 1 informačního zákona *pokud povinný subjekt žádosti byť jen zčásti nevyhoví, vydá ve lhůtě pro vyřízení žádosti rozhodnutí o odmítnutí žádosti.*

Informační zákon je postaven na zásadě, že povinné subjekty poskytují informace na základě žádosti a taktéž rozhodují o tom, v jakém rozsahu má být informace na základě žádosti poskytnuta. Při rozhodování ohledně poskytovaného rozsahu je povinný subjekt vázán omezeními vyplývajícími ze zákona.

Podle § 8a informačního zákona platí, že *informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobních údajů povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu*. Podle § 8b odst. 1 informačního zákona, *povinný subjekt poskytne základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky*. V daném případě se jedná o konkrétní informace, které obsahují u jednotlivých ředitelek škol údaje o jejich platu včetně všech nenárokových složek. Nepochybně se jedná o informace týkající se osobnosti jednotlivých ředitelek a jejich soukromí ve smyslu § 8a informačního zákona, a je tedy potřeba postupovat v souladu s právními předpisy upravujícími tuto oblast.

V současnosti veřejnoprávní úprava ochrany osobních údajů vychází z Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů), (dále jen „GDPR“). Definice osobního údaje je obsažena v článku 4 odst. 1 GDPR, když *osobními údaji jsou veškeré informace o identifikované nebo identifikovatelné fyzické osobě*.

V recitálu GDPR je uvedeno, že *ochrana fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů je základním právem*. Tato ochrana je prolomena např. za účelem předcházení trestným činům, nebo jejich vyšetřování, odhalování či stíhání nebo výkonu trestu včetně jejich ochrany před hrozbami pro veřejnou bezpečnost, dále k plnění zákonné povinnosti a pro nezbytnou ochranu životně důležitého zájmu subjektů údajů nebo jiné fyzické osoby (kam se řadí naléhavé humanitární situace např. katastrofy).

O žádnou z těchto situací se v daném případě nejedná. Žadatel není orgánem činným v trestním řízení, jím požadované informace nepředstavují hrozbu pro veřejnou bezpečnost, a ani se nejedná o nezbytnou ochranu životně důležitého zájmu.

Dále z pohledu GDPR *zásady ochrany osobních údajů by se měly uplatňovat na všechny informace týkající se identifikované nebo identifikovatelné fyzické osoby*.

Zákon o zpracování osobních údajů blíže rozvíjí GDPR tak, aby bylo naplněno právo každého na ochranu soukromí. Podle § 5 tohoto zákona disponuje správní orgán požadovanými údaji pro splnění povinnosti, která mu je uložena právním předpisem, v tomto případě zákonem č. 262/2006 Sb., zákoníkem práce, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“). Podle § 16 zákona o zpracování osobních údajů lze zpracovávat osobní údaje za účelem vědeckého nebo historického výzkumu nebo pro statistické účely, dále dle § 17 tohoto zákona pro novinářské účely nebo pro účely akademického, uměleckého nebo literárního projevu. Ani jeden z těchto účelů, pro který je ochrana osobních údajů prolomena, se v daném případě nejedná.

Podle čl. 5 odst. 5 bodu ii) Úmluvy Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům *žádost o přístup k úřednímu dokumentu může být zamítnuta, pokud je žádost zjevně nedůvodná*. V preambuli k této úmluvě je uvedeno, že *výkon práva na přístup k úředním dokumentům je zdrojem informací pro veřejnost; pomáhá veřejnosti utvořit si názory na stav společnosti a na orgány veřejné správy; podporuje integritu, efektivnost, účelnost a odpovědnost orgánů veřejné správy a tím pomáhá potvrdit jejich oprávněnost*.

Podle čl. 8 Charty základních práv a svobod Evropské Unie *má každý právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem*.

Podle článku 10 odst. 1 Listiny základních práv a svobod *každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost. Podle odstavce třetího tohoto článku každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě*.

Podle § 134 zákoníku práce *za úspěšné splnění mimořádného nebo zvlášť významného pracovního úkolu může zaměstnavatel poskytnout zaměstnanci odměnu*. Je notorií, že odměna je nenárokovou složkou práce sloužící k vnitřní motivaci zaměstnance k tomu, aby pro zaměstnavatele vykonával i mimořádné či zvláště složité úkoly, které jsou pro zaměstnavatele významné. Právě onen prvek vnitřní motivace je do značné míry otázkou nikoli veřejného, ale soukromého života dotčené osoby, a zde je na místě,

aby povinná osoba zvažovala, nakolik žadatel naplňuje kritéria vedoucí dle platového nálezu k poskytnutí informací, neboť se jedná o zásah do soukromí a lidské důstojnosti dotčené osoby.

V tzv. platovém nálezu Ústavní soud vyslovil, že *právo na poskytnutí informace nelze obecně nadřazovat právu zaručujícímu respektování soukromého života, jak bylo učiněno v rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu, který vycházel z takové interpretace ustanovení § 8b informačního zákona, podle které právě právo na informace stojí nad právem na ochranu soukromí osob zaměstnaných na pozicích úředníků orgánů veřejné správy.* Ústavní soud v tomto nálezu vyslovil, že *povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě § 8b informačního zákona, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky:*

- e) účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu;*
- f) informace samotná se týká veřejného zájmu;*
- g) žadatel o informaci plní úkoly či posílá dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“;*
- h) informace existuje a je dostupná.*

Především tedy povinný subjekt zkoumal, nakolik jsou v rozhodované věci splněny všechny čtyři podmínky stanovené nálezem Ústavního soudu, neboť dotčené osoby souhlas s poskytnutím požadovaných informací neudělily, naopak, vyjádřily svůj nesouhlas.

K námitce žadatele uvedené ad a) povinný subjekt konstatuje, že mateřské školy zřizované městem spadají pod režim zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, v platném znění (dále jen „školský zákon“). Podle ustanovení § 166 odst. 1 školského zákona může být ředitelem školy jmenován pouze ten, kdo splňuje předpoklady pro výkon činnosti ředitele školského zařízení stanovené zvláštním právním předpisem. Podle odstavce druhého tohoto ustanovení lze ředitele školy jmenovat na základě vyhlášeného konkursního řízení. Náležitosti tohoto konkursního řízení jsou stanoveny zvláštním právním předpisem, vyhláškou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy č. 54/2005 Sb., o náležitostech konkursního řízení a konkursních komisích. Také je potřeba vzít do úvahy, že práce ředitele školy je předmětem činnosti České školní inspekce, která dokonce na základě zjištění ze své inspekční činnosti může zřizovateli navrhnout odvolání ředitele školy z jeho funkce (§ 166 odst. 5 písm. a) školského zákona). Není tedy pravdou, že by se v tomto případě jednalo o udělování politických trafik a klientelismus.

Ředitel školy není veřejným funkcionářem, k tomuto odkazujeme na tuto citaci uvedenou na stránkách Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy: **„Ředitelé základních a mateřských škol byli z okruhu veřejných funkcionářů vyňati zákonem č. 350/2009 Sb., kterým v minulosti došlo k úpravě ustanovení § 2 odst. 2 písm. c) zákona o střetu zájmů doplněním klíčových slov „s výjimkou právnických osob vykonávajících činnost škol a školských zařízení“, jež předtím v tomto ustanovení absentovala. Tato úprava přitom byla výslovně zákonodárcem odůvodněna jeho záměrem vyjmout ředitele škol zřizovaných Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, krajem nebo obcí ve formě příspěvkové organizace z množiny veřejných funkcionářů podle zákona o střetu zájmů.“**

K námitce žadatele ad 2) je potřeba uvést, že platy ředitelů škol jsou nastavovány podle platového tarifu. Výše osobního příplatků a odměn jsou nastaveny podle kritérií, která jsou ředitelům škol předem známa. Není taktéž pravdou, že zastupitelstvo nemá kontrolu nad rozhodováním zřizovatele. Funkci zřizovatele vykonává rada města, která ve smyslu § 99 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, odpovídá ze své činnosti zastupitelstvu města. Není zde tedy možná disproporce pouze na základě jakýchkoli osobních vazeb, sympatií či antipatií.

Ad c) povinný subjekt zjistil, že žadatel nevykazuje činnost, která by jakkoli napovídala tomu, že je občanským aktivistou majícím snahu rozpoutat jakoukoli veřejnou diskusi. Ve veřejném prostoru, ať již fakticky či online žadatel tuto roli neplní. Naopak, jak je uvedeno výše, otázky jmenování, činnosti a odměňování ředitele mateřské školy kontrole ze strany veřejné správy podléhají.

Povinný subjekt také konstatuje, že požadované informace vztahující se k jednotlivým ředitelkám konkrétních mateřských škol lze na základě dosavadního přístupu považovat za informace udržované mimo

veřejnost v rámci soukromé sféry dotčených osob. Při hodnocení opodstatněnosti nároku na poskytnutí informací povinný subjekt vycházel ze skutečnosti, že podstatným znakem lidské důstojnosti je i určitá úroveň materiálního zabezpečení, kterou si je jednotlivec schopen zajistit. Požadované informace tedy zasahují do lidské důstojnosti dotčené osoby. Povaha poskytnutí informací sama o sobě způsobuje to, že informace se takto dostávají mimo sféru, kterou je povinný subjekt schopen ovlivnit a ztrácí tak jakoukoli kontrolu nad nimi. Zveřejnění platu a dalších složek k němu u konkrétních ředitelů škol je skutečně způsobitelné narušit klima školy. Nejenom ve vztahu k zaměstnancům školy, ale i ve vztahu k rodičům.

Otázky platu a nenárokových složek jsou v českém prostředí vnímány pořád jako otázky mající povahu skutečností citlivého soukromého charakteru, neb se jedná o jistou osobní důstojnost konkrétních fyzických osob. V tomto kulturním kontextu je velice těžké požadovat po osobě ředitele mateřské školy, aby se necítil pod jistým tlakem právě ze strany rodičů či jakékoli veřejnosti, když by byly obecně známé jeho příjmy, a co je přirozeně lidské, by tyto mohl kdokoli poměřovat se svojí vlastní situací. Ve srovnání s komerčními profesemi může dojít k nedůstojným situacím, protože tento příjem se může jevit nízkým. Naopak ve vztahu k jiným profesím zase může vzbuzovat závist. Dotčené osoby mohou skutečně předpokládat, že jakmile takové informace zřizovatel komukoli poskytne, stanou se tyto informace přístupnými pro jakoukoli osobu z jejich blízkého či dalekého okolí. V takovém případě skutečně dochází i k jejich znevýhodnění na pracovním trhu, protože jestliže někomu je známá výše jejich platu, může být jeho schopnost vyjednávat o jakékoli jiné pracovní pozici podstatně ztížena.

Žadatel má v úmyslu konkrétní poskytnuté informace dát všanc veřejnému prostoru. Nejde mu pouze o učinění si představy o platu a jeho nenárokových složkách ředitele mateřské školy zřizované povinným subjektem, k čemuž by mu dostačovaly dříve poskytnuté informace. Vše nasvědčuje tomu, že žadatel se hodlá zaměřit na osoby jednotlivých ředitelů stran toho, nakolik je ta či ona osoba ředitele školy spřízněná s kýmkoli ve vedení města. Sám si také vyhrazuje právo na něco jako přezkum platových složek jednotlivých ředitelek mateřských škol, aby je podrobil spekulativnímu úsudku, nakolik je ta či ona složka platu oprávněná. Skutečnost, že hodlá vést takové úvahy v rámci veřejného prostoru, ničeho nemění na tom, že se zde jedná pouze o žízeň po informacích o soukromém životě jiné osoby, neboť pod pojem soukromý život spadá i podstatná část života pracovního. A přesně na takový účel nemůže být veřejný zájem zredukován. Stejně tak nelze ani účelově tvrdit, že tento druh aktivismu plní poslání dozoru veřejnosti.

Splněna je pouze poslední podmínka týkající se existence informace.

Poměrování práv představuje činnost založenou na správním uvážení, kdy povinný subjekt hodnotí validitu jednotlivých důvodů. Na jedné straně zde leží ideální představa ničím neomezovaných lidských práv, na straně druhé v konkrétních případech právo jednoho mnohdy naráží na právo druhého, čímž se vytváří mezi těmito právy jistá přirozená hranice. Z dosavadního průběhu ve věci je zřejmé, že zde stojí proti sobě dvě práva. Právo žadatele na poskytnutí informace proti právu dotčených osob na ochranu osobních údajů. Podle článku 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod je právo na informace zaručeno. Dle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.

Informační zákon provádí článek 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod s tím, že jeho základním smyslem je zajištění práva veřejnosti na přístup k informacím ve veřejném sektoru. Z tohoto důvodu tento zákon ukládá povinnost všem státním orgánům a orgánům územní samosprávy poskytovat informace o své činnosti. Pokud má správní orgán poskytovat informace o své činnosti, děje se tak jejich zveřejněním, nikoli poskytováním konkrétních adresných informací týkajících se soukromí jednotlivých fyzických osob. Požadované informace tedy žádným způsobem nesměřují ke kontrole činnosti orgánu veřejné správy.

Vycházejí ze shora uvedeného, povinný subjekt nepovažuje za korektní a účelné, aby žadateli poskytoval informace obsahující osobní údaje stran ředitelek konkrétních mateřských škol. Dále povinný subjekt dospěl k závěru, že poskytnutím těchto údajů nepřispěje k diskusi o věcech veřejného zájmu.

Při rozhodování ve věci vzal povinný subjekt do úvahy nejenom námitky a nesouhlas dotčené osoby s poskytnutím požadovaných informací, nýbrž i ostatní právní aspekty, zejména s ohledem na shora uvedený nález Ústavního soudu.

Povinný subjekt tedy rozhodl o částečném odmítnutí žádosti o poskytnutí informací.

Poučení:

Proti rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti lze dle ustanovení § 16 odst. 1 informačního zákona podat odvolání ke Krajskému úřadu Moravskoslezského kraje prostřednictvím Magistrátu města Opavy do 15 dnů ode dne doručení písemného vyhotovení tohoto rozhodnutí.

Ing. Andrea Štenclová v.r.
vedoucí odboru školství

ROZDĚLOVNÍK:

Žadatel:

████████████████████ 746 01 Opava

Dotčené osoby:

Ředitelky mateřských škol zřizovaných statutárním městem Opava