

**Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu**

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl dne 17. října 2017 mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Vladimíra Sládečka a soudců Jaromíra Jirsy a Jana Musila (soudce zpravodaje) o společné ústavní stížnosti stěžovatelů 1) **Z. B.**, 2) **L. B.**, 3) **M. C.**, 4) **I. D.**, 5) **I. D.**, 6) **Z. D.**, 7) **H. E.**, 8) **N. H.**, 9) **M. Ch.**, 10) **J. J.**, 11) **P. J.**, 12) **V. K.**, 13) **T. L.**, 14) **E. M.**, 15) **D. N.**, 16) **K. P.**, 17) **J. P.**, 18) **K. Ř.**, 19) **P. S.**, 20) **P. Š.**, 21) **Z. Š.**, 22) **A. Š.**, a 23) **I. Z.**, všichni stěžovatelé zastoupeni Mgr. Pavlínou Řehovou, advokátkou se sídlem ve Zlíně, Zarámí 4077, namířené proti zásahu orgánu veřejné moci, k němuž došlo postupem statutárního města Zlín, jež přípisem ze dne 26. 2. 2016 poskytlo osobní informace o platech a odměnách stěžovatelů spolku Právo ve veřejném zájmu, z. s., IČ 03853462, se sídlem v Praze 11, Chalupkova 1367, poté, co uvedený spolek požádal o tyto informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, a o návrhu stěžovatelů na zrušení ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, za účasti **statutárního města Zlín**, se sídlem Zlín, nám. Míru 12, zastoupeného Mgr. Danielem Novákem, právníkem právního odboru Magistrátu města Zlín, jako účastníka řízení, **t a k t o:**

I. Statutární město Zlín tím, že dopisem ze dne 26. 2. 2016 poskytlo osobní informace o platech a odměnách stěžovatelů spolku Právo ve veřejném zájmu z. s., porušilo právo stěžovatelů na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů a právo na respektování soukromého života; tato základní práva jsou zaručena článkem 10 odst. 2, odst. 3 Listiny základních práv a svobod a článkem 8 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Statutárnímu městu Zlín se zakazuje, aby v porušování těchto základních práv stěžovatelů pokračovalo.

III. Návrh na zrušení ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, se odmítá.

Odůvodnění:

**I.
Návrh**

1. Ve společné ústavní stížnosti ze dne 2. 5. 2016 stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud nálezem

a) vyslovil, že statutární město Zlín (dále též jen „účastník řízení“) přípisem ze dne 26. 2. 2016 zasáhlo do ústavně zaručených práv stěžovatelů na ochranu soukromí, důstojnosti a rovného zacházení, garantovaných čl. 1, čl. 3 odst. 1, čl. 4 odst. 1 a 4, a čl. 10 odst. 1 až 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“); k zásahu mělo dojít tím, že statutární město Zlín poskytlo osobní informace o platech a odměnách stěžovatelů spolku Právo

ve veřejném zájmu, z. s., IČ: 03853462, se sídlem v Praze 11, Chalupkova 1367 (dále též jen „spolek“ nebo „žadatel“), na základě jeho žádosti ze dne 1. 6. 2015 dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“),

b) zakázal účastníku řízení pokračovat v zásazích do výše uvedených práv stěžovatelů formou poskytování adresných osobních údajů o platech a odměnách stěžovatelů.

2. Spolu s ústavní stížností stěžovatelé navrhli, aby Ústavní soud zrušil ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím pro rozpor s výše uvedenými články Listiny.

3. Stěžovatelé dále navrhli, aby Ústavní soud předběžným opatřením uložil účastníku řízení do doby vyhlášení nálezu Ústavního soudu, či zrušení předběžného opatření Ústavním soudem, nepokračovat v poskytování adresných údajů o platech a odměnách stěžovatelů na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, vzhledem k pravděpodobnosti dalších žádostí o sdělení platů a odměn stěžovatelů.

II. Skutkové okolnosti

4. Z ústavní stížnosti a shromážděných podkladů vyplývají následující skutečnosti.

5. Stěžovatelé jsou, případně v průběhu roku 2014 byli, vedoucími zaměstnanci účastníka řízení.

6. Dne 1. 6. 2015 byla účastníku řízení doručena žádost spolku Právo ve veřejném zájmu, z. s. podaná na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, následujícího znění:

*„Statutární města ČR
Datovou schránkou*

V Praze dne 1. června 2015

Věc: Žádost o informaci ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím

Vážení,

na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, si Vás dovoluujeme požádat o poskytnutí informace o platech a odměnách nejvýše postavených úředníků za rok 2014 (odděleně plat a odměna u každé osoby), a to konkrétně:

- a) tajemník*
- b) vedoucí odborů*

U každé osoby prosím uveďte

- a) Jméno a příjmení,*
- b) pracovní zařazení (tajemník / vedoucí odboru XY)*
- c) skutečně vyplacená mzda za rok 2014 včetně počtu měsíců, za které byla vyplacena,*
- d) skutečně vyplacená odměna za rok 2014.*

Zároveň výslovně upozorňujeme na ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu, že informace o platech vrcholných úředníků se veřejnosti poskytují na základě ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, viz zejména rozhodnutí rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014, 8 As 55/2012.

Uvedené informace zašlete, prosím, v zákonem stanovené lhůtě patnácti dnů ode dne přijetí této žádosti na níže uvedené spojení. Je-li to možné, žádáme o přednostně poskytnutí informací v elektronické podobě do datové schránky.

Za poskytnutí informací předem děkujeme.

*Právo ve veřejném zájmu, z. s.
Mgr. Petra Bielinová,
předsedkyně*

Informace o žadateli:

Právo ve veřejném zájmu, z. s., IČ: 03853462, Chalupkova 1367,149 00, Praha 11. Výslovně žádáme o doručování do datové schránky,“

7. Z webových stránek žadatele (<http://www.pvvz.cz>) plyne, že s totožnou žádostí se žadatel obrátil na 227 obcí, a též na bližší nespécifikovaný počet dalších povinných subjektů (krajů, ministerstev a organizačních složek státu) v rámci celé České republiky, v důsledku čehož požadoval adresné platové informace o řádově tisících zaměstnanců.

8. Účastník řízení poskytl žadateli požadované informace zpočátku v anonymizované podobě, tj. v podobě konkrétních částek, avšak bez uvedení jmen dotčených zaměstnanců, a dále průměrné částky dle jednotlivých kategorií zaměstnanců. Tento způsob poskytnutí považoval pro tzv. „kontrolu nakládání s veřejnými prostředky“ za dostačující a adekvátní, poskytující dostatečný přehled o výši finančních prostředků vynakládaných na platy zaměstnanců, a zároveň nezasahující do práv zaměstnanců na ochranu soukromí, rovného zacházení a důstojnosti. Informace, ze kterých by bylo možno vyvodit totožnost příslušných zaměstnanců (tj. jejich jména a funkce), poskytnout odmítl.

9. Na základě opakovaných odvolání žadatele účastník řízení žadateli připisem ze dne 26. 2. 2016, zn. MMZL 068803/2015/OPaV, poskytl požadované informace včetně uvedení jmen a funkcí jednotlivých dotčených zaměstnanců, a to přesto, že stěžovatelé vyjádřili společným dopisem, doručeným dne 8. 2. 2016, výslovný nesouhlas s poskytnutím předmětných osobních údajů, vedoucích k jejich identifikaci. Poskytnutí předmětných osobních údajů oznámil účastník řízení dotčeným zaměstnancům dopisem ze dne 3. 3. 2016.

10. Dopisem ze dne 29. 3. 2016 žadatel vyzval statutární město Zlín, aby na základě § 5 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím zveřejnilo informace o platech stěžovatelů v adresné podobě na svých webových stránkách, s tím, že v opačném případě se bude tohoto zveřejnění domáhat soudní cestou.

III. Předběžné opatření

11. Dopisem ze dne 2. 6. 2016 Ústavní soud požádal statutární město Zlín o sdělení, zda již bylo vyhověno výzvě žadatele ke zveřejnění informace poskytnuté žadateli dopisem ze dne 26. 2. 2016 na jeho webových stránkách.

12. Dopisem ze dne 3. 6. 2016 účastník řízení Ústavnímu soudu sdělil, že ke zveřejnění předmětných informací v adresné podobě nedošlo. Byla zveřejněna pouze doprovodná informace o tom, že žádost byla vyřízena v souladu se zákonem.

13. Dne 8. 6. 2016 usnesením č. j. IV. ÚS 1378/16-32 Ústavní soud nařídil předběžné opatření, jímž účastníku řízení uložil neposkytovat osobní údaje o platech a odměnách stěžovatelů na základě žádostí dle zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména jejich zveřejněním způsobem umožňujícím dálkový přístup ve smyslu ustanovení § 5 odst. 3 citovaného zákona.

IV. Argumentace stěžovatelů

14. Stěžovatelé tvrdili, že postupem účastníka řízení bylo neproporcionálním, neadekvátním a zbytečným způsobem zasazeno do jejich základních práv na ochranu soukromí, důstojnosti a rovného zacházení, zaručených Listinou, a to

- čl. 1 Listiny, podle kterého jsou si lidé rovni v důstojnosti i v právech,
- čl. 3 odst. 1 Listiny, podle kterého základní práva a svobody se zaručují všem bez rozdílu postavení,
- čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod,
- čl. 4 odst. 4 Listiny, podle kterého při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu,
- čl. 10 odst. 1 Listiny, podle kterého má každý právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost,
- čl. 10 odst. 2 Listiny, podle kterého má každý právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života,
- čl. 10 odst. 3 Listiny, podle kterého má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.

15. Dle názoru stěžovatelů ústavní stížnost svým významem podstatně přesahuje jejich vlastní zájmy, neboť problematika poskytování informací o platech zaměstnanců se dotýká cca 1 000 000 zaměstnanců v České republice. Z toho důvodu požádali, aby Ústavní soud postupoval dle ustanovení § 75 odst. 2 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), a ústavní stížnost projednal i za situace, kdy nebyly vyčerpány všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práva poskytuje, což odůvodnili tvrzením, že s ohledem na již konstantní judikaturu v rámci správního soudnictví jsou procesní prostředky nápravy tvrzeného zásahu do základních práv poskytované ve správním soudnictví zjevně neefektivní.

V.

Vyjádření statutárního města Zlín

16. Účastník řízení ve vyjádření ze dne 1. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedl, že se v plném rozsahu ztotožňuje jak s ústavní stížností, tak i s důvody jejího podání. Je toho názoru, že poskytnutím adresných informací o platech stěžovatelů došlo k zásahu do jejich základních práv. Jako zaměstnavatel stěžovatelů nikdy neměl zájem takto závažným a zbytečným způsobem zasahovat do soukromí svých zaměstnanců, a k tomuto kroku byl postupně donucen prostřednictvím nadřízeného orgánu (krajského úřadu), který byl rovněž nucen prostřednictvím svého nadřízeného orgánu (Ministerstva vnitra) reflektovat rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012–62. Předmětné informace musel poskytnout i přes důrazný nesouhlas stěžovatelů uvedený v jejich společném dopise ze dne 8. 2. 2016.

17. Účastník řízení považuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 55/2012–62 za neproporcionální a ve svých důsledcích neodůvodnitelně zasahující do soukromí zaměstnanců všech povinných subjektů. Rovněž se nedomnívá, že poskytování adresných platových informací je v demokratické společnosti opatřením nezbytným pro naplnění veřejného zájmu.

18. Účastník řízení dále uvedl, že je jakožto zaměstnavatel dostatečně a dlouhodobě obeznámen s tím, jak zaměstnanci obecně (tedy nejen stěžovatelé) velmi negativně vnímají zásah do svého soukromí poskytnutím údajů o svých platech, případně souvisejících identifikačních údajů. Povinnost zveřejňovat poskytnuté údaje dle jeho názoru tento zásah umocňuje, přestože s ohledem na možnosti internetové sítě lze konstatovat, že je již v podstatě jedno, zda poskytnuté osobní údaje umístí na internet povinný subjekt, žadatel, anonymní osoba, či někdo jiný.

19. Dle zkušeností účastníka řízení zaměstnanci předmětné osobní údaje vnímají jako velmi citlivé, mnohdy i citlivější, než např. údaje o zdravotním stavu, či jiné osobní údaje požívající zvýšené ochrany dle § 4 písm. b) zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů, a sami o sobě by je často nesdělili např. ani všem osobám blízkým či známým.

20. Účastník řízení dlouhodobě komunikuje s jinými povinnými subjekty v otázce adresného poskytování platových informací, a je mu známo, že za závažný zásah do svých práv považuje poskytnutí adresných platových informací drtivá většina zaměstnanců povinných subjektů. Zkušenosti ostatních povinných subjektů potvrzují, že typickým příkladem je žadatel - osoba, která má s povinným subjektem či jeho zaměstnanci nějaký osobní problém (vyznělo pro ni negativně správní řízení, nebylo jí vyhověno ohledně soukromoprávního návrhu, je bývalým zaměstnancem povinného subjektu, se kterým byl rozvázán pracovní poměr, neúspěšným kandidátem do orgánů povinného subjektu, apod.), či aktivisté a novináři, kteří potřebují téma, jež přiláká veřejnost.

21. Účastník řízení vyjádřil názor, že takto poskytnuté adresné platové údaje není žadatel schopen objektivně vyhodnotit, neboť skutečně jen stěží může z vnějšího pohledu adekvátně posoudit každodenní pracovní náplň a výsledky práce konkrétního zaměstnance. V tomto smyslu tedy jde o samoučelné zasahování do soukromí zaměstnanců. Tvrzení, že by takto bylo možno srovnávat obdobně nazvané pracovní pozice u různých povinných subjektů, je nereálné, neboť v rámci konkrétního povinného subjektu může mít obdobně nazvaná pracovní

pozice diametrálně odlišný obsah i rozsah pracovní náplně, množství práce, dosahovat jiných pracovních výsledků apod.

22. Účastník řízení považuje za oprávněný požadavek vyhodnocovat a porovnávat údaje zprůměrované, např. i dle jednotlivých kategorií zaměstnanců, což jsou reálně využitelná a využívaná ekonomicko-statistická srovnávací data. Poskytování těchto údajů se nebrání a v minulosti je i sám zveřejnil. V souvislosti s poskytováním adresných údajů o platech zhruba milionu zaměstnanců povinných subjektů tak vyvstává především otázka, zda se při aplikaci jednoho práva na úkor druhého nezašlo příliš daleko, a to nejen z hlediska právního, ale i racionálního a etického.

23. Z uvedených důvodů účastník navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnosti v plném rozsahu vyhověl.

VI.

Vyjádření třetích osob k ústavní stížnosti

VI./1 Vyjádření žadatele Právo ve veřejném zájmu

24. Žadatel Právo ve veřejném zájmu, z. s., ve vyjádření ze dne 20. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedl, že ústavní stížnost by měla být odmítnuta jako nepřijatelná, neboť stěžovatelé nevyčerpali všechny procesní prostředky, které pro jejich ochranu právní řád České republiky poskytuje, respektive ani se o takovou obranu před podáním ústavní stížnosti nikdy ani nepokusili.

25. Žadatel potvrdil, že mu byly statutárním městem Zlín po mnoha opravných prostředcích a na základě judikatury Nejvyššího správního soudu vážící se k ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, poskytnuty adresné informace o platu a odměnách vysoce postavených úředníků, konkrétně o osobách pracujících v roce 2014 na pozicích tajemnice Magistrátu města Zlín a vedoucí odborů Magistrátu města Zlín (respektive i o některých dalších osobách, konkrétně o vedoucích samostatných oddělení, ačkoli o tyto informace spolek nežádal).

26. Žadatel uvedl, že poskytnuté adresné informace nebyly ani jím, ani statutárním městem Zlín, nikdy zveřejněny. Do práva stěžovatelů na soukromí tedy nijak zasaženo nebylo, a takovým zásahem dle názoru žadatele nemůže být ani poskytnutí informací o platech a odměnách na základě § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

27. Dle žadatele stěžovatelé neuvedli, čím konkrétně se na jejich soukromém životě projevila skutečnost, že mu byla poskytnuta informace o jejich platu a odměně vyplacené v roce 2014, když navíc obdobná informace byla i dle jejich vlastního tvrzení jiným žadatelům o informace v minulosti již opakovaně poskytnuta a ani tehdy stěžovatelé žádný zásah do svého soukromí netvrdili, a zejména se před tvrzeným zásahem do soukromí nijak nebránili, ač právní řád takové možnosti nabízí.

28. Žadatel nesouhlasí s tvrzením stěžovatelů, že adresnou informaci o platech a odměnách by dostatečně nahradila informace o průměrném platu vysoce postavených úředníků, případně anonymní informace.

29. Podle žadatele značné rozdíly bývají rovněž i v procentu nenárokové odměny, která je vyplácena jednotlivým zaměstnancům v rámci jednoho úřadu, a to na základě zcela

subjektivního rozhodnutí tajemnice či tajemníka úřadu. V případě, že by žadateli o informace byla poskytnuta pouze anonymní informace o platech a odměnách, nemohl by získat informaci o tom, který z úředníků je tajemníkem či tajemnicí takto mimořádně odměňován.

30. Ke srovnání konkrétních čísel žadatel dosud nepřistoupil, neboť mnoho povinných subjektů informace dosud neposkytlo, ač od podání žádosti o informace uplynul již celý kalendářní rok.

31. Žadatel uvedl, že vede o poskytnutí informací řadu sporů, např. u Krajského soudu v Brně (62 A 126/2015 - Jihlava, 62 A 141/2015 – Bystrice nad Perštejnem, 62 A 153/201 - Třebíč, 62 A 163/2015 - Telč, 62 A 167/2015 - Náměšť nad Oslavou, 62 A 173/2015 - Nové Město na Moravě, 62 A 196/2015 - kraj Vysočina), u Krajského soudu v Českých Budějovicích (10 A 152/2015 - Humpolec), u Krajského soudu v Hradci Králové (30 A 85/2015 - Chotěboř, 30 A 94/2015 - Světlá nad Sázavou), u Krajského soudu v Ústí nad Labem (15 A 133/2015 - statutární město Ústí nad Labem, 15 A 140/2015 - Ústecký kraj) a u Městského soudu v Praze (6 A 136/2015 - Kancelář prezidenta republiky, 9 A 156/2015 - Ministerstvo průmyslu a obchodu, 11 A 132/2015 - Státní energetická inspekce). Další žádosti o informace zatím ještě ani nedospěly do fáze, aby spolek mohl podat správní žalobu, protože povinné subjekty jsou nečinné (městská část Praha 10, městská část Praha 12, městská část Praha 4).

32. Podle názoru žadatele informace o platu není ničím dehonestujícím a nemůže proto dotčené osoby ničím poškodit.

VI./2 Vyjádření Odborového svazu státních orgánů a organizací

33. Odborový svaz státních orgánů a organizací (dále též jen „odborový svaz“) ve vyjádření ze dne 21. 6. 2016 k ústavní stížnosti poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2011, č. j. 5 As 57/2010-79, který zahrnul výdaje na odměny (a tím i platy) zaměstnanců povinných subjektů do rozsahu pojmu veřejné prostředky.

34. Skutečnost, že Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku neposoudil střet práva na informace s právem na ochranu osobních údajů a neprovedl test proporcionality, neznamená, že by provedení takového testu bylo s odkazem na zmíněný rozsudek zcela vyloučeno. Podle odborového svazu při střetu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů se test proporcionality musí jako ústavní princip uplatnit vždy, i kdyby text zákona zdánlivě jeho aplikaci vylučoval. To vyplývá kromě jiného i z § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů. Tam, kde by ve vztahu ke konkrétnímu zaměstnanci a ke konkrétním podmínkám zcela zjevně převažovala potřeba ochrany osobního údaje o výši platu nad právem na informace, je podle odborového svazu nutné žádost o poskytnutí této informace podle § 15 zákona o svobodném přístupu k informacím, ve spojení s čl. 10 Listiny, správním rozhodnutím odmítnout.

35. Odborový svaz poukázal na společné stanovisko Úřadu pro ochranu osobních údajů a Ministerstva vnitra k otázce proporcionality (zřejmě jde o „Metodické doporučení Ministerstva vnitra a Úřadu pro ochranu osobních údajů k poskytování informací o platech pracovníků povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím“) a uvedl, že právní úpravu ve věci poskytování a zveřejňování údajů o platech zaměstnanců ve veřejné správě považuje za nedostatečnou. Plošné zveřejňování údajů o platech zaměstnanců dle jeho názoru i zkušeností není většinou vedeno pouhou snahou o informaci, ale spíše jde o použití obsahu poskytnuté informace k jiným účelům, např. k politickému boji, vyřizování osobních

účtů apod. Poskytnutí či zveřejnění informace o konkrétní výši platu či odměn konkrétního zaměstnance má dle jeho názoru téměř nulovou vypovídací hodnotu. Jen ve spojení s komplexním hodnocením konkrétního zaměstnance a s charakteristikou jím vykonávané práce lze usuzovat, zda byly vynaložené veřejné prostředky vynaloženy účelně či nikoliv. Poskytnutí „holé“ informace tak může vést, a často vede, k zavádějícím závěrům. Pro zaměstnance, zejména v malých obcích (ale nejenom v nich) tyto závěry znamenají jejich dehonestaci, zpochybňování vykonané práce a nutně vedou k problémům v jejich profesním i občanském životě.

36. Závěrem odborový svaz uvedl, že tvrzení v ústavní stížnosti považuje za relevantní a právní argumentaci v ní obsaženou za přiléhavou. Podporuje rovněž návrh na zrušení nebo modifikaci § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

VI/3 Vyjádření Ministerstva vnitra

37. Ministerstvo vnitra ve vyjádření ze dne 23. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedlo, že podle jeho názoru statutární město Zlín postupovalo v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, neboť poskytlo pouze informace, jejichž poskytnutí zákon umožňuje. Poukázalo na rozsudek rozšířeného senátu NSS ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62 a nesouhlasilo s tvrzením stěžovatelů, že poskytnutím informací o jejich platech bylo ze strany statutárního města Zlína zasaženo jejich ústavně zaručené právo na ochranu soukromí, důstojnosti a rovné zacházení.

38. Ministerstvo vnitra považuje ústavní stížnost za nepřipustnou ve smyslu § 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť stěžovatelé nevyčerpali všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práv poskytuje.

39. Pro případ, že by Ústavní soud shledal ústavní stížnost přípustnou, a zabýval se též ústavností § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, Ministerstvo vnitra uvedlo, že ustanovení zákona, které ukládá povinnému subjektu poskytnout osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, neporušuje samo o sobě právo na zachování lidské důstojnosti (zákon je i vzhledem k dostatečným výjimkám podle § 8b odst. 2 formulován tak, že samotná informace o poskytnutí veřejných prostředků není pro fyzickou osobu ponižující), a není ani v rozporu se zásadou rovnosti, neboť skutečnost, že byly poskytnuty veřejné prostředky, lze považovat za ospravedlnitelný a rozumný důvod pro rozdílné zacházení, např. ve srovnání s příjemci soukromých prostředků. Co se ochrany soukromí týče, jde především o otázku ústavně konformního výkladu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a v něm použitého pojmu „poskytnutí veřejných prostředků“. Ministerstvo vnitra v této oblasti respektuje aktuální judikaturu správních soudů.

VI/4 Vyjádření Úřadu pro ochranu osobních údajů

40. Úřad pro ochranu osobních údajů (dále jen „Úřad“) ve vyjádření ze dne 29. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedl, že právní úprava zveřejňování platů zaměstnanců orgánů veřejné správy je mimořádně citlivá z hlediska ochrany osobních údajů, předmětem diskusí a provázena značným mediálním zájmem. Ve své podstatě jde o střet práva na informace a práva na soukromí resp. práva na ochranu osobních údajů. Problém ochrany osobních údajů v oblasti poskytování informací je po přímé novele zákona o svobodném přístupu k informacím zákonem č. 61/2006 Sb. jedním z vůbec nejsložitějších. Úřadu není známo, že by zákon č. 61/2006 Sb., který uložil povinnému subjektu v § 8b poslaneckého návrhu

poskytovat základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, zamýšlel stanovit povinnost zveřejňovat platy zaměstnanců veřejného sektoru. Takovou interpretaci provedl až v roce 2014 Nejvyšší správní soud.

41. Podle Úřadu obecně platí, že vztah obou dotčených práv, tj. práva na informace a práva na soukromí, pokud jde o to, kterému z nich dát přednost, je hodnocen rozdílně a vyskytuje se více variant řešení. Kromě zaujetí kategorického názoru v otázce, zda platy zaměstnanců zveřejnit či nikoliv, existují i kompromisní řešení spočívající ve stanovení absolutní hranice příjmu, od které se příjmy zveřejňují, zveřejnění příjmů v závislosti na druhu zastávané funkce či podle složek platu (např. zveřejnění mimořádných odměn). Lze nicméně konstatovat, že v Evropě zcela převažuje přístup spočívající v nezveřejňování platů konkrétních osob, byť ve střednědobém horizontu se zvýšil počet zemí, které upřednostnily právo na informace ve vztahu k určité kategorii zaměstnanců, již jsou zpravidla vedoucí pracovníci.

42. Úřad poukázal na komparativní analýzu Parlamentního institutu z roku 2011 (Parlamentní institut: Přístup veřejnosti k platům vysokých úředníků ve vybraných státech. Informační podklad č. 5.324, prosinec 2011), kterou stručně shrnul tak, že největší otevřenost k otázce přístupu k platům zaměstnanců ve veřejné správě existuje v USA a v severských zemích Evropy (Dánsko, Finsko, Nizozemsko), kde se však objevily i kritické reakce na zveřejňování osobních údajů; k pozici zveřejňovat pouze platy vedoucích pracovníků se připojila po reformě veřejné správy v roce 2009 i Itálie. Naopak v Německu, Francii a Švýcarsku není výše platů zaměstnanců sdělována, obdobně v Polsku. Na Slovensku byla přijata novela č. 211/2000 Z. z., zákona o slobodnom prístupe k informáciám, která přikazuje poskytnout taxativně stanovené osobní údaje a výši platu u taxativně stanoveného okruhu funkcí. Ve Velké Británii byl v roce 2012 rozhodnut závažný politický spor o výši hranice pro zveřejňování platů; výsledkem je zveřejňování seznamu vyšších úředníků od roční hranice platu 150 000 liber. Prakticky zveřejňování platů ve Velké Británii probíhá tak, že od uvedeného roku je jednou ročně zveřejňován souhrnný seznam, který obsahuje jméno osoby, funkční zařazení a popis vykonávané práce; obdobný způsob zveřejňování je používán v USA. Osobní údaje typu rok narození nebo bydliště nejsou v tomto kontextu zveřejňovány.

43. Podle Úřadu lze obecně rozlišovat mezi zveřejňováním tarifního rozpětí ve formě tabulky, podle které se určují platy, uveřejněním platů bez jmenovité specifikace osoby, a zveřejňováním jmenovitého sdělení individuálního platu, který úředník obdržel včetně odměn. Zatímco první popsany přístup je pravidlem, jmenovité zveřejňování platů všech zaměstnanců je výjimkou.

44. Úřad dále uvedl, že pokud jde o Českou republiku, přístup ke zveřejňování platů se postupně vyvíjel, jak pokud jde o právní úpravu, tak o judikaturu zejména Nejvyššího správního soudu, přičemž důvody pro přednost byly shledány jak u práva na ochranu informací, tak u práva na ochranu soukromí. Přijetím rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62 došlo ke sjednocení rozporné judikatury, přičemž tento senát zaujal radikální přístup k otázce zveřejňování platů zaměstnanců ve veřejné správě. Rozšířený senát dospěl k závěru, že plat, mzda či jiné ohodnocení vyplacené z veřejných prostředků, jsou v zásadě vždy, až na několik málo výjimek, příjmem z veřejných prostředků ve smyslu § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím a z tohoto důvodu by měly být ve většině případů zveřejněny. Rozhodnutí formulovalo dva okruhy výjimek z povinnosti zveřejňovat výši platů, a to pokud se osoby na

činnosti podílejí nepřímo a nevýznamně, a dále, pokud nevystávají pochybnosti, zda jsou prostředky vynakládány hospodárně.

45. Z výše uvedeného rozhodnutí rozšířeného senátu také Úřad vyšel při odpovědi na dotaz požadující zveřejnit platy jeho vedoucích zaměstnanců, přičemž požadovanou informaci poskytl v rozhodnutí č. j. UOOU-03192/16-24 ze dne 22. března 2016. Do doby vydání rozhodnutí rozšířeného senátu Úřad zastával k problematice poskytování informací o platech zaměstnanců veřejné správy odlišný názor, který upřednostňoval ochranu osobních údajů.

46. Podle Úřadu by měla být věnována pozornost několika zásadním aspektům, pokud jde o střet mezi právem na informace a právem na ochranu osobních údajů; zejména jde o posouzení vztahu dotčených základních práv na základě testu proporcionality, zohlednění významu práva na soukromí pro jednotlivce, způsob omezení práva na soukromí, rozsah poskytování konkrétních osobních údajů při zveřejňování platů a zohlednění některých aspektů plynoucích z judikatury Soudního dvora EU, případně obecně z práva Evropské unie.

47. Podle Úřadu v případě poskytování informací o platu či odměně státních zaměstnanců jde o střet mezi informační povinností a právem na ochranu soukromí. Úřad poukázal na judikaturu Ústavního soudu, dle níž je potřeba s přihlédnutím ke všem okolnostem pečlivě zvážit, zda není jednomu základnímu právu dávána neoprávněně přednost před druhým, přičemž musí být současně šetřeno smyslu a podstaty základních práv (čl. 4 odst. 4 Listiny). K tomuto posouzení je třeba aplikovat test proporcionality (posouzení potřebnosti, vhodnosti a proporcionality v užším smyslu).

48. Úřad se vyjádřil k rozhodnutí rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 sp. zn. 8 As 55/2012, v němž jmenovaný soud sice obecně zmínil, že k posouzení slouží test proporcionality a teoreticky jej popsal, nicméně samotné posouzení na základě tohoto testu zásadně odmítl, přičemž se omezil na konstatování, že je vždy třeba dát přednost jednomu z uvedených práv, v tomto případě právu na informace. Doplnil, že test proporcionality v tomto případě není třeba provádět, neboť jej provedl již zákon. Podle Úřadu Nejvyšší správní soud uvedl, že právo na ochranu soukromí není absolutní a může být omezeno; totéž však neuvedl o právu na informace, čímž jednostranně upřednostnil právo na informace. Tento přístup nevzal v úvahu právo na soukromí, které bylo z posouzení zcela eliminováno.

49. Úřad uvedl, že povinnost dodržet princip proporcionality požaduje rovněž článek 6 odst. 1 písm. c) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále směrnice 95/46/ES), z něhož vyplývá, že osobní údaje, které jsou shromažďovány nebo zpracovávány musejí být přiměřené, podstatné a nepřesahující míru s ohledem na sledovaný účel.

50. Úřad je toho názoru, že pokud v daném případě nebyl vůbec proveden test proporcionality, nemohl být ani minimalizován zásah do práva na ochranu soukromí. Přitom povinný subjekt poskytuje celou řadu osobních údajů o zaměstnanci, jimiž jsou nejen výše, účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků, ale také jméno, příjmení, rok narození a obec, kde má příjemce trvalý pobyt. Existuje potenciální nebezpečí zneužití poskytnutí uvedených osobních údajů. Ohrožena může být bezpečnost osob sdělením bydliště, informace mohou být získány za účelem poškození osoby (nelze zaručit, že informace požaduje někdo

jiný, než je pod žádostí podepsán), mohou být zneužity v pracovněprávních vztazích k získání pracovníka, jemuž je nabídnut vyšší plat či k nezákonnému jednání (korupce).

51. Podle Úřadu právo na soukromí je považováno za základní hodnotu západní společnosti a je chráněno jak na úrovni ústavního pořádku, tak mezinárodního práva. Součástí tohoto práva je právo na informační sebeurčení podle čl. 10 odst. 3 Listiny, dle něhož každý má právo rozhodnout o sobě samém, včetně toho, zda a v jakém rozsahu jsou o něm poskytovány informace. Právo na informace nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti nebo zvědavosti. Tento požadavek znamená, že při posouzení konfliktu obou práv nelze dát automaticky přednost právu na informace. Naopak veškeré zásahy do soukromí je nutno velmi pečlivě zvažovat.

52. Úřad připomenul, že rovněž v judikatuře Soudního dvora EU (dále též jen „ESD“) lze nalézt argumentaci, která výslovně zmiňuje povinnost dodržet princip proporcionality zakotvený v čl. 6 odst. 1 písm. c) a v čl. 7 písm. c) a e) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Z práva EU nevyplývá povinnost poskytovat informace o výši platů zaměstnanců ve veřejné správě, nicméně pokud tyto údaje jsou poskytovány, judikatura ESD poskytuje návod pro posuzování principu proporcionality v kontextu ochrany osobních údajů. Na předmětnou problematiku dopadá zejména rozsudek Soudního dvora ze dne 20. května 2003 *Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk a dalším (C-465/00)* a *Christa Neukomm (C-138/01)* a *Joseph Lauer mann (C-/39/01) proti Österreichischer Rundfunk*, který se zabýval zveřejněním údajů zaměstnanců subjektů, jež podléhají dohledu Účetního dvora. Úřad poukázal dále na rozsudek velkého senátu ESD ze dne 9. listopadu 2010 ve věci *Volker a Markus Schecke GbR (C92/09)* a *Hartmurt Eifert (C-93/09) proti Land Hessen*,

53. Poskytnutí informací o platech zaměstnanců ve spojení s jejich jménem, příjmením, rokem narozením a bydlištěm Úřad považuje za velmi závažný zásah do práva na ochranu soukromí a na ochranu osobních údajů. Přitom Úřadu není známo, že záměrem novely č. 61/2006 Sb., která uložila povinnému subjektu poskytovat základní osobní údaje o osobě, které poskytl veřejné prostředky, bylo zveřejňovat platy zaměstnanců veřejného sektoru. Současně platná judikatura Nejvyššího správního soudu nicméně interpretovala § 8b citované novely v tom smyslu, že z něj uvedená povinnost vyplývá, a celkově radikálně upřednostnila právo na informace, aniž by poskytla ochranu právu na soukromí nebo minimalizovala zásahy do tohoto práva. Právo na soukromí nebylo vůbec posouzeno v rámci testu proporcionality s poukazem na to, že tento test provedl samotný zákon č. 61/2006 Sb.

54. Úřad je toho názoru, že jak z ústavního pořádku ČR, tak z judikatury ESD vyplývá celá řada kritérií, která umožňují šetřit ve vyšší míře právo na ochranu soukromí a nalézt rovnováhu obou práv na základě principu proporcionality. Východiskem pro posuzování střetu práva na informace a práva na ochranu soukromí by mělo podle Úřadu být naplnění účelu právní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím, kterým je nepochybně řádné, účelné a hospodárné nakládání s veřejnými prostředky, nikoliv poskytování informací, které nesouvisejí s tímto účelem, a mohou sloužit toliko k uspokojování zvědavosti či zvědavosti, nemluvě o potenciálním nebezpečí zneužití osobních údajů.

VI/5 Vyjádření Transparency International – Česká republika, o. p. s

55. Transparency International – Česká republika, o. p. s., se sídlem v Praze 8, Sokolovská 260/143 (dále jen „TI“) ve vyjádření ze dne 30. 6. 2016 k ústavní stížnosti uvedla, že v zásadě zastává obecné stanovisko, že informace o výdajích veřejných rozpočtů (jejich výši, určení, struktuře, příjemcích, apod.) by měly být dostupné. Je nutné uznat, že informace o příjmech konkrétních osob (zaměstnanců veřejné správy a dalších povinných subjektů dle zákona o svobodném přístupu k informacím) mohou být považovány za takový typ osobních údajů, které zasahují výrazněji do práv dotčených subjektů.

56. Podle TI je nutno odmítnout jeden z argumentů stěžovatelů, že by bylo vhodnější a přiměřenější zveřejňovat jen celkové částky vyčleněné na platy zaměstnanců, či jen celkové sumy odměn. Takový přístup by zcela vylučoval kontrolu občanské společnosti v případech zjevných excesů veřejné správy.

57. TI se ztotožňuje s rozhodnutím rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu (8 As 55/2012-62), tedy, že se až na výjimky poskytují informace o platech, odměnách a dalších platbách poskytovaných zaměstnancům povinných subjektů dle informačního zákona. Onou výjimkou může být právě situace zmiňovaná Nejvyšším správním soudem, tedy že se daná osoba podílí na činnosti povinného subjektu pouze nepřímo a nevýznamným způsobem a zároveň neexistují pochybnosti o hospodárném vynakládání veřejných prostředků v souvislosti s odměňováním této konkrétní osoby.

58. TI k vyjádření přiložila „Stanovisko TI ke zveřejňování platů úředníků“ publikované dne 13. 7. 2011, ve kterém vyjádřila a odůvodnila svůj názor, že zveřejnění základních osobních údajů včetně platů a odměn konkrétních zaměstnanců je plně v souladu s veřejným zájmem, a to z několika důvodů. Předně jde o pracovní pozice, jejichž platové ohodnocení je fixně stanoveno prováděcím právním předpisem. Nečiní tedy obtíže vyhledat platovou třídu, do které spadá konkrétní zaměstnanec. I v době před vydáním dotčeného rozhodnutí Nejvyššího správního soudu bylo tedy možné legálně zjistit platové podmínky jakéhokoli zaměstnance veřejné správy. Co se týče zveřejňování mimořádných odměn, jde o oblast, která není zákonem ani prováděcím právním předpisem podrobně upravena. Dle názoru TI je zveřejňování těchto odměn včetně odůvodnění jejich poskytnutí v souladu s požadavkem na transparentnější fungování veřejné správy, a mělo by spadat pod kontrolu ze strany veřejnosti, samozřejmě za předpokladu dodržení předepsaných podmínek.

59. TI v citovaném stanovisku dále uvedla, že plně respektuje ochranu osobních údajů zakotvenou v příslušných právních předpisech i působnost Úřadu pro ochranu osobních údajů. I v tomto případě lze na základě výše uvedeného přisvědčit argumentaci Nejvyššího správního soudu v tom smyslu, že ustanovení § 8b informačního zákona konstruuje určitou zákonnou výjimku při zpracování osobních údajů. Přitom se však dle názoru TI uvedené rozhodnutí stále pohybuje v mezích, které vymezuje zákon o ochraně osobních údajů.

VI/6 Vyjádření Parlamentního institutu

60. Parlamentní institut v odpovědi ze dne 7. 6. 2016 na žádost o vyjádření k ústavní stížnosti poukázal na svoji komparaci „Přístup veřejnosti k platům vysokých úředníků ve vybraných státech“ z prosince 2011, na jejíž obsah již poukázal Úřad pro ochranu osobních údajů ve svém vyjádření.

VI./7 Vyjádření prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc.

61. Prof. JUDr. Aleš Gerloch, CSc., prorektor Univerzity Karlovy a vedoucí katedry ústavního práva právnické fakulty UK, jako *amicus curiae*, zaslal *sua sponte* Ústavnímu soudu stanovisko ze dne 26. září 2017 k ústavní stížnosti, jehož podstatné části jsou níže v nezměněném znění uvedeny. Již na tomto místě Ústavní soud konstatuje, že s argumentací profesora Aleše Gerlocha souhlasí.

«II.

Obecná východiska

[3.] Podstata problému, který stěžovatelé předložili Ústavnímu soudu k vyřešení, spočívá v jejich přesvědčení, že ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále též pouze „InfZ“), bylo interpretováno a aplikováno ústavně nekonformním způsobem, v důsledku čehož bylo porušeno mj. právo stěžovatelů na ochranu jejich soukromí.

[4.] S ohledem na skutečnost, že mi nejsou známy zcela přesně okolnosti případu, nemohu zaujmout stanovisko k této konkrétní věci. S ohledem na postavení *amicus curiae* mi to ani nepřísluší; tomuto postavení odpovídá spíše potřeba zaujmout stanovisko k podstatě věci v obecné rovině.

[5.] Se stěžovateli lze souhlasit v tom, že rozhodujícím momentem z hlediska aplikace ustanovení § 8b InfZ se stal rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012, jehož interpretační a aplikační závěry lze shrnout takto:

- informace o platech zaměstnanců vyplácených z veřejných prostředků se zásadně poskytují,
- neposkytnutí informace je zcela výjimečné,
- poskytují se informace o platech všech zaměstnanců v řídicích pozicích povinného subjektu,
- poskytují se informace o platech všech zaměstnanců «provádějících rozhodovací, dohledovou, inspekční či kontrolní činnost, jakož i o platech těch, kteří, byť se na této vrchnostenské činnosti nepodílejí, ji mohou nikoliv nevýznamným způsobem ovlivnit,
- poskytují se informace o platech všech zaměstnanců, organizujících či provádějících činnosti, které jsou úkolem povinného subjektu,
- poskytující se informace o platech všech zaměstnanců majících faktický vliv na činnost povinného subjektu (poradci, osobní asistenti atd.),
- poskytují se informace o platech všech zaměstnanců, jejichž činnost má nebo může mít ekonomické dopady na veřejné rozpočty nebo na hospodaření povinného subjektu, jakož i jím řízených, spravovaných či ovlivňovaných osob (vše v bodu 97. rozsudku NSS).

[6.] Negativně pak Nejvyšší správní soud potencionálně vyloučil poskytnutí informací o platech osob vykonávající u povinného subjektu činnosti pomocné nebo servisní povahy (např. údržba, úklid, závodní stravování - bod 98. rozsudku Nejvyššího správního soudu).

[7.] Dále pak Nejvyšší správní soud konstatoval, že důvodem pro neposkytnutí informací může být zneužití práva na informace, a to zejména tehdy, je-li cílem

získání informací poškození legitimních zájmů těch, o jejichž platech má být informace poskytnuta (např. bod 91. rozsudku Nejvyššího správního soudu).

[8.] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud je vrcholným soudním orgánem rozhodujícím ve věcech správního soudnictví, tj. v daných souvislostech i ve věcech práva na přístup k informacím, je jeho stanovisko autoritativním vodítkem pro rozhodování jednak správních orgánů, jednak i správních soudů rozhodujících o žalobách ve věci (ne)poskytnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Z hlediska aplikace jednoduchého práva je tedy podstata problému, totiž zda a o kom mají být informace o platech poskytnuty, v praktické rovině vyřešena. V pozdější judikatuře Nejvyššího správního soudu nebyl zaznamenán žádný odklon od přijatého řešení, které bylo parafrázováno výše.

[9.] Podle mého názoru však není věc uspokojivě vyřešena z pohledu ústavně právního, tj. z hlediska posouzení, zda shora sumarizovaným postupem při interpretaci a aplikaci zákona o svobodném přístupu k informacím nedochází mj. k porušení práva na ochranu soukromí osob, o jejichž platech mají být informace poskytnuty. Nejvyšší správní soud se sice ústavní konformitě § 8b zákona č. 106/1999 Sb., věnuje, a stejně se tak zabývá i jeho ústavně konformní interpretací a aplikací, avšak jeho argumentace v některých ohledech nevychází dle mého názoru z adekvátních východisek a neopírá se také o korektní ustálenou metodologii.

III.

Ustanovení § 8b InfZ a jeho význam - zákonná rovina

[10.] Podstatná část problému je dána značně abstraktní a zároveň obecnou formulací ustanovení § 8b zákona č. 106/1999 Sb., zejména pak odstavce prvního tohoto ustanovení. Podle tohoto ustanovení „*Povinný subjekt poskytne základní osobní údaje^{4b)} o osobě, které poskytl veřejné prostředky.*“ [Odkaz v poznámce pod čarou^{4b)} pak míří na zákonné oprávnění správce zpracovávat osobní údaje i bez souhlasu subjektu údajů, pokud tak správce plní svoji právní povinnost - § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 101/2000 Sb.]

[11.] Podle mého názoru je patrné, že samotná formulace zákona „*poskytl veřejné prostředky*“ nedává jednoznačnou oporu pro závěr, že těmito veřejnými prostředky musí být též prostředky vyplácené formou platu, resp. mzdy.

[12.] Pokud jde o samotný pojem „veřejné prostředky“, je otázkou, zda lze převzít legální definici veřejných prostředků obsaženou v § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, jak činí Nejvyšší správní soud s odkazem na svůj rozsudek sp. zn. 5 As 57/2010 a v něm obsažený odkaz na citovaný zákon. Nejvyšší správní soud sice argumentuje principem jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu (tj. stejné pojmy mají mít v jednotlivých právních předpisech stejný význam), nicméně z hlediska korektní metodologie interpretace je takový postup problematický, protože legální definice „veřejných prostředků“ byla v zákoně o finanční kontrole použita pouze „pro účely tohoto zákona“. Pokud zákonodárce definuje jednotlivé pojmy pro „účely určitého zákona“, dává tím najevo svoji vůli užívat daný pojem právě jen při aplikaci takového zákona. Princip jednotnosti a bezrozpornosti právního řádu se v takovém ohledu uplatní zpravidla jen u právních institutů (jimž odpovídají příslušné

právní pojmy), které jsou v pravém slova smyslu meziodvětvové, resp. univerzální, jak je např. institut zletilosti (svéprávnosti), státního občanství apod.

[13.] Převzetí legální definice z jednoho právního předpisu a použití takto definovaného významu v kontextu jiného právního předpisu nelze ani v případě, že k tomu dojde, provést mechanicky. Význam (smysl) legální definice je nutno vztáhnout zejména k působnosti zákona, v němž je obsažena, zejména pak působnosti věcné a personální. V takovém případě by nemělo zůstat stranou pozornosti, že zákon o finanční kontrole vymezuje „*uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory*“ (§ 1 odst. 1 zákona). Veřejnou finanční podporou se pak podle legální definice podle § 2 písm. j) téhož zákona rozumí „*dotace, příspěvky, návratné finanční výpomoci a další prostředky poskytnuté ze státního rozpočtu, z rozpočtu územního samosprávného celku nebo z rozpočtu jiných právnických osob uvedených v písmenu a), z výnosu prodeje majetku podle zákona o podmínkách převodu majetku státu na jiné osoby a ze zisku z účasti státu v obchodních společnostech, státního fondu, státních finančních aktiv, dále státní záruky, finanční podpora poskytnutá formou slevy na daních i formou osvobození od cla, prostředky poskytnuté z Národního fondu a jiné prostředky ze zahraničí poskytnuté na základě mezinárodních smluv, aktů práva Evropských společenství, aktů práva jiného členského státu Evropské unie nebo k plnění úkolů veřejné správy*“.

[14.] V těchto souvislostech se jeví problematickým přenesení izolované legální definice „veřejných prostředků“ ze zákona o finanční kontrole do oblasti zákona o svobodném přístupu k informacím, aniž by byly zohledněny okolnosti, které zákonodárce vedly k volbě právě takové formulace „veřejných“ prostředků, kterou použil. Je totiž zřejmé, že v kontextu věcné působnosti zákona o finanční kontrole lze stěží uvažovat o platech zaměstnanců ve veřejné sféře jako o „podpoře“.

[15.] Další pochybnosti pak vyvolává v zákoně o svobodném přístupu k informacím použité slovo „*poskytl*“. V převažující míře se totiž v právních předpisech, pokud jde o plnění mající povahu odměny za odvedenou práci, používá sloveso „*vyplatit*“, nikoliv „*poskytnout*“ - srov. např. § 56 odst. 1 písm. b), § 67 odst. 4, § 119 odst. 1, § 141 odst. 1 a další zákoníku práce. Naopak, pokud právní předpisy týkající se odměňování používají výraz „*poskytnout*“ zpravidla se tím rozumí nenároková plnění typu odměn za odvedenou práci. Příkladem může být § 86 odst. 4 zákona o státní službě zakotvující možnost „*poskytnout odměnu*“ za významný skutek s projevem osobní odvahy. Podobně stanoví § 224 odst. 2 zákoníku práce možnost zaměstnavatele „*poskytnout odměnu*“. Nelze sice tvrdit, že tento rozdíl v používané terminologii je absolutně určující, nicméně z hlediska sémantického nepochybně určitou vypovídací hodnotu má.

[16.] Dále pak v této souvislosti nelze odhlédnout od formulace odst. 2 § 8b InfZ, který naopak vylučuje z poskytování informace o 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. Lze namítnout, že u některých plnění podle předpisů regulujících uvedená odvětví se také jedná o nároková plnění. Rozdíl je však možno spatřovat v tom, že o takových nárocích musí být nejdříve rozhodnuto (např. je nutno rozhodnutím přiznat určitou sociální dávku). Jde tedy o plnění svým způsobem

podmíněná, závislá na dalších okolnostech, zatímco informace o platu (mzdě) je informací o nárokovém plnění, na které právní nárok existuje bez dalšího s ohledem na existenci pracovního (služebního) poměru.

[17.] Z hlediska jazykového výkladu dále vyvolává pochybnosti formulace ustanovení § 8b odst. 3 InfZ, kterou je nutno dát do kontextu s ustanovením odst. 1 téhož ustanovení. Podle tohoto ustanovení mají poskytnuté informace zahrnovat mj. „*účel a podmínky poskytnutých veřejných prostředků*“. V případě platů (mezd) jsou právě kategorie „účelu“ a „podmínek“ pochybné, resp. nedávají smysl. V případě platu je „účelem“ odměna za práci a „podmínkou“ je pracovní poměr. Jinak tomu samozřejmě může být v případě nenárokových odměn poskytovaných k platu, kde lze již účel smysluplně vymezit.

[18.] Podle mého názoru tudíž jazykový výklad ustanovení § 8b InfZ neumožňuje učinit nepochybný závěr o tom, že veřejnými prostředky, o nichž má povinný subjekt informovat, jsou též prostředky platové, resp. mzdové. Problém by samozřejmě mohl vyřešit zákonodárce upřesněním rozsahu informační povinnosti, to se však nestalo.

[19.] Pokud jde o ostatní standardní výkladové metody, výklad logický nedává v tomto ohledu žádný výsledek. Výklad systematický, jak bylo naznačeno shora, nedává pevnou oporu pro závěr, že platové (mzdové) prostředky jsou též prostředky veřejnými (ve smyslu InfZ), a to proto, že takový závěr byl dosažen mechanickým převzetím legální definice obsažené v zákoně o finanční kontrole s jiným předmětem právní regulace, a tedy i odlišnou věcnou působností. Právě použití zákona o finanční kontrole by v daném kontextu mělo vést k závěru, že veřejnými prostředky jsou prostředky typu dotací, podpor, návratných finančních výpomocí atd. ve smyslu § 2 písm. j) zákona o finanční kontrole. V této souvislosti je nutno podotknout, že nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 671/02, který zmiňuje zákon o finanční kontrole a dává jej do kontextu se zákonem o svobodném přístupu k informacím, se primárně týkal vymezení pojmu „veřejné instituce“ ve smyslu InfZ, nikoliv (v kontextu tohoto nálezu) vymezení pojmu „veřejné prostředky“.

[20.] Pokud jde o nadstandardní výkladové metody, relevantní je spíše subjektivní teleologický výklad, resp. výklad historický (intence zákonodárce), protože objektivní teleologický výklad nedává dostatečnou oporu pro jakékoliv závěry. Nepochybně je cílem zákona o svobodném přístupu k informacím, konkrétně § 8b, zajistit možnost přístupu k informacím o nakládání s veřejnými prostředky. Jen z toho však nelze dovozovat, že to mají být též informace o platech, resp. mzdách. Je tedy zřejmý obecný věcný účel zákona, avšak nikoliv rozsah jeho personální působnosti (tj. určení okruhu osob, které mohou být jeho aplikací dotčeny).

[21.] Subjektivnímu teleologickému výkladu, resp. výkladu historickému, se do jisté míry věnoval i Nejvyšší správní soud v bodech 53. a následujících svého rozsudku. Nejvyšší správní soud konstatuje, že v původním vládním návrhu novely InfZ nebylo ustanovení § 8b v jeho současné, avšak ani obdobné podobě, obsaženo. Ustanovení § 8b bylo doplněno do projednávaného návrhu zákona jako poslanecký pozměňovací návrh. V důsledku toho k němu neexistuje důvodová zpráva a ani ze záznamů rozpravy v Poslanecké sněmovně nelze nic konkrétního vyčíst. Přesto však lze historický úmysl zákonodárce dohledat.

[22.] Nejvyšší správní soud tak činí, když (nepochybně věcně správně) poukazuje na to, že předobrazem poslaneckého pozměňovacího návrhu byl senátní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím. Ten sice jako takový v Poslanecké sněmovně schválen nebyl (jednalo se sněmovní tisk č. 9/0 volebního období 2002 až 2006 Poslanecké sněmovny - návrh byl zamítnut v prvním čtení), avšak právě znění navrhovaného § 8a InfZ bylo takřka beze změny převzato do současného znění § 8b InfZ. Vypuštěna byla pouze druhá věta tehdy navrhovaného § 8a odst. 1, jinak je znění takto navrhovaného ustanovení shodné s dnešním zněním § 8b.

[23.] Nejvyšší správní soud z toho dovozuje (bod 56. jeho rozsudku: *„Je však sporné, zda si historický navrhovatel uvědomoval, že podobný charakter má i poskytnutí platu, odměny či případných jiných peněžních plnění zaměstnavatelem zaměstnanci z titulu pracovního poměru či služebního vztahu.“* Formulace použitá Nejvyšším správním soudem (*„Je však sporné, zda si historický navrhovatel uvědomoval...“*) je sugestivní, protože Nejvyšší správní soud uvažuje o tom, co měl či neměl zákonodárce na mysli z pohledu výkladu přijatého Nejvyšším správním soudem až *ex post*. Následně pak v bodu 58. svého rozsudku Nejvyšší správní soud uvádí, že *„Ze samotné důvodové zprávy k § 8a senátního návrhu zákona k věcnému rozsahu pojmu veřejných prostředků nelze nic použitelného zjistit.“*

[24.] Takovou omezenou informační hodnotu však důvodová zpráva k senátnímu návrhu zákona podle mého názoru nemá a sám Nejvyšší správní soud cituje pasáž z důvodové zprávy, o kterou se z hlediska posouzení věcného dopadu účinků zákona opřít lze: *„Vychází se z principu, že veřejnost má právo na informace, jak bylo naloženo s veřejnými prostředky. Ochrana osobnosti je však zachována tím, že jde jen o minimální nutný rozsah údajů. Zároveň se vychází z toho, že ten, kdo z vlastní vůle žádá o přidělení veřejných prostředků a požaduje tedy určitou výhodu, musí zároveň strpět, že to bude veřejně známo.“* (vlastní zvýraznění) Vcelku jednoznačně tak toto znění senátní důvodové zprávy směřuje k tomu, že informace mají být poskytovány o plněních, o které je nutno „žádat“, která mají být „přidělena“, tedy právě o různých formách dotací a podobně.

[25.] Lze stěží tvrdit, že by zaměstnanec ve veřejné sféře žádal o plat „z vlastní vůle“. Právo na odměnu za práci je ústavně garantováno a nejde tedy o zvýhodnění, o které je třeba zvláště žádat a na které jiné osoby (např. zaměstnanci v soukromé sféře) nárok nemají. Historický výklad, o nějž se opřít za daných okolností lze, směřuje k závěru, že informační povinnost povinných subjektů dopadá právě na ta plnění, která jsou určitým způsobem nenároková, na plnění, o která je nutno „žádat“, jak uvádí senátní důvodová zpráva. Podle mého názoru plat (mzda) takovou povahu nemají a ani mít nemohou.

[26.] Zdá se tudíž, že jazyková formulace ustanovení § 8b InfZ tak, jak byl její význam popsán na základě výsledku použití standardních výkladových metod v bodech 11. až 19., je potvrzována historickým úmyslem zákonodárce. Nelze proto bez dalšího přijmout závěr Nejvyššího správního soudu vyjádřený v bodu 59. jeho rozsudku, podle kterého *„Je patrné, že cílem nebylo postihnout pouze plnění čistě jednostranné (striktně „dotační“ či „darovací“) povahy, nýbrž i případy, kdy plnění z veřejných prostředků je podmíněno určitým plněním či jednáním ze strany toho, komu jsou veřejné prostředky poskytovány.“* Záměr Senátu vyjádřený v důvodové zprávě byl opačný. Lze se opodstatněně domnívat, že záměrem Senátu nebylo podrobit

informační povinnosti údaje o příjmech (platu či mzdě) jednotlivých zaměstnanců. Nelze proto ani souhlasit s následující pasáží z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu: *„Je ovšem nejasné, zda si navrhovatel v tomto kontextu uvědomoval, že také plat zaměstnanců placených z veřejných prostředků je poskytován na základě projevu vůle zaměstnance spočívajícího v uzavření pracovního poměru nebo jiného obdobného výslovného či konkludentního projevu vůle zakládajícího vztah zaměstnance (pracovníka, funkcionáře, osoby ve služebním poměru apod.) k povinnému subjektu, a zda tedy úmyslem navrhovatele bylo zahrnout do skupiny osob, o nichž se budou informace o jejich platech poskytovat, také zaměstnance povinných subjektů, jsou-li placeni z veřejných prostředků.“* Z důvodové zprávy k senátnímu návrhu zákona bez větších pochybností plyne, že si Senát naznačený rozdíl uvědomoval a že nebylo jeho intencí podrobit informační povinnosti údaje o platech či mzdách.

[27.] Nejvyšší správní soud zmiňuje pasáže z důvodové zprávy v poněkud jiné souvislosti, než ve které jsou uváděny v tomto stanovisku. Nejvyšší správní soud těmito citacemi především zdůvodňuje svůj závěr o tom, že to byl již sám zákonodárce, kdo zněním zákona nastavil vztah mezi právem na informace a právem na ochranu osobnosti a tudíž použití principu proporcionality ve fázi rozhodování o žádostech o poskytnutí informací již nepřichází v úvahu (k tomu viz dále). Podle mého názoru však pasáže důvodové zprávy citované Nejvyšším správním soudem spíše objasňují zákonodárcem zamýšlený věcný a personální rozsah působnosti zákona.

[28.] V bodu 62. a následujících svého rozsudku pak Nejvyšší správní soud dovozuje záměr současného zákonodárce ohledně rozsahu dopadů § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím (resp. zákonodárce činného v době rozhodování Nejvyššího správního soudu). Činí tak v souvislosti s novelizacemi zákona o svobodném přístupu k informacím, které byly navrhovány poté, kdy Nejvyšší správní soud ve své judikatuře zaujal názor, že informační povinnost na platy zaměstnanců ve veřejné sféře dopadá (rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010). Nejvyšší správní soud tak činí v návaznosti na vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím, přičemž podle něj zákonodárce odmítl snahu vlády vyjmout informace o platových poměrech z působnosti zákona o svobodném přístupu k informacím (srov. bod 64. rozsudku Nejvyššího správního soudu). Byl totiž přijat komplexní pozměňovací návrh výboru pro zdravotnictví, který navrhoval vládou navrženou výjimku vypustit. Nejvyšší správní soud proto dovozuje, že *„Poslanecká sněmovna se neztotožnila se záměrem vlády přidat do zákona o svobodném přístupu k informacím výslovnou výlukou poskytování informací o platech, odměnách a dalších obdobných plněních poskytovaných z veřejných rozpočtů. Lze tedy mít za to, že zákonodárce při vědomí existence stávající dílky § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím i judikatury Nejvyššího správního soudu, která byla bezprostředně před jeho rozhodováním k uvedenému ustanovení vydána, neshledal, že je důvodu zákon měnit a dosavadní zákonnou úpravu ani její výklad korigovat. Pozměňovací návrhy obou výborů jednoznačně směřovaly k odmítnutí restrikce práva na svobodný přístup k informacím navržené vládou, nikoli k tomu, že by toto právo v oblasti platů, odměn a dalších obdobných plnění poskytovaných z veřejných rozpočtů pouze modifikovaly, např. zúžily na vymezený okruh osob.“*

[29.] Takto dovozovaný záměr zákonodárce je sporný z několika důvodů. Především se jednalo o komplexní pozměňovací návrh a nelze dohledat žádný konkrétní záznam

či vysvětlení ohledně navržené změny. Lze zřejmě racionálně předpokládat, že bylo záměrem členů dvou výborů Poslanecké sněmovny nezasahovat do právní úpravy zákona o svobodném přístupu k informacím, nicméně motivace tohoto postupu je nejasná. Vládou předložený návrh zákona (tisk č. 408/0 volebního období 2010 až 2013 Poslanecké sněmovny; vyhlášen pod číslem 375/2011 Sb.) byl navrhován k přijetí, jak plyne z jeho názvu, za účelem změny některých zákonů „v souvislosti s přijetím zákona o zdravotních službách, zákona o specifických zdravotních službách a zákona o zdravotnické záchranné službě“.

[30.] Vládou navržená změna zákona o svobodném přístupu k informacím obsažená v čl. XXIV. návrhu zákona nebyla nijak zdůvodněna; důvodová zpráva pouze paušálně konstatuje, že (celý) návrh zákona je předkládán za účelem sladění terminologie právních předpisů. Nelze tedy z ničeho dovodit, že intencí vlády bylo reagovat na aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu. Navíc dopady rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010, o němž Nejvyšší správní soud tvrdí, že jeho přijetí bylo motivem pro formulaci vládního návrhu zákona, nebyly *prima facie* tak rozsáhlé z hlediska personální působnosti, jak se následně vyvinula judikatura Nejvyššího správního soudu v rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012.

[31.] Neexistuje žádný záznam, ze kterého by plynulo, z jakého důvodu byla při jednání výborů navržena změna ustanovení § 8b odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím ve srovnání s vládním návrhem zákonem. Jak plyne ze stenozáznamu ze schůze Poslanecké sněmovny ze dne 30. 8. 2011, nebyla prakticky vedena ani obecná rozprava, nebyla však reálně vedena ani podrobná rozprava k pozměňovacímu návrhu, ve které by bylo podáno jakékoliv vysvětlení navržených změn. Je tudíž sporné, zda většina Poslanecké sněmovny vyjádřila vůli „potvrdit“ interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím provedenou v rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 5 As 57/2010. Vzhledem k tomu, že se jednalo o komplexní pozměňovací návrh, spíše převážila vůle přijmout tento pozměňovací návrh jako celek a nenavrhovat tak dílčí změny. S ohledem na minimální rozsah obecné i podrobné rozpravy je patrné, že Poslanecká sněmovna věnovala pozměňovacímu návrhu malou pozornost. Není proto důvod se domnívat, že by přijetí zákona bylo reakcí na judikaturu Nejvyššího správního soudu. Se stejnou pravděpodobností je možno tvrdit, že cílem pozměňovacího návrhu bylo ponechat problematiku poskytování informací na aplikační praxi.

[32.] Pokud by měla být intence „současného“ zákonodárce posuzována důsledně, bylo by nutno věnovat pozornost též tomu, z jakého důvodu Senát návrh zákona zamítl jako celek. Senát totiž přijal doporučení svých výborů a návrh zákona v jeho podobě přijaté Poslaneckou sněmovnou zamítl. Z této skutečnosti již Nejvyšší správní soud nic, pokud jde o intenci zákonodárce, nevyvozuje.

[33.] Je třeba připomenout, že právní názor Nejvyššího správního soudu vyjádřený v rozsudku sp. zn. 5 As 57/2010 byl následně zpochybněn osmým senátem, což vedlo k předložení věci rozšířenému senátu. Jinak řečeno, pokud bychom předpokládali, jak tvrdí Nejvyšší správní soud, že zákonodárce aproboval svojí reakcí na vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím, jenž byl obsažen ve shora citovaném sněmovním tisku č. 408/0, judikaturu Nejvyššího správního soudu v této otázce, které si byl vědom, sama tato judikatura nebyla ještě ustálena a bylo možno očekávat další vývoj v této věci. Osmý senát Nejvyššího správního soudu takto ovšem

zjevně neuvažoval, protože jinak by rozhodoval v souladu s pátým senátem a nevyvolal by řízení před senátem rozšířeným.

[34.] Lze proto shrnout, že skutečný význam normy obsažené v § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je z hlediska samotné formulace tohoto ustanovení, z hlediska systematického výkladu i z hlediska intence zákonodárce sporný. Z praktického hlediska byl jeho význam konkretizován až rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012. Zda jsou závěry tohoto rozsudku ústavně konformní, je předmětem další analýzy.

IV.

Ústavně právní dimenze poskytování informací o platech zaměstnanců veřejného sektoru

[35.] Samotná ústavně právní dimenze má několik aspektů. Prvním aspektem je identifikace relevantních ústavně právních východisek. Druhým aspektem je pak zhodnocení jejich relevance v obecné rovině. Třetím aspektem je pak vyjádření k ústavně konformnímu řešení v dané věci.

[36.] Vzhledem k tomu, že i rovině ústavně právní je v současnosti autoritativním prvkem pro posouzení naznačených otázek rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012, je nutno analyzovat tam obsaženou argumentaci.

Střet ústavně zaručených práv?

[37.] Nejvyšší správní soud řeší danou problematiku jako kolizi mezi ústavním právem na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a právem na ochranu soukromí podle čl. 10 Listiny základních práv a svobod. Zatímco dotčení čl. 10 Listiny je nepochybné, v případě čl. 17 Listiny tomu tak není. Judikatura Nejvyššího správního soudu připisuje čl. 17 Listiny ve své podstatě axiomatickou povahu v tom ohledu, že nijak nezpochybňuje, že existuje ústavně zaručené právo na informace o platových poměrech osob ve veřejné sféře.

[38.] Při bližším zkoumání však takový závěr nemůže bez dalšího obstát. V čl. 17 odst. 1 Listiny se deklaruje právo na informace jako zaručené. Lze se důvodně domnívat, že toto vyjádření odpovídá představě o vzájemné provázanosti práva na informace se svobodou projevu. Historickým východiskem byla totiž právě svoboda projevu. Tuto myšlenku poměrně přesně vyjadřují dobové dokumenty. Například čl. 11 Deklarace práv člověka a občana z roku 1789 stanoví: „*Svobodné sdělování myšlenek a názorů je jedním z nejdrahocennějších práv člověka, každý občan může tedy svobodně mluvit, psát, tisknout, jest se mu však zodpovídat za zneužívání této svobody v případech zákonem stanovených.*“ Podobně vyznívá v daných souvislostech i první dodatek k Ústavě Spojených států amerických, který jde ještě dále a zakazuje Kongresu přijímat zákony omezující svobodu slova a svobodu tisku. Též v poměrech první Republiky Československé její Ústavní listina v čl. 113 odst. 1 zakotvovala „pouze“ svobodu tisku a zakazovala předběžnou cenzuru tisku. Právo na informace výslovně zmíněno nebylo.

[39.] Teprve později byla spojena svoboda slova (a tisku) s právem na informace. Dobrým příkladem je čl. 19 Všeobecné deklarace lidských práv: „*Každý má právo*

na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmikoli prostředky a bez ohledu na hranice.“ Z této formulace, která byla ve významově stejné podobě převzata do čl. 19 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, je opět zřejmý důraz na svobodu projevu, kterému sekunduje právo vyhledávat informace. Je tudíž zřejmé, že právo na informace je konstruováno jako subsidiární k právu na svobodu projevu; má pomáhat jej využívat, realizovat. Proto bývá zařazeno mezi práva politická; tak je tomu ostatně i v Listině základních práv a svobod.

[40.] Shodné závěry je tedy nutno učinit i z formulace čl. 17 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. I zde je na prvním místě zdůrazněna svoboda projevu, zatímco až na druhém místě je možnost svobodně vyhledávat ideje a informace, a to bez ohledu na hranice státu. Podle mého názoru je zřejmé, že takto konstruované ústavně zaručené právo zajišťuje přístup k informacím veřejně dostupným, šířeným či rozšiřovaným, a to v rámci realizace svobody projevu. Právo na informace takto konstruované je tedy právem na informace sdělované při realizaci svobody projevu; je druhou stranou téže mince. Je možno si povšimnout, že text Listiny vždy spojuje právo na vyhledávání a šíření informací (např. čl. 17 odst. 4 Listiny), tedy nezakotvuje právo na informace jako takové, ale primárně pro to, aby informace mohly být zároveň šířeny. V tomto smyslu je třeba rozumět mimo jiné názoru Ústavního soudu vyjádřenému v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/10, podle nějž je „*právo na informace derivátem svobody projevu*“. Jde o práva komplementární, nicméně z hlediska chronologického je právo na svobodu projevu primární, jak potvrzují jednotlivé charty lidských práv stručně shora zmíněné.

[41.] Nejvyšší správní soud však právo na informace dle čl. 17 Listiny chápe s největší pravděpodobností jinak. Jeho pojetí je možno popsat tak, že jde o **právo požadovat jakékoliv informace** o komkoliv nebo o čemkoliv, bez ohledu na to, zda jde o informace veřejné povahy (veřejně rozšiřované či dostupné), nebo informace udržované mimo veřejnost v rámci soukromí každého jednotlivce. Takový dosah však čl. 17 odst. 2 Listiny nemá.

[42.] Primárním argumentem, proč takové pojetí nemůže obstát, je argument opírající se o systematický výklad Listiny. Pokud by totiž právo na informace ve smyslu čl. 17 odst. 2 bylo chápáno tak, že jde o právo požadovat jakoukoliv informaci, stalo by se zcela zbytečným ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. V tomto ustanovení je totiž zakotvena povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Pokud by však již samotný článek 17 odst. 2 Listiny dával jednotlivci právo požadovat po státních orgánech a orgánech územních samosprávných celků jakékoliv informace (a nejen po těchto institucích), stalo by se ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny, jak bylo řečeno, zbytečným. Nelze pochybovat o tom, že ústavodárce měl při přijímání Listiny tento rozdíl na paměti a že právo na informace zakotvené v čl. 17 odst. 2 Listiny je právem na informace šířené, veřejně dostupné, resp. určené k tomu, aby byly veřejnosti dostupné.

[43.] Z řečeného plyne, že právo na informace o platových poměrech zaměstnanců ve veřejném sektoru se může potencionálně opírat pouze o čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoliv o čl. 17 odst. 2 Listiny. Podle čl. 17 odst. 5 Listiny mají státní orgány a orgány územní samosprávy „*přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti*“,

příčemž podmínky a podrobnosti stanoví zákon. Pokud by informační povinnost uvedených orgánů odpovídala subjektivnímu právu podle čl. 17 odst. 2 Listiny (tj. právu požadovat jakoukoliv informaci), musela by být zákonná úprava týkající se práva na informace konstruována tak, že by stanovila ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, které informace nesmí být poskytovány, zatímco všechny ostatní informace by poskytovány být měly přímo na základě čl. 17 odst. 2 Listiny. Tak tomu ale není. Zákonná úprava, zejména právě zákon č. 106/1999 Sb., stanoví primárně, které informace se poskytují. Teprve v druhém kroku jsou stanoveny výjimky z pravidel, tj. je řečeno, které informace se neposkytují. Z toho plyne, že InfZ je primárně provedením informační povinnosti podle čl. 17 odst. 5 Listiny, nikoliv nástrojem k realizaci práva podle čl. 17 odst. 2 Listiny.

[44.] Článek 17 odst. 5 Listiny však ukládá povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy „*informovat o své činnosti*“. Je přinejmenším sporné, zda pod takto vymezenou informační povinnost lze subsumovat informace o platových poměrech zaměstnanců, a to z toho důvodu, že již nejde o informační povinnost o činnosti těchto orgánů, nýbrž o informační povinnost o jiných osobách - jejich zaměstnancích. Jinak řečeno, otázka zní tak, zda lze toto ustanovení vykládat tak, že se jím ukládá informační povinnost nejenom orgánům státu a územních samosprávných celků, nýbrž také jednotlivým fyzickým osobám. Ve skutečnosti to jsou totiž právě fyzické osoby, na které dopadá výkon informační povinnosti, a to tak, že jsou povinny dle výkladu Nejvyššího správního soudu strpět poskytování informací o své osobě. Dovožovat však ze znění čl. 17 odst. 5 Listiny povinnost jednotlivých fyzických osob strpět poskytování informací o své osobě je *prima facie* nemožné.

[45.] Z těchto důvodů se proto domnívám, že ze znění čl. 17 Listiny nelze dovozovat právo domáhat se informací o osobních poměrech jednotlivých fyzických osob, konkrétně o jejich platových poměrech. Je tomu tak proto, že by bylo zjevně excesivní vykládat čl. 17 odst. 2 Listiny tak, že dává právo požadovat jakékoliv myslitelné informace. Takovému závěru neodpovídá ani obvyklá zákonná konstrukce, která by musela stanovit, jakých informací se domáhat nelze (ať již ve vztahu k jiným fyzickým či právnickým osobám, nebo ve vztahu k orgánům veřejné moci) s tím, že všechny ostatní informace by bylo možno požadovat. Naopak, koncepce je taková, že právní úprava stanoví, jaké informace požadovat lze. Ustanovení čl. 17 odst. 5 Listiny je pak limitováno na informační povinnosti o činnosti orgánů států a orgánů územní samosprávy, nikoliv však na informační povinnost jednotlivých zaměstnanců, o něž tu jde především. Poskytnutím informací o platových poměrech zaměstnanců totiž orgány státu ani orgány územní samosprávy nijak dotčeny nejsou; kdo je však dotčen, jsou právě jednotlivé fyzické osoby. Jednou z možností, jak naznačenému problému čelit, by bylo poskytování souhrnných informací o hospodaření povinných subjektů, tj. např. informací o tom, jaké částky byly vynaloženy na platy atd. Jde ve své podstatě o řešení, které přichází v úvahu jako jedna z alternativ v rámci kritéria potřeby (k testu proporcionality srov. dále).

[46.] Konečně pak nelze přehlédnout, že okruh povinných subjektů podle zákona o svobodném přístupu k informacím zcela zjevně přesahuje okruh státních orgánů a orgánů územní samosprávy (srov. § 2 odst. 1 a 2 InfZ). I z toho nutno dovodit, že tento zákon není pouhým provedením čl. 17 odst. 5 Listiny, resp. je jeho provedením jen v omezeném personálním rozsahu. I proto je problematické dovozovat, že pouhý zákon bez adekvátní ústavní opory umožňuje jednotlivci požadovat informace

nepochybně považované za informace soukromého charakteru týkající se jednotlivce jiného.

Veřejný zájem jako důvod omezení práva na ochranu soukromí

[47.] Ze všech těchto důvodů lze dospět k dílčímu závěru, že právu na ochranu soukromí ve smyslu čl. 10 Listiny nekonkuruje (domnělé ústavní) právo na informace o platových poměrech jednotlivých osob zaměstnaných ve veřejné sféře. Ústavní teorie a praxe ovšem standardně akceptuje, že legitimním důvodem pro omezení určitého základního práva může být kromě prosazení jiného kolidujícího základního práva také určitý veřejný zájem. Právě veřejným zájmem lze legitimovat omezení soukromí jednotlivých osob. Ustanovení čl. 10 Listiny ve svém odstavci druhém a třetím vyžaduje, aby zásah do práva na soukromí byl „oprávněný“. Oprávněným zásahem nelze rozumět jakýkoliv zásah umožněný zákonem (hledisko legality). Za oprávněný zásah nutno považovat pouze takový, který je zároveň ospravedlnitelný (hledisko legitimacy). A právě z tohoto hlediska však není relevantním jakýkoliv zájem označený za veřejný. I kdyby se však o legitimní veřejný zájem jednalo, pak ani jeho prosazení nemůže vést k úplné eliminaci dotčeného základního práva či svobody, nýbrž musí být naplněn požadavek proporcionality.

[48.] Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku vyšel z premisy, podle které test proporcionality provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b InfZ, a provedl jej s výsledkem, který je ústavně konformní. Podle Nejvyššího správního soudu není proto možné v každém jednotlivém případě znovu zkoumat, zda je legitimní omezení práva na ochranu soukromí, nýbrž je tomu tak ve všech případech s určitými omezenými výjimkami (výše zmínění zaměstnanci vykonávající pomocné práce apod.). S takovou úvahou nelze souhlasit bez dalšího z několika důvodů. Základní práva a svobody spolu nikdy nekolidují v abstraktní podobě; nelze tak tvrdit, že svoboda pohybu jako taková koliduje s právem vlastnickým. Je to do jisté míry dáno principiální povahou základních práv a svobod, v důsledku které nelze mnohdy jejich střet řešit podle pravidla přednosti, jak je tomu u obvyklých právních norem, nýbrž právě jejich poměřováním. Ke kolizi dochází až při praktickém výkonu jednotlivých práv, což může např. v uvedeném příkladu být vstup jedné osoby (realizace svobody pohybu) na pozemek ve vlastnictví jiné osoby (ochrana vlastnického práva). Právě pro takové případy pak má zákonodárce stanovit způsob jejich řešení (např. přípustný vstup do lesa bez ohledu na jeho vlastníka oproti nepřipustnému vstupu do obydlí proti vůli vlastníka). Přesto však nelze vyloučit, že v jednotlivých případech nelze vystačit s obecnou úpravou a je nutno aplikovat kolidující ústavně zaručená práva přímo. Typickým příkladem je právě svoboda projevu a ochrana osobnosti, jejichž kolize nejsou řešeny žádným právním předpisem, nýbrž se v jednotlivých případech zkoumá, které právo dostane přednost. Tomu pak odpovídá i **čl. 4 Ústavy**, podle kterého jsou **základní práva a svobody pod ochranou soudní moci**. Z toho bez větších pochybností plyne, že v každém jednotlivém případě, kdy se jedná o střet dvou ústavně zaručených práv, nelze mechanicky aplikovat zákonnou úpravu, jak vyžaduje Nejvyšší správní soud, nýbrž je nutno v každém jednotlivém případě zvážit význam a intenzitu dotčených práv. Jakákoliv paušalizace okruhu zaměstnanců, kteří jsou nuceni strpět poskytnutí informací, jak dovozuje Nejvyšší správní soud, není ústavně konformní.

[49.] Tím spíše, že znění zákona o svobodném přístupu k informacím není, jak bylo vysvětleno, zcela jednoznačné z hlediska věcné i personální působnosti, není důvod odmítnout provedení testu proporcionality v každém jednotlivém případě. Argumentační chybou, které se Nejvyšší správní soud dopustil, je jím provedené rozlišení mezi velkou skupinou zaměstnanců ve veřejné sféře, o jejichž platových poměrech je nutno poskytnout informace vždy, a relativně malou skupinou „pomocných“ zaměstnanců, kteří nemají povinnost poskytnutí informací strpět. Takto však zákon konstruován není, neboť pokud na platy zaměstnanců vůbec dopadá, nijak mezi jednotlivými zaměstnanci nerozlišuje. Pokud by byl skutečně správný závěr Nejvyššího správního soudu, že povinnost strpět poskytnutí informací o platových poměrech ze zákona vyplývá, pak taková povinnost dopadá **na všechny zaměstnance** bez ohledu na druh jimi vykonávané práce a redukce provedená Nejvyšším správním soudem nemá zákonnou oporu (navíc porušuje princip rovnosti). Protože pro takové rozlišení však zákon oporu nedává, je nesprávný závěr, že test proporcionality nemá být aplikován v každém jednotlivém případě. Právě rozdělení zaměstnanců do dvou kategorií je totiž důsledkem aplikace testu proporcionality. Nelze si nepovšimnout, že Nejvyšší správní soud nijak nevysvětluje, podle jakých kritérií zaměstnance rozdělil. Je-li podle jeho mínění účelem zákona kontrola veřejnosti nad nakládáním s veřejnými prostředky, pak nepochybně lze s těmito prostředky nakládat nevhodně nebo dokonce v rozporu se zákonem nejen ve vztahu k platům a odměnám vedoucích pracovníků, ale i ve vztahu k pracovníkům na nejnižších pracovních pozicích, kteří mohou být z různých nepřijatelných důvodů platově zvýhodněni. I ti by tak měli podléhat „veřejné kontrole“.

[50.] Nekonzistentnost argumentace Nejvyššího správního soudu ve vztahu k závěru, že test proporcionality provedl již zákonodárce, plyne i z dalších skutečností. Nejvyšší správní soud si byl vědom toho, že osoby, o nichž jsou informace požadovány, jsou vlastně pasivními subjekty žádostí, jimž zákon nepřiznává žádné procesní postavení. Poměrně složitou konstrukcí však dovodil, že jim má být poskytnuta alespoň možnost se k žádosti vyjádřit a případně být také účastníkem řízení včetně řízení ve správním soudnictví. Pokud však, jak argumentuje Nejvyšší správní soud, sám zákonodárce jednoznačně zakotvil povinnost naprosté většiny zaměstnanců ve veřejné sféře strpět poskytnutí informací o jejich platových poměrech, pak jejich procesní postavení nemá žádný praktický význam, stejně jako nemá žádný praktický význam jejich případný nesouhlas s neposkytnutím informací.

[51.] Z toho však nezbytně plyne, že jednotliví zaměstnanci se dostávají do pozice pouhého objektu právní regulace, jehož práva nejsou nijak brána v potaz. To je v zásadě nepřijatelný způsob aplikace ustanovení o ústavně zaručených právech. Možno citovat z nálezu Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 557/09: „*Jednotlivec je východiskem státu. Stát a všechny jeho orgány jsou ústavně zavázány k ochraně a šetření práv jednotlivce. Pojetí naší ústavnosti se přitom neomezuje na ochranu základních práv jednotlivců (kupř. právo na život, zaručení právní subjektivity), ale v souladu s poválečnou změnou v chápání lidských práv (jež nalezla vyjádření např. v Chartě OSN či ve Všeobecné deklaraci lidských práv) se stala základní bází, z níž vychází interpretace všech základních práv, lidská důstojnost, která mimo jiné vylučuje, aby s člověkem bylo zacházeno jako s objektem či předmětem.*“

[52.] Jak bylo výše vysvětleno, podstatou pracovního poměru je i ve veřejné sféře výkon práce za odměnu (plat). Podstatným prvkem tohoto vztahu není povinnost strpět

šíření informací o konkrétním obsahu tohoto vztahu. Závěr Nejvyššího správního soudu však staví zaměstnance ve veřejné sféře právě do role objektů. Vzhledem k personálnímu rozsahu informační povinnosti tak, jak ji vymezil Nejvyšší správní soud, je procesní postavení přiznané Nejvyšším správním soudem jednotlivým zaměstnancům, o nichž jsou informace žádány, zcela bezvýznamné, protože je zřejmé, že jejich nesouhlas s neposkytnutím informací nemá dle Nejvyššího správního soudu potenciál cokoliv na výsledku změnit.

[53.] Lze se proto důvodně domnívat, že test proporcionality je nutno provést v každém jednotlivém případě žádosti o informace a v každém jednotlivém případě je nutno zvážit argumenty ve prospěch nebo neprospěch poskytnutí požadovaných informací.

Test proporcionality

[54.] Další dílčí problém představuje samotný test proporcionality, který Nejvyšší správní soud provedl, aby aproboval postup zákonodárce z hlediska ústavní konformity právní úpravy. Je třeba říci, že jej provedl vlastně dvakrát. Jednak ve vztahu k samotné právní úpravě v abstraktní rovině, jednak v konkrétní podobě vůči jednotlivým skupinám zaměstnanců v závislosti na jejich pracovním zařazení. Na nekonzistentnost takového postupu bylo již poukázáno.

[55.] Podstata testu proporcionality spočívá v obecné rovině v posouzení toho, zda je z obou kolidujících práv, resp. z kolidujícího práva a určitého veřejného zájmu, **zachováno maximum možného**. Bohužel legislativní a judikatorní praxe v některých případech aplikuje test proporcionality s tím důsledkem, že z jednoho práva nezůstane zachováno vůbec nic, zatímco druhé je prosazeno (v konkrétním případě) v plném rozsahu. To je i případ práva na informace o platových poměrech zaměstnanců ve veřejné sféře. Nejvyšší správní soud to explicitně konstatuje v bodu 78. svého rozsudku: *„V první řadě je nutno poznamenat, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Bud' totiž informace o příjemci veřejných prostředků bude v zákonem stanoveném rozsahu poskytnuta a v tomto rozsahu, bude-li mít současně povahu informace o soukromí, bude soukromí příjemce veřejných prostředků dotčeno, anebo poskytnuta nebude, ale pak nebude v rozsahu neposkytnutí naplněno právo na informace.“* Tento citát je ve značném kontrastu se samotnou argumentací Nejvyššího správního soudu, který v závěru bodu 78. svého rozsudku odkazuje na náleží Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 353/04 z něž cituje: *„Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost, tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.“*

[56.] Chybným východiskem úvahy Nejvyššího správního soudu je předpoklad, že existuje ústavně zaručené právo na informace o platových poměrech jednotlivých osob ve veřejném sektoru. Tak tomu, jak bylo argumentováno výše, není. Na získání takových informací může existovat legitimní veřejný zájem, ovšem v případě

veřejného zájmu je nepochybně možné škálovat jednotlivé situace a posuzovat tak přiměřenost či nepřiměřenost zásahu do práva na ochranu soukromí.

[57.] Nejvyšší správní soud totiž ve své argumentaci ve skutečnosti pomíjí důvod či účel, pro který by měl existovat legitimní zájem na informacích o platových poměrech, ačkoliv tento účel mnohokrát zmiňuje. Tímto účelem je kontrola veřejnosti při nakládání s veřejnými prostředky. Účelem informační povinnosti tedy není naplnění práva na poskytnutí informací jako takových, nýbrž právě umožnění kontroly nad veřejnými prostředky (ochrana takového veřejného zájmu). Otázkou pak je, zda lze tento účel naplnit i jinak, než je úplné potlačení práva na ochranu soukromí, jak dovozuje Nejvyšší správní soud.

[58.] Sami stěžovatelé ve své ústavní stížnosti přesvědčivě argumentují, že to možné je, když rozebírají jednotlivá kritéria testu proporcionality a poukazují na nepřilíš přesvědčivé vývody Nejvyššího správního soudu. K této argumentaci je možno dodat následující.

[59.] Především se zdá, že Nejvyšší správní soud zcela bagatelizoval význam práva na ochranu soukromí. Podle něj je ztráta soukromí v oblasti platových informací jakousi nutnou daní za práci ve veřejném sektoru. Takové stanovisko lze označit vůči dotčeným osobám za velmi nešetrné. Nejvyšší správní soud vytváří zdání, že práce ve veřejném sektoru je prací vysoce finančně hodnocenou a existuje snad proto zájem utajovat platové poměry, aby nebyla vyvolávána závist (srov. bod 84. jeho rozsudku). Všeobecně známé informace o podfinancování školství, zdravotnictví a mnoha dalších odvětví takovému postoji za pravdu nedávají. Práce ve veřejném sektoru je mnohdy mnohem hůře finančně ohodnocená, než práce v sektoru soukromém, a přesto je dle Nejvyššího správního soudu legitimní zatížit ji ztrátou soukromí.

[60.] Taková bagatelizace práva na soukromí stěží může obstát ve srovnání s významem, který právu na soukromí přikládá judikatura Ústavního soudu. Významné jsou zejména závěry formulované Ústavním soudem v nedávném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/14, z nichž lze vybrat zejména následující obecné teze (nutno v této souvislosti podotknout, že v tomto nálezu hrálo podstatnou roli nikoliv právo na informace, nýbrž zejména svoboda vědeckého bádání, neboť se jednalo o přístup k archivním materiálům): *„Ústředním lidskoprávním nárokem na autonomii jednotlivce je požadavek respektu k svébytnému uspořádání života, jehož jednou z primárních funkcí je - vedle ochrany tradiční prostorové dimenze soukromí a nerušené tvorby sociálních vztahů - i záruka v podobě práva na ochranu osobních údajů... Jádrem této úpravy je právo jednotlivce rozhodnout podle vlastního uvážení, zda, popř. v jakém rozsahu, jakým způsobem a za jakých podmínek mají být skutečnosti a informace z jeho osobního soukromí zpřístupněny jiným subjektům.“* Jestliže je autonomie lidské bytosti skutečně stěžejní („ústřední“) hodnotou současného uspořádání společnosti, a je nutno věřit tomu, že tomu tak je, je obtížně pochopitelné, proč Nejvyšší správní soud tuto hodnotu popřel zcela.

[61.] Dále pak Ústavní soud pokračuje: *„Přístup k relevantním informacím je v demokratické společnosti obecným předpokladem realizace práva každého na aktivní účast ve veřejném životě na základě rovné participace ve smyslu čl. 1 Listiny... Piliřem demokratické společnosti je otevřená diskuze o výkonu veřejné moci a jeho dopadech na jednotlivce v minulosti, v současnosti i v budoucnosti. Ideál*

skutečné demokracie stojí na společnosti, kde každý na sebe samého pohlíží jako na součást celku.“ (vlastní zvýraznění) Lze si položit otázku, zda je skutečně aktivní účast na veřejném životě podmíněna požadavkem na přístup ke zcela konkrétním a adresným informacím přesně odhalujícím podstatnou část soukromí člověka, kterým je jeho příjem.

[62.] Podstatným prvkem citovaného nálezu je pak také důraz na ochranu před zneužitím získaných informací. Zákon o archivnictví, který byl předmětem přezkumu v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/14, zakotvil mj. oddělený režim pro samotné získání informací (nahlížení do archivů) na straně jedné a pro jejich zveřejnění na straně druhé ze strany badatelů – fyzických osob. Významným prvkem pro úvahy Ústavního soudu pak byla právě skutečnost, že zákon obsahoval záruky proti zneužití takto získaných informací. Zákon č. 106/1999 Sb. žádné záruky ohledně nezneužití získaných informací ze strany žadatele o ně nejenže nemá, ba naopak dokonce požaduje zveřejnění poskytnutých informací způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 5 odst. 3 JnfZ). Ochrana soukromí je tím zcela eliminována. To je však v rozporu s další tezí Ústavního soudu vyslovenou v citovaném nálezu (bod 73.): „*Čím citelnější zásah do osobní integrity dotčeného jednotlivce výkon práva jiné osoby na přístup k informacím působí, tím účinnějšími zárukami ústavněprávní ochrany proti zneužití získaných informací musí být dotčená osoba vybavena.*“ V neposlední řadě pak platí i požadavek restriktivního výkladu výjimek z práva na ochranu soukromí (bod 75. nálezu): „*Výjimky ze zákazu státních zásahů do práva na soukromý život, nezbytné v demokratické společnosti a v souladu se zákonem z titulu vypočtených hodnot veřejného zájmu nebo ochrany práv a svobod jiných, vykládá ESLP naopak restriktivně.*“ S ohledem na nejasné znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je zde proto další důvod, proč jej vykládat restriktivně v tom smyslu, že se na informace o platových poměrech nevztahuje.

[63.] Též rozsah kolidujících práv, resp. veřejných zájmů, je širší, než uvádí Nejvyšší správní soud. Jedním z nejdůležitějších lidských práv je **ochrana lidské důstojnosti**. V současné době je, jakkoliv to může z hlediska sociálního či filosofického možná být problematické, podstatným znakem lidské důstojnosti určitá úroveň materiálního zabezpečení, které si je schopen jednatel zajistit. Lze se domnívat, že právě z tohoto důvodu byly z informační povinnosti vyňaty některé druhy příjmů (§ 8b odst. 2 InfZ), informace o nichž zřejmě zákonodárce považoval za ohrožující lidskou důstojnost. V určitém ohledu to však může platit i o platech ve veřejné sféře. Lze považovat za notoriету, že v podstatné části veřejného sektoru se příjmy zaměstnanců považují za neúnosně nízké (např. školství). Jakkoliv se jedná o obecně známou informaci, získání zcela konkrétních informací o příjmech jednotlivých osob může být těmito osobami považováno za dehonestující, a tedy porušující lidskou důstojnost, nikoliv proto, že by tito zaměstnanci měli vysoké platy, nýbrž naopak proto, že mají přes nespornou společenskou prospěšnost své práce platy nízké! Tento aspekt zůstal zcela mimo pozornost Nejvyššího správního soudu.

[64.] Způsob provedení testu proporcionality ze strany Nejvyššího správního soudu také nelze aprobovat. Nejvyšší správní soud provádí tříprvkový test proporcionality, zatímco realizace jeho čtyřprvkové podoby (např. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/13 – bod 51.) by poskytla přesnější podklad pro posouzení věci.

[65.] V prvním kroku nutno posoudit, zda **omezení práva na soukromí** sleduje legitimní cíl. Nejvyšší správní soud dovozuje, že tomu tak je. Podle mého názoru však tato úvaha, jak bylo řečeno, vychází z nesprávného předpokladu. Byla by totiž správnou pouze za předpokladu, že by cílem právní úpravy bylo právě získání informací o soukromí jiné osoby spočívající v údajích o jejích příjmech z pracovního poměru. Nejvyšší správní soud však dovozuje, že účelem zákona je umožnit kontrolu nakládání s veřejnými prostředky ze strany veřejnosti. Je zřejmé, že tento cíl nijak s právem na soukromí nesouvisí.

[66.] V druhém kroku se zkoumá, zda je zvolený prostředek k dosažení cíle vhodný. Nejvyšší správní soud v bodu 81. konstatuje vhodnost tohoto prostředku. Taktó paušální závěr však učinit nelze. Lze to demonstrovat například na situaci, kdy povinný subjekt sdělí žadateli, že určitému zaměstnanci vyplatil odměnu v určité výši „za *iniciativní plnění pracovních úkolů*“. Bez detailnější znalosti práce dané osoby, bez posouzení jejího skutečného nasazení atd. si nemůže žadatel o informace vůbec učinit představu o tom, zda s veřejnými prostředky bylo nakládáno hospodárně. Stejně tak nevypovídající ovšem bude údaj například o výši pravidelně vyplácené mzdy za určité období. Z tohoto hlediska si také žadatel o informace neučiní žádnou představu o řádném hospodaření; pouze bude znát konkrétní příjem určité osoby. Má-li tedy § 8b InfZ sloužit ke „*kontrole hospodaření s veřejnými prostředky*“, pak samotné sdělení informace o výši příjmů zaměstnance nemůže k tomuto cíli vést. Vede pouze k tomu, že žadatel o informace získá takovou informaci, avšak žádný závěr z toho vyvodit ve vztahu k hospodárnosti při nakládání s veřejnými prostředky nemůže.

[67.] Stranou dále nelze nechat ani obsah sdělovaných informací, které předepisuje zákon o svobodném přístupu k informacím v § 8b odst. 3. Skutečně je kvůli kontrole nakládání s veřejnými prostředky potřeba znát rok narození a obec trvalého bydliště dotčeného zaměstnance? Mohou takové údaje nějak ovlivnit kontrolu hospodaření? Nepochybně nikoliv. Lze se důvodně domnívat, že z informací, které lze podle § 8b získat, si nelze vůbec učinit představu o tom, zda se s veřejnými prostředky nakládá hospodárně. **Prostředek tedy není vhodný k dosažení sledovaného cíle.**

[68.] Třetím kritériem je posouzení potřebnosti zvoleného prostředku a hledání šetrnějších alternativ. Lze odkázat na samotnou argumentaci Nejvyššího správního soudu, který poukazuje na to, že výše platů ve veřejném sektoru je regulována mnoha předpisy, které jsou obecně známé; z toho lze dovozovat možnost poskytovat anonymizované údaje, celkové údaje o platových poměrech u povinného subjektu apod.

[69.] Konečně čtvrtým kritériem je proporcionalita v užším smyslu, tedy hodnocení míry relevance dotčených hodnot a zájmů. Na význam práva na ochranu soukromí, resp. na nejvyšší stupeň důležitosti, který je mu připisován, již bylo poukázáno výše, stejně jako na bagatelizaci tohoto práva ze strany Nejvyššího správního soudu. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí: „*Zveřejnění informace o výši jeho platu (mzdy) totiž za běžných okolností neznamena pro toho, kdo je placen z veřejných prostředků, žádnou podstatnou újmu. Informaci o výši platu (mzdy) nebo jiného peněžního plnění zaměstnance placeného z veřejných prostředků především nelze považovat za informaci, která by jej v případě zveřejnění difamovala nebo jinak snižovala jeho*

lidskou důstojnost, neboť sama o sobě výše platu žádný negativní informační obsah nemá.“

[70.] Takové hodnocení lze označit za nemístný projev etatismu a sociálního inženýrství, resp. za uvedení tzv. teorie objektu (Günter Dürig) do praxe. Stát si přisvojuje právo rozhodovat o tom, co se může jednotlivce dotknout a co nikoliv, co lze a co nelze považovat za podstatu lidské důstojnosti. Za podstatu práva na ochranu soukromí je však nutno primárně považovat to, že to je právě jednatel, který sám ve vztahu ke své osobě určuje, co má zůstat soukromé a co se má stát veřejným. Právě z tohoto důvodu poskytuje právní řád nižší stupeň ochrany osobám, které se rozhodnou stát veřejně činnými a dobrovolně odhalují informace ze svého soukromí. Paušalizované hodnocení toho, jaké informace se mohou nebo nemohou jednotlivce dotýkat, je však nemístné a nerespektující lidskou důstojnost. Ústavní konformity lze v této souvislosti dosáhnout např. právě získáním souhlasu dotčené osoby s poskytnutím informací o platových poměrech; odepření tohoto souhlasu je však důkazem o tom, že takové údaje považuje jednatel za soukromé. Důvody mohou být různé – nemusí se jednat zdaleka pouze o obavu před závistí, jak jednostranně konstatuje Nejvyšší správní soud, ale například o konkurenceschopnost na trhu práce, možnost vyjednat si lepší podmínky při přestupu do soukromého sektoru, obavu z rozšíření informace o nedostatečném ocenění jeho práce atd.

V. Shrnutí

[71.] Shora rozvedenou argumentaci lze shrnout do několika tezí. Zaprvé, znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nedává nepochybnou odpověď na otázku, zda se vztahuje též na informace o platových poměrech zaměstnanců ve veřejné sféře a dále pak na otázku, zda dopadá paušálně a bez dalšího na všechny zaměstnance.

[73.] Zadruhé, nejedná se zde o střet práva na informace s právem na ochranu soukromí, nýbrž o střet veřejného zájmu na kontrole nakládání s veřejnými prostředky s právem na ochranu soukromí.

[74.] Zatřetí, při řešení tohoto střetu judikaturou Nejvyššího správního soudu bylo zcela potlačeno právo na ochranu soukromí na úkor zájmu na kontrole nakládání s veřejnými prostředky; nebyl tedy korektně aplikován princip proporcionality, protože z práva na ochranu soukromí ve složce týkající se příjmů nezůstalo zachováno vůbec nic.

[75.] Začtvrté, není podložený závěr, že test principem proporcionality provedl již zákonodárce a nelze jej tak provádět v jednotlivých případech. Sám Nejvyšší správní soud takový test provedl s tím důsledkem, že bez zjevné opory v zákoně vyloučil z jeho působnosti skupinu zaměstnanců vykonávajících podpůrné práce; pak ovšem není jasné, proč nelze tento test provést v každém jednotlivém případě.

[76.] Zapáté, samotný test proporcionality byl proveden nekorektně. Samotné právo na informace o platových poměrech nemůže vést k efektivní kontrole nakládání s veřejnými prostředky, jsou-li výsledkem tohoto práva individualizované informace o jednotlivých osobách. Stejného efektu lze dosáhnout jinými opatřeními méně invazivní povahy. V testu proporcionality nebyl právu na ochranu soukromí přiznán

žádný skutečný význam; toto právo bylo zcela negováno, ačkoliv mnoho osob, což dokládají právě soudní spory, považuje informace o svých příjmech ze zaměstnání za součást svého soukromí. V neposlední řadě se při poskytování informací o platech dostávají žadateli informace, které s kontrolou nakládání s veřejnými prostředky nemají nic společného (zejména údaj o roku narození a obci trvalého bydliště).

[77.] Samotná právní úprava v zákoně o svobodném přístupu k informacím neskýtá žádné záruky proti zneužití informací ze strany žadatele, nedává ani jednoznačné procesní postavení osobám, o nichž mají být informace poskytnuty. Naopak, zákon o svobodném přístupu k informacím soukromí jednotlivce ještě prolamuje tím, že bezvýjimečně vyžaduje zveřejnění poskytnutých informací způsobem umožňujícím dálkový přístup. Taková informace se pak stává skutečně informací veřejnou v pravém slova smyslu. »

VII.

Replika stěžovatelů k vyjádřením

62. K výše uvedeným vyjádřením (s výjimkou vyjádření prof. JUDr. Aleše Gerlocha, CSc., které jim nebylo zasláno) stěžovatelé v dopise ze dne 1. 8. 2016 uvedli, že repliku k jednotlivým stanoviskům již podávat nebudou, neboť své argumenty, s ohledem na závažnost dané problematiky a její dopady na zaměstnance veřejného sektoru, se snažili podrobným způsobem rozvést v samotné ústavní stížnosti.

VIII.

Posouzení podmínek řízení

63. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a konstatuje, že stěžovatelé evidentně nevyčerpali všechny procesní prostředky, které jim zákon k ochraně jejich práva poskytuje, konkrétně žalobu podle soudního řádu správního, případně i kasační stížnost.

64. Ústavní soud je však toho názoru, že ústavní stížnost svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatelů, a jelikož byla podána ve lhůtě jednoho roku ode dne, kdy ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti, došlo (26. 2. 2016), nebyla odmítnuta ve smyslu § 75 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu; jinak řečeno, ústavní stížnost byla shledána přípustnou.

65. Z judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále též jen „ESLP“) k čl. 35 odst. 1 Úmluvy plynou principy aplikovatelné i při posuzování podmínek řízení o ústavní stížnosti a vztahující se k otázce vyčerpání všech procesních prostředků k ochraně práva. V rozhodnutí ze dne 16. 10. 2007 o přijatelnosti stížnosti č. 40552/02 ve věci *Františka Vokurky proti České republice* (bod 45 a násl.) ESLP uvedl, že ustanovení článku 35 odst. 1 Úmluvy požadují vyčerpání pouze takových právních prostředků nápravy, které se týkají namítaného porušení Úmluvy, a zároveň jsou dostupné a přiměřené. Takové právní prostředky nápravy musejí nejen v teorii, ale též v praxi vykazovat dostatečný stupeň jistoty, jinak o nich nelze tvrdit, že jsou v požadované míře účinné a dostupné. Stejně tak se tato ustanovení musejí aplikovat s jistou mírou pružnosti a bez přílišných formalizmů. Pravidlo vyčerpání vnitrostátních právních prostředků nápravy krom toho nelze uplatňovat mechanicky a nemá ani absolutní charakter; při dohledu nad jeho dodržováním je třeba vzít v úvahu okolnosti daného případu. ESLP realisticky přihlíží nejen k právním prostředkům nápravy, upraveným v teoretické rovině v právním pořádku dotyčné smluvní strany, ale také k jeho právním a politickým souvislostem a k osobní situaci stěžovatelů.

66. Z výše uvedeného pohledu je zřejmé, že s ohledem na judikatorní praxi, sjednocenou rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 sp. zn. 8 As 55/2012 v systému správního soudnictví, by procesní prostředky ochrany, poskytované soudním řádem správním, v případě stěžovatelů neměly požadovanou účinnost, a proto Ústavní soud netrval na jejich vyčerpání.

IX.

Upuštění od ústního jednání

67. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, pročež od něj upustil dle ustanovení § 44 věty první zákona o Ústavním soudu.

X.

Právní rámec – relevantní ústavní a zákonná ustanovení

X./1 Listina základních práv a svobod

68. Článek 10 Listiny zní:

„Čl. 10

(1) Každý má právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno.

(2) Každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.

(3) Každý má právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě.“

Článek 17 Listiny zní:

„Čl. 17

(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.

(3) Cenzura je nepřípustná.

(4) Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

X./2 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

69. Článek 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zní:

„Čl. 8

Právo na respektování rodinného a soukromého života

1. Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.

2. Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“

70. Článek 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod zní:

„Čl. 10

Svoboda projevu

1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.

2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

X./3 Všeobecná deklaráce lidských práv

71. Článek 19 Všeobecné deklaráce lidských práv zní:

„Článek 19

Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“

X./4 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

72. Článek 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech zní:

„Čl. 19

1. Každý má právo zastávat svůj názor bez překážky.

2. Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmkoli jinými prostředky podle vlastní volby.

3. Užívání práv uvedených v odstavci 2 tohoto článku s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Může proto podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná:

a) k respektování práv nebo pověsti jiných;

b) k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.“

X./5 Charta základních práv a svobod Evropské Unie

73. Charta základních práv a svobod Evropské Unie obsahuje tato ustanovení:

„Článek 8 Ochrana osobních údajů

1. Každý má právo na ochranu osobních údajů, které se ho týkají.

2. Tyto údaje musí být zpracovány korektně, k přesně stanoveným účelům a na základě souhlasu dotčené osoby nebo na základě jiného oprávněného důvodu stanoveného zákonem. Každý má právo na přístup k údajům, které o něm byly shromážděny, a má právo na jejich opravu.“

„Článek 11 Svoboda projevu a informací

1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice.

2. Svoboda a pluralita sdělovacích prostředků musí být respektována.“

„Článek 42 Právo na přístup k dokumentům

Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se sídlem v členském státě má právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič.“

X./6 Další relevantní právní úprava Evropské unie

74. Další relevantní právní úpravu obsahují tyto dokumenty Evropské unie:

- Úmluva členských států Rady Evropy ze dne 28. 1. 1981 o ochraně osob se zřetelem na automatické zpracování osobních dat (uveřejněno pod č. 115/2001 Sb. m. s.).
- Směrnice Evropského Parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. 10. 1995, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (zrušena k 25. 5. 2018 – viz níže).
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 45/2001 ze dne 18. 12. 2000, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů orgány a institucemi Společenství a o volném pohybu těchto údajů.
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. 5. 2001, o veřejném přístupu k dokumentům Evropského Parlamentu, Rady a Komise.
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/6/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) – nabude účinnosti dne 25. 5. 2018 a k témuž datu zruší Směrnici 95/45/EC.

X./7 Relevantní zákonná ustanovení českého práva

75. Zákon o svobodném přístupu k informacím obsahuje tato ustanovení:

„§ 1

Tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje pravidla pro poskytování informací a dále upravuje podmínky práva svobodného přístupu k těmto informacím.

§ 8a

Informace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“

§ 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.“

76. Zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, obsahuje tato ustanovení:

„§ 1
Předmět úpravy

Tento zákon v souladu s právem Evropské unie, mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, a k naplnění práva každého na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromí upravuje práva a povinnosti při zpracování osobních údajů a stanoví podmínky, za nichž se uskutečňuje předání osobních údajů do jiných států.

„§ 10

Při zpracování osobních údajů správce a zpracovatel dbá, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbá na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů.“

XI.

Judikatura Soudního dvora Evropské unie (dále též jen „Soudní dvůr EU“) k ochraně dat a svobodě projevu

77. V rozsudku ze dne 9. 11. 2010 Soudní dvůr EU (velký senát), ve spojených věcech C-92/09 a C-93/09, *Volker und Marcus Schecke GbR and Hartmut Eifert v. Land Hessen*, uvedl, že právo na ochranu osobních dat není absolutním právem, ale musí být posuzováno ve vztahu k jeho funkci ve společnosti. Je nezbytné brát v úvahu, že instituce EU jsou před zveřejněním informace vztahující se k fyzické osobě zavázány zvažovat jak zájem na zaručení transparentnosti svých jednání, tak i práva zaručená články 7 a 8 Charty. Cílům transparentnosti nemůže být poskytnuta žádná automatická priorita před právem na ochranu osobních dat, byť jsou v sázce ekonomické zájmy.

78. V rozsudku ze dne 29. 6. 2010 Soudní dvůr EU (velký senát), ve věci C-28/08 *P, Commission v. the Bavarian Lager Co. Ltd*, týkající se žádosti společnosti o plný přístup k zápisům z jednání, konstatoval, že zveřejněním upravené verze zápisů z jednání, z nichž byla vyjmuta jména pěti účastníků, Komise neporušila ustanovení Nařízení č. 1049/2001, a dostatečně splnila svoji povinnost otevřenosti. Vyžadováním, aby – ve vztahu k pěti osobám, které nedaly svůj výslovný souhlas – Bavarian Lager prokázal nezbytnost poskytnutí těchto osobních dat, Komise postupovala v souladu a článkem 8(b) Nařízení č. 45/2001. Jelikož Bavarian Lager neposkytl žádné výslovné a legitimní ospravedlnění, ani žádný přesvědčující argument k prokázání nezbytnosti zveřejnění těchto osobních dat, Komise nebyla schopna zvážit různé zájmy dotčených stran. Nabyla ani schopna ověřit, zda existoval nějaký důvod předpokládat, že legitimní zájmy dotčených osob mohou být negativně dotčeny, jak vyžaduje článek 8(b) Nařízení č. 45/2001.

79. V rozsudku ze dne 20. 5. 2003, ve věci *Rakouské rádio a další* (C-465/00, C-138/01 a C-139/01) týkající se shromažďování a zveřejňování dat o příjmu zaměstnaných osob úřadů podřízených kontrole Účetního dvora (Rechnungshof), pokud příjem přesáhne určitou hranici, Soudní dvůr EU opakovaně uvedl, že ustanovení směrnice o ochraně dat, jelikož upravuje nakládání s osobními daty schopné porušit základní svobody, zejména právo na respektování soukromého života, musí být interpretována ve světle základních práv garantovaných

Úmluvou a Chartou. Účelem sběru a publikace těchto informací bylo vyvíjet tlak na veřejné orgány, aby udržovaly platy v rozumných mezích. Podle Soudního dvora EU zatímco samotná evidence zaměstnanců podle platů jejich zaměstnavatelem jako taková není zásahem do jejich soukromého života, poskytnutí těchto dat třetím stranám porušuje právo dotčených osob na soukromý život, ať je následné užití takto poskytnutých informací jakékoliv, a zakládá zásah ve smyslu článku 8 Úmluvy. Zásah vycházející z rakouské legislativy může být ospravedlněn podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy jen do té míry, pokud široké zveřejnění nejenom částek ročních příjmů zaměstnaných osob nad určitou hranici úřady podřízenými kontrole Účetního dvora, ale také jmen příjemců těchto příjmů, bylo jak nezbytné, tak i přiměřené k cíli udržet platy v rozumných mezích, což je otázka, jež by měla být posouzena národními soudy. Soudní dvůr EU zdůraznil, pokud jde o proporcionalitu zásahu a jeho závažnost, že dotčené osoby mohly utrpět škodu v důsledku negativních důsledků publicity spojené s jejich příjmem ze zaměstnání.

80. V rozsudku ze dne 6. listopadu 2003 ve věci *Lindqvist* (C-101/01, EUEU:C:2003:596) Soudní dvůr EU uvedl, že je věcí národních orgánů a soudů, odpovědných za provádění národní legislativy implementující příslušnou směrnici, zajistit spravedlivou rovnováhu mezi dotčenými právy a zájmy, včetně základních práv chráněných právním řádem EU.

81. V rozsudku ze dne 9. listopadu 2010 ve věci *Volker a Markus Schecke GbR* (C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662) Soudní dvůr EU uvedl, že závazek uložený nařízeními EU publikovat na webových stránkách data vztahující se k příjemcům pomoci z fondů EU pro zemědělský rozvoj a rozvoj venkova, včetně jejich jmen a výše obdržovaných příspěvků, představoval nezákonný zásah do základního práva na ochranu osobních dat. Z hlediska proporcionality zásahu do práv na ochranu soukromí Soudní dvůr uvedl, že instituce EU nedostatečně poměřovaly cíle veřejného zájmu na transparentnosti užití veřejných fondů s právy zaručenými fyzickým osobám články 7 a 8 Charty. Je nutné přihlížet k tomu, že omezení ochrany osobních dat musí být aplikováno jen do takové míry, která je striktně nezbytná, přičemž musí být zvažována taková opatření, která by ovlivnila tato základní práva fyzických osob méně nepříznivě, a přesto efektivně přispěla k cílům sledovaným danými pravidly EU. Soudní dvůr byl toho názoru, že dané nařízení EU limity slučitelnosti s principem proporcionality překročilo.

82. V rozsudku ze dne 6. října 2015 ve věci *Schrems* (C-362/14, EU:C:2015:650) velký senát Soudního dvora EU uvedl, že národní dozorové orgány musí zajistit spravedlivou rovnováhu mezi dodržováním základního práva na soukromí na straně jedné, a zájmy vyžadujícími volný pohyb osobních dat na straně druhé.

83. V rozsudku ze dne 21. prosince 2016 ve věci *Tele2Sverige* (C-203/15, EU:C:2016:970) Soudní dvůr EU k interpretaci nařízení EU, týkajícího se nakládání s osobními daty a ochrany soukromí v sektoru elektronických komunikací, a doplňujícího směrnici 95/46, uvedl, že význam práva na soukromí garantovaného v čl. 7 Charty, stejně jako práva na ochranu osobních dat garantovaného čl. 8 Charty, vyplývá z judikatury Soudního dvora a musí být brán v úvahu při výkladu čl. 15 odst. 1 Směrnice 2002/58.

XII.

Judikatura ESLP ke svobodě projevu dle čl. 10 a k ochraně dat dle čl. 8 Úmluvy

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 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 věci, 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 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.

95. Relevantní je rovněž rozsudek (odmítavý) velkého senátu ESLP ze dne 27. 6. 2017 ve věci *Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Finsku*, č. 931/13. Stěžovatelky od roku 1994 shromažďovaly data od Finského národního úřadu pro daně za účelem zveřejňování informací o zdanitelných příjmech a majetku fyzických osob. Rozhodnutím finských orgánů, tj. ombudsmana pro ochranu dat a Úřadu pro ochranu dat, bylo takové nakládání s daty zakázáno, a věc byla rozhodována správními soudy poté, co v dané věci rozhodl Soudní dvůr EU o předběžné otázce. Stěžovatelky tvrdily porušení práva na svobodu projevu dle čl. 10 odst. 1 Úmluvy.

96. Podstatou projednávané věci bylo dle názoru ESLP posouzení, zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi právem na přístup k daňovým datům a právem na soukromí, resp. mezi svobodou projevu dle čl. 10 Úmluvy a právem na respektování soukromého života dle čl. 8 Úmluvy. S přihlédnutím k potřebě chránit základní hodnoty Úmluvy a máje za to, že práva podle článků 10 a 8 Úmluvy zasluhují stejnou vážnost, ESLP připomněl, že rovnováha, která musí být dodržena národními orgány mezi těmito dvěma právy, musí vyžadovat zachování podstaty obou (122, 123).

97. ESLP konstatoval, že veřejná dostupnost informace ještě neznamená, že pozbývá ochrany poskytované článkem 8 Úmluvy (134). Ochrana osobních dat má základní význam pro užívání práva na respektování soukromého a rodinného života garantovaného v čl. 8 Úmluvy. Národní právo musí poskytovat odpovídající záruky k zabránění jakéhokoliv užití osobních dat, jež může být neslučitelné s garancemi citovaného článku. Článek 8 Úmluvy poskytuje právo na ochranu informačního sebeurčení, umožňujícího jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí z hlediska dat, která byť neutrální, jsou shromažďována, zpracovávána a šířena v takové formě nebo takovým způsobem, který může být důvodem pro aplikaci čl. 8. Úmluvy (137).

98. Data shromážděná, zpracovaná a šířená stěžovatelkami, poskytující detaily o zdanitelných výdělcích a nezdanitelných příjmech, stejně jako o zdanitelných majetcích, se zřetelně týkala soukromého života těchto jednotlivců, bez ohledu na fakt, že podle finského práva tato data mohou být posuzována veřejností (138).

99. Ústřední otázkou v daném případě bylo, zda zásah do práv stěžovatelek na svobodu projevu byl „nezbytný v demokratické společnosti“ a zda (v kladném případě) domácí soudy dodržely spravedlivou rovnováhu mezi tímto právem a právem na respektování soukromého života (160).

100. V odst. 162 a násl. ESLP zmínil obecné principy vztahující se k míře uvážení a vyvažování práv a konstatoval, že výběr prostředků majících za cíl zajistit soulad s článkem 8 Úmluvy je v principu věcí spadající do uvážení přiznaného smluvním státům, neboť články 8 a 9 Úmluvy přiznávají členským státům určitou míru uvážení, zda a do jaké míry byl zásah do svobody chráněné těmito články nezbytný (162).

101. ESLP poukázal na svoji ustálenou judikaturu, dle níž test „nezbytnosti v demokratické společnosti“ vyžaduje posouzení otázky, zda zásah, proti němuž stížnost směřuje, odpovídal naléhavé společenské potřebě, zda byl proporcionální ke sledovanému legitimnímu cíli a zda důvody dané národními orgány k jeho ospravedlnění jsou významné a dostatečné. Prostor pro uvážení ponechaný národním orgánům pro posouzení, zda taková potřeba existuje a jaká opatření by měla být přijata k jejímu dosažení, nicméně není neomezený, ale jde ruku v ruce s evropským dozorem ESLP, jehož úlohou je v konečné instanci rozhodnout, zda omezení je slučitelné se svobodou projevu chráněnou článkem 10 Úmluvy. Při výkonu své funkce dohledu úlohou ESLP není nahrazovat národní soudy, ale spíše posoudit ve světle případu jako celku, zda jimi v rámci svého uvážení přijatá rozhodnutí jsou slučitelná s danými ustanoveními Úmluvy. Pokud posouzení rovnováhy bylo učiněno národními orgány v souladu s kritérii stanovenými v judikatuře ESLP, musí existovat závažné a silné důvody k odlišnému názoru ESLP od názoru národních soudů (164).

XIII.

Judikatura Nejvyššího správního soudu

102. Ve věci je relevantní rozsudek NSS ze dne ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012–62. Jádrem sporu vedoucího k výše uvedenému rozsudku byla právní otázka, zda a případně za jakých podmínek, lze při postupu podle zákona o svobodném přístupu k informacím, odmítnout poskytnutí informace o výši peněžitých plnění poskytovaných zaměstnanci zaměstnavatelem, v souvislosti s pracovněprávním vztahem, zejména informace o výši platu zaměstnance či odměn poskytovaných za výkon práce. Sporné bylo, zda uvedenou informaci je povinný subjekt povinen poskytnout vždy, anebo zda v některých případech, a případně v jakých, musí či může její poskytnutí odmítnout pro neproporcionalitu takového zásahu do soukromí zaměstnance.

103. Skutkové okolnosti, na nichž je rozsudek NSS založen, jsou tyto: Dne 17. 8. 2011 rozhodnutím č. j. OÚ-517/2011 Obecní úřad Lhota u Vsetína odmítl žádost J. T. ze dne 1. 7. 2011 o sdělení výše odměn ředitele základní školy a mateřské školy Lhota u Vsetína za první pololetí roku 2011.

104. Dne 15. 9. 2011 rozhodnutím č. j. KUZL/64992/2011, sp. zn. KUSP/64992/2011/PŽÚ/Du Krajský úřad Zlínského kraje (dále též jen „žalovaný“) odvolání žadatele zamítl a rozhodnutí obecního úřadu ze dne 17. 8. 2011 č. j. OÚ-517/2011 potvrdil. Správní orgány obou stupňů žádost odmítly s odkazem na ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný ve svém rozhodnutí též posoudil vzájemnou kolizi dvou základních práv a svobod, tj. práva žadatele na poskytnutí informací na straně jedné a práva konkrétní fyzické osoby na ochranu jejího soukromí, a upřednostnil právo na ochranu osobních údajů garantované zákonem č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů.

105. Dne 21. 3. 2012 rozsudkem č. j. 31 A 59/2011-36 Krajský soud v Brně (dále jen „správní soud“) rozhodnutí žalovaného ze dne 15. 9. 2011 č. j. KUZL/64992/2011, sp. zn. KUSP/64992/2011/PŽÚ/Du zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

106. Žalovaný napadl rozsudek správního soudu kasační stížností.

107. Osmý senát Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že je věc třeba předložit rozšířenému senátu k posouzení, zda povinný subjekt při rozhodování o poskytnutí základních osobních údajů o osobě, které poskytl veřejné prostředky (podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím), je povinen provést test proporcionality, kterým posoudí střet práva na informace a práva na ochranu osobních údajů.

108. Osmý senát poukázal na čl. 17 odst. 5, čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny a vyjádřil názor, že v případě kolize jednotlivých ústavně garantovaných práv je namíste přistoupit k aplikaci testu proporcionality spočívajícímu v testu vhodnosti, potřebnosti a poměřování; odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 4/94 (N 46/2 SbNU 57; 214/1994 Sb.).

109. Dne 22. 10. 2014 rozsudkem č. j. 8 As 55/2012–62 rozšířený senát Nejvyššího správního soudu (dále též jen „kasační soud“) v řízení o kasační stížnosti žalovaného, kterou shledal zčásti důvodnou, rozsudek správního soudu ze dne 21. 3. 2012 č. j. 31 A 59/2011-36 zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Podle kasačního soudu správní soud pochybil, pokud toliko zrušil napadené rozhodnutí, když má také pravomoc nařídit povinnému subjektu poskytnutí informace, a při postupu podle ustanovení § 16 odst. 4, věty druhé zákona o svobodném přístupu k informacím má nejen postavení orgánu kasačního, nýbrž i postavení orgánu nalézajícího hmotné právo. Nejsou-li dostatečné důvody pro odmítnutí žádosti, je správní soud povinen povinnému subjektu nařídit požadované informace poskytnout. Správní soud však na svoji nalézací pravomoc rezignoval a svůj postup nevysvětlil, čímž zatížil řízení před soudem vadou, která měla vliv na zákonnost jeho rozsudku.

110. Relevantní části rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012–62 znějí následovně:

«III. 2. Právní názor rozšířeného senátu

[41] V projednávané věci jde o střet dvou základních práv podle Listiny, a sice práva na informace podle čl. 17 Listiny a práva na ochranu lidské důstojnosti, soukromí podle čl. 10 Listiny.

[52] Ve shodě s tím, k čemu dospěl rozšířený senát již v rozsudku ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008-155, č. 2109/2010 Sb. NSS, lze tedy shrnout, že samotné znění a systematika

zákonu nedává možnost, aby v případě poskytnutí informací o příjemcích veřejných prostředků bylo v každém jednotlivém případě poměřováno, zda a v jaké míře má převážit zájem na poskytnutí informace, anebo zájem na ochraně soukromí toho, o němž je informace poskytována. Úvahu o konkurujících si zájmech a střetu základních práv zde vyřešil již samotný zákonodárce tím, že paušálně upřednostnil právo na informace o příjemcích veřejných prostředků, ovšem s tím, že zájem na ochraně soukromí těch, o nichž je informace poskytována, zohlednil vyloučením některých okruhů informací z režimu poskytování a stanovením omezeného věcného rozsahu poskytnutých informací v případech, kdy informace poskytnuty být mají.

III. 2. 1. 3. Objektivní smysl a účel § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím

[65] Již z toho, co bylo uvedeno doposud v úvahách věnovaných znění, systematické a historii vzniku § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, lze v mnoha ohledech dovodit, jaký je jeho objektivní smysl a účel. Je jím v první řadě kontrola veřejné moci prostřednictvím možnosti získat informace o nejrůznějších okolnostech jejího fungování v oblasti hospodaření s veřejnými prostředky.

[68] V první řadě se za pomoci tohoto institutu na kontrole veřejné moci může podílet každý, a to přesně v té míře, v jaké se rozhodne být aktivní. Nikdo není vyloučen, každý má možnost se ptát a dozvědět se. To již samo o sobě posiluje vztah veřejné moci a občana, brání rozdělení na „my“ a „oni“ a posiluje vědomí veřejnosti, že veřejná moc není účelem o sobě či prostředkem mocných k udržení jejich výsad, odcizeným od občanské společnosti, nýbrž nástrojem občanů, tvořících politickou obec, k prosazování obecných, společně sdílených zájmů a cílů.

[72] Pro projednávanou věc mají výše uvedené obecné úvahy ten význam, že vytvářejí rámec obecných interpretačních pravidel zákona o svobodném přístupu k informacím a v rámci něho i pravidel pro interpretaci § 8b tohoto zákona. Lze-li kontrolu nakládání veřejnými prostředky prostřednictvím dotazů jednotlivců považovat za vhodný a účinný nástroj kontroly veřejné moci ze strany veřejnosti, posilující legitimitu politického systému, pak je nutno příslušná ustanovení uvedeného zákona vykládat tak, aby jimi byla tato kontrola v potřebné míře umožněna. To znamená, že ustanovení, kterými jsou definovány meze práva na informace, je třeba v pochybnostech vykládat tak, aby kontrolu umožňovala, a nikoli jí bránila. Naopak, odepřít právo obdržet informaci o příjemci veřejných prostředků lze jen v případě, že z příslušných ustanovení zákona je zřejmé, že informace být poskytnuta nemá. Uvedený výklad ostatně poskytuje i patřičnou míru právní jistoty adresátům práva, ať již povinným subjektům nebo žadatelům, neboť jim předem přinejmenším napovídá, jak mají být příslušná ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím vykládána.

[74] Teleologickým výkladem proto nelze dovodit, že by se § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím neměl na poskytování informací o příjemcích veřejných prostředků vztahovat, obecně vzato je naopak namístě závěr právě opačný, opřený především o silný veřejný zájem na účinné veřejné kontrole nakládání prostředky ve veřejné sféře, již v soudobých podmínkách České republiky prakticky nelze docílit jinak než využitím institutu veřejného přístupu k informacím. Obecně vzato tedy platí, že informace uvedeného druhu se poskytují. Pouze výjimečně se jejich poskytnutí může odepřít, pokud, jak bude dále vyloženo, pro to existují specifické závažné důvody, které v konkrétním případě převáží nad zájmem na transparentnosti hospodaření veřejné sféry.

III. 2. 2. Ústavní konformita

[75] Je nepochybné, že zakotvení práva na informace o příjemcích veřejných prostředků znamená určitý nikoli nevýznamný zásah do soukromí těchto příjemců. Je tomu tak proto, že příjemci dostávají veřejné prostředky na základě určitého právního titulu, vypovídajícího ve významné míře o jejich vztahu s tím, kdo prostředky poskytuje, a poskytujícímu informaci o důvodech poskytování a nepřímo často i o významu (zejména ekonomickém), který pro příjemce poskytované prostředky mají. Takové informace nepochybně mají v podstatné míře povahu údajů o osobě příjemce chráněných čl. 10 Listiny či čl. 8 Úmluvy.

[78] V první řadě je nutno poznamenat, že kolize mezi právem na informace a právem na ochranu soukromí není v případě příjemců veřejných prostředků v podstatné míře řešitelná jinak než upřednostněním jednoho z uvedených základních práv v určité míře. Buď totiž informace o příjemci veřejných prostředků bude v zákonem stanoveném rozsahu poskytnuta a v tomto rozsahu, bude-li mít současně povahu informace o soukromí, bude soukromí příjemce veřejných prostředků dotčeno, anebo poskytnuta nebude, ale pak nebude v rozsahu neposkytnutí naplněno právo na informace. Proto je nezbytné kolizi řešit přiměřeným upřednostněním jednoho z práv. V takovém případě je třeba pečlivě vyhodnotit, které z práv má být upřednostněno, a výsledek takového posouzení musí být určující pro následný výklad předpisů „jednoduchého“ práva a jejich aplikaci na konkrétní okolnosti řešeného případu. Toto ostatně právě pro případ střetu mezi právy dle čl. 10 a 17 Listiny vyslovil Ústavní soud v nálezu ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 154/97: „Z výše uvedených závěrů vyplývá, že při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv.“ Tuto myšlenku Ústavní soud zopakoval a upřesnil v nálezu ze dne 16. 6. 2005, sp. zn. I. ÚS 353/04: „Při střetu dvou základních práv, tak jako je tomu v daném případě, musí obecné soudy nejprve rozpoznat, která základní práva jednotlivých účastníků sporu jsou ve hře, a poté, s přihlédnutím ke všem rozhodným okolnostem daného případu, musí soudy rozhodnout tak, aby, je-li to možné, zůstalo zachováno z obou základních práv co nejvíce, a není-li to možné, pak dát přednost tomu základnímu právu, v jehož prospěch svědčí obecná idea spravedlnosti, resp. obecný princip.“

[80] Není patrné, že by obsah § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jak byl výše vyložen, trpěl takovýmito ústavními deficity, pokud bude jeho doslovný výklad korigován na základě principu proporcionality tak, že výjimečně, pokud veřejný zájem na transparentní hospodaření veřejné sféry je zcela marginální ve srovnání se zájmem osoby potenciálně dotčené poskytnutím informace, musí právo žadatele na poskytnutí informace ustoupit kolidujícímu právu na ochranu soukromí této osoby.

[86] Z výše uvedeného výkladu je patrné, že § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud bude v určitých výjimečných případech jeho uplatnění korigováno za použití principu proporcionality, není v rozporu s ústavním pořádkem.

[91] Pokud by se v jednotlivých případech ukázalo, že žádosti o informace o platech poskytovaných z veřejných prostředků, jimž by jinak bylo důvodu vyhovět, mají za cíl poškodit

legitimní zájmy těch, o jejichž platech má být informováno (např. je šikanovat, vydírat, vyprovokovat vůči nim nenávisť apod.), lze právo na informace za striktně vymezených podmínek odepřít na základě principu zákazu zneužití práva. Rozšířený senát zde odkazuje na své usnesení ze dne 27. 5. 2010, č. j. 1 As 70/2008-74, č. 2099/2010 Sb. NSS, v němž uvedl, že „zákaz zneužití práva je pravidlo českého vnitrostátního práva, včetně práva veřejného, které vyplývá z povahy České republiky jako materiálního právního státu založeného na určitých vůdčích hodnotách, k nimž vedle úcty ke svobodě jednotlivce a ochraně lidské důstojnosti patří mimo jiné i úcta k harmonickému sociálnímu řádu tvořenému právem a odepření ochrany jednání, které práva vědomě a záměrně využívá v rozporu s jeho smyslem a účelem. Nejvyšší správní soud podotýká, že zákaz zneužití práva je v jistém smyslu ultima ratio, a proto musí být uplatňován nanejvýš restriktivně a za pečlivého poměření s jinými obdobně důležitými principy vlastního právního řádu, zejména principem právní jistoty, s nímž se - zcela logicky - nejvíce střetává.“

III. 3. Shrnutí

[111] *Z výše uvedeného výkladu tedy plynou následující obecné závěry:*

[112] *Informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují.*

[113] *Povinný subjekt neposkytne informace o platu zaměstnance poskytovaném z veřejných prostředků jen výjimečně, pokud se tato osoba na podstatě vlastní činnosti povinného subjektu podílí jen nepřímou a nevýznamným způsobem a zároveň nevyvstávají konkrétní pochybnosti o tom, zda v souvislosti s odměňováním této osoby jsou veřejné prostředky vynakládány hospodárně.*

[114] *Osoba, o jejímž platu se má informace poskytnout, může mít v řízení před soudem postavení osoby zúčastněné na řízení podle § 34 s. ř. s.»*

XIV.

Relevantní judikatura Ústavního soudu

111. V nálezu ze dne 9. 2. 1998 sp. zn. IV. ÚS 154/97 (N 17/10 SbNU 113), Ústavní soud uvedl, „... že při střetu základního politického práva na informace a jejich šíření s právem na ochranu osobnosti a soukromého života, tedy základních práv, která stojí na stejné úrovni, bude vždy věcí nezávislých soudů, aby s přihlédnutím k okolnostem každého jednotlivého případu pečlivě zvážily, zda jednomu právu nebyla nedůvodně dána přednost před právem druhým. Tak to ostatně stanoví i čl. 4 odst. 4 Listiny, když ukládá orgánům aplikujícím právo, aby při této aplikaci šetřily podstatu a smysl základních práv...“

XV.

Posouzení Ústavním soudem

XV./1 Posouzení ústavně konformní vyložitelnosti ustanovení 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. k návrhu na jeho zrušení.

112. Posouzení ústavnosti ustanovení zákona nebo jiného právního předpisu aplikovaného ve věci, která je předmětem ústavní stížnosti, je standardním krokem v rozhodování o její opodstatněnosti.

113. Stěžovatelé navrhli zrušit ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím pro rozpor s jimi výše uvedenými články Listiny, a tudíž jsou zřejmě toho názoru, že toto ustanovení není ústavně konformně vyložitelné a aplikovatelné.

114. Znění ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím je uvedeno již shora v bodě 75 odůvodnění tohoto nálezu.

115. Ústavní soud připomíná, že v situaci dvojího (či vícero) možného výkladu aplikovaného ustanovení právního předpisu preferuje požadavek ústavně konformního výkladu před jeho zrušením.

116. Ústavní soud v projednávaném případě neshledává problém ve výkladu pojmů, obsažených v ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, jako např. „*veřejné prostředky*“ či „*příjemce veřejných prostředků*.“ Dané ustanovení je natolik obecné, že nevylučuje, aby za veřejné prostředky byly považovány i finanční prostředky určené na výplatu odměn za práci zaměstnanců povinných subjektů.

117. Těžiště problému spočívá v posouzení, zda při poskytování informací podle ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím musejí povinné osoby brát ohledy na skutečnost, že některé z jimi poskytovaných informací jsou soukromé a tudíž chráněny relevantními články Listiny a Úmluvy, a zda proto povinné osoby musejí přihlídnout i k ústavně chráněnému základnímu právu dotčených zaměstnanců na ochranu soukromí.

118. Z výše již uvedené judikatury a právní úpravy je nepochybné, že při jakémkoliv zveřejňování osobních dat je vždy třeba zvažovat i právo na ochranu soukromí dotčených osob. Takovému postupu znění § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím nikterak nebrání.

119. Ústavní soud je tudíž toho názoru, že ustanovení § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím je ústavně konformně vyložitelné a aplikovatelné tak, aby zajistilo spravedlivou rovnováhu mezi dodržováním základního práva na svobodu projevu, v jeho rámci pak práva na informace ve veřejném zájmu, na straně jedné, a dodržováním práva na soukromí na straně druhé.

120. Z uvedených důvodů byl návrh stěžovatelů na zrušení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím odmítnut jako zjevně neopodstatněný.

XV/2 Posouzení ústavní stížnosti samotné

121. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnosti je třeba zcela vyhovět z následujících důvodů.

122. Ústavní soud je toho názoru, že ústavní stížnost nutno posoudit (aniž by odhlédl od ostatních stěžovatelů citovaných článků Listiny) zejména z hlediska článku 10 Listiny, zaručujícího právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a před shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů a z hlediska

článku 8 Úmluvy, zaručujícího právo na respektování soukromého života. Dále musí být přihlédnuto k článku 17 Listiny, zaručujícího svobodu projevu a právo na informace, a k článku 10 Úmluvy, zaručujícího svobodu projevu (a v jejím rámci též právo na informace ve veřejném zájmu).

123. Z výše uvedené judikatury ESLP, Soudního dvora EU a Ústavního soudu lze formulovat některé následující obecné principy vztahující se k daným ústavně zaručeným právům a svobodám.

124. Článek 10 Úmluvy zaručuje právo na svobodu projevu a v jeho rámci právo na přístup k informacím ve veřejném zájmu. Toto právo není absolutní, ale je omezené resp. podmíněné nezbytností těchto informací pro výkon svobody projevu, zahrnující právo přijímat a rozšiřovat informace.

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 posílá dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídačského psa“;
- d) informace existuje a je dostupná.

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

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, zaručujících 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 informaci, 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.

131. Jak bylo uvedeno již výše, výsledek by se v zásadě neměl lišit podle toho, zda věc byla posuzována podle čl. 8 Úmluvy resp. čl. 10 Listiny na straně jedné, nebo podle čl. 10 Úmluvy resp. čl. 17 Listiny, na straně druhé. Všechna tato práva zasluhují stejnou ochranu.

132. Ze shromážděných podkladů je v nyní posuzované věci zřejmé, že zaměstnavatel (zřejmě pod tlakem rozsudku Nejvyššího správního soudu sp. zn. 8 As 55/2012), jako povinná osoba ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, osobní údaje stěžovatelů žadateli poskytl, aniž by se jakkoliv vyrovnal se skutečností, že takové poskytnutí informací je zásahem do ústavně chráněného práva na ochranu soukromého života svých zaměstnanců.

133. V žádosti žadatele ze dne 1. 6. 2015 o poskytnutí informací (viz bod 6 odůvodnění tohoto nálezu) není jakákoliv zmínka o účelu, k jakému mají být požadované osobní údaje užity ve veřejném zájmu, a v čem tento veřejný zájem má spočívat. Nebylo proto možné ani posoudit, zda sledovaného účelu nebylo možné dosáhnout i jinak, tj. při šetření ústavně chráněných základních práv dotčených osob (stěžovatelů).

134. Ústavní soud nesouhlasí se závěrem Nejvyššího správního soudu vysloveným v jeho rozsudku sp. zn. 8 As 55/2012, že test proporcionality není třeba provádět při posuzování jednotlivých konkrétních případů, protože takový text prý provedl již zákonodárce při formulaci ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím.

135. Žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod, zaručenou ústavním pořádkem. V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv. V posuzované věci spočívalo pochybení statutárního města Zlín v tom, že při rozhodování o žádosti žadatele neprovedlo nezbytný test proporcionality.

136. Ústavní soud konstatuje, že poskytování informací o odměnách za práci není obecně protiústavní, nicméně případný zásah do základních práv dotčených osob je nutno posuzovat podle okolností každého jednotlivého případu.

137. Z vyložených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 zákona o Ústavním soudu a konstatuje, že v posuzovaném případě statutární město Zlín porušilo poskytnutím osobních informací o platech a odměnách stěžovatelů jejich právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů a právo na respektování soukromého života; tato základní práva jsou zaručena článkem 10 odst. 2, odst. 3 Listiny a článkem 8 odst. 1 Úmluvy.

138. Statutárnímu městu Zlín se podle § 82 odst. 3 písm. b) zákona o Ústavním soudu zakazuje, aby pokračovalo v poskytování osobních údajů o platech a odměnách stěžovatelů.

139. S ústavní stížností spojený návrh na zrušení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím Ústavní soud odmítl jako zjevně neopodstatněný podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu.

140. Závěrem Ústavní soud konstatuje: Tento nálezn nemá retroaktivní účinek. Nezakládá žádný titul pro uplatňování jakýchkoli nároků osob, jejichž osobní údaje byly povinnou osobou poskytnuty žadatelům o informaci v souladu s tehdejší judikatorní praxí před účinností tohoto nálezu.

P o u ě n í: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 17. října 2017

Vladimír Sládeček
předseda senátu Ústavního soudu