

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Jana Musila (soudce zpravodaje) a soudců Jana Filipa a Jaromíra Jirsy ve věci ústavní stížnosti stěžovatele **P. M. Dis.**, zastoupeného JUDr. Ing. Tomášem Matouškem, advokátem se sídlem v Hradci Králové, Dukelská 15, proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016 č. j. 4 As 216/2015-45, spojené s návrhem na zrušení ustanovení § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, za účasti **Nejvyššího správního soudu**, jako účastníka řízení a za účasti 1. **Krajského soudu v Hradci Králové**, 2. **JUDr. V. M.**, a 3. **Statutárního města Hradec Králové**, se sídlem v Hradci Králové, Československé armády 408, jako vedlejších účastníků řízení, **t a k t o:**

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2016 č. j. 4 As 216/2015-45 a rozsudkem Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 24. 8. 2015 č. j. 30 A 65/2014-83 bylo porušeno základní právo stěžovatele na ochranu před neoprávněným zásahem do soukromého života zaručené článkem 10 Listiny základních práv a svobod a článkem 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

II. Rozsudky Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové uvedené ve výroku I tohoto nálezu se ruší.

III. Návrh na zrušení ustanovení § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, se odmítá.

Odůvodnění

I.
Návrh

1. V ústavní stížnosti ze dne 13. 4. 2016 P. M. Dis. (dále jen „stěžovatel“) navrhl, aby Ústavní soud nálezem konstatoval, že v záhlaví uvedeném rozhodnutím Nejvyššího správního soudu vydaným v řízení o žalobě proti rozhodnutí orgánu veřejné správy bylo porušeno základní právo na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1, a na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo zneužíváním údajů o své osobě dle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), a toto rozhodnutí zrušil.

2. Spolu s ústavní stížností stěžovatel navrhl zrušit ustanovení § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

II. Skutkové okolnosti

Z ústavní stížnosti a vyžádaného spisu Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 30 A 65/2014, vyplývají následující skutečnosti.

3. Podáním ze dne 2. 5. 2014 JUDr. V. M., advokát (dále jen „žadatel“, případně „žalobce“), požádal dle zákona o svobodném přístupu k informacím Základní uměleckou školu v Hradci Králové, Habrmanova 130 (dále jen „povinný subjekt“) o poskytnutí informací o výši platů každého z pedagogů této školy, mezi nimi i stěžovatele, vyplacených jim v roce 2013.

4. Dne 6. 6. 2014 rozhodnutím č. j. 079/2014/ZUS povinný subjekt žádosti částečně vyhověl, a žadateli sdělil výši platu v roce 2013 u tří pedagogů, kteří se sdělením tohoto údaje žalobci souhlasili (výrok I). Výrokem II povinný subjekt žádost o poskytnutí informace odmítl s tím, že informace o platu je osobním údajem spadajícím do soukromí zaměstnanců.

5. Dne 2. 7. 2014 rozhodnutím sp. zn. SZ MMHK/114738/2014 KT1/Pla, č. j. MMHK/123452/2014 KT1/Pla, Statutární město Hradec Králové, Magistrát města Hradec Králové (dále jen „odvolací orgán“) rozhodnutí povinného subjektu ze dne 6. 6. 2014 č. j. 079/2014/ZUS změnil jen formálně, a žadateli sdělil výše platu pouze u tří pedagogů, ve vztahu ke zbývajícím pedagogům jeho žádost odmítl.

6. Dne 24. 8. 2015 rozsudkem č. j. 30 A 65/2014-83 Krajský soud v Hradci Králové (dále jen „správní soud“) rozhodnutí odvolacího orgánu ze dne 2. 7. 2014, sp. zn. SZ MMHK/114738/2014 KT1/Pla, č. j. MMHK/123452/2014 KT1/Pla, a výrok II rozhodnutí povinného subjektu ze dne 2. 7. 2014, sp. zn. SZ MMHK/114738/2014 KT1/Pla, č. j. MMHK/123452/2014 KT1/Pla, zrušil (výrok I) a povinný subjekt zavázal poskytnout žalobci ve stanovené lhůtě informace o výši platů každého z jeho pedagogů poskytnutých v roce 2013 (výrok II). Stěžovatel měl v řízení o správní žalobě postavení osoby zúčastněné na řízení dle § 34 s. ř. s.

7. Podle správního soudu podstata daného sporu spočívala v zodpovězení otázky, zda se – s ohledem na střet práva na informace s právem na ochranu soukromí – informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím poskytuje v zásadě „bez dalšího“ (neboť test proporcionality ohledně přednosti některého ze shora uvedených práv provedl již v obecné rovině zákonodárce a vyřešil jej v případě příjemců veřejných prostředků zásadně ve prospěch práva na informace), či zda naopak poskytnutí uvedených informací musí předcházet test proporcionality, provedený subjektem povinným k poskytnutí takové informace ve vztahu k příjemci veřejných prostředků. Správní soud konstatoval, že v odpovědi na tuto otázku se v minulosti rozcházely i jednotlivé senáty Nejvyššího správního soudu, a proto byla věc předložena k posouzení jeho rozšířenému senátu. Ten o věci rozhodl rozsudkem ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012-62. Jeho závěry pak byly jednoznačné, tedy že informace o platech zaměstnanců placených z veřejných prostředků se podle § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím zásadně poskytují.

8. Dne 21. 1. 2016 rozsudkem č. j. 4 As 216/2015-45 Nejvyšší správní soud (dále též jen „kasační soud“) kasační stížnost stěžovatele (jako osoby zúčastněné na řízení) proti rozsudku správního soudu ze dne 24. 8. 2015 č. j. 30 A 65/2014-83 zamítl (výrok I).

9. Kasační soud v odůvodnění svého rozsudku konstatoval, že k otázce poskytování platů zaměstnanců veřejného sektoru se vyjádřil již ve výše zmiňovaném rozsudku svého rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012 – 62, jehož závěry na projednávanou věc přímo dopadají.

IV. Argumentace stěžovatele

10. Stěžovatel tvrdil, že napadeným rozsudkem kasačního soudu ze dne 21. 1. 2016 č. j. 4 As 216/2015-45 byla porušena základní práva dle čl. 36 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

11. Základní právo na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny bylo dle stěžovatele porušeno nesprávnou aplikací závěrů rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012 – 62 na věc stěžovatele kasačním soudem, která je dle jeho přesvědčení skutkově odlišná. Stěžovatel je toho názoru, že pro tuto skutkovou odlišnost měl senát kasačního soudu jeho věc předložit rozšířenému senátu k rozhodnutí, a nikoliv jenom převzít argumentaci citovaného rozsudku.

12. Základní právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě dle čl. 10 odst. 3 Listiny bylo porušeno (což stěžovatel tvrdil již v kasační stížnosti) nepřiměřeným upřednostněním základního práva vedlejšího účastníka na informace dle čl. 17 odst. 1 Listiny, neaplikací testu proporcionality při střetu obou základních práv.

13. Návrh na zrušení ustanovení § 8b odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím stěžovatel odůvodnil poukazem na citovaný rozsudek rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012 – 62, z něhož dle jeho názoru v podstatě vyplývá, že konformní výklad citovaného ustanovení není možný.

V. Vyjádření účastníka řízení a vedlejších účastníků řízení

14. Nejvyšší správní soud, jako účastník řízení, ve vyjádření ze dne 7. 12. 2017 k ústavní stížnosti uvedl, že i nadále setrvává na závěrech, které vysvětlil v odůvodnění napadeného rozsudku ze dne 21. 1. 2016 č. j. 4 As 216/2015-45, a navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost odmítl jako zjevně neopodstatněnou, případně aby ji zamítl. Pro případ, že by Ústavní soud shledal ústavní stížnost důvodnou, účastník řízení navrhl zrušit i rozsudek odvolacího soudu ze dne 24. 8. 2015 č. j. 30 A 65/2014-83, a věc tomuto soudu vrátit k dalšímu řízení.

15. Jelikož vyjádření účastníka řízení k ústavní stížnosti neobsahovalo nové a podstatné skutečnosti, nebylo zasláno stěžovateli k případné replice.

16. Vyjádření Krajského soudu v Hradci Králové k ústavní stížnosti nebylo za daných okolností pro nadbytečnost vyžadováno, neboť jeho stanovisko k otázce zveřejňování platů zaměstnanců je zřejmé z jeho rozhodnutí.

17. JUDr. V. M., jako vedlejší účastník řízení, ve vyjádření ze dne 12. 3. 2018 k ústavní stížnosti uvedl, že napadený rozsudek kasačního soudu ze dne 21. 1. 2016 č. j. 4 As 216/2015-

45 považuje za správný a s jeho odůvodněním se ztotožňuje, a že obsáhlé polemické vývody stěžovatele nemají oporu v zákoně. Závěrem navrhl, aby Ústavní soud ústavní stížnost zamítl.

18. Statutární město Hradec Králové, jako vedlejší účastník řízení, se k ústavní stížnosti nevyjádřilo.

VI.

Posouzení podmínek řízení

19. Ústavní soud posoudil splnění podmínek řízení a dospěl k závěru, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněným stěžovatelem, který byl osobou zúčastněnou na řízení, ve kterém bylo vydáno rozhodnutí napadené ústavní stížností a Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatel je právně zastoupen v souladu s požadavky § 29 až 31 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a vyčerpal zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva.

VII.

Upuštění od ústního jednání

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

XIII.

Posouzení Ústavním soudem

K návrhu na zrušení ustanovení 8a zákona o svobodném přístupu k informacím

21. K otázce ústavně konformní vyložitelnosti ustanovení 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, resp. k návrhu na jeho zrušení, se Ústavní soud již vyjádřil ve svém nálezu ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16, kde v bodu 119 uvedl, že ustanovení § 8b 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. Akcesorický návrh stěžovatele na zrušení citovaného ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím byl proto odmítnut jako zjevně neopodstatněný podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. a) a b) zákona o Ústavním soudu.

K tvrzení o porušení základního práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny

22. K porušení základního práva na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny mělo dle tvrzení stěžovatele dojít nesprávnou aplikací závěrů rozsudku rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012 – 62 na jeho (skutkově odlišnou) věc, a tím, že kasační soud do svého ústavní stížností napadeného rozsudku jen převzal nosné důvody rozsudku svého rozšířeného senátu ze dne 22. 10. 2014 č. j. 8 As 55/2012 – 62 a obsáhle je v odůvodnění citoval.

23. Ústavní soud připomíná, že již ve svém nálezu ze dne 27. 12. 2011 sp. zn. IV. ÚS 415/11 (N 220/63 SbNU 539, bod 23) uvedl, že „[s] požadavky spravedlivého procesu není rozporná

taková praxe odvolacího soudu, který si jednoduše osvojí důvody napadeného rozhodnutí nalézacího soudu zcela nebo zčásti a ve svém rozhodnutí pouze na ně odkazuje, to ovšem s podmínkou, že nadřízený soud skutečně přezkoumal napadené rozhodnutí na základě argumentů uvedených v opravném prostředku.“ (srov. též Bohumil Repík: Evropská úmluva o lidských právech a trestní právo, Orac 2002, str. 152). Obdobně Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku ze dne 19. 12. 1997 ve věci *Helle proti Finsku* (stížnost č. 20772/92, odst. 60, <http://www.echr.coe.int>) mj. zdůraznil, že „*pojetí spravedlivého procesu vyžaduje, aby vnitrostátní soud, který odůvodnil své rozhodnutí buď tak, že odkázal na důvody nižší instance, nebo jiným způsobem, skutečně přezkoumal rozhodující otázky, které mu byly položeny, a nespokojil se tím, že jednoduše převzal závěry soudu nižšího stupně.*“. V rozsudku ze dne 9. 12. 1994 ve věci *Hiro Balani proti Španělsku* (stížnost č. 18064/91, odst. 27, <http://www.echr.coe.int>) Evropský soud pro lidská práva připomněl, že čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) zavazuje soudy uvádět důvody svých rozsudků, ale nemůže být vykládán tak, že vyžaduje detailní odpověď na každý argument. Rozsah povinnosti soudu odůvodňovat svá rozhodnutí se může měnit podle povahy rozhodnutí; proto otázka, zda soud porušil svoji povinnost odůvodnit rozhodnutí vyplývající z čl. 6 odst. 1 Úmluvy, může být posouzena jen ve světle okolností daného případu.

24. Ústavní soud je toho názoru, že kasační soud v napadeném rozsudku výše uvedené požadavky spravedlivého procesu respektoval, a tudíž stěžovatelem tvrzené porušení čl. 36 odst. 1 Listiny nedostatečným odůvodněním svého rozhodnutí neshledal.

K tvrzení o porušení základního práva dle článku 10 odst. 3 Listiny

25. Ústavní soud dospěl k závěru, že ústavní stížnosti je třeba zcela vyhovět, protože ve výroku uvedená rozhodnutí Nejvyššího správního soudu a Krajského soudu v Hradci Králové porušují základní právo stěžovatele na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života.

26. Článek 10 Listiny zaručuje právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života a před shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním osobních údajů. Tomuto článku odpovídá článek 8 Úmluvy, zaručující právo na respektování soukromého života.

27. Uvedené články Listiny a Úmluvy je za okolností daného případu nutno aplikovat současně s článkem 17 Listiny, zaručujícím svobodu projevu a právo na informace, a odpovídajícím článkem 10 Úmluvy, zaručujícím svobodu projevu, a v jejím rámci též právo na informace ve veřejném zájmu.

Obecné principy

28. Ústavními aspekty zveřejňování informací o platech fyzických osob z hlediska výše uvedených článků Listiny a Úmluvy se Ústavní soud již zabýval v nálezu ze dne 17. 10. 2017 sp. zn. IV. ÚS 1378/16 (dostupný, stejně jako ostatní rozhodnutí Ústavního soudu, na adrese <http://nalus.usoud.cz>), jehož nosnými důvody je v projednávaném případě vázán a od nichž neshledal důvod se odchýlit. Důvody, které k citovanému nálezu vedly, jsou v podrobnostech obsaženy v jeho odůvodnění, na které Ústavní soud odkazuje, neboť považuje za nadbytečné je v odůvodnění tohoto nálezu (mimo jiné pro jejich rozsáhlost) opakovat.

29. Ústavní soud nicméně opakuje a připomíná, že informace o platových poměrech zaměstnanců jsou osobní údaje, spadající pod ochranu článků 10 Listiny a 8 Úmluvy, zaručujících právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, a právo na informační sebeurčení, umožňující jednotlivci spoléhat na své právo na soukromí z hlediska dat, která jsou shromažďována, zpracovávána a šířena.

30. Předmětná základní práva nejsou absolutní, z čehož plyne, že do jejich výkonu lze za podmínek primárně stanovených citovanými články Listiny a Úmluvy zasahovat, musí však být dodržen požadavek vyslovený v článku 4 odst. 4 Listiny na respektování mezí základních práv, a šetření jejich podstaty a smyslu.

31. Je proto nutno v každém jednotlivém případě poskytnutí informací o platech fyzických osob poměřovat práva chráněná článkem 10 Listiny a článkem 8 Úmluvy s právem na svobodu projevu a s právem vyhledávat a šířit informace zaručenými článkem 17 Listiny a článkem 10 Úmluvy, a zajistit mezi nimi spravedlivou rovnováhu.

32. Podle ustálené judikatury Ústavního soudu kolizi základních práv je nutno řešit s použitím *principu proporcionality* [nález sp. zn. Pl. ÚS 8/06 ze dne 1. 3. 2007, bod 28 (N 39/44 SbNU 479; 94/2007 Sb.)]. V nálezu ze dne 20. 6. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 38/04 (N 125/41 SbNU 551; 409/2006 Sb.), stejně jako v nálezu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 3/02 (N 105/27 SbNU 177; 405/2002 Sb.), Ústavní soud konstatoval, že v případech střetů základních práv či svobod s veřejným zájmem, resp. jinými základními právy či svobodami, je třeba posuzovat účel (cíl) takového zásahu ve vztahu k použitým prostředkům, přičemž měřítkem pro toto posouzení je zásada proporcionality (přiměřenosti v širším smyslu), jež může být také nazývána zákazem nadměrnosti zásahů do práv a svobod.

33. Před poskytnutím informací o platu a odměnách zaměstnance, vyžádaných žadatelem na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, je nezbytné provést test proporcionality a v jeho rámci posoudit zejména, zda poskytnutí informací je klíčové pro výkon práva žadatele na svobodu projevu, přičemž je třeba zejména zkoumat, zda

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

34. Při střetu základních práv nutno vycházet z principu, že všechna základní práva jsou rovnocenná. Orgány aplikující relevantní právní úpravu – tj. v posuzovaném případě povinná osoba, správní orgány a soudy v systému správního soudnictví – musí v každém jednotlivém případě testem proporcionality porovnat dotčená v konfliktu stojící základní práva, a zajistit, aby mezi nimi byla dodržena spravedlivá rovnováha.

Aplikace obecných principů na projednávaný případ

35. V projednávaném případě byl žadatelem o informace advokát. Z vyžádaného spisu správního soudu sp. zn. 30 A 65/2014 neplyne jakákoliv zmínka o účelu, k jakému měly být osobní údaje požadované žadatelem užity, natož zda měly být užity ve veřejném zájmu, a v čem by tento veřejný zájem měl spočívat. Nemohlo proto být posuzováno, zda byla dodržena spravedlivá rovnováha mezi v konfliktu stojícími základními právy.

36. Ze shromážděných podkladů je zřejmé, že povinná osoba byla – pod tlakem pravomocných rozhodnutí vydaných ve správním soudnictví – nucena údaje o platu stěžovatele (a dalších zaměstnanců) žadateli bez dalšího poskytnout.

37. Za okolností posuzovaného případu je Ústavní soud toho názoru, že uložení povinnosti správním soudem a kasačním soudem povinné osobě poskytnout žalobci informace o výši platu stěžovatele, jako jednoho z pedagogů Základní umělecké školy v Hradci Králové, bylo zřetelným zásahem do ústavně zaručeného základního práva stěžovatele na ochranu před zasahováním do soukromého života a do práva na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních dat.

38. Z vyložených důvodů Ústavní soud ústavní stížnosti vyhověl podle ustanovení § 82 zákona o Ústavním soudu, a konstatuje, že v posuzovaném případě správní soud i kasační soud svými rozhodnutími, ukládajícími povinné osobě poskytnout osobní informace o platech a odměnách stěžovatele (a dalších zaměstnanců), aniž by posoudily, zda na straně žadatele skutečně existuje této povinnosti odpovídající právo, porušily právo stěžovatele na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života, právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním osobních údajů a právo na respektování soukromého života, zaručené článkem 10 odst. 2, odst. 3 Listiny a článkem 8 odst. 1 Úmluvy.

39. Ústavní soud zrušil jak ústavní stížností napadené rozhodnutí kasačního soudu, tak jemu předcházející rozsudek správního soudu ze dne 24. 8. 2015 č. j. 30 A 65/2014-83, neboť obě tato rozhodnutí trpí stejnými protiústavními vadami a je třeba je odstranit.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 3. dubna 2018

Jan Musil
předseda senátu

Za správnost vyhotovení:
Iveta Dvořáková