



Právo na informace

Nález ÚS o platech? Skoro žádná změna!



Jak vykládat [Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16](#) o platech? Informace o platech musejí povinné subjekty poskytovat dál ve zcela stejném rozsahu, stačí základní povědomí žadatele o právu na informace a ujištění, že mu jde o skutečně konkrétní, nikoli anonymizované údaje.

Nález ÚS o platech? Skoro žádná změna!

Ústavní soud ve svém nálezu IV. ÚS 1378/16 stanovil pro poskytování informací o platech zaměstnanců podle § 8b Infozákona tato kritéria:

125. Povinná osoba může odmítnout poskytnout žadateli informace o platu a odměnách zaměstnance vyžádané na základě ustanovení § 8b zákona o svobodném přístupu k informacím, pokud nejsou splněny všechny tyto podmínky:

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

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

Klíčová část rozsudku je i ta, ve které ÚS nepřímo stanoví žadatelům povinnost svoje žádosti odůvodňovat:

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 nesushlasí 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.

Tyto teze Ústavního soudu představují dramatické závady jak v samotném dodržení ústavy, v jednotnosti vlastních stanovisek soudu, tak v elementární logice, a nelze nad nimi než žasnout. Logické a ústavní závady nálezu vyvolávají nutnost při jeho interpretaci a praktickém uplatnění neaplikovat jej slovíčkářsky, ale v kontextu právního řádu.

Nerovnost osob v právech

Prvním dramatickým problémem je okolnost, že ve viditelném rozporu s čl. 1 Listiny zavádí nerovnost práv pro občany různých kategorií, když dovozuje, že určití novináři na tutéž informaci mají právo, zatímco nekvalifikovaný běžný žadatel nikoliv.

Záměna práva informace vyhledávat a přijímat s právem je šířit

Druhou závadou je, že nerozlišuje mezi individuálním přístupem k informaci (řekněme pro osobní potřebu) a navazujícím, ale výrazně odlišným právem ji široce zveřejnit, což by již jistě mohlo nějakému omezení podléhat. Rozsudek ESLP *ve věci Magyar Helsinki Bizottság proti Maďarsku*, č. 18030/11, který Ústavní soud cituje, ve zmiňovaných bodech hovoří především o **svobodě projevu, právu informace rozšiřovat**, a toto právo reguluje vznesením výše uvedených požadavků na povahu osoby, která toto právo uplatňuje. To je přijatelné a v zásadě se tím říká, že lze požadovat určitou míru odpovědnosti při aktivním šíření informací, že je nutno je nevytrhávat z kontextu, interpretovat v souvislostech a též rozlišovat různě intenzivní formy zveřejnění, kdy například šíření na internetu má vyšší dopad než v regionálním tisku.

Stejně tak další zmiňovaný rozsudek ESLP *ve věci Satakunnan Markkinapörssi Oy a Satamedia Oy proti Finsku*, č. 931/13 se týká úmyslu získané údaje o majetku a příjmech fyzických osob zveřejnit a týká se **svobody projevu, nikoli individuálního práva na informace**. Ústavní soud jakoby nepostřehl, že praxe práva na informace dávno stabilizovala, že je zásadní rozdíl mezi možnostmi informace typu osobních údajů o veřejných osobách získat, a něco jiného je dále je široce zveřejnit. S jakýmsi testem proporcionality se v tomto směru vždy počítalo a odborné komentáře to zmiňují. Nedává však smysl požadovat jej při prvotním získání informací.

Základní nebo politické nebo i hospodářské právo?

Za třetí závadu nálezu můžeme označit, že redukuje právo na informace na pouhé politické právo zúžené ještě jen na kontrolní roli veřejnosti vůči sféře veřejné správy, které tak má být v určitých situacích méně významné než právo na ochranu soukromí. Ústavní soud tak potlačuje jeho další roli například ve směru svobodnosti vědeckého bádání, umělecké tvorby a konečně i obecně lidské zvědavosti, tedy schopnosti chápat a orientovat se v okolním světě. V této pasáži se ústavní soud opět dostal do ostrého rozporu sám se sebou, protože již v několika významných nálezech konstatoval, že právo na informace a právo na ochranu soukromí si jsou primárně zcela rovnocenná a musejí se hodnotit podle kontextu.

Chybnost podání práva na informace jakou pouhého politického práva je prokazatelné i z druhé strany: v moderní společnosti slouží právo na informace zřetelně také dalším účelům. Především je zde účel hospodářský, neboť informační éra lidstva, kdy se velká část celospolečenských jevů odehrává nikoli ve hmotě, ale v informacích, má zásadní proměňující vliv na ekonomiku, prosperitu, schopnosti analýzy, předvídání a umístění zdrojů. To přineslo právní uznání práva na informace z hlediska hospodářského v podobě evropské směrnice o opakovaném použití informací veřejného sektoru č. 2003/98/ES. Ta je Infozákonem implementována a při jeho výkladu se musí dbát i na tento aspekt. Konec konců, informace o odměňování mají zásadní ekonomický charakter a umožňují v prostředí volného trhu správně reagovat. Dokonce lze říci, že právo na informace, kdyby bylo dodržováno, tlačí na narovnání vztahů, na překonání deformovaného a nedostatečného tabulkového odměňování, které se pak skrytě a tedy s korupčním potenciálem dohání vedlejšími cestami příplatků, odměn a trafik.

Zákonem rozseknutý test proporcionality najdeme všude

Čtvrtou, téměř již indolentní závadou nálezu je tvrzení Ústavního soudu, že „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.“ Nesmyslnost tohoto tvrzení lze dokumentovat řadou předpisů, které silou zákona „abstraktně“ řeší test proporcionality pro celé okruhy situací, týkajících se jednotlivých fyzických osob. Například exekuční řád „natvrdo“ stanoví, že se u povinné fyzické osoby zveřejňuje jméno, příjmení, datum narození, adresa, přičemž kontextově

zveřejněným údajem je, že jde o dlužníka. Podobným plošně realizovaným řešením střetu ústavně zaručených práv formou zákona je registr dlužníků podle zákona o ochraně spotřebitele. Je sice dostupný jen pro omezený okruh uživatelů, zejména bank, to ale nic nemění na tom, že jde o situaci, kterou by podle platového nálezu Ústavního soudu měly *v každém jednotlivém případě řešit soudy a jiné orgány veřejné moci a přitom vždy zvážit význam a intenzitu dotčených práv.*

Vedle těchto „dlužnických“ případů najdeme i situace zcela běžné, kdy se dotčený člověk ničeho nedopustil, ale přesto plošně převažuje veřejný zájem na průniku do jeho soukromí: jde například o veřejně dostupný rejstřík živnostenského podnikání, kde se publikuje nejen jméno a příjmení, ale také adresa sídla, tedy často bydliště, přesné datum narození a také historie změn v podnikání, sídla a typu živnosti, tedy údaje v zásadě vypovídajícím o životopise, odbornosti a kvalifikaci. Obdobně je to s dalšími veřejnými rejstříky osob - spolkový rejstřík, nadační rejstřík, rejstřík ústavů, rejstřík společenství vlastníků jednotek, obchodní rejstřík a rejstřík obecně prospěšných společností. V nich se ze zákona zveřejňuje u statutárních orgánů právnických osob podobně podrobné údaje fakticky o soukromí. Extrémem je zveřejňování rodného čísla některých podnikatelů formou jejich DIČ.

Trochu jiné proporce mají zákonem stanovené průniky do soukromí v oblasti zaměstnaneckých vztahů, kdy například inspekce práce se může v osobním spisu zaměstnance – dokonce bez ohledu na to, zda ve veřejném či soukromém sektoru – seznámit s podrobnostmi jeho vzdělávání, pracovní neschopnosti, zdravotního stavu, změněné pracovní schopnosti a dalších údajů silně přesahujících do soukromí. Obecně respektována jsou oprávnění Policie, kdy může ze zákona vstupovat do soukromí lidí i třeba jen při přípravném šetření velmi silně. To vše jsou ale případy, v nichž by se podle Nálezu ÚS mělo případ od případu posuzovat, zda veřejný zájem na přístupu k těmto údajům převažuje nad zájmem dotčených osob na ochraně jejich soukromí.

Představme si, že by někdo podal ústavní stížnost proti tomu, že v rejstříku osob je u něj jako u statutárního zástupce zveřejněno bydliště. Odvolal by se na výrok Platového nálezu: *„V každém jednotlivém případě střetu ústavně zaručených práv musejí soudy a jiné orgány veřejné moci zvážit význam a intenzitu dotčených práv.“* Pokud by Ústavní soud měl zůstat konzistentní, musel by takové stížnosti vyhovět a z ustanovení § 120 odst. 1 občanského zákoníku vypustit pasáž, podle které se zveřejní *„jméno a adresa bydliště nebo sídla každého člena statutárního orgánu“*. Rejstříkový soud by pak musel v každém jednotlivém případě zápisu právnické osoby zvažovat testem proporcionality, zda u konkrétního statutáře zveřejnit bydliště nebo ne.

Je tedy patrné, že § 8b Infozákona, jímž zákonodárce provedl test proporcionality pro případy, kdy na jedné straně jde o veřejné prostředky a na druhé straně o relativně výše postavené představitele veřejného sektoru, je zcela běžným způsobem, jak zákon tyto kolizní situace upravuje. Kdyby Ústavní soud rozhodl, že dosavadní formulace je příliš široká, nejednoznačná a je

třeba ji zpřesnit, bylo by to logické. Šlo by o věc srovnatelnou například s kauzou, zda ČEZ je povinný subjekt, kdy je nyní na Parlamentu, aby normu zpřesnil.

Jak z kaše ven?

Nález Ústavního soudu ovšem nevisí ve vzduchoprázdnu, a určitě neznámá, že by najednou zaniklo právo občanů dozvídat se poměrně přesné informace o odměňování ve veřejné sféře. Je třeba ho číst zejména ve světle toho, že omezení práva na informace jako zaručeného ústavního práva musejí být vykládána restriktivně, a také ve vztahu k předchozí judikatuře Nejvyššího správního soudu i Ústavního soudu. V rozsudku NSS 6 As 79/2006-58, Sb. NSS č. 1342/2007 si můžeme přečíst, že **povinný subjekt není oprávněn jakkoli zkoumat a zabývat se otázkou účelnosti a důvodnosti žadatelovy žádosti či jeho motivy**. Proč NSS shledal, že toto zkoumání není možné? Protože je z principu účelné a důvodné, abychom měli informace o tom, jak jsou vynakládány veřejné (a tedy naše) prostředky, jak úřady a jiné veřejné instituce fungují - a není tedy na libovůli jednotlivého úřadu, aby tento princip jakkoli relativizoval.

Další klíčovou judikaturu pak představuje Nález Ústavního soudu I. ÚS 3930/14, ve kterém se dočteme, že *při interpretaci zákona o svobodném přístupu k informacím je třeba zvolit ústavně konformní výklad. Je-li tedy k dispozici více výkladů, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace.*

Jak tedy vztáhnout výše uvedené rozhodnutí NSS i starší nález ÚS o výkladu ve prospěch práva na informace k výše uvedeným otázkám, které nyní Ústavní soud poněkud zmatečně vytyčil? Podívejme se, jak by se žadatelé mohli vypořádávat s jednotlivými novými požadavky na žádost o informace o platech a odměnách z veřejných prostředků.

První požadavek ÚS: účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu

Nepopíratelným prvkem dnešního světa je, že diskuse o veřejném zájmu se vede na mnoha úrovních a nesčetném počtu platform. Od celostátních médií, ovšem včetně jejich webových stránek, blogů, diskusí pod zpravodajskými příspěvky, až po facebookové skupiny a celou síť sociálních médií jako twitter. Prokazatelně prakticky každý, kdo je do nich zapojený, v nich vede nebo může vést diskusi o věcech veřejného zájmu. To konec konců velmi důkladně uvádí platový

nález Ústavního soudu. K diskusi o věcech veřejného zájmu přispívá i občan, který ve své obci provozuje webovou stránku, anebo jen přispívá do diskuse na stránkách svého města. I pouhý záměr vystoupit na jednání zastupitelstva s příspěvkem, vycházejícím z takové informace, nutně musíme pod okruh „příspěvku k diskusi o věcech veřejného zájmu“ podřadit. Žádný z těchto prvků nemůže a nesmí orgán veřejné moci nebo soud diskvalifikovat, měřit ho nějakou kvantifikační metrikou (např. počtem čtenářů), jinak by byl v rozporu s nálezem ústavního soudu o interpretační přednosti ve prospěch práva na informace. Stejně tak nemůže posuzovat, zda žadatel již diskusi vede, anebo pomocí získaných informací ji teprve hodlá vést.

Dalším principem práva na informace je, že nemá sloužit pouze konkrétnímu žadateli, ale i všem ostatním, kteří se následně již nemusejí ptát, ale mohou si podle § 5 odst. 3) Infozákona přečíst na stránkách každého povinného subjektu odpovědi na dotazy a poskytnuté informace. **Každý** informační dotaz a odpověď na něj tedy přispívá k diskusi o věcech veřejného zájmu z podstaty věci, protože rozšiřuje informovanost všech obyvatel o fungování daného povinného subjektu a tedy i jejich schopnost podloženěji a kvalitněji diskutovat. Odpovědi nezvyšují pouze informovanost konkrétního jednotlivého žadatele a je tedy např. lhostejné, zda žadatel tuto odpověď nějak dále medializuje - přístup k ní mají všichni do 15 dnů od poskytnutí. Opačný výklad, že tedy je na libovůli povinného subjektu, aby posoudil míru „příspěví k diskusi“, by byl v rozporu s nálezem Ústavního soudu, že je-li k dispozici více výkladů, je třeba volit výklad příznivější.

Lze tedy uzavřít, že toto kritérium a priori splní prakticky každý. Ústavní soud, jak soudce zpravodaj i přiznal, pouze každého žadatel nutí, aby tento aspekt **zcela formálně** do žádosti také uvedl. Můžeme předpokládat, že vznikne cosi jako typizovaný odstavec, odůvodňující dostatečně tento požadavek, standardně kopírovaný do žádostí.

Druhý požadavek ÚS: informace samotná se týká veřejného zájmu

Že se informace týká veřejného zájmu je opět jednoznačné z toho, že jde o informaci o vynakládání veřejných prostředků - a stejně jako je v zájmu jednotlivce mít **zcela konkrétní** přehled o hospodaření s vlastními prostředky, je v zájmu veřejném mít takto **konkrétní** informace o vynakládání prostředků veřejných. Kde jsou meze tohoto veřejného zájmu, stanoví v odst. 2 § 8b samotný informační zákon: *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.*

Další meze lze spatřovat u těch zaměstnanců, jejichž činnost se nevztahuje přímo k hlavní činnosti úřadu (např. uklízení práce).

Je třeba důrazně odmítnout metodický pokyn Ministerstva vnitra, ve kterém se k bodům a) a b) staví **restriktivně**, když např. vyžaduje podložení žádosti „některými indiciemi“ a v případě žádosti vztahující se k „posouzení platové politiky“ konstatuje, že stačí informace anonymní. Není na povinném subjektu, aby se v tomto případě stal arbitrem otázky, jaké informace mají být pro žadatele dostačující. Anonymní údaj znamená, že by zároveň musela být poskytnuta celá analytická sada dalších údajů, například o průměrné odchylce mezi určitou širší skupinou, o stranické příslušnosti, o příbuzenských vztazích apod. Jinak totiž nemůže orgán veřejné správy předvídat a nahrazovat úmysl žadatele, jak a co chce z informací získat a vyvodit. Ve vztahu k další judikatuře a smyslu Infozákona je to dál žadatel, který určuje, jaké informace jsou dostatečné - a omezen může být i nadále **pouze** důvody zákonnými, jak ostatně vyplývá z ústavního pořádku, konkrétně odst. 4) čl 17 Listiny (*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*).

Třetí požadavek ÚS: žadatel o informaci plní úkoly či poslání dozoru veřejnosti či roli tzv. „společenského hlídacího psa“;

Tento bod je ve skutečnosti splněn samotným podáním žádosti - každý občan, který na základě informačního zákona podává žádost o informaci, se dostává do role „společenského hlídacího psa“, na základě jehož podnětu se informace dostává na světlo tak, aby bylo možné o ní vést diskuzi. Úřad např. nemůže vyhovět požadavku v žádosti: *nesouhlasím, aby odpověď byla zveřejněna i ostatním, prosím pouze o privátní informaci*. Tazatelé tedy dokonce můžou plnit roli hlídacích psů **proti své vůli**, protože dozoru veřejnosti bude dosaženo každou zveřejněnou odpovědí, kdy povinné subjekty ani nemají jinou možnost (resp. v některých případech musejí povinné subjekty uvést alespoň informaci, že údaj byl poskytnut, a umožnit tak všem ostatním si stejnou informaci lehce dožádat). Za zcela chybnou lze i v tomto kontextu označit metodiku zveřejněnou Ministerstvem vnitra, která žadatele kastuje do skupin - např. příslušnost k novinářské profesi, působení v neziskovém sektoru apod. - a části žadatelů právo na informace odepírá, protože je nepovažuje za dostatečné „hlídací psy“. V metodice lze nalézt i takovou perlu, že *„sotva však bude možné takové postavení přiznat osobě, která sice provozuje internetové stránky, jejich podstatou je ovšem pouze **nevěcná kritika činnosti veřejné správy bez jakékoli objektivní podoby**.“* (zvýraznil OK). Naopak - principem práva na informace je, že hlídacím psem se může stát kdokoli, kdo má o informace o věcech veřejných zájem, který prokazuje právě samotným podáním žádosti. Představa, že orgán veřejné správy bude posuzovat **objektivitu** a

věcnost kritiky již přímočaře znamená cenzuru. Vzpomeňme na dobu komunistické diktatury, kdy se říkalo: „*soudruhu, můžeš nás kritizovat, ale jen konstruktivně a ze soudružských pozic*“, přičemž konstruktivnost a soudružskost posuzovali ti kritizovaní.

Čtvrtý požadavek ÚS: informace existuje a je dostupná.

Pokud jde o zaměstnance povinného subjektu, je zřejmé, že informace o jeho platu existuje a je dostupná.

Shrnutí – univerzální slohové cvičení

Co tedy vlastně Ústavní soud ve svém novém nálezu požaduje? V kontextu předchozího se jeví, že v případě žádosti o informaci o platech a odměnách konkrétních osob ve veřejném sektoru pouze jakési zvýšené povědomí tazatelů o smyslu práva na informace a ujištění, že jim skutečně jde o informace konkrétní, nikoli pouze obecné - anonymizované. Pro účely úspěšné žádosti by tedy dle nás mělo stačit uvést tento nebo podobný text:

Účelem vyžádání informace je přispět k diskusi o věcech veřejného zájmu tím, že konkrétní informace o platu / odměně může vypovídat o

- a) vztahu platu a odměny k rozsahu vykonávané práce, k její kvalitě, u odměn k tomu, za jaké konkrétní úkoly byla odměna udělena,
- b) rovnosti platu za srovnatelný rozsah práce, ve vztahu k jakýmkoliv dalším okolnostem, jako je stranická příslušnost, příbuzenství, současné nebo dřívější obchodní a další vztahy,
- c) vztahu k případným nedostatkům v odpovědnosti příjemce, například problémům s veřejnými zakázkami, udělenými sankcemi, nedodržením termínů.

Všechny uvedené kontexty prokazují, že informace samotná se týká veřejného zájmu, neboť teprve pomocí ní lze identifikovat a vyhledávat další informace v uvedených souvislostech. Naopak nelze tyto kontexty zjistit předem a teprve podle nich se dožadovat požadované informace. Požadované informace mají nepochybně indikační, signalizační roli a sledovaného cíle nelze dosáhnout jiným postupem, který se méně dotýká práva na ochranu soukromí.

Svým dotazem plním roli společenského hlídacího psa, když se díky mému zájmu informace může stát veřejnou a přispět tak ke kvalitnější veřejné diskusi díky větší informovanosti o konkrétním vynakládání veřejných (a tedy našich společných) prostředků.

Roli hlídacího psa plním také tím, že získané informace analyzuji, vyhledávám případné odchylky od běžného stavu, nebo které by mohly signalizovat jakékoliv nedostatečné anebo naopak přehnané odměňování ve veřejné sféře. Sleduji jak otázku, zda nejsou zaměstnanci veřejné sféry odměňováni tak nedostatečně, že by to mělo neblahý vliv na kvalitu jejich práce, tak také otázku opačnou, zda v některých případech nedochází k neodůvodněně vysokému odměňování, případně i ve vazbě na souvislosti, o kterých informace může vypovídat a které jsem zmínil výše.

Roli hlídacího psa plním dále tím, že o výsledcích (v jakémkoliv směru) v případě důležitého zjištění informuji či budu informovat veřejnost, zejména sdělením na webu, na sociální síti, ve sdělovacích prostředcích, na veřejném jednání zastupitelstva. V takovém případě samozřejmě omezím nebo vyloučím konkrétní identifikaci dotčených osob, pokud nebude nezbytná a přiměřená jejich postavení a významu sdělení.

U role hlídacího psa nelze klást jako předběžný požadavek okolnost, zda již žadatel nějaké informace dříve požadoval a na jejich základě rozvíjel veřejnou diskusi o věcech veřejného zájmu, protože by tak byla nepřipustně omezena možnost každého, aby se role hlídacího psa ujal. Podle nálezu I. ÚS 3930/14, je-li k dispozici více výkladů, je třeba volit takový, který je příznivější pro realizaci práva na informace, včetně vyhledávání a získávání informací ve smyslu čl. 17 odst. 2 Listiny.

Oldřich Kužílek, poradce pro otevřenost veřejné správy

Adam Rut, manažer programu Právo na informace

Duben 2018

Analýza vznikla díky podpoře poradny Práva na informace Nadací Blížksobě a Ministerstvem vnitra.



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY