

Z ČINNOSTI VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

Veronika Gabrišová

Poskytování informací o přestupcích veřejně činných osob

Právo na informace zakotvené v článku 17 odst. 1, 2, 4 a 5 Listiny základních práv a svobod¹⁾ představuje ve vztahu k veřejné správě jednu ze záruk zákonnosti. K provedení článku 17 a k nahrazení dílčích právních úprav byl v roce 1999 přijat zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „informační zákon“), jehož nepopíratelným smyslem má být veřejná kontrola výkonu státní moci, včetně moci soudní. Přijatá právní úprava cílí k zajištění co nejširší realizace práva veřejnosti na informace z veřejného sektoru a tomu korespondující povinnosti tzv. povinných subjektů poskytovat informace v rozsahu své působnosti. Přitom vychází z významu, jaký má pro veřejnost přiměřená informovanost o veřejných záležitostech. Přístup k informacím současně posiluje důvěru veřejnosti ve veřejnou správu jako celek. Poskytování informací a otevřenost veřejné správy je jedním z principů dobré správy²⁾, na jejichž dodržování mj. dohlíží veřejný ochránce práv.

Předkládaný příspěvek si klade za cíl prezentovat závěry veřejného ochránce práv, k nimž dospěl v rámci šetření postupu povinných subjektů, které odmítly poskytnout informace o přestupkových řízeních vedených dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve znění pozdějších předpisů. Při hledání řešení kolize vzájemného vztahu práva na informace a práva na ochranu osobních údajů (soukromého a osobního života) je možné nalézt odpověď na otázku, zda lze podle informačního zákona získat informace o tom, že konkrétní veřejný funkcionář řádně neplní své povinnosti podle zákona o střetu zájmů a jak byl za toto porušení právní povinnosti příslušným orgánem potrestán.

¹⁾ „(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.

(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.“

²⁾ Srov. <http://www.ochrance.cz/stanoviska-ochrance/principy-dobre-spravy/>.

Zákonné provedení ústavních limitů práva na informace

Právo na informace současně není neomezené a absolutní, ale nutně naráží na určitá omezení a limity. Vesměs se jedná o omezení, která vyplývají z potřeby ochrany legitimních veřejných zájmů – dle článku 17 odst. 4 Listiny se tak děje z důvodu ochrany práv a svobod druhých³⁾, bezpečnosti státu, veřejné bezpečnosti či ochrany veřejného zdraví nebo mravnosti. Jak uvedl Ústavní soud⁴⁾: „*právo na informace je v Listině systematicky zařazeno mezi práva politická, tedy jako prostředek účasti na politickém životě státu. (...) Právo na informace však nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti či zvědavosti. Je to právo na informaci v politickém slova smyslu, chápánou velmi široce, tj. takovou, kterou člověk žijící ve státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře znal, co se děje na veřejnosti v jeho okolí.*“ Obdobně lze citovat i z judikatury Nejvyššího správního soudu⁵⁾: „*svoboda projevu, jakož i právo na informace, nejsou bezbřehé a jsou nutně omezeny chráněnými zájmy dle čl. 17 odst. 4 Listiny, ostatními ústavně zaručenými právy a svobodami (čl. 10 Listiny), jakož i dalšími pravidly pro možná omezení práva na informace dle čl. 17 odst. 5 Listiny.*“

Omezení práva na informace, má-li být ústavně konformní, musí být v souladu s článkem 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jednak stanoveno zákonem (formální podmínka), současně musí být nezbytné (materiální podmínka) pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Zmíněné ústavní limity práva na informace provedl informační zákon následujícím způsobem.

Po formální stránce jsou vymezeny zákonné důvody neposkytnutí informací (hmotněprávní hledisko omezení) – srov. § 7 – 11 informačního zákona a dále k odmítnutí informací může dojít pouze formou správního rozhodnutí podle § 15 informačního zákona (procesní hledisko odepření informace).

Materiální stránku omezení práva na informace (ústavní požadavek na nezbytnost omezení práva na informace) vyjádřil zákonodárce § 12 informačního zákona⁶⁾ skrze zde stanovenou povinnost restriktivní interpretace⁷⁾ a aplikace zákonných limitů omezení práva na informace; v odborné literatuře označované jako tzv. *test proporcionality (test veřejného zájmu)*⁸⁾. Test veřejného zájmu znamená

³⁾ Srov. náleze ze dne 12. 10. 1994 Pl. ÚS 4/94: „základní práva jsou *prima facie* rovnocenná“.

⁴⁾ Srov. usnesení ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02.

⁵⁾ Srov. rozsudek ze dne 25. 6. 2008, čj. 5 As 53/2007-85.

⁶⁾ „*Všechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon. Právo odepřít informaci trvá pouze po dobu, po kterou trvá důvod odepření. V odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.*“

⁷⁾ Srov. např. náleze ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

⁸⁾ Srov. FUREK, A. a ROTHANZL, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a související předpisy: Komentář*. 2. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Linde Praha, 2012, ISBN 978-807-2018-680, zejm. s. 26-27 a 506-536.

(zjednodušeně řečeno) *povinnost poměřovat se zřetelem ke konkrétním okolnostem případu při uplatnění v zásadě jakéhokoliv omezení přístupu k určité informaci na jedné straně povahu této informace a společenskou potřebu (veřejný zájem) na jejím zpřístupnění a na druhé straně důvod, pro který je nutné danou informaci chránit a vyjmout ji z poskytnutí.*⁹⁾ Před uplatněním principu proporcionality je nutné zjistit účel (cíl) určitého zásahu do ústavně chráněného práva (v daném kontextu práva na informace). Algoritmus posuzování přípustnosti zamýšleného zásahu (platí zákaz nadměrného zásahu do ústavního práva) lze (ve stručnosti) vyjádřit skrze 3 základní principy, kdy se zkoumá, zda příslušné opatření 1) je schopno dosáhnout zamýšleného cíle, jímž je ochrana jiného základního práva nebo veřejného zájmu (*princip způsobilosti* či *vhodnosti*); 2) je nevhodnějším (nejsetrnějším) z možných legálních prostředků (*princip potřeby*) a 3) je nejprůměrnějším prostředkem ve vztahu k zamýšlenému cíli (*princip přiměřenosti*). Uplatnění testu proporcionality by mělo ve výsledku přinést řešení, kdy upřednostnění jednoho základního práva (svobody/veřejného zájmu) je spojeno s minimálním zásahem do konkurujícího práva (svobody) a mezi oběma dotčenými právy (svobodami) zůstává zachována proporcionalita (úměrnost).

Vzájemný vztah práva na informace a ochrany osobních údajů veřejných funkcionářů

Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje se podle § 8a informačního zákona poskytují jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Tímto předpisem je třeba rozumět především zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“).

Na úrovni zákonné právní úpravy je možná kolize mezi právem na informace a ochranou soukromí (resp. osobních údajů) vyřešena tak, že je nutné při poskytování informací respektovat pravidla obsažená v zákoně o ochraně osobních údajů. Neznamená to tedy, že informace, které jsou svou povahou osobními údaji ve smyslu § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů¹⁰⁾, nelze bez dalšího poskytnout, ale že je nutné zkoumat, zda jsou dány podmínky pro jejich poskytnutí podle zákona o ochraně osobních údajů.

Z pohledu zákona o ochraně osobních údajů je nutné na povinný subjekt nahlížet jako na tzv. správce údajů¹¹⁾ a poskytování (zpřístupnění) informací

⁹⁾ Srov. např. nálezy ze dne 9. 2. 1998, sp. zn. IV. ÚS 157/97, ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/10.

¹⁰⁾ Osobním údajem je „*jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitého subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže lze subjekt údajů přímo či nepřímo identifikovat zejména na základě čísla, kódu nebo jednoho či více prvků, specifických pro jeho fyzickou, fyziologickou, psychickou, ekonomickou, kulturní nebo sociální identitu*“.

¹¹⁾ Správce údajů je „*každý subjekt, který určuje účel a prostředky zpracování osobních údajů, provádí zpracování a odpovídá za něj. Zpracováním osobních údajů může správce zmocnit*“.

(osobních údajů) vnímat jako jeden z možných způsobů zpracování osobních údajů¹²⁾. Elementární povinností každého správce údajů je zpracovávat osobní údaje pouze na základě řádného právního titulu uvedeného v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Nejčastěji je legitimnost zpracování osobních údajů dána souhlasem subjektu údajů, o jejichž zpracování se jedná. Jednou ze zákon-
ných výjimek z obecného principu, že ke zpracování osobních údajů může dojít pouze se souhlasem subjektu údaje, je poskytování osobních údajů *o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné nebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení*¹³⁾.

Předpokladem legitimnosti zveřejnění konkrétní informace ve smyslu § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů, je posouzení, zda konkrétní informaci lze označit za osobní údaje o veřejně činné osobě (veřejném funkcionáři) a zda tyto údaje vypovídají o veřejné nebo úřední činnosti této osoby.

Koho je možné považovat za veřejného funkcionáře vymezuje ustanovení § 2 zákona o střetu zájmů. Jakákoliv informace týkající se konkrétní (určené či určitel-
né) osoby je podle § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů osobním údajem. Na povahu informací o veřejnoprávním postihu veřejného funkcionáře za řádně neplnění svých povinností podle zákona o střetu zájmů lze následně usuzovat se zřetelem k účelu zákona o střetu zájmů. Tím má být podle důvodové zprávy zajiš-
tění transparentnosti jednání veřejných funkcionářů. V zákoně určenému okruhu osob (veřejným funkcionářům) jsou proto tímto předpisem ukládány povinnos-
ti právě proto, že se jedná o osoby veřejně činné, podílející se na rozhodování o věcech veřejného zájmu, jinak řečeno na výkonu veřejné moci. Právě z titulu výkonu veřejné nebo úřední činnosti podávají tyto osoby oznámení o svých osob-
ních zájmech, činnostech, majetku, příjmech, darech a závazcích v rozsahu tímto zákonem požadovaném, případně jsou pro neplnění těchto povinností dopadají-
cích na ně jako na veřejné funkcionáře sankciovaní¹⁴⁾.

Z dosud uvedeného vyplývají tedy následující závěry:

**Informace o tom, že konkrétní veřejný funkcionář řádně neplní své povin-
nosti podle zákona o střetu zájmů a byl proto za porušení těchto povinností
příslušným orgánem potrestán, je informací vypovídající o jeho veřejné nebo
úřední činnosti.**

**Informace vypovídající o veřejné nebo úřední činnosti veřejného funkcio-
náře je povinný subjekt podle § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních**

nebo pověřit zpracovatele, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak“.

¹²⁾ Zpracováním se rozumí „*jakákoliv operace nebo soustava operací, které správce nebo zpra-
covatel systematicky provádějí s osobními údaji, a to automatizovaně nebo jinými prostředky. Zpracováním osobních údajů se rozumí zejména shromažďování, ukládání na nosiče informací,
zpřístupňování, úprava nebo pozměňování, vyhledávání, používání, předávání, šíření, zveřej-
ňování, uchovávání, výměna, třídění nebo kombinování, blokování a likvidace“.*

¹³⁾ Srov. § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.

¹⁴⁾ Srov. § 23 zákona o střetu zájmu.

údajů oprávněn poskytnout i bez souhlasu veřejného funkcionáře, jehož se informace týká.

Při poskytování informací o tom, zda byla veřejnému funkcionáři za porušení zákona o střetu zájmu udělena sankce¹⁵⁾, je nezbytné přihlédnout k ustanovení § 5 odst. 3 zákona o ochraně osobních údajů¹⁶⁾. Poskytnutí informace o konkrétní výši sankce může znamenat nepřiměřený zásah do soukromí dotčené osoby. Z pohledu naplnění účelu zákona o střetu zájmů a informačního zákona by mělo stačit, pokud povinný subjekt zpřístupní pouze obecný údaj o tom, že daná osoba byla shledána vinou ze spáchání přestupku, za což jí byla udělena pokuta; případně blíže určí, zda se jednalo o sankci při dolní či horní hranici zákonné sazby.

Shrnutí:

Předkládaný příspěvek si klade za cíl prezentovat závěry veřejného ochránce práv, k nimž dospěl v rámci šetření postupu povinných subjektů, které odmítly poskytnout informace o přestupkových řízeních vedených dle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů. Příspěvek nabízí odpověď na otázku, zda lze podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“) získat informace o tom, že konkrétní veřejný funkcionář řádně neplní své povinnosti podle zákona o střetu zájmů a jak byl za toto porušení právní povinnosti příslušným orgánem potrestán.

Providing information about administrative delicts of public officials – summary:

The Article presents conclusions of the Public Defender of Rights drawn from the investigation process with authorities that refused providing information about administrative delict procedures according to Law No. 159/2006 Coll., on Conflict of Interests. The Article offers the answer to a question, whether it is possible, according to Law No. 106/1999 Coll., on Free Access to Information to obtain information, that certain public official did not perform his legal duties according to the Law on Conflict of Interests and how he/she was punished for breaching these duties.

¹⁵⁾ Podle § 24 zákona o střetu zájmů může činit až 50.000 Kč.

¹⁶⁾ „Provádí-li správce zpracování osobních údajů na základě zvláštního zákona (tím je třeba v daném kontextu rozumět informační zákon), je povinen dbát práva na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů.“