

ČÁST PRVNÍ

ZÁKLADY PRÁVA NA INFORMACE

I. Základní principy

1. Střet práva na informace s právem na ochranu informací, veřejný zájem v judikatuře ESLP

čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Soud připomíná základní principy, které vyplývají z jeho judikatury ve vztahu k čl. 10:

a) Svoboda projevu představuje jeden z nejdůležitějších základů demokratické společnosti. S výhradou odst. 2 čl. 10 se vztahuje nejen na „informace“ nebo „myšlenky“ příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není „demokratické společnosti“ (viz *Handyside proti Spojenému království*, 1976, *Jersild proti Dánsku*, 1994).

b) Tisk má v demokratické společnosti významnou úlohu: i když nemůže překračovat určité hranice, zejména s ohledem na ochranu pověsti a práv jiných a na nutnost zabránit úniku důvěrných informací, přísluší mu nieméně – při dodržování povinností a odpovědnosti – sdělovat informace a myšlenky

o všech otázkách všeobecného zájmu (viz *De Haes a Gijssels proti Belgii*, 1997). Novinářská svoboda také zahrnuje možnost použití určité míry přehánění či dokonce provokace (viz *Prager a Ober-schlick proti Rakousku*, 1995).

c) Obecně platí, že „nezbytnost“ jakéhokoli omezení výkonu svobody projevu musí být prokázána přesvědčivým způsobem. Na prvním místě náleží vnitrostátním orgánům, aby posoudily, zda existuje „naléhavá společenská potřeba“ způsobilá omezení ospravedlnit, přičemž k tomuto posouzení mají určitý prostor. Pokud se jedná o tisk, vnitrostátní posuzovací pravomoc naráží na zájem demokratické společnosti zajistit a udržovat svobodu tisku. Stejně tak je nutno dát tomuto zájmu velkou váhu při stanovení, které požaduje čl. 10 odst. 2, zda omezení bylo přiměřené sledovanému legitimnímu cíli (viz *Goodwin proti Spojenému království*, 1996, *Worm proti Rakousku*, 1997).

Rozsudek velkého senátu Evropského soudu pro lidská práva ze dne 21. 1. 1999, stížnost č. 29183/95 (*Fressoz a Roire proti Francii* o možnost šíření informací o platu ředitele podniku s majetkovou účastí státu)¹⁾
ASPI JUD25408CZ

¹⁾ Judikatura Evropského soudu pro lidská práva vychází z poněkud jiné textace čl. 10 Úmluvy, než je v čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod neobsahuje samostatné právo na informace jako veřejné subjektivní právo osob vůči orgánům veřejné moci jako česká Listina, ale zahrnuje právo na informace jako nezbytnou součást do obecnějšího práva, resp. svobody projevu („Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace...“). Evropský soud pro lidská práva je tradičně velmi informačně otevřený a liberální, počínaje známým

Z odůvodnění:

Pánové Fressoz a Roire zdůrazňují, že inkriminovaný článek byl publikován v rámci diskuse o záležitostech všeobecného zájmu: otázka růstu platu J. Calveta měla v dané době zvláštní význam. Diskuse přesahovala osobu ředitele Peugeotu a článek nezpochybňoval jeho pověst nebo práva, ale správu podniku, který řídil. Trest, k němuž byli odsouzeni, byl podle jejich názoru navíc neoprávněný vzhledem k tomu, že podle judikatury Kasačního soudu zveřejnění příjmů a majetku osob, zejména těch, které zastávají veřejné funkce, nespadá pod pojem soukromý život. Trest se také mýl se snahou vynutit povinnost dodržování úředního tajemství, neboť tou jsou vázáni pouze daňoví úředníci. Jakákoli jiná osoba, jako člen správní rady podniku nebo rodiny ředitele, mohla vynést informaci o jeho příjmech. Stěžovatelé podle svých slov nemohli vědět, že fotokopie daňových příznání, které jim byly zaslány anonymně, byly získány porušením služebního tajemství. To se ostatně nepodařilo prokázat ani vnitrostátním soudům. Otištění těchto fotokopií v článku stěžovatelům umožnilo nejen posílit věrohodnost jejich informací, ale také splnit po-

vinnost novináře sdělit ověřené údaje doprovázené důkazy. Konečně stěžovatelé opakují, že jejich trestní obvinění bylo formální povahy: trestní oznámení J. Calveta bylo motivováno pouze odhalením jeho příjmů a obvinění z trestného činu přechovávání informací získaných trestným činem ve skutečnosti pouze zakrývalo snahu potrestat publikování informace, na němž samotném nebylo nic odsouzenihodného.

Vláda tvrdí, že důvodem odsouzení bylo porušení daňového tajemství; účelem bylo efektivně zajistit jeho dodržování. Bylo by iluzorní doufat v dodržování této povinnosti, kdyby každá informace, včetně té, jež je označena jako tajná, mohla být vyřazena zcela beztrestně. Omezení svobody projevu by se mělo posuzovat s ohledem na povinnosti a zodpovědnost dotýčných. Stěžovatelé nemohli nevědět o nezákonném původu jim zasláných dokumentů. Vláda dále uvádí, že zveřejnění platu jedné osoby, i když se jednalo o ředitele velkého soukromého podniku, nemohlo přispět k diskusi o otázce, jež tehdy zajímala veřejnost. Publikovaná informace se týkala pouze jedné konkrétní situace, příliš izolované na to, aby představovala otázku veřejného zájmu; jejím

rozhodnutím *Handyside proti Spojenému království* z roku 1976. Právo na informace jako součást svobody projevu považuje nejen za základní lidské právo a svobodu, ale též za esenciální podmínku demokracie a činí proto vše k jeho ochraně. Omezení práva na informace připouští ve výjimečných případech, v nichž není dán na šíření informací veřejný zájem, a pokud je zároveň omezení práva věcně nezbytné k ochraně jiných hodnot (viz např. úspěch monacké princezny Caroline Von Hannover ve sporu na ochranu soukromí před bulvárním tiskem proti Německu, rozsudek ESLP ze dne 24. 6. 2004, stížnost č. 59320/00, nebo *MGN Limited proti Spojenému království*, rozsudek ESLP ze dne 18. 1. 2011, stížnost č. 39401/04 aj.). Celkově je judikatura ESLP k čl. 10 zaměřena mnohem více na problematiku soukromoprávního šíření informací hromadnými sdělovacími prostředky, než na poskytování informací od orgánů veřejné moci jako jednoho z veřejných subjektivních práv občanů vůči státu. Soud dokonce dovedl, že z Úmluvy nelze dovodit obecné právo na přístup ke správním informacím a dokumentům vůči orgánům veřejné moci (*Loiseau proti Francii*, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 28. 9. 2004, stížnost č. 46809/99). Existují však i opačná rozhodnutí, v nichž Soud toto právo dovedl (např. *Mad'arská unie občanských svobod proti Maďarsku*, rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009, stížnost č. 37374/05). V tomto rozhodnutí Soud konstatoval, že *veřejnost má právo obdržet od orgánů státu, včetně soudů, informace týkající se veřejného zájmu. Z pohledu zájmů chráněných čl. 10 Úmluvy nemůže zákon dovolovat arbitrární omezení, která by se mohla stát formou nepřímé cenzury. Případná omezení tohoto práva musí splňovat požadavky kladené v čl. 10 odst. 2 Úmluvy, tj. musí být prokázáno, že omezení je stanoveno zákonem, sleduje legitimní cíl a je nezbytné v demokratické společnosti. V každém případě lze nosné závěry štrasburské judikatury využít pro vyřizování žádostí o informace povinnými subjekty v ČR v rámci realizace základního veřejného subjektivního práva na informace podle čl. 17 Listiny základních práv a svobod, neboť zejména uvedené podmínky omezení základního práva definované Soudem lze aplikovat univerzálně a hlásí se k nim i judikatura českého Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu.*

cílem bylo jednoduše destabilizovat J. Calveta a postavit ho v rámci vyjednávání o platech do obtížné pozice. Francouzské právo přitom umožňuje informování o příjmech a daních daňových poplatníků: čl. L. 111 zákona o daňových řízeních umožňuje daňovým poplatníkům daně obce nahlédnout do seznamu osob podléhajících v obci daňové povinnosti a seznámit se s jejich zdanitelným příjmem a výší daně. V projednávaném případě proto podle vlády nedošlo k nepřiměřené zásahu do svobody projevu, jelikož existovalo alternativní řešení, jak zajistit právo veřejnosti na informace, aniž by byl porušen trestní zákon. Trestný čin přechovávání fotokopií by nebyl naplněn, kdyby se stěžovatelé spokojili se zveřejněním informace o příjmech J. Calveta a neotiskli části daňových příznání.

Soud nesouhlasí s tezí vlády, podle níž inkriminovaná informace nevyvolávala otázku veřejného zájmu. K jejímu zveřejnění došlo v rámci sociálního konfliktu v jedné z nejvýznamnějších francouzských automobilek, o kterém se v tisku široce psalo. Článek dokazoval, že ředitel podniku v dané době výrazně rostl plat, zatímco zaměstnancům byl jeho růst odmítán. Cílem článku v tomto kontextu nebylo poškodit pověst J. Calveta, ale přispět k širší diskusi o aktuální otázce, která zajímala veřejnost (viz např. *Thorgerir Thorgerirson proti Islandu*, 1992).

K úloze tisku, která spočívá v šíření informací a myšlenek o otázkách veřejného zájmu, se pojí právo veřejnosti tyto informace a myšlenky přijímat (viz mj. *Observer a Guardian proti Spojenému království*, 191, a výše cit. rozs. *Jersil a De Haes a Gijssels*). Tak tomu bylo obzvláště v projednávaném případě, vzhledem ke skutečnosti, že problémy zaměštnání a odměňování obvykle vyvolávají velkou pozornost. Zasahování do výkonu svobody tisku proto může být slučitelné s čl. 10 Úmluvy pouze v případě, kdy je ospravedlněno převažu-

jícím imperativem veřejného zájmu (viz Goodwin). Zajisté, každý, kdo vykonává svou svobodu projevu, včetně novináře, na sebe bere „povinnost a odpovědnost“, jejichž rozsah závisí na jeho situaci a použitém technickém postupu (viz Handyside). Ačkoli Soud uznává významnou roli, která v demokratické společnosti tisku náleží, zdůrazňuje, že novináři v principu nemohou být zbaveni – prostřednictvím ochrany, kterou jim nabízí čl. 10 – povinnosti respektovat trestní zákony. Ostatně odst. 2 čl. 10 stanoví meze výkonu svobody projevu. Je nutno rozhodnout, zda s ohledem na konkrétní okolnosti projednávaného případu zájem informovat veřejnost převažoval nad „povinnostmi a odpovědností“, které pro stěžovatele vyplývaly z důvodu pochybného původu jim zasláných dokumentů.

Soud musí především rozhodnout, zda cíl zachování daňového tajemství, sám o sobě legitimní, byl relevantním a dostatečným ospravedlněním inkriminovaného zasahování. V tomto ohledu je nutno poznamenat, že i když odsouzení stěžovatelů bylo založeno výlučně na otištění dokumentů držených daňovým úřadem a považovaných za získané porušením úředního tajemství, dotýkalo se nevyhnutelně zveřejnění informací. Lze se však tázat, zda zájem uchovávat jako tajné informace, jejichž obsah byl již dříve zveřejněn a mohl být znám velkému počtu osob, přetrvával (viz *Weber proti Švýcarsku*, 1990, *Vereniging Weekblad Bluf! proti Nizozemí*, 1995). Jak uvedla vláda, daňoví poplatníci mohou nahlédnout do seznamu osob, na něž se vztahuje daňová povinnost v jejich obci, a seznámit se s výší příjmu a daně každého poplatníka. Tyto informace, i když nemohou být šířeny, jsou tak zpřístupněny velkému počtu osob, které je mohou sdělit dalším osobám. Ačkoli publikování daňových příznání bylo v projednávaném případě zakázáno, informace, které obsahovaly, již tajné nebyly. Ostatně platy ředitelů velkých podniků jsou pravi-

delně zveřejňovány ve finančních časopisech a druhý ze stěžovatelů tvrdil, aniž by jeho slova kdokoli zpochybňoval, že tento typ zdrojů použil, aby si před publikováním článku ověřil přibližnou výši platu J. Calveta. Ochrana informací jako důvěrných proto podle Soudu nepředstavovala převážující imperativ veřejného zájmu.

Jestliže, jak připouští vláda, informace o výši příjmů J. Calveta nepodléhaly utajení a jejich šíření bylo dovoleno, odsouzení stěžovatelů pouze za to, že otiskli jejich nosič, tj. daňové přiznání, nemůže být z pohledu čl. 10 ospravedlněno. Tento článek v podstatě ponechává na novinářích, aby rozhodli, zda je nezbytné otisknout nosič informací pro podepření jejich věrohodnosti. Chrání právo novinářů sdělit informace o otázkách veřejného zájmu, pokud se vyjadřují v dobré víře, na základě přesných faktů a poskytují „věrohodné a přesné“ informace při dodržování novinářské etiky (viz zejména *Goodwin* a dále *Schwabe proti Rakousku*, 1992; v opačném smyslu viz *Prager* a *Oberschlick*).

Soud konstatuje, že ani skutková podstata ani dobrá víra pánů Fressoze a Roira nebyly zpochybněny. Druhý z nich, který ověřil autentičnost daňových přiznání, jednal při dodržování pravidel povolání novináře. Inkriminovaná publikace sloužila k podepření věrohodnosti publikovaných informací. Soud dospěl k závěru, že odsouzení stěžovatelů nebylo přiměřeným prostředkem k dosažení legitimních cílů, a to vzhledem

k zájmu demokratické společnosti zajistit a udržovat svobodu tisku. Čl. 10 Úmluvy byl proto porušen.

2. Podmínky omezení práva na informace v judikatuře ESLP

čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

čl. 17 Listiny základních práv a svobod

Veřejnost má právo obdržet informace týkající se veřejného zájmu.

Z pohledu zájmů chráněných čl. 10 Úmluvy nemůže zákon dovolovat arbitrární omezení, která se mohou stát formou nepřímé cenzury.

Zásah do práv stěžovatele plynoucích z čl. 10 odst. 1 Úmluvy poruší Úmluvu, pokud nebude splňovat požadavky kladené v čl. 10 odst. 2. Musí být tudíž zjištěno, zda byl zásah „stanovený zákonem“, zda sledoval jeden nebo více legitimních cílů zakotvených v tomto ustanovení a zda byl „nezbytný v demokratické společnosti“, aby těchto cílů dosáhl.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 14. 4. 2009, stížnost č. 37374/05 (*Maďarská unie občanských svobod proti Maďarsku* o poskytnutí kopie ústavní stížnosti podané poslancem)²⁾

ASPI JUD154387CZ

²⁾ Prejudikatura Evropského soudu pro lidská práva (ASPI): *Bladet Tromsø a Stensaas proti Norsku*, rozsudek velkého senátu ze dne 20. 5. 1999, stížnost č. 21980/93; *Dammann proti Švýcarsku*, rozsudek ze dne 25. 4. 2006, stížnost č. 77551/01; *Goodwin proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 27. 3. 1996, stížnost č. 17488/90; *Guerra a další proti Itálii*, rozsudek velkého senátu ze dne 19. 2. 1998, stížnost č. 14967/89; *Jersild proti Dánsku*, rozsudek ze dne 23. 9. 1994, stížnost č. 15890/89; *Leander proti Švédsku*, rozsudek ze dne 26. března 1987, stížnost č. 9248/81; *Loiseau proti Francii*, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 28. 9. 2004, stížnost č. 46809/99; *Observer a Guardian proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 26. 11. 1991, stížnost č. 13585/88; *Sdružení Jihočeské Matky proti České republice*, rozhodnutí o přijatelnosti ze dne 10. 6. 2006, stížnost č. 19101/03; *Steel a Morris proti Spojenému království*, rozsudek ze dne 15. 2. 2005, stížnost č. 68416/01; *Thorgeir Thorgeirson proti Islandu*, rozsudek ze dne 25. 6. 1992, stížnost č. 13778/88; *Riolo proti Itálii*, rozsudek ze dne 17. 7. 2008, stížnost č. 42211/07; *Vides Aizsardzabas Klubs proti Lotyšsku*, rozsudek ze dne 27. 5. 2004, stížnost č. 57829/00; *Chauny a další proti Francii*, rozsudek ze dne 29. 6. 2004, stížnost č. 64915/01.

Z odůvodnění:

Soud opakovaně konstatoval, že veřejnost má právo obdržet informace týkající se veřejného zájmu. Jeho judikatura v této oblasti se vyvíjela ve vztahu k svobodě tisku, která slouží k sdělování informací a názorů (viz *Observer a Guardian proti Spojenému království*, § 59; *Thorgeir Thorgeirson proti Islandu*, § 63). V této souvislosti je zapotřebí nejpečlivějšího přezkumu ze strany Soudu v případech, kdy stát činí taková opatření, která jsou způsobilá potlačit účast tisku, jednoho z „hlídacích psů“ společnosti, na veřejné diskusi týkající se legitimních veřejných záležitostí (viz *Bladet Tromsø a Stensaas proti Norsku*, a *Jersild proti Dánsku*), včetně opatření, která činí přístup k informacím toliko obtížný.

Z pohledu zájmů chráněných čl. 10 Úmluvy nemůže zákon dovolovat arbitrární omezení, která se mohou stát formou nepřímé cenzury, pokud státní orgány vytvoří překážky sběru informací. Například posledně zmíněná činnost je zásadním přípravným krokem v novinářské činnosti a je inherentní, chráněnou částí svobody tisku (viz *Dammann proti Švýcarsku*). Fungování tisku zahrnuje vytváření fóra pro veřejnou diskusi. Realizace této funkce však není omezena jen na média a profesionální žurnalisty. V projednávaném případě vytvářela prostor pro veřejnou diskusi nevládní organizace. Účel činnosti stěžovatele je tudíž možno považovat za zásadní prvek informované společnosti. Soud opakovaně uznal důležitou roli, kterou hraje občanská společnost v diskusi o veřejných otázkách (viz např. *Steel a Moris proti Spojenému království*). Stěžovatelem je nevládní organizace, která zabývající se litigací v oblasti lidských práv. Jeho posláním je mimo jiné ochrana informační svobody. Může být proto nazýván, stejně jako tisk, „hlídacím psem“ společnosti (viz *Riolo proti Itálii*; *Vides Aizsardzibas Klubs proti Litvě*). Za těchto okolností Soud souhlasí s tím, že

si stěžovatel zaslouží stejnou ochranu plynoucí z Úmluvy jako tisk.

Předmětem sporu byla v daném případě ústavnost trestní legislativy týkající se drogových trestných činů. Podle názoru soudu představovalo podání podnětu k *a posteriori* přezkumu této legislativy, obzvláště když byl podán poslancem, záležitost veřejného zájmu. Soud tudíž má za to, že stěžovatel byl zainteresován na legitimním sběru informací o záležitosti veřejného významu. Soud má za to, že státní orgány narušily přípravné stadium tohoto procesu tím, že mu vytvořili administrativní překážku. Monopol na informace, který požíval Ústavní soud, tak představoval formu cenzury. Navíc v situaci, kdy cílem stěžovatele bylo sdělit veřejnosti informace obsažené v inkriminované ústavní stížnosti a tím přispět k veřejné diskusi týkající se úpravy drogových trestných činů, bylo jeho právo obdržet informace zjevně porušeno.

Došlo tudíž k zásahu do práv stěžovatele zakotvených v čl. 10 Úmluvy.

Zda byl zásah oprávněný

Soud znovu zopakoval, že zásah do práv stěžovatele plynoucích z čl. 10 odst. 1 Úmluvy poruší Úmluvu, pokud nebude splňovat požadavky kladené v čl. 10 odst. 2. Musí být tudíž zjištěno, zda byl zásah „stanovený zákonem“, zda sledoval jeden nebo více legitimních cílů zakotvených v tomto ustanovení a zda byl „nezbytný v demokratické společnosti“, aby těchto cílů dosáhl.

„Stanovený zákonem“

Stěžovatel požadoval informace na základě zákona o ochraně osobních údajů, který garantuje přístup k informacím veřejného zájmu. Vláda argumentovala tím, že tato legislativa poskytovala postačující právní titul pro zásah do stěžovatelova práva na svobodu projevu s odůvodněním,