SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 1/09-34

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 19. januára 2011 v pléne zloženom z podpredsedu Milana Ľalíka a zo sudcov Jána Auxta, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Sergeja Kohuta, Jána Lubyho, Marianny Mochnáčovej, Lajosa Mészárosa, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o návrhu Krajského súdu v Bratislave, zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. M. V., na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky o vyslovenie nesúladu § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2, 3 a 4, čl. 19 ods. 1 a 3, čl. 22 ods. 1 a čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky ako účastníka konania a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, takto

r o z h o d o l :

Návrhu Krajského súdu v Bratislave n e v y h o v u j e .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 20. decembra 2007 doručený návrh Krajského súdu v Bratislave (ďalej aj „navrhovateľ“ alebo „krajský súd“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 144 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ktorým sa domáhal, aby ústavný súd po prijatí jeho návrhu na ďalšie konanie a po konkrétnej kontrole ústavnosti nálezom vyslovil, že § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 211/2000 Z. z.“ alebo „zákon o slobode informácií“) nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2, 3 a 4, čl. 19 ods. 1 a 3, čl. 22 ods. 1 a čl. 26 ods. 4 ústavy.

Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí 21. januára 2009 a uznesením sp. zn. PL. ÚS 1/09 ho prijal na ďalšie konanie.

Navrhovateľ svojím návrhom napadol § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. (ďalej aj „napadnuté ustanovenie“).

Z návrhu vyplynulo, že navrhovateľ ho podal ako správny súd v súvislosti s konaním vedeným pred ním pod sp. zn. 1 S 165/2007 v právnej veci žalobkyne Mgr. A. K. (ďalej len „žalobkyňa“) proti odporcovi Slovenská republika – Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej aj „žalovaný“). Žalobkyňa sa svojou žalobou domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia ministra spravodlivosti Slovenskej republiky o rozklade č. 1290/2007-11 z 5. marca 2007 a jemu predchádzajúceho prvostupňového rozhodnutia žalovaného vydaného podľa § 18 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z.

Dôvodom podania žaloby bola skutočnosť, že žalobkyňa požiadala žalovaného o sprístupnenie rôznych informácií týkajúcich sa zoznamu zamestnancov, ako aj mzdových

náležitostí jeho zamestnancov, ktoré jej boli sprístupnené, avšak *«okrem informácie, ktorú uviedla pod bod 3, a to „mzdu, plat a ďalšie finančné náležitosti (napr. odmeny) priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti štátnych tajomstiev* (správne má byť tajomníkov, pozn.)*, generálnych riaditeľov sekcií, riaditeľov odborov a vedúcich oddelení, poradca ministra pre každú osobu osobitnú na každý mesiac od nástupu ministra JUDr. Š. H., s tým, že žiadala osobitne uviesť pevné a pohyblivé položky mzdy aj osobitne uviesť odmeny“».*

Senát 1 S krajského súdu dospel po predbežnom prerokovaní veci k záveru, že § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. je v rozpore s ústavou, a to z ďalej uvedených dôvodov.

Krajský súd odôvodňujúc svoj návrh najskôr cituje prvú vetu čl. 26 ods. 2 ústavy, podľa ktorej každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu, a následne poukazuje na to, že základné právo na informácie zahŕňa právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie. Základné právo na informácie patrí k základným politickým právam a jeho prostredníctvom sa každý zúčastňuje na verejnom živote. Podľa navrhovateľa ide o univerzálne politické právo, *«ktoré „každému“ – univerzalita práva – zaručuje Ústava SR».*

Krajský súd ďalej uviedol:

«Z podstaty záruky slobody prejavu a práva na informácie vyplýva povinnosť, aby štát každému umožnil realizovať toto svoje právo, pravda pokiaľ nenastanú také skutočnosti, pri ktorých ho zákon môže obmedziť. Podľa čl. 26 ods. 4 Ústavy SR to je v prípade, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného zdravia a mravnosti. Tu teba akcentovať, že slobodu prejavu a právo na informácie pokiaľ ide o formu aktu štátu možno obmedziť len zákonom.

Porovnajúc čl. 26 ods. 4 Ústavy SR resp. dôvodov v tzv. obmedzujúcej klauzule s Dohovorom o ľudských právach a základných slobodách (ďalej len „Dohovor“) – čl. 10 o slobode prejavu, sa žiada poznamenať, že judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva

k tomuto právu je pomerne široká, ale je skôr vo väzbe porušenia či neporušenia práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života, obydlia a korešpondovanie čl. 8 ods. 1 Dohovoru). Ako to vyplýva aj zo znenia čl. 10 ods. 2 Dohovoru „Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme":

1. *národnej bezpečnosti,*
2. *územnej celistvosti,*
3. *alebo verejnej bezpečnosti,*
4. *predchádzania nepokojom a zločinnosti,*
5. *ochrany zdravia alebo morálky,*
6. *ochrany povesti alebo práv iných,*
7. *zabráneniu úniku dôverných informácií,*
8. *alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.»*

Odvolávajúc sa na čl. 26 ods. 4 ústavy krajský súd vyslovil názor, že jedným z dôvodov, pri existencii ktorého môže byť obmedzená sloboda prejavu a základné právo na informácie, je nevyhnutnosť ochrany práv a slobôd iných, ale aj to len za podmienky, že je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. V tomto zmysle považuje navrhovateľ za konkurujúce základné ľudské právo k slobode prejavu a právu na informácie, resp. naopak, základné právo na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe (čl. 19 ods. 3 ústavy) alebo základné právo na ochranu osobných údajov (čl. 22 ods. 1 ústavy).

Navrhovateľ označuje základné právo podľa čl. 19 ods. 3 ústavy za súčasť základného práva podľa odseku 1 uvedeného článku ústavy, podľa ktorého má každý právo na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti, dobrej povesti a na ochranu mena, a rovnako aj za súčasť základného práva na ochranu osobných údajov zaručeného v čl. 22 ods. 1 ústavy s tým, že vo vzťahu k čl. 26 ods. 2 ide o konkurujúce základné právo.

Podľa navrhovateľa je súčasťou základného práva zaručeného v čl. 26 ods. 2 ústavy aj právo slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Krajský súd zdôrazňuje, že zatiaľ čo základné právo na informácie podľa čl. 26 ods. 2 ústavy *„sa týka, resp. zahŕňa informácie všeobecne, základné právo na ochranu osobných údajov, resp. údajov o svojej osobe, sa v podstate týka informácií o svojej osobe. Už samotné vyňatie informácií o svojej osobe a o ochrane osobných údajov a garantovanie ich ochrany ako základného ľudského práva je podľa nášho názoru v zmysle čl. 26 ods. 4 Ústavy SR dôvodom obmedzenia politického práva na informácie.“*.

Krajský súd upriamuje ďalej pozornosť na legálnu definíciu osobných údajov, ktorá prešla od roku 1992, keď nadobudol účinnosť zákon č. 256/1992 Zb. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch (ďalej len „zákon č. 256/1992 Zb.“), vývojom, ktorý reflektoval aj záväzky z medzinárodných zmlúv a právnych aktov Európskych spoločenstiev a Európskej únie. Uvedený zákon v § 3 všeobecne definuje osobné údaje ako *„informácie, ktoré sa vzťahujú na určitú osobu“*.

Zákon č. 52/1998 Z. z. o ochrane osobných údajov v informačných systémoch (ďalej len „zákon č. 52/1998 Z. z.“), ktorý zrušil zákon č. 256/1992 Zb., vymedzil v § 3 písm. a) osobné údaje ako *„údaje týkajúce sa určitej alebo určiteľnej fyzickej osoby, pričom takou osobou je osoba, ktorú možno určiť priamo alebo nepriamo, najmä na základe identifikačného čísla alebo na základe jednej či viacerých charakteristík alebo znakov, ktoré tvoria jej fyzickú, fyziologickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu“*.

V súčasnosti platný a účinný zákon č. 428/2002 Z. z. o ochrane osobných údajov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 428/2002 Z. z.“) čiastočne modifikuje definíciu osobných údajov, keď podľa § 3 tohto zákona sú osobnými údajmi *„údaje týkajúce sa určenej alebo určiteľnej fyzickej osoby, pričom takou osobou je osoba, ktorú možno určiť priamo alebo nepriamo, najmä na základe všeobecne použiteľného identifikátora alebo na základe jednej či viacerých charakteristík alebo znakov, ktoré tvoria*

jej fyzickú, fyziologickú, psychickú, mentálnu, ekonomickú, kultúrnu alebo sociálnu identitu".

V nadväznosti na uvedené krajský súd poukazuje na to, že čl. 19 ani čl. 22 ústavy nesplnomocňuje zákonodarcu na obmedzenie týmito článkami zaručených základných práv o ochrane mena, ochrane údajov o svojej osobe a ochrane osobných údajov.

Krajský súd v ďalšej časti návrhu argumentuje takto:

«Zákon č. 211/2000 Z. z. o slobode informácií najmä v znení zákona č. 628/2005 Z. z. ktorý nadobudol účinnosť 2. januára 2006 (ak použijeme terminológiu dôvodnej správy k citovanému zákonu) „mení pôvodnú právnu úpravu v smere zúženia rozsahu osobných údajov, ktorým sa poskytuje ochrana, u taxatívne vymedzeného okruhu osôb, ktoré sú platené z verejných zdrojov. V oblastiach, ktoré sa týkajú verejnej alebo úradnej činnosti alebo funkčného alebo pracovného zaradenia ako i odmeňovania týchto osôb je (podľa dôvodovej správy) právo verejnosti na informácie v uvedených prípadoch nadradené právu na ochranu týchto údajov o dotknutej osobe".

Na účely tohto návrhu nie je potrebné polemizovať s ničím neodôvodneným tvrdením o nadradenosti politického práva na informácie nad základným ľudským právom na ochranu osobných údajov u skupiny osôb uvedených v ustanovení § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií, z dôvodu, že ide o „platenie týchto osôb z verejných zdrojov" a že týmto osobám doterajšia (do prijatia zákona č. 628/2005 Z. z.) právna úprava ochrany osobných údajov poskytovala „príliš široký rozsah ochrany, s ohľadom, že sú platení z verejných financií". Tieto tvrdenia však nepovažujeme za odôvodnenie legitímneho cieľa, ale za prejav svojvôle zákonodarcu.

Podľa § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií „povinná osoba sprístupní ha účely informovania verejnosti osobné údaje fyzickej osoby, ktoré sú spracúvané v informačnom systéme za podmienok ustanovených osobitným zákonom 9) o fyzickej osobe, ktorá je verejným funkcionárom, 16a) poslancom obecného zastupiteľstva, 16b) predstaveným v štátnej službe, 16c) odborníkom plniacim úlohy pre člena vlády Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, predsedu Národnej rady Slovenskej republiky alebo podpredsedu Národnej rady Slovenskej republiky, 16d) vedúcim zamestnancom vykonávajúcim práce vo verejnom záujme, 16e) vedúcim zamestnancom zamestnávateľa,

ktorý je orgán verejnej moci, 16f) nadriadeným v služobnom pomere, 16g) alebo členom hodnotiacej komisie alebo iného obdobného orgánu, ktorý sa zúčastňuje na procese rozhodovania o použití verejných prostriedkov. 16h) Podľa prvej vety sa sprístupňujú osobné údaje v rozsahu

a) titul,

b) meno,

c) priezvisko,

d) funkcia a deň ustanovenia alebo vymenovania do funkcie,

e) pracovné zaradenie a deň začiatku výkonu pracovnej činnosti.

f) miesto výkonu funkcie alebo pracovnej činnosti a orgán, v ktorom túto funkciu alebo činnosť vykonáva,

g) mzda, plat alebo platové pomery a ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu.“

Najvyšší súd SR rešpektuje judikatúru Ústavného súdu SR ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva napr. že „verejne činné osoby musia strpieť viac kritiky a rôznych obmedzení ako ostatné osoby a že je tu namieste väčšia informačná otvorenosť ako u ostatných osôb“, ale domnievame sa, že celý okruh osôb uvedených v ustanovení § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií v žiadnom prípade nemožno považovať za verejne činné osoby a to len z toho dôvodu, že sú platené z verejných financií. V konečnom dôsledku z verejných financií sú platené (financované) rôzne činnosti a iné subjekty a nie sú „postihované“ zužovaním ústavnej ochrany svojich práv.»

Krajský súd sa odvoláva aj na vyjadrenie žalovaného v súvisiacom súdnom konaní, ktorý uviedol, že jeho zamestnanci, najmä zamestnanci vykonávajúci práce vo verejnom záujme, považujú ako ich postih, ba až diskrimináciu zákonom, resp. na základe zákona, vyhľadávanie a rozširovanie informácií o nich, a tiež fakt, že realizácia ich základného práva na prácu zaručeného v čl. 35 ústavy má za následok porušenie ich iných základných práv zaručených ústavou. Zároveň to považujú za svojvoľné konanie zákonodarcu a tiež za porušenie samotnej podstaty štátu ako právneho štátu.

V súvislosti s tým pokladá navrhovateľ za nespochybniteľné, že rozsah osobných údajov, resp. identifikačných znakov uvedených v napadnutom ustanovení umožňuje identifikovať určitú alebo určiteľnú osobu a jej ekonomickú a sociálnu identitu. V nadväznosti na to navrhovateľ tvrdí, že u skupiny osôb uvedených v § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií absentuje relevantná súvislosť medzi „zužovaním“ ochrany osobných údajov a ich platením z verejných financií, najmä ak ide aj o také fyzické osoby, ktoré nerozhodujú o použití verejných prostriedkov.

Z týchto dôvodov navrhovateľ nepovažuje § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. za súladný s označenými článkami ústavy akcentujúc tiež to, že *„hoci konštrukcia článku základného ľudského práva zaručeného čl. 19 ako aj čl. 22 nemá obmedzujúce dôvody resp. dôvody, pri existencii ktorých možno obmedziť konkrétne právo alebo slobodu tak ako je to v čl. 26 ods. 4 Ústavy SR, boli zákonom č. 628/2005 Z. z. práv na ochranu osobných údajov obmedzené“*.

Navrhovateľ ďalej cituje čl. 26 ods. 4 ústavy, podľa ktorého „slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti“, konštatujúc, že zákonom č. 628/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení zákona č. 747/2004 Z. z. a o zmene a doplnení niektorých zákonov, bolo obmedzené nie právo na informácie, ale základné práva podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy.

Na základe uvedeného navrhovateľ uzavrel, že *„prijatím zákona č. 628/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám konkrétne ustanovenie § 9 ods. 3 došlo k porušeniu Ústavy SR“*, a preto žiada, aby ústavný súd rozhodol, že § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií nie je v súlade čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 2, 3 a 4, čl. 19 ods. 1 a 3, čl. 22 ods. 1 a čl. 26 ods. 4 ústavy.

Vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“), vo svojom stanovisku k návrhu krajského súdu doručenom ústavnému súdu 29. mája 2009 navrhla, aby ústavný súd vo veci samej rozhodol nálezom, ktorým návrhu čiastočne vyhovie. Ďalej vláda zrekapitulovala obsah návrhu a uviedla:

«Predmetom sporu o ústavnosti ustanovenia § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií je otázka, či rozsah informácií o osobách vymedzených v tomto zákone nie je zásahom do práva na ich súkromie, a teda či záujem verejnosti na týchto informáciách môže prevážiť záujem týchto osôb na ich utajení. Niet pritom pochybností o tom, že ide o údaje chránené článkom 19 ods. 3 Ústavy SR.

Pri porovnávaní týchto protichodných záujmov (práva na slobodu prejavu a práva na súkromie) je potrebné vychádzať predovšetkým z úmyslu zákonodarcu, ktorým odôvodnil verejný záujem na zásah do ľudského práva. Tento úmysel je možné odvodiť z dôvodovej správy k tomuto zákonu. V tomto prípade však aktuálne znenie § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií formovala jeho novela uverejnená pod č. 628/2005 Z. z. Podľa dôvodovej správy k predmetnej novele „predkladaný návrh mení pôvodnú právnu úpravu v tomto smere zúženia rozsahu osobných údajov, ktorým sa poskytuje ochrana, u taxatívne vymedzených osôb, ktoré sú platené z verejných zdrojov... v oblastiach, ktoré sa týkajú verejnej alebo úradnej činnosti alebo funkčného alebo pracovného zaradenia ako i odmeňovania týchto osôb, je právo verejnosti na informácie v uvedených prípadoch nadradené právu na ochranu týchto údajov o dotknutej osobe“.

Podľa navrhovateľa „v žiadnom prípade nemožno považovať za verejne činné osoby a to len z dôvodu, že sú platené z verejných financií. V konečnom dôsledku z verejných financií sú platené (financované) rôzne činnosti a iné subjekty a nie sú „postihované“ zužovaním ústavnej ochrany svojich práv“.

Vzhľadom na to, že ani navrhovateľ, ale ani zákonodarca v dôvodovej správe bližšie neobjasnili, prečo je, resp. nie je kritériom „platenia z verejných zdrojov“ odôvodňujúcim zásah do práva na súkromie, tak je potrebné sa touto otázkou primárne zaoberať. Napriek tomu, že navrhovateľ nenamietal priamo porušenie článku 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), je možné za východisko ďalších úvah

považovať súdne precedensy Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorých sa pri svojej interpretácii v tejto oblasti pridŕža aj Ústavný súd SR.

Európsky súd pre ľudské práva zásadne nepripúšťa, aby sa sprístupňovali osobné údaje o súkromí osôb. Výška zárobku je pritom údajom veľmi citlivým z hľadiska postojov spoločnosti k ich poberateľom a je preto nie bezvýznamným zásahom do súkromia týchto osôb.»

Vláda poukázala tiež na dve základné koncepcie umožňujúce zásah do práva na súkromie v záujme práva na informácie prijaté Európskym súdom pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“).

Prvá z týchto koncepcií vychádzajúca z konštantnej judikatúry, ktorá sa fakticky odvíja od prípadu Lingens proti Rakúsku, je založená na tom, že ochrana súkromných osôb musí byť zabezpečená v oveľa väčšom rozsahu ako ochrana *„l´homme politique“*, pričom postupne sa okruh týchto osôb rozširuje aj o osoby dobre známe verejnosti a ovplyvňujúce verejnú mienku. V prípade Von Hannover proti Nemecku však ESĽP uviedol, že aj pri týchto verejne známych osobách musí zverejnenie informácie o nich prispieť k diskusii o problémoch vo verejnom záujme.

Podľa druhej koncepcie nie je dôležité, či ide o politikov alebo iné verejne známe osobnosti, ale o to, či ide o informácie, ktorých obsah je predmetom verejného záujmu. Je zrejmé, že intenzita verejného záujmu musí byť značná, pretože ide o osoby, ktorých súkromie má byť chránené viac ako v prípade verejne známych osôb, ako to vyplýva napríklad z rozhodnutia Fressoz a Poire proti Francúzsku.

Vychádzajúc z uvedeného považuje vláda za potrebné hodnotiť, či osoby uvedené navrhovateľom, ktorých údaje o zárobku požadovala žalobkyňa, sú *„l´homme politique“* alebo verejne známou osobou. Vzhľadom na to, že ide o osoby, ktoré spravidla nemožno zaradiť medzi *„l´homme politique“*, a v dôsledku toho, že žalovaná využíva inštitút hovorcu, ich verejnosť prakticky nepozná, takže zaradiť ich medzi osoby požívajúce zníženú ochranu svojho súkromia si možno iba ťažko predstaviť.

Podľa vlády ak zákon umožňuje generálny prístup k informáciám o týchto osobách, potom zasahuje neurčitému a zároveň značnému počtu osôb do ich práva na súkromie bez možnosti akejkoľvek ochrany. Navyše, zákonodarca u osôb, pri ktorých informácie o plate a iných príjmoch môžu byť predmetom verejného záujmu (ide najmä o ústavných činiteľov), vytvoril inštitút majetkového priznania, ktoré je verejnosti prístupné a z ktorého sa priamo dajú získať informácie o platových pomeroch týchto osôb.

Vláda je toho názoru, že si možno len veľmi zložito (okrem osobitných individuálnych prípadov) predstaviť, že plat úradníkov a im podobných zamestnancov by mohol byť predmetom celospoločenskej diskusie o problémoch verejného záujmu. Predmetom verejnej diskusie by mohla byť podľa vlády za určitých okolností hospodárnosť pri nakladaní s prostriedkami, ktoré pochádzajú z verejných zdrojov, resp. o pravidlách ich prerozdeľovania. Aj v tejto oblasti však existujú základné normy, ktoré sú prijaté vo forme zákonov a ktoré upravujú základné finančné rozpätie, v ktorom sa môžu pohybovať platy zamestnancov, ktoré sú hradené z „verejných zdrojov“. Vláda pripúšťa, že nerešpektovanie týchto pravidiel by mohlo byť problémom verejného záujmu, avšak vo vnútroštátnom systéme kontroly nakladania s finančnými prostriedkami z verejných zdrojov sú dostatočné záruky, ktoré zabraňujú ich zneužitiu. Vláda napokon uvádza, že táto otázka sa dosiaľ v podmienkach Slovenskej republiky nestala predmetom verejného záujmu, a preto je neodôvodnené, aby sa riešila prostredníctvom zákonnej úpravy priamo zasahujúcej do podstaty práva na súkromie.

Sumarizujúc uvedené vláda uzavrela, že *«extenzívne znenie § 9 ods. 3 novely zákona o slobode informácií zákonom č. 628/2005 Z. z. vytvorilo nerovnováhu medzi právom na slobodu prejavu a právom na súkromie v neprospech práva na súkromie osôb, ktoré nie sú ani „l´homme politique“ a výška ich zárobkov nie je vo všeobecnosti predmetom verejného záujmu. Preto je čl. 1 bod 9 zákona č. 628/2005 Z. z. v rozpore s článkom 19 ods. 3 Ústavy SR a článkom 8 Dohovoru. Na rozdiel od navrhovateľa, ktorý žiadal, aby bol ako protiústavne vyhlásený celý § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií je obsahom tohto*

stanoviska konštatovanie protiústavnosti jeho znenia v zmysle zákona č. 628/2005 Z. z. a teda ponechanie jeho obsahu v znení pred touto novelou zákona o slobode informácií.».

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) zastúpená jej predsedom poukázala vo svojom stanovisku k návrhu z 29. apríla 2009 iba po formálnej stránke na to, že zákon o slobode informácií bol schválený súhlasom ustanovenej potrebnej väčšiny poslancov, podpísaný príslušnými ústavnými činiteľmi a vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Národná rada vyjadrila napokon názor, že *„prijatý zákon je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a právnym poriadkom Slovenskej republiky. Je na rozhodnutí Ústavného súdu, aby v súvislosti s podanými návrhmi posúdil ústavnosť napadnutých ustanovení.“.*

Krajský súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie na výzvu ústavného súdu prípisom z 9. novembra 2010 oznámil, že netrvá na ústnom pojednávaní v danej veci. Predseda národnej rady vo vyjadrení z 29. apríla 2009 k návrhu krajského súdu uviedol, že netrvá na ústnom pojednávaní vo veci. Napokon s upustením od ústneho pojednávania súhlasil aj vedľajší účastník vo svojom stanovisku doručenom ústavnému súdu 29. mája 2009. Vzhľadom na uvedené ústavný súd so súhlasom účastníkov konania podľa § 30 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) upustil v danej veci od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ich stanoviskami dospel k názoru, že od tohto pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

II.

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas národná rada a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

Podľa čl. 144 ods. 2 ústavy ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prerokúvanej veci,

odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 ústavy alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.

Napadnutý § 9 ods. 3 zákona o slobode informácií s ústavou znie: „Povinná osoba sprístupní na účely informovania verejnosti osobné údaje fyzickej osoby, ktoré sú spracúvané v informačnom systéme za podmienok ustanovených osobitným zákonom o fyzickej osobe, ktorá je verejným funkcionárom, poslancom obecného zastupiteľstva, predstaveným v štátnej službe, odborníkom plniacim úlohy pre člena vlády Slovenskej republiky, prezidenta Slovenskej republiky, predsedu Národnej rady Slovenskej republiky alebo podpredsedu Národnej rady Slovenskej republiky, vedúcim zamestnancom vykonávajúcim práce vo verejnom záujme, vedúcim zamestnancom zamestnávateľa, ktorým je orgán verejnej moci, nadriadeným v služobnom pomere alebo členom hodnotiacej komisie alebo iného obdobného orgánu, ktorý sa zúčastňuje na procese rozhodovania o použití verejných prostriedkov. Podľa prvej vety sa sprístupňujú osobné údaje v rozsahu

a) titul,

b) meno,

c) priezvisko,

d) funkcia a deň ustanovenia alebo vymenovania do funkcie,

e) pracovné zaradenie a deň začiatku výkonu pracovnej činnosti a orgán, v ktorom túto funkciu alebo činnosť vykonáva,

f) miesto výkonu funkcie alebo pracovnej činnosti a orgán, v ktorom túto funkciu alebo činnosť vykonáva,

g) mzda, plat alebo platové pomery a ďalšie finančné náležitosti priznané za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti, ak sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu.“

Podstatou návrhu je otázka, či sprístupnenie osobných údajov o mzde, plate alebo platových pomeroch a ďalších finančných náležitostiach priznaných za výkon funkcie alebo za výkon pracovnej činnosti v prípade, že sú uhrádzané zo štátneho rozpočtu alebo z iného verejného rozpočtu v napadnutom ustanovení uvedeným osobám, nie je v rozpore

so základným právom týchto osôb na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe podľa čl. 19 ods. 3 ústavy a so základným právom na ochranu osobných údajov podľa čl. 22 ods. 1 ústavy.

Obsahom základného práva na ochranu osobných údajov, ktoré nachádza svoje normatívne vyjadrenie v oboch uvedených ustanoveniach, je ochrana jednotlivca spočívajúca v zásadnej neprípustnosti získavania, uchovávania, používania alebo ďalšieho spracovania údajov týkajúcich sa súkromnej sféry jeho života. Takto poňatá ochrana je nevyhnutným predpokladom na možnosť jednotlivca rozhodovať o tom, ktoré informácie týkajúce sa jeho súkromia zverejní, čím je v širších súvislostiach chránená jeho možnosť slobodne a na vlastnú zodpovednosť robiť rozhodnutia týkajúce sa jeho súkromného života.

Pojem osobných údajov podľa čl. 22 ods. 1 ústavy, resp. „údajov o svojej osobe“ v zmysle čl. 19 ods. 3 ústavy má svoj autonómny charakter, ktorý nemusí byť vo všetkých prípadoch totožný so zákonným vymedzením tohto pojmu. Pokiaľ navrhovateľ v danej veci poukazuje na definíciu osobných údajov a zmeny, ktorými prešla od roku 1992 (od prijatia zákona č. 256/1992 Zb. a následne zákona č. 52/1998 Z. z.) po súčasnosť (zákon č. 428/2002 Z. z.), ako aj na znenie napadnutého ustanovenia, ústavný súd zastáva názor, že uvedené údaje týkajúce sa platových pomerov osôb uvedených v napadnutom ustanovení spadajú pod ústavne vymedzený pojem osobných údajov. Údaj o výške príjmov sa významným spôsobom premieta do súkromnej sféry jednotlivca, vypovedá o jeho sociálnom postavení a jeho zverejnenie môže mať významné (a to aj negatívne) dôsledky na jeho osobné, pracovné či iné spoločenské vzťahy.

Skutočnosť, že predmetné údaje spadajú do rámca ústavnej ochrany osobných údajov, ale nevylučuje možnosť zásahov do základného práva na ochranu osobných údajov ako špecifickej formy ochrany súkromia. Pokiaľ navrhovateľ poukazuje na to, že čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy neobsahujú dôvody obmedzenia, ako to je napríklad v prípade čl. 26 ods. 4 ústavy, tak táto skutočnosť neznamená, že do uvedených základných práv nemožno za žiadnych okolností zasahovať. Ani v tomto prípade totiž nemožno určité

základné právo vykladať izolovane, mimo kontext celého ústavného poriadku a s ohľadom na účel a obsah jednotlivých jeho ústavných noriem.

Obmedziť základné práva a slobody v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy možno iba na základe podmienok ustanovených ústavou. Tieto podmienky, resp. dôvody môžu byť buď všeobecné (čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy), ktoré sa vzťahujú na obmedzovanie všetkých základných práv a slobôd, alebo osobitné (špeciálne), ktoré sa vzťahujú len na jednotlivé (konkrétne) základné práva a slobody (k tomu pozri napr. I. Palúš, Ľ. Somorová: Štátne právo Slovenskej republiky, Košice: UPJŠ 2002, s. 109 a nasl., A. Bröstl a kol.: Ústavné právo Slovenskej republiky. Plzeň: Aleš Čeněk 2010, s. 96 a nasl.).

Rozhodnutie ústavodarcu neustanoviť osobitné dôvody obmedzenia vzťahujúce sa na posudzované ustanovenia ústavy nemožno považovať za absolútne vylúčenie možnosti ich obmedzenia. Aj v tomto prípade je nevyhnutné otázku prípustnosti zásahu do základného práva posudzovať z hľadiska účelu, ktorý tento zásah sleduje, teda či tento zásah možno odôvodniť ústavne relevantným spôsobom.

Z tohto pohľadu obmedzenie základného práva podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy predpokladá, že v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy dôjde k tomuto obmedzeniu zákonom. Ďalej je nevyhnutné, aby jeho obmedzenie obstálo z hľadiska princípu proporcionality. Princíp proporcionality predstavuje jednak metodologický koncept na posúdenie v kolízii stojacich ústavne chránených hodnôt, nemožno mu ale odoprieť ani hmotnoprávny význam. V uvedenom princípe je totiž obsiahnutý aj príkaz na minimalizáciu zásahu do základného práva, a to s ohľadom na cieľ, ktorý toto obmedzenie sleduje.

Ústavný súd uvedený princíp vyložil v niekoľkých svojich doterajších rozhodnutiach (porov. predovšetkým nálezy sp. zn. PL. ÚS 3/00 z 24. apríla 2001 a sp. zn. PL. ÚS 67/07 zo 6. februára 2008). Obmedzenie základného práva z hľadiska uvedeného princípu musí v prvom rade sledovať legitímny cieľ, resp. účel, ktorý obstojí s ohľadom na ústavne ustanovený obsah dotknutého základného práva. Nestačí teda akýkoľvek dôvod na obmedzenie základného práva, ale musí ísť o dôvod, ktorému s ohľadom na ústavný poriadok možno priznať obdobnú právnu relevanciu, akú má obmedzované základné právo.

V zásade tak bude týmto cieľom iné základné právo alebo iný ústavou ustanovený verejný záujem.

V ďalšom kroku je nevyhnutné pristúpiť k posúdeniu samotného obmedzenia. Toto obmedzenie musí v prvom rade obstáť z hľadiska vhodnosti, teda musí byť vhodné dosiahnuť sledovaný cieľ. Ďalším posudzovaným krokom musí byť otázka potrebnosti (nevyhnutnosti) tohto obmedzenia. Podstatou tohto kroku je posúdenie obmedzenia z hľadiska existencie možných iných normatívnych prostriedkov vo vzťahu k uvedenému cieľu, a teda či ho nemožno dosiahnuť iným normatívnym prostriedkom, ktorý by obmedzoval dotknuté základné právo v menšej intenzite. Napokon, posledným krokom je posúdenie proporcionality v užšom rozsahu, teda posúdenie v kolízii stojacich ústavných hodnôt, v danom prípade základného práva, do ktorého má byť zasiahnuté, a základného práva alebo iného verejného záujmu, ktorého realizáciu alebo dosiahnutie sleduje posudzované obmedzenie.

Ako zdôrazňuje ústavný súd vo svojej ustálenej judikatúre, uvedený princíp je neoddeliteľnou súčasťou princípu právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy (porov. PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 67/07).

V danej veci je zrejmé, že k obmedzeniu základného práva došlo priamo zákonom. Ústavný súd teda pristúpil k posúdeniu obmedzenia základného práva podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy z hľadiska testu proporcionality. Napadnuté ustanovenie sleduje účel sprístupniť verejnosti informácie vo vzťahu k osobám zastávajúcim bližšie špecifikované funkcie v orgánoch verejnej moci. Ústavný súd preto posúdil takto formulovaný účel z toho hľadiska, či obstojí ako legitímny cieľ na obmedzenie ústavou zaručeného základného práva alebo slobody. V tejto súvislosti sa pritom zaoberal kompatibilitou tohto účelu s ústavou garantovaným základným právom na informácie, nesúlad napadnutého § 9 ods. 3 zákona č. 211/2000 Z. z. s ktorým navrhovateľ žiada taktiež vysloviť vo svojom návrhu.

Základné právo na informácie v zmysle čl. 26 ústavy je nevyhnutné vykladať v kontexte demokratického a právneho charakteru štátu, ktorý je ako jeden zo základných princípov formulovaný v čl. 1 ods. 1 ústavy. Uvedené základné právo predstavuje spolu

s právom na slobodu prejavu ústavnú záruku na existenciu slobodnej tvorby a výmeny názorov, ideí, poznatkov či informácií bez ohľadu na ich význam, účelnosť či obsah. Takto sledovaný účel základného práva na informácie sa pritom nepremieta len do roviny slobody vytvárania a sprostredkovania názorov vo vzťahu k veciam verejným, kde je súvislosť s hodnotami demokratického štátu zjavná, ale naopak, má výrazne širší dosah dotýkajúci sa rozmanitých sfér života jednotlivcov aj spoločnosti.

Súčasťou základného práva na informácie je nepochybne právo slobodne vyhľadávať a získavať informácie. Takto formulované právo sa pritom vzťahuje aj na informácie, ktoré sa týkajú alebo súvisia s činnosťou štátu či akýchkoľvek iných subjektov vykonávajúcich štátnu moc. Na túto skutočnosť napokon opakovane nepriamo poukázal aj ústavný súd, keď vo viacerých svojich rozhodnutiach akcentoval význam zákona o slobode informácií so základným právom na informácie (napr. nálezy sp. zn. III. ÚS 169/03 z 19. decembra 2003 a sp. zn. I. ÚS 236/06 z 28. júna 2007). V tomto zmysle však nie je obsah práva na informácie sporný ani v danej veci, čo dokumentuje aj skutočnosť, že navrhovateľ žiadnym spôsobom nespochybňuje, že informácie, ktorých obsah vymedzuje napadnuté ustanovenie, možno považovať za informácie v zmysle čl. 26 ústavy. Z tohto hľadiska pritom neexistuje dôvod, ktorý by na tomto mieste bránil ústavnému súdu tiež zastávať tento právny záver.

Ústavný súd preto dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie sleduje účel realizácie základného práva na informácie vo vzťahu k týmto ustanoveniam ďalej špecifikovaným údajom. V tejto súvislosti odmieta priznať relevanciu navrhovateľom zdôraznenému rozdielu medzi základným ľudským právom podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy a politickým právom podľa čl. 26 ústavy. Uvedené delenie, ktoré navrhovateľ prevzal zo systematiky ústavného textu a názvov jednotlivých oddielov, nepochybne odráža charakter uvedených základných práv, čo však nič nemení na tom, že samotné zaradenie základných práv v texte druhej hlavy ústavy nemožno považovať za výraz ich vzájomnej hierarchie, ako možno implicitne vyvodiť z argumentácie navrhovateľa, ktorá sa v podstate obmedzila na jazykový výklad ústavných noriem. Už vôbec nemožno pripustiť delenie na základné ľudské práva a (len) politické práva z hľadiska ich vzájomného hierarchického

vzťahu, pretože obe skupiny týchto práv rovnakým spôsobom zaručujú demokratický a právny charakter štátu.

Otázkou hierarchie, resp. pripustenia eventuálnej prednosti jedného základného práva pred iným základným právom alebo slobodou sa už ústavný súd zaoberal vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/06, v ktorej okrem iného vyslovil názor, že «Základné práva a slobody sú navzájom rovnocenné. Koncepcia materiálneho právneho štátu vylučuje vytvorenie „hierarchie“ základných práv a slobôd, v ktorej by sa jednému základnému právu alebo slobode priznal väčší význam, než aký má iné základné právo alebo sloboda. Základné práva a slobody sa môžu dostať do konfliktu a aj sa do konfliktu dostávajú. Každý konflikt vo vnútri systému základných práv a slobôd (resp. ľudských práv a základných slobôd v režime medzinárodných dohovorov o ľudských právach) treba riešiť pomocou zásady spravodlivej rovnováhy.».

Ústavný súd v nadväznosti na to konštatuje, že účel sledujúci realizáciu základného práva na informácie je s ohľadom na svoju ústavnú relevanciu spôsobilý odôvodniť zásah do základného práva podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy, a z tohto dôvodu ho zároveň považuje za legitímny z hľadiska posudzovaného princípu proporcionality.

S ohľadom na skutočnosť, že navrhovateľ sa dožaduje taktiež vyslovenia nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 26 ods. 4 ústavy, ústavný súd zdôrazňuje, že navrhovateľ vo svojej argumentácii, bez ohľadu na jeho uvedenie v návrhu výroku, netvrdí žiadne dôvody vo vzťahu k namietanému nesúladu tohto ustanovenia s označeným článkom ústavy. Na tom pritom nič nemení ani jeho argumentácia smerujúca k možnosti obmedzenia základného práva na informácie z dôvodu ochrany práv druhých, ako ju formuluje čl. 26 ods. 4 ústavy. Namietanie rozporu napadnutého ustanovenia s týmto ustanovením ústavy by totiž bolo možné len vo vzťahu k informáciám, na ktoré sa toto ustanovenie nevzťahuje, teda z hľadiska nedostatočného vymedzenia povinnosti dotknutých subjektov zverejňovať určité informácie. V takom prípade by predmetom posúdenia zo strany ústavného súdu bola otázka, či je daný jeden z dôvodov obmedzenia práva na informácie v zmysle čl. 26 ods. 4 ústavy. Navrhovateľ v danej veci ale argumentuje opačne, teda že zákonodarca umožnil

prístup k informáciám aj v rozsahu, ktorý ústava s ohľadom na jej čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 nepripúšťa.

Pre posúdenie prípadnej kolízie napadnutého ustanovenia zákona o slobode informácií s čl. 26 ods. 4 ústavy je preto dôležité, že tento článok umožňuje zákonodarcovi obmedziť právo na informácie z dôvodov v ňom ustanovených, neustanovuje ale povinnosť zákonodarcu takéto obmedzenia konštituovať. K porušeniu tohto ustanovenia teda nemôže dôjsť neprijatím zákona ustanovujúceho obmedzenia práva na informácie, ale naopak prijatím zákona, ktorý toto právo obmedzuje buď z iných dôvodov, než v ňom uvedených, alebo ich v tomto smere obmedzuje nad nevyhnutnú mieru na dosiahnutie určitého cieľa, teda nad mieru vyplývajúcu z princípu proporcionality. Z hľadiska posúdenia ústavnosti zákona by teda muselo ísť o otázku, či zákon môže prístup k určitej informácii obmedziť, a nie, či tento prístup obmedziť mal, aj keď tak neurobil. Z obsahu návrhu nie je zrejmé, v čom by mal spočívať namietaný rozpor napadnutého ustanovenia s čl. 26 ods. 4 ústavy, a preto nebol dôvod, aby sa s ním ústavný súd v danej veci zaoberal. Vzhľadom na to neexistuje ani žiaden dôvod, aby vyslovil nesúlad tohto ustanovenia s čl. 26 ods. 4 ústavy, a vo svojej ďalšej argumentácii posudzoval len zásah do základného práva podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd tak pristúpil k ďalším kritériám na posúdenie proporcionality obmedzenia základných práv podľa čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy napadnutým ustanovením. V tejto súvislosti konštatuje, že výslovná povinnosť sprístupniť údaje obsiahnuté v napadnutom ustanovení zjavne umožňuje realizáciu základného práva na informácie. Ústavný súd taktiež v ďalšom kroku dospel k záveru, že s ohľadom na to, že účelom napadnutého ustanovenie je sprístupnenie špecifikovaných údajov verejnosti, a teda že na jeho naplnenie prichádza z povahy veci do úvahy len ustanovenie povinnosti sprístupniť tieto údaje, obstojí toto ustanovenie aj z hľadiska kritéria potrebnosti (nevyhnutnosti). Za týchto okolností ústavný súd napokon posúdil, či záujem na sprístupnení informácií obsiahnutých v napadnutom ustanovení preváži s ohľadom na jeho obsah a účel nad záujmom osôb, ktorých sa zverejnenie platových pomerov dotýka.

Riešenie kolízie základného práva na informácie a základných práv súvisiacich s ochranou súkromnej sféry jednotlivca nie je v danej veci predmetom posúdenia ústavného súdu po prvý raz. V náleze sp. zn. II. ÚS 44/00 z 5. januára 2001 sa ústavný súd vo všeobecnej rovine zaoberal touto kolíziou z opačného hľadiska, teda či a do akej miery preváži záujem na ochrane súkromia verejného činiteľa nad právom na informácie. V tejto súvislosti uviedol s odkazom na rezolúciu Parlamentného zhromaždenia rady Európy č. 1165 z 26. júna 1998, že „verejne činné osoby (public figures)... musia rešpektovať, že osobitné postavenie, ktoré zastávajú v spoločnosti (a v mnohých prípadoch na základe vlastného rozhodnutia), automaticky vyvoláva tlak na ich súkromie. Každá osoba vystupujúca na verejnosti musí... strpieť zvýšenú kontrolu verejnosti nad takouto činnosťou. Aj pri výkone základných práv podľa čl. 26 ústavy je prirodzene nutné rešpektovať základné práva a slobody toho, o ktorom sa informácie získavajú, vrátane jeho práva na súkromie, práva na zachovanie ľudskej dôstojnosti, osobnej cti a mena, ako aj práva na ochranu pred neoprávneným zhromažďovaním, zverejňovaním alebo iným zneužívaním údajov o svojej osobe podľa čl. 16, resp. čl. 19 ústavy. Ak by preto v dôsledku výkonu základného práva na informácie došlo k zásahu do takýchto práv, každý postihnutý má právo sa brániť použitím ktoréhokoľvek zo zákonných prostriedkov ich ochrany upravených v § 13 Občianskeho zákonníka. Toto právo nemožno odňať ani osobám verejného záujmu (vrátane verejných činiteľov), ak sa domnievajú, že v dôsledku výkonu slobody prejavu a práva na informácie došlo k neoprávnenému zásahu do ktoréhokoľvek z ich základných práv upravených v čl. 16 a čl. 19 ústavy, keďže ich postavenie ako verejných činiteľov ich nevylučuje z možnosti uplatňovania občianskoprávnej, prípadne trestnoprávnej ochrany svojej osobnosti.“.

V citovanom náleze ústavný súd navyše dodal, že predmetom ochrany podľa § 11 Občianskeho zákonníka „sú len rýdzo osobné práva fyzickej osoby ovplyvňujúce rozvoj a uplatnenie osobnosti človeka... Toto hľadisko je potom rozhodujúce aj pri určení, ktoré práva fyzickej osoby a v akom rozsahu sú týmto ustanovením Občianskeho zákonníka chránené. Podľa právneho názoru ústavného súdu za súčasť základného práva na súkromie a ani za prejav osobnej povahy... nemožno u verejného činiteľa... považovať výkon jeho zákonom upravenej služobnej právomoci... Zatiaľ čo do súkromia osôb, a teda

aj do predmetu ochrany osobnosti patria zásadne otázky týkajúce sa ich intímnej sféry..., v prípade výkonu ústavnej alebo zákonnej právomoci verejných činiteľov na verejnosti ide o diametrálne odlišné otázky verejnej, a nie súkromnej sféry, ktoré nemožno v žiadnom prípade považovať za súčasť ich základného práva na súkromie.“. Uvedený právny názor prijal ústavný súd vo veci zákazu zhotovenia filmovej dokumentácie zásahu príslušníka mestského polície. Podobným spôsobom vyložil ústavný súd možnosť obmedzenia práva na informácie aj vo vzťahu k možnosti fotografovania poslancov mestského zastupiteľstva pri hlasovaní (porov. nález sp. zn. IV. ÚS 40/03 z 23. septembra 2004).

V súvislosti s predmetným vyvažovaním oboch v kolízii stojacich práv považuje ústavný súd za významné poukázať aj na závery ESĽP. Ten vo svojej nedávnej judikatúre významným spôsobom rozšíril pojem „slobody prijímať informácie“ obsiahnutý v čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), keď výslovne uznal existenciu dohovorom zaručeného práva na informácie (right of access to information, porov. rozhodnutie z 10. júla 2006 vo veci sťažnosti č. 19101/03 – Sdružení Jihočeské Matky proti Českej republike, rozsudok zo 14. apríla 2009 vo veci č. 37374/05 – Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku, bod 35). V poslednom uvedenom rozhodnutí ďalej uviedol, že povinnosť štátu vo veciach slobody tlače zahŕňa eliminácia prekážok pre novinársku činnosť tam, kde vo veciach verejného záujmu existujú len z dôvodu informačného monopolu orgánov verejnej moci (rozsudok Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku, bod 36). V tejto súvislosti ústavný súd taktiež poukazuje na výklad ESĽP vo vzťahu k obmedzeniu práva podľa čl. 10 dohovoru (i keď v citovanej veci práva na slobodu prejavu), keď uviedol, že čl. 10 ods. 2 dohovoru pripúšťa len malý rozsah obmedzenia debaty o otázkach verejného záujmu. „V demokratickom systéme akty a opomenutia vlády musia byť predmetom bližšieho skúmania nielen orgánov moci zákonodarnej a súdnej, ale tiež médií a verejnej mienky.“ (rozsudok z 12. februára 2008 vo veci sťažnosti č. 14277/04 – Guja proti Moldavsku, bod 74)

Ústavný súd si je vedomý, že jeho právne závery vo vzťahu k obmedzeniu práv verejných činiteľov na súkromie (nálezy sp. zn. II. ÚS 44/00 a sp. zn. IV. ÚS 40/03) sa dotýkali priamo výkonu ich právomoci, a teda že neriešili otázku ich platových pomerov

zabezpečovaných z verejných zdrojov, ktorá môže predstavovať výraznejší zásah do ich práv na súkromie, resp. že v tomto prípade nemožno viesť takú jednoznačnú hranicu medzi výkonom právomoci a súkromnou sférou dotknutých osôb. Z tohto dôvodu sa preto musel vysporiadať s otázkou, či aj záujem na zverejnení údajov vzťahujúcich sa na príjmy osôb uvedených v napadnutom ustanovení z verejných zdrojov preváži nad právom týchto osôb na ochranu svojich osobných údajov.

Podľa ústavného súdu sa právo na informácie nepochybne vzťahuje na informácie týkajúce sa nakladania s verejnými prostriedkami, ktorému nemožno uprieť aj charakter politickej otázky. Prístup širokej verejnosti k týmto informáciám vytvára priestor na verejnú kontrolu hospodárenia všetkých subjektov, ktorých príjmy sú vyplácané z verejných rozpočtov, a to tak vo vzťahu k ich zákonnosti, ako aj účelnosti. Možno poznamenať, že sa do tohto prístupu premieta demokratický charakter štátu. Súčasťou otázky nakladania s verejnými prostriedkami sú pritom aj príjmy verejných činiteľov alebo iných osôb, ktoré pochádzajú z verejných rozpočtov. Pokiaľ ide o tieto príjmy, treba však rozlišovať medzi platmi, ktorých výšku možno vyvodiť priamo zo zákona, a odmenami, o ktorých rozhodujú verejní funkcionári. Napadnuté ustanovenie sa preto v podstate dotýka len odmien, ktorých priznávanie vytvára potenciálnu možnosť korumpovania vysokých štátnych úradníkov, resp. špecifickú formu zabezpečenia ich lojality, ako aj možnosť, aby verejní funkcionári, ktorí o výške odmien rozhodujú, zneužívali svoje postavenie a právomoci.

Ako už bolo uvedené, ústavný súd nemá pochybnosti o citlivosti údajov o výške príjmov pre súkromnú sféru jednotlivca, ako aj o tom, že jej zverejnenie môže mať pre túto jeho sféru negatívne dôsledky. V prípade dotknutých osôb však ide len o jeden aspekt, ktorý je z hľadiska vlastného posúdenia veci potrebné vziať do úvahy. Ďalším aspektom je totiž práve verejný záujem na verejnej kontrole a transparentnosti nakladania s verejnými prostriedkami z hľadiska jeho zákonnosti a účelnosti, ako aj preventívne pôsobenie takejto kontroly. Z tohto aspektu je nevyhnutné zdôrazniť, že základné právo na informácie slúži vo svojej podstate aj ako prekážka pre zneužívanie moci zo strany osôb podieľajúcich sa na jej výkone. Účinná kontrola verejnej moci tak nie je skutočná (efektívna) bez možnosti prijímať informácie vzťahujúce sa na jednotlivé osoby, ktoré túto moc vykonávajú. Verejný

záujem na informáciách o príjmoch jednotlivých osôb uvedených v § 9 ods. 3 prvej vete zákona č. 211/2000 Z. z. pritom reflektuje aj skutočnosť, že informácia o pravidelných i nepravidelných (mimoriadnych) príjmoch môže mať výpovednú hodnotu z hľadiska faktického postavenia a účasti týchto osôb na prijímaní rozhodnutí orgánov verejnej moci, a to politického aj nepolitického charakteru. Túto skutočnosť treba zvlášť zdôrazniť s ohľadom na spoločenskú realitu, keď významná časť nielen vedúcich miest v štátnych inštitúciách, resp. inštitúciách financovaných z verejných rozpočtov je obsadzovaná reflektujúc aktuálne politické pomery.

Z hľadiska rozhodovania ústavného súdu bol ďalej významný už zmienený záver, že osoby podieľajúce sa na výkone verejnej moci musia počítať s vyššou mierou obmedzenia ich základného práva na súkromie. V danom prípade je pritom významné aj to, že platové pomery vo verejnej správe sú určované príslušnou právnou úpravou a ich ďalšie pravidelné alebo nepravidelné zložky sú, čo sa týka výšky, touto úpravou významne limitované. To samozrejme nemožno stotožňovať s individualizáciou výšky príjmu, ku ktorej dochádza vo vzťahu k jednotlivým fyzickým osobám uvedeným v § 9 ods. 3 prvej vete zákona č. 211/2000 Z. z. na základe napadnutého ustanovenia. Táto skutočnosť však poukazuje na to, že výška príjmov pochádzajúcich z verejných rozpočtov presahuje ich súkromnoprávny charakter a je spôsobilá byť otázkou verejného záujmu, resp. verejnej diskusie. Napokon ústavný súd s ohľadom na výpočet osôb uvedených v napadnutom ustanovení zdôraznil, že povinnosť poskytnúť informácie sa nevzťahuje na všetky osoby, ktoré poberajú plat z verejných rozpočtov, ale len na taxatívne vymenovaných verejných funkcionárov ustanovených zákonom (vysokých štátnych úradníkov), ktorí sú buď riadiacimi pracovníkmi, alebo majú špecifické postavenie odôvodňujúce väčšiu intenzitu zásahu do svojho práva na súkromie. Posúdenie proporcionality v danom prípade sa tak týka len zverejnenia údajov vo vzťahu k týmto osobám, a nie všetkým zamestnancom štátu.

Ústavný súd nesúhlasí s názorom navrhovateľa *„o ničím neodôvodnenom tvrdení o nadradenosti politického práva na informácie nad základným ľudským právom na ochranu osobných údajov“* u skupiny osôb uvedenej v napadnutom ustanovení. Naopak, musí poukázať na skutočnosť, že navrhovateľ vo svojej argumentácii nijakým relevantným

spôsobom nerozviedol svoje tvrdenie o tom, prečo z hľadiska vzájomného vyvažovania v kolízii stojacich hodnôt má mať väčšiu váhu práve právo na ochranu osobných údajov. S ohľadom na túto argumentáciu je zrejmé, že ústavný súd sa nestotožnil s pochybnosťami navrhovateľa, a teda že dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie je v súlade s čl. 19 ods. 3 a čl. 22 ods. 1 ústavy. Vychádzajúc z uskutočneného testu proporcionality pritom dospel k rovnakému záveru aj vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy.

Na záver ústavný súd uvádza, že v danej veci nemal žiaden dôvod vysloviť nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 2 ods. 2 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy, čoho sa navrhovateľ taktiež svojím návrhom domáhal. Navrhovateľ totiž žiadnym spôsobom nevysvetľuje, v čom by mal spočívať nesúlad napadnutého ustanovenia s označenými článkami ústavy. Za týchto okolností si nie je ani ústavný súd vedomý žiadneho dôvodu, pre ktorý by mal byť vyslovený nesúlad napadnutého ustanovenia s uvedenými ustanoveniami ústavy.

Z uvedených dôvodov ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 19. januára 2011