

III.ÚS 28/96 ze dne 16.05.1996

U 5/5 SbNU 557

Právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst.2 Listiny základních práv a svobod

**Česká republika
USNESENÍ
Ústavního soudu**

III. ÚS 28/96

ČESKÁ REPUBLIKA

USNESENÍ

Ústavního soudu České republiky

Ústavní soud rozhodl ve věci ústavní stížnosti sp.zn. III. ÚS 28/96 stěžovatele V.M., zastoupeného advokátem JUDr. J.K.,

t a k t o

Návrh se odmítá.

O d ů v o d n ě n í :

Dne 29.1.1996 se stěžovatel domáhal ústavní stížností toho, aby Ústavní soud nálezem zakázal ministroví zemědělství pokračovat v porušování práva na informace a uložil mu, aby v přiměřené lhůtě poskytl stěžovateli požadované informace, neboť postupem ministra bylo porušeno stěžovatelovo právo na informace, zaručené čl. 17 odst. 1 Listinou základních práv a svobod.

Sdělením ze dne 30.12.1995, čj. 4946/95-1000, ministr zemědělství zamítl stěžovateli poskytnutí informací o tom, kterým obcím, fyzickým nebo právnickým osobám byly v roce 1994 Ministerstvem zemědělství ČR poskytnuty dotace. Informace měly sloužit jako podklad k článku v týdeníku R., jehož je stěžovatel šéfredaktorem. Informace se nejprve pokoušel získat jiný redaktor týdeníku u ředitelky odboru ekonomiky a financování Ministerstva zemědělství ČR. Ta však odmítla požadované informace sdělit. Poté se stěžovatel obrátil přímo na ministra zemědělství se stížností na postup jeho podřízené a opětovně žádal poskytnutí požadovaných informací. Zmíněným dopisem ze dne 30.12.1995 bylo neposkytnutí informace potvrzeno s odůvodněním, že informace o přijetí dotací jsou daty ryze individuálními a obchodními. Na tato data a jejich ochranu se vztahují ustanovení § 17 až 20 obchodního zákoníku, § 33 odst. 6 zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví a § 16 zákona č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě.

Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel ústavní stížnost, v níž uvádí, že zamítnutím poskytnutí požadovaných informací

1

III. ÚS 28/96

porušil ministr zemědělství právo na informace, zaručené čl. 17 odst. 1 a odst. 4 Listiny základních práv a svobod tím, že porušil povinnost uloženou v ust. čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, který upravuje povinnost státních orgánů a orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Povinností uvedených orgánů je poskytnout občanovi požadovanou informaci vždy, s výjimkou zákonem

uložené povinnosti mlčenlivosti, nebo jsou-li takové informace předmětem zákonem chráněného tajemství, ať už státního, vojenského, hospodářského nebo informace podléhající režimu ochrany osobnosti apod. Nelze souhlasit s právní argumentací uvedenou v odpovědi ministra zemědělství, kde se odvolává na ochranu požadovaných informací podle obchodního zákoníku, zákona o účetnictví a zákona o státní statistické službě. Požadovaná informace o poskytování dotací vychází ze zákona o státním rozpočtu, který je normou z oblasti veřejného práva, a není chráněna výše uváděnými právními předpisy. Odpověď ministra zemědělství je podle

stěžovatele principiálně nepřijatelná i z toho důvodu, že v případě poskytování dotací ministerstvem jde o otázku, kdy odborná stránka věci nevylučuje občana z účasti na kontrole politiky vlády, jde tedy o přímou kontrolu občanů, jakým způsobem je nakládáno se státním rozpočtem, tedy o otázku, která se týká nejširšího okruhu občanů. Právní řád neobsahuje žádnou podrobnější právní úpravu o podmínkách a provedení práva na informace. Právní pořádek státu by měl obsahovat i procesní normy na účinnou ochranu tohoto práva. Nelze-li využít k ochraně procesních norem správního řízení a občanského soudního řízení a jde-li o právo v oblasti hmotného práva upravené v Listině základních práv a svobod, pak nelze než dovodit, že jsou-li splněny další podmínky zákona č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu, může se občan obrátit formou podání ústavní stížnosti na ochranu tohoto práva k ústavnímu soudu. Výjimkami z oblasti veřejného práva (tedy normami, které otázky informací upravují) jsou zákon č. 114/92 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a zákon č. 81/1966 Sb., tiskový zákon. Jiné zákony o ostatních odvětvích státní správy se touto problematikou nezabývají. Součástí právního pořádku je zřejmě i vyhláška č. 150/1958 Ú.l., o vyřizování stížností, oznámení a podnětů pracujících. Ta však byla vydána bez zákonného zmocnění, takže není obecně závazným předpisem, z čehož vyplývá i její omezená účinnost, která nepřesahuje okruh subjektů, jenž jsou vládě a jejím usnesením přímo podřízeny. Navrhovatel dovozuje, že

podáním stížnosti a odpovědí na tuto stížnost byly vyčerpány všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva na informace poskytuje. I kdyby zde byla dána pravomoc obecných soudů, je stěžovatel přesvědčen, že v této věci jde o porušení práva, které svým významem hluboce přesahuje jeho vlastní zájmy, a vzhledem k tomu, že k porušení práva dochází na úrovni nejvyšších orgánů výkonné moci, jde o případ, který významně ovlivňuje práva mnoha občanů. Z tohoto důvodu se stěžovatel domnívá, že by Ústavní soud neměl ústavní stížnost odmítnout a poukazuje přitom na ust. § 75 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

2

III. ÚS 28/96

Ministr zemědělství ing. J.L., zastoupený advokátem JUDr. P.Z., ve svém vyjádření ze dne 17.4.1996 uvádí, že stěžovatel zaslal ministru zemědělství stížnost na postup ředitelky odboru ekonomiky a financování téhož ministerstva jako šéfredaktor týdeníku R., spolu s redaktorem tohoto týdeníku T.N. Jejich požadavek je nepochybně požadavkem na poskytnutí informací podle § 13 odst. 1 tiskového zákona. Na tento zákon také stěžovatel výslovně odkazuje. Právo šéfredaktora a redaktora podle § 13 odst. 1 tiskového zákona a právo občana podle čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nejsou však totožná práva. Právo podle § 13 odst. 1 tiskového zákona je podmíněno tím, že jeho nositel musí být ve specifickém postavení šéfredaktora nebo redaktora a poskytnutí informace je co do účelu určeno "pro pravdivé, včasné a všestranné informování veřejnosti". Právo podle čl. 17 odst. 1 Listiny není podmíněno specifickým postavením jeho nositele ani způsobem využití informace. Protože v případě stěžovatele jde o požadavek na informace podle tiskového zákona, je příslušný k projednání a rozhodnutí věci obecný soud. V ústavní stížnosti označil stěžovatel jako účastníka, proti jehož zásahu stížnost směřuje, ministra zemědělství ČR. Subjektem povinným poskytovat informace podle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a § 13 odst. 1 tiskového zákona jsou však státní orgány. Státním orgánem je nepochybně Ministerstvo zemědělství ČR, což vyplývá ze zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky. Ministr je pouze představitelem tohoto státního orgánu a není tedy nositelem povinností podle čl. 17 odst. 5 Listiny ani podle § 13 odst. 1 tiskového zákona. Pokud tedy směřuje ústavní stížnost proti ministru zemědělství, pak nesměřuje proti subjektu povinností podle těchto zákonů. Ústavní stížnost dále považuje ministr zemědělství za neoprávněnou proto, že podle čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě. Obsah tohoto práva není v Listině ničím omezen. Uvedené právo je zřejmě silnějším, než právo na informace. Zatím co u základního práva podle čl. 10 odst. 3 Listina žádné omezení neklade, právo na informace vymezuje hranice a to tak, že podle čl. 17 odst. 4 Listiny je možné toto právo omezit zákonem, mj. i v případě, že je to nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých. Týká se to především zákona č. 256/1992 Sb., o ochraně osobních údajů v informačních systémech, tiskového zákona, zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků a dalších zákonů. Tyto zákony upravují sankce za porušení povinností spojených s ochranou osobních údajů. Pod pojmem dotace jsou zahrnuty také návratné finanční výpomoci a v tomto případě je příjemce - dlužník ve vztahu k ministerstvu ve stejném postavení, jako klient peněžního ústavu, např. banky, kde ochrana údajů vyplývá ze zákona č. 21/1992 Sb. Ze souboru informací, které stěžovatel požadoval, poskytlo Ministerstvo zemědělství ČR stěžovateli informaci, která zahrnovala vše, co

3

III. ÚS 28/96

lze s ohledem na vyjmenované zákony a s ohledem na čl. 10 odst. 3 Listiny základních práv a svobod

poskytnout. Vzhledem k uvedenému navrhuje ministr zemědělství, aby ústavní stížnost byla zamítnuta. Ústavní soud posuzoval nejdříve návrh na zahájení řízení po stránce formální.

Podle čl. 87 odst. 1 písmeno d) Ústavy ČR Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod. Tato pravomoc je konkretizována ustanovením § 72 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Podle ustanovení § 72 odst. 1 písmeno a) tohoto zákona je ústavní stížnost oprávněna podat fyzická nebo právnická osoba, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR. Ústavní stížnost je však podle § 75 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nepřípustná, jestliže stěžovatel nevyčerpal všechny procesní prostředky, které mu zákon k ochraně jeho práva poskytuje.

Právo na informace je nepochybně subjektivním právem každého občana. Ve vztahu k osobě stěžovatele (šéfredaktora týdeníku R.) je umocněno ust. § 13 zákona č. 81/1966 Sb. (tiskového zákona), podle kterého státní orgány a organizace, vědecké a kulturní instituce a hospodářské organizace jsou povinny poskytovat šéfredaktorům i ostatním redaktorům v rozsahu jejich pověření informace nezbytné pro pravdivé, včasné a všestranné informování veřejnosti nebo jim umožnit přístup k takovým informacím. Odmítnout poskytnutí takové informace je možné pouze v případech zákonem výslovně stanovených.

Dopis ministra zemědělství ČR ze dne 30.12.1995, čj. 4946/95-1000, je podle názoru Ústavního soudu rozhodnutím správního orgánu, které podléhá soudnímu přezkumu podle části páté o.s.ř., neboť má charakter rozhodnutí o přezkoumání stížnosti na postup zaměstnankyně Ministerstva zemědělství ČR podle dosud platné vyhlášky č. 150/1958 Ú.1.

Podle ust. § 244 a násl. o.s.ř. jsou k přezkoumávání rozhodnutí správních orgánů oprávněny obecné soudy. Rozhodnutími správních orgánů se přitom rozumí rozhodnutí vydaná jimi ve správním řízení, jakož i další rozhodnutí, která zakládají, mění nebo ruší oprávnění a povinnosti fyzických nebo právnických osob (§ 244 odst. 3 o.s.ř.). Není rozhodující, jak je akt správního orgánu označen nebo je-li vůbec nějak označen. Podstatné je, zda správní orgán takovým aktem autoritativně zasáhl do právní sféry fyzické nebo právnické osoby. Vždy je rozhodující věcný obsah aktu. Soudy přitom přezkoumávají zákonnost vydaných rozhodnutí. Rozhodnutí je

4

III. ÚS 28/96

pojmem právně technickým. Pro projednání věci před soudem není určující, že správní orgán popř. vyřídil věc toliko neformálním způsobem v domnění, že není jeho povinností vydat rozhodnutí v určité procesní formě.

Společná ustanovení obsažená v § 244 až 246c o.s.ř. v podstatě rozvádějí podmínky soudní ochrany ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Prvou podmínkou je, že soudní ochrana se poskytuje pouze tomu, kdo byl na svých právech zkrácen. To je nutno vyložit tak, že na právech může být krácen nejen účastník správního řízení, ale i ten, do jehož práv bylo zasazeno rozhodnutím, které ve správním řízení vydáno nebylo - pro dovolání se soudní ochrany je podstatné, zda skutečně došlo k ohrožení nebo krácení práv. Předpokladem poskytnutí soudní ochrany je přitom samotné tvrzení žalobce, že bylo ohroženo nebo zasazeno jeho subjektivní právo. Jak je zřejmé z ústavní stížnosti, stěžovatel možnosti soudního přezkoumání rozhodnutí nevyužil a je si této skutečnosti vědom.

Pokud jde o odkaz na § 75 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kterého se stěžovatel dovolává, protože stížnost podle jeho názoru svým významem podstatně přesahuje vlastní zájmy stěžovatele [§ 75 odst. 2 písmeno a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu], lze obecně říci, že zásadní podmínkou pro přípustnost ústavní stížnosti je vyčerpání všech procesních prostředků, které zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje. Výjimky z této zásady se připouštějí jen v mimořádných případech proto, aby efektivita obrany základních práv a svobod nemohla být ohrožena. O takovou situaci však v daném případě, s ohledem na výše uvedené, nejde. Argument stěžovatele, že v případě práva na informace jde o téma, které je pro něj citlivé z hlediska jeho profese novináře, ale zároveň se vztahuje na všechny občany tohoto státu, je příliš obecný, neboť stěžovatel označuje určitou skutečnost za porušení svého práva (a práva všech občanů ČR), aniž se alespoň pokusil využít možnosti dané mu právním řádem k ochraně jeho práva, přičemž důvodem nevyužití tohoto práva je pouze vlastní právní výklad stěžovatele. Jinak řečeno, z hlediska ustanovení § 75 odst. 2 písmeno a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, nejde o to, že nevyčerpal všechny procesní prostředky, ale o to, že nevyčerpal ani jediný. Ústavní soud je tím prostřednictvím ústavní stížnosti stavěn do role obecného soudu I. stupně, což je v rozporu s platným ústavním pořádkem.

S ohledem na uvedené proto Ústavnímu soudu nezbylo, než návrh jako nepřijatelný podle § 43 odst. 1 písmeno f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, odmítnout.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu není odvolání přípustné.

V Brně dne 16. května 1996
soudce Ústavního soudu ČR

JUDr. Vladimír JURKA