



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Gabriely Bašné a soudkyně JUDr. Evy Pechové a Mgr. Martiny Weissové ve věci

žalobkyně:

Mgr. S. W.

zastoupená advokátem JUDr. Janem Walterem
sídlem Volyňských Čechů 837, 438 01 Žatec

proti

žalovanému:

Ministerstvo zdravotnictví

se sídlem Palackého náměstí 4, Praha2

o žalobě proti rozhodnutí ministra zdravotnictví ze dne 25. 7. 2018, č. j. MZDR 29264/2018-3/PRO,

takto:

I. Žaloba se zamítá.

II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I.

Základ sporu, žalobou napadená rozhodnutí správních orgánů

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhala přezkoumání a zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí, jímž ministr zdravotnictví (dále též „žalovaný“ nebo „ministr“) zamítl rozklad

podaný žalobkyní proti rozhodnutí Ministerstva zdravotnictví (dále jen „ministerstvo“ nebo „prvostupňový správní orgán“) ze dne 3. 7. 2018, č. j. MZDR 24700/2018-5/MIN/KAN, o odmítnutí části žádosti podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění rozhodném (dále jen „informační zákon“) ze dne 14. 6. 2018.

2. Soud ze správního spisu zjistil, že žalobkyně žádostí ze dne 14. 6. 2018 (dále jen „žádost“) na základě informačního zákona požádala o poskytnutí přehledu o všech přezkumných řízeních ukončených ministerstvem v letech 2008 až 2012, týkající se závazných stanovisek vydaných krajskými hygienickými stanicemi, k záměrům, jejichž předmětem byl provoz s produkcí hluku (jehož vlivy byly krajskými hygienickými stanicemi takto posuzovány). Současně žádala, aby ministerstvo pro každé přezkumné řízení uvedlo své číslo jednací či spisovou značku; jaké závazné stanovisko bylo předmětem přezkumného řízení; kdo přezkumné řízení inicioval; jak přezkumné řízení skončilo. Upřesnila, že za iniciátora přezkumného řízení považuje osobu, která svým úkonem zavedla příčinu k přezkoumání závazného stanoviska, lhostejno zda odvoláním nebo podnětem. Dále uvedla, že ji zajímá pouze provoz závodů, jejichž charakteristickou činností je strojní obrábění dřeva (tj. pily, truhlárny apod.). A došlo-li v přezkumném řízení ke změně nebo zrušení souhlasného závazného stanoviska krajské hygienické stanice, pak žádala poskytnutí zrušeného nebo změněného závazného stanoviska; podnětu k zahájení přezkumného řízení; rozhodnutí, stanoviska nebo jiného opatření ministerstva vydaného v přezkumném řízení; hlukových studií, které byly podkladem pro zrušené nebo změněné závazné stanovisko; protokolů o měření hluku, které byly podkladem pro zrušené nebo změněné stanovisko.
3. Ministerstvo žalobkyni sdělením ze dne 3. 7. 2018 poskytlo část požadovaných informací. Konkrétně byly žalobkyni poskytnuty následující informace: odbor ochrany veřejného zdraví ministerstva v letech 2008 - 2012 přezkoumával na základě žádosti Krajského úřadu Středočeského kraje závazné stanovisko Krajské hygienické stanice Středočeského kraje ze dne 23. 9. 2009, č. j. 4152/241/982/09/KO, vydané k projektové dokumentaci pro dodatečné povolení stavby „Truhlárna v areálu Pila Vrátkov v k. ú. Vrátkov“, a to na základě odvolání fyzické osoby proti rozhodnutí stavebního úřadu Český Brod; závazné stanovisko bylo potvrzeno (č. j. MZDR 25865/2010-2/OVZ). Poskytnout údaje o osobě, která přezkumné řízení iniciovala, ministerstvo odmítlo s ohledem na ochranu osobních údajů této osoby. Dodalo, že v požadovaném období ministerstvo přezkoumalo 113 závazných stanovisek krajských hygienických stanic; jiné závazné stanovisko k obdobným věcem však nebylo ministerstvem přezkoumáváno.
4. Současně ministerstvo rozhodnutím ze dne 3. 7. 2018, č. j. MZDR 24700/2018-5/MIN/KAN, odmítlo podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 8a informačního zákona žádost žalobkyně na označení osob, které iniciovaly přezkumná řízení ukončená ministerstvem v letech 2008 až 2012, pokud předmětem takových řízení byl přezkum závazných stanovisek vydaných krajskými hygienickými stanicemi, k záměrům, jejichž předmětem byl provoz s produkcí hluku, konkrétně provoz takových závodů, jejichž charakteristickou činností je strojní obrábění dřeva (tj. pily, truhlárny apod.). Dospělo totiž k závěru, že žádost v tomto rozsahu směřuje k poskytnutí osobních údajů, jež bez dalšího nelze zpřístupnit. V této souvislosti odkázalo na § 8a informačního zákona, podle kterého povinný subjekt poskytne osobní údaje jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu. Poukázalo na § 5 odst. 2 a § 2 odst. 1 písm. e) zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, ve znění rozhodném

(dále jen „zákon o ochraně osobních údajů“). Vysvětlilo, že požadované informace (označení konkrétní fyzické osoby), tedy přinejmenším její jméno a příjmení, jsou již ze své podstaty informace vedoucí přímo k identifikaci takové osoby – účastníka správního řízení a jsou tak osobními údaji, jež lze zpracovávat a tedy i zpřístupňovat třetím osobám výlučně se souhlasem dotčené osoby (subjektu osobních údajů). Takovým souhlasem však ministerstvo nedisponuje.

5. Žalobkyně podala proti uvedenému rozhodnutí ministerstva rozklad, který ministr zamítl žalobou napadeným rozhodnutím. Ministr v něm odmítl námitku nedostatečně zjištěného skutkového stavu. Uvedl, že o předmětu žádosti není sporu; informační zákon povinnému subjektu neukládá, aby zjišťoval (případně též zajišťoval) souhlas třetích osob s poskytnutím jejich osobních údajů žadatelům o informace podle informačního zákona. Nic takového z § 8a ani jiných ustanovení informačního zákona nevyplývá. Odmítl rovněž námitku neprovedení testu proporcionality s odkazem na § 12 informačního zákona, neboť ze zmíněného ustanovení nelze dovodit automatické provádění testu proporcionality při vyřizování jakékoliv žádosti o informace. Uvedl, že v této situaci nadto o střet dvou chráněných práv *de iure* ani nejde, neboť test proporcionality zde již provedl zákonodárce tím, že z práva na informace dle § 8a (s výjimkou příjemců veřejných prostředků podle § 8b) vyloučil informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje. K provedení testu proporcionality v tomto případě nebylo nutno přistoupit, a to jak na základě § 8a informačního zákona, tak mj. i s přihlédnutím k dalším právním předpisům – čl. 7 odst. 1 a čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, zákonu o ochraně osobních údajů nebo aktuálnímu obecnému nařízení o ochraně osobních údajů. Ministr dodal, že i kdyby k testu proporcionality přistoupeno bylo, pak by měla přednost ochrana osobních údajů fyzické osoby před zájmem žalobkyně, která uvedla, že účelem žádosti je zjistit, zda ministerstvo při posuzování obdobných případů jako pod č. j. MZDR 46499/2017/OVZ a pod č. j. MZDR 77461/2015/OVZ aplikovalo v minulosti stejné standardy a zda neopakovalo stejné vady. Uzavřel, že pro tento účel není poskytnutí osobních údajů fyzických osob, které iniciovaly přezkumné řízení, potřebnou informací, neboť předmětná správní řízení lze dohledat podle poskytnutého čísla jednacího.

II.

Obsah žaloby, vyjádření žalovaného a replika žalobkyně

6. Žalobkyně v žalobě namítala, že žalobou napadené rozhodnutí je založeno na nedostatečně zjištěném skutkovém stavu. Byla přesvědčena, že odepřenou informaci, tj. údaje o osobě, která přezkumné řízení iniciovala, bylo možné poskytnout v případě, kdy by s jejím poskytnutím vyslovila souhlas osoba, k níž se tato informace vztahuje. Žalobkyně nesouhlasila s úvahou ministra, že ministerstvo nemělo povinnost takový souhlas zjišťovat. Uvedla, že z § 20 odst. 4 informačního zákona vyplývá, že při postupu podle tohoto zákona se použijí ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění rozhodném (dále jen „správní řád“) o základních zásadách činnosti správních orgánů. K těmto zásadám patří i zásada materiální pravdy vyjádřená v § 3 správního řádu; korektivem této zásady je pak především zásada hospodárnosti. Domnívala se, že ministerstvo se mělo v souladu s touto zásadou pokusit zjistit, zda dotčená fyzická osoba souhlasí s tím, aby povinný subjekt sdělil její jméno. Takovou povinnost by nemělo pouze v případě, kdy by šlo o údaje týkající se značného množství osob.
7. Namítala rovněž nesprávnou aplikaci § 12 informačního zákona. Uvedla, že test proporcionality (test veřejného zájmu) je určující jak pro zákonodárce při definování

zákonných důvodů omezení práva na informace, tak i pro orgány, které tato zákonná omezení aplikují v praxi. Odkázala na nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2269/10 a IV. ÚS 1684/11, jakož i na rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 78/2014. Uvedla, že povinnost provést test platí při aplikaci každého zákonného omezení, tedy i v případě § 8a informačního zákona.

8. Žalobkyně považovala odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí za nedostatečné. Uvedla, že povinný subjekt citoval § 8a informačního zákona, aniž přesvědčivě zdůvodnil aplikaci tohoto ustanovení v podmínkách konkrétního případu. Z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá toliko to, že odepřené údaje spadají do kategorie „osobních údajů“. Správní orgány však neuvedly, proč tomu tak je (nevymezily pojem „osobní údaj“ a neukázaly, že odepřené údaje definici splňují); neuvedly taktéž, jaké jsou „předpisy upravující jejich ochranu“ a co z nich vyplývá (tedy za jakých podmínek nebo omezení je možné podle těchto předpisů osobní údaje poskytnout). Byla přesvědčena, že s ohledem na absentující údaje nelze úvahu žalovaného přezkoumat. Žalobkyně za nedostatečné považovala taktéž odůvodnění věnované principu proporcionality. Namítala, že správní orgán nemůže odůvodnit své rozhodnutí pouhým výčtem právních předpisů; správní orgán musí označit konkrétní normy, které aplikoval, a popsat jejich aplikaci. Dále namítala, že z odůvodnění není zřejmé, zda ministr test proporcionality provedl, či zda jen uvedl odhad výsledku takového testu. Dodala, že úvaha ministra o (případném) testu proporcionality je nadto nesprávná. Zdůraznila, že se v testu proporcionality nepoměruje soukromý zájem žadatele, nýbrž zájem veřejnosti na poskytnutí informací. Vysvětlila, že účelem žádosti je zjistit, zda ministerstvo při posuzování obdobných případů jako pod č. j. MZDR 46499/2017/OVZ a č. j. MZDR 77461/2015/OVZ aplikovalo v minulosti stejné standardy a neopakovalo stejné vady. K takovým vadám patří mj. nezahájení přezkumného řízení za situace, kdy je ministerstvu věrohodně doloženo, že závazné stanovisko krajské hygienické stanice se opírá o zjevně nepravdivý podklad. Upřesnila, že pokud by k takovým pochybením mělo dojít i v jiných případech, nelze se spolehnout na to, že ministerstvo bude mít ve svých spisech důkazy o svých pochybeních; tudíž je třeba se obrátit na osoby, které jsou posuzovanými stavebními záměry dotčeny a mají z tohoto důvodu přehled o skutkových okolnostech řešených záměrů.
9. Žalobkyně navrhla, aby soud zrušil žalobou napadené rozhodnutí a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Pokud v řízení nevyjdou najevo důvody pro odmítnutí žádosti, navrhla žalobkyně, aby soud podle § 16 odst. 4 informačního zákona zrušil rovněž prvostupňové rozhodnutí a nařídil žalovanému požadované informace poskytnout.
10. Žalovaný ve vyjádření ze dne 19. 9. 2018 odkázal na odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí i prvostupňového rozhodnutí. Zopakoval, že žádný právní předpis, tím méně informační zákon, neukládá povinnému subjektu, aby aktivně zjišťoval souhlas dotčených osob s poskytnutím jejich osobních údajů třetím osobám. Konstatoval, že skutkový stav byl v daném případě nepochybný, když nebylo nejmenšího sporu o tom, že žalovaný předmětným souhlasem objektivně nedisponuje. Dále uvedl, že žalobkyní odkazovaný nálezy Ústavního soudu IV. ÚS 1684/11 a rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 As 78/2014 nejsou k nyní projednávané věci přílehlavé. Setrval na názoru, že z § 12 informačního zákona neplyne povinnost provádění testu proporcionality v případě jakékoliv žádosti o informace. S odkazem zejm. na str. 2 prvostupňového rozhodnutí odmítl námitku nedostatečného odůvodnění. Setrval rovněž na svém názoru, že žalobkyně

nepotřebuje požadované osobní údaje k deklarovanému účelu. Měl za to, že zájem žalobkyně nebo společnosti na kontrole rozhodování správních orgánů nepřeváží zájem na ochraně osobních údajů dotčené osoby, neboť účel žádosti, kterým má být v širším měřítku kontrola veřejné správy, může být naplněn i bez poskytnutí osobních údajů dotčené osoby. Závěrem uvedl, že veškerá polemika nad provedením či neprovedením testu proporcionality a povinností jej provést je v daném případě zcela zbytečná, neboť vzhledem k tomu, že v tomto případě není dána žádná z výjimek dle § 5 odst. 2 písm. a) až g) zákona o ochraně osobních údajů, je zcela zásadní pouze otázka, zda žalovaný disponuje či nedisponuje souhlasem dotčené osoby – subjektu osobních údajů s jejich poskytnutím třetím osobám. Tímto souhlasem žalovaný nedisponuje, a proto osobní údaje dotčené osoby nemohly být žalobkyni poskytnuty.

11. Žalovaný navrhl soudu, aby nedůvodnou žalobu zamítl.
12. Žalobkyně v replice ze dne 11. 10. 2018 zopakovala svou žalobní argumentaci. Nesouhlasila s úvahou žalovaného ohledně povinnosti zjišťovat skutkový stav. Uvedla, že správní orgány se nemohou spolehnout jen na podklady, které mají k dispozici v okamžiku zahájení řízení; zásada materiální pravdy po správním orgánu vyžaduje také vlastní aktivitu ke zjištění skutkového stavu věci. Upozornila na to, že k některým žalobním bodům se žalovaný vůbec nevyjádřil. Závěrem uvedla, že žalovaný aplikoval nesprávnou právní normu, neboť před aplikací § 5 odst. 2 písm. a) až g) zákona o ochraně osobních údajů má přednost nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Žalobkyně proto na žalobě setrvala.

III.

Posouzení žaloby

13. Soud ve věci rozhodl bez nařízení jednání podle § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), neboť žalobkyně i žalovaný s tímto postupem souhlasili.
14. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.).
15. Žaloba je důvodná.
16. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:
17. Podle § 8a informačního zákona *„[i]nformace týkající se osobnosti, projevu osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“*
18. Podle § 12 informačního zákona *„[v]šechna 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.“*

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

19. Podle § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů „[s]právce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů. Bez tohoto souhlasu je může zpracovávat,
- a) jestliže provádí zpracování nezbytné pro dodržení právní povinnosti správce,
 - b) jestliže je zpracování nezbytné pro plnění smlouvy, jejíž smluvní stranou je subjekt údajů, nebo pro jednání o uzavření nebo změně smlouvy uskutečněné na návrh subjektu údajů,
 - c) pokud je to nezbytně třeba k ochraně životně důležitých zájmů subjektu údajů. V tomto případě je třeba bez zbytečného odkladu získat jeho souhlas. Pokud souhlas není dán, musí správce ukončit zpracování a údaje zlikvidovat,
 - d) jedná-li se o oprávněně zveřejněné osobní údaje v souladu se zvláštním právním předpisem. Tím však není dotčeno právo na ochranu soukromého a osobního života subjektu údajů,
 - e) pokud je to nezbytné pro ochranu práv a právem chráněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby; takové zpracování osobních údajů však nesmí být v rozporu s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromého a osobního života,
 - f) pokud poskytuje osobní údaje o veřejně činné osobě, funkcionáři či zaměstnanci veřejné správy, které vypovídají o jeho veřejné anebo úřední činnosti, o jeho funkčním nebo pracovním zařazení, nebo,
 - g) jedná-li se o zpracování výlučně pro účely archivnictví podle zvláštního zákona.“
20. Soud se předně zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí. Žalobkyně považovala odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí za nedostatečné z důvodu, že ministr sice odkázal na ochranu osobních údajů, ale nevymezil pojem „osobní údaj“; nespecifikoval předpisy upravující jejich ochranu; a neuvedl, co z nich vyplývá, tedy za jakých podmínek nebo omezení je možné podle těchto předpisů informaci poskytnout. Za nedostatečně odůvodněnou a nesrozumitelnou považovala rovněž část žalobou napadeného rozhodnutí, která se týkala testu proporcionality, neboť ministr v ní neoznačil konkrétní normy, které aplikoval, a není z ní zřejmé, zda test provedl či jen odhadl jeho výsledek.
21. Soud konstatuje, že žalobou napadené rozhodnutí je třeba posuzovat spolu s prvostupňovým rozhodnutím, přičemž funkcí odůvodnění správního rozhodnutí je zejména doložit správnost a zákonnost postupu správního orgánu, jakož i vydaného rozhodnutí. Podle konstantní judikatury správních soudů přitom musí být z odůvodnění rozhodnutí správního orgánu seznatelné, proč žalovaný správní orgán považuje námitky účastníka za liché, mylné nebo vyvrácené, které skutečnosti vzal za podklad svého rozhodnutí, proč považuje skutečnosti předestřené účastníkem za nerozhodné, nesprávné nebo jinými řádně provedenými důkazy vyvrácené, podle které právní normy rozhodl a jakými úvahami se řídil při hodnocení důkazů (srov. např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 6. 2010, č. j. 9 As 66/2009-46, ze dne 4. 2. 2010, č. j. 7 Afs 1/2010-53, ze dne 23. 7. 2009, č. j. 9 As 71/2008-109, a v neposlední řadě na rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 26. 2. 1993, č. j. 6 A 48/92-23).
22. V nyní projednávané věci správní orgány uvedly, že žalobkyně žádala poskytnout osobní údaje fyzické osoby, která svým odvoláním iniciovala určité přezkumné řízení, tedy alespoň její jméno a příjmení. Soud uvádí, že osobním údajem se podle § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů pro účely tohoto zákona rozumí: „[j]akákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného 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.“ Soud souhlasí s žalovaným, že jméno a příjmení, popř. též např. bydliště fyzické osoby jsou osobními údaji, neboť umožňují dotčenou osobu jednoznačně určit. To nezpochybňuje ani žalobkyně, která ostatně požadovala poskytnutí právě takových údajů, z nichž by byl iniciátor přezkumného řízení jednoznačně určitelný; tedy požadovala poskytnutí jeho osobních údajů. Samotná skutečnost, že správní orgány ve svých rozhodnutích pojem „osobní údaj“ po teoretické stránce nevymezily a neodkázaly na ustanovení právního předpisu, jenž obsahuje jeho definici, nezpůsobuje nepřezkoumatelnost příslušných rozhodnutí. Správní orgány nadto v obou rozhodnutích v souvislosti s pojmem „osobní údaj“ na zákon o ochraně osobních údajů odkazovaly, a to jak konkrétně na § 5 odst. 2 citovaného zákona, tak na tento zákon jako celek. Dále pokud jde o odůvodnění testu proporcionality, ministr v žalobou napadeném rozhodnutí výslovně uvedl, že k provedení testu proporcionality v tomto případě nebylo třeba přistoupit. Vysvětlil totiž, že test proporcionality zde již provedl zákonodárce tím, že z práva na informace ustanovením § 8a (s výjimkou příjemců veřejných prostředků podle § 8b) výslovně vylučuje informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje. Je pravda, že ministr v další části rozhodnutí předestřel své úvahy, které mohou připomínat značně zjednodušený a nedokonalý test proporcionality. Ministr však tyto úvahy jednoznačně uvedl spojením: „[o]všem i kdyby k testu proporcionality přistoupeno bylo“, a proto soud s ohledem na zcela logicky formulované odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí nemá pochyby o tom, že se jednalo o ryze hypotetické úvahy ministra ohledně sporovaného testu, nikoliv o jeho provedení. Podle soudu z této části žalobou napadeného rozhodnutí jednoznačně vyplývá, že ministr toliko vysvětlil, že i kdyby byl býval k žalobkyní požadovanému testu proporcionality přistoupil, nic by to na jeho rozhodnutí ve věci samé nezměnilo. Takové úvahy jsou v žalobou napadeném rozhodnutí sice nadbytečné, ale nezpůsobují jeho nesrozumitelnost či nezákonnost. Soud shrnuje, že z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí je zřejmé, na základě jakých úvah ministr dospěl k závěru, že požadované informace nemohou být poskytnuty. Soud se proto s námitkou žalobkyně týkající se nepřezkoumatelnosti napadených rozhodnutí neztotožnil.

23. Žalobkyně dále namítala nesprávnou aplikaci § 12 informačního zákona, resp. neprovedení testu proporcionality. Namítala taktéž nedostatečně zjištěný skutkový stav, jelikož povinný subjekt nezjišťoval, zda dotčená fyzická osoba s poskytnutím svých osobních údajů žalobkyni souhlasí.
24. Soud uvádí, že § 8a informačního zákona nevylučuje z poskytnutí v režimu tohoto zákona osobní údaje jako celek, jak nepřesně uvedl ministr, nýbrž stanoví, že: „[i]nformace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“ Z jazykového znění citovaného zákonného ustanovení tedy vyplývá, že osobní údaje lze poskytnout, avšak toliko v rozsahu umožněném zvláštními právními předpisy, v době rozhodování správních orgánů zejména právě zákonem o ochraně osobních údajů. Zvláštní úpravu poskytování osobních údajů obsahuje též § 8b informačního zákona.
25. Ke vztahu informačního zákona a zákona o ochraně osobních údajů se Nejvyšší správní soud již vyjadřoval v rozsudku ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 12/2015-46. V bodě [24] odkazovaného rozsudku Nejvyšší správní soud uvedl, že: „[p]rávo žadatele o informace se

totiž často střetává s právem subjektu údajů na ochranu jeho soukromí, které mu zaručují čl. 7 odst. 1 a čl. 10 odst. 3 Listiny. Vztah mezi uvedenými základními právy je promítnut do § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého: „Informace týkající se osobnosti, projevů osobní povahy, soukromí fyzické osoby a osobní údaje povinný subjekt poskytne jen v souladu s právními předpisy, upravujícími jejich ochranu.“ Při poskytování informací obsahujících osobní údaje (resp. při úvaze o odmítnutí takovou informaci poskytnout) musí povinný subjekt vycházet také ze zákona o ochraně osobních údajů. Obecně platí, že informace zahrnující osobní údaje může poskytnout pouze se souhlasem subjektu údajů, ledaže se uplatní některá z výjimek z tohoto pravidla uvedených v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Při posuzování výjimek, které umožňují poskytnout údaje i bez souhlasu subjektu údajů, musí povinný subjekt zohlednit také § 5 odst. 3 a § 10 zákona o ochraně osobních údajů, tedy dbát, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbát na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů. Jinými slovy, povinný subjekt je povinen zvážit, nakolik by uplatnění předmětné výjimky zasáhlo do práv subjektu údajů na ochranu jeho soukromého života (srov. např. citovaný rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 78/2014-41 nebo rozsudek ze dne 25. 2. 2015, čj. 1 As 113/2012-133, č. 3222/2015 Sb. NSS).“

26. Dále v bodě [25] konstatoval, že: „[p]ro posouzení, které z předmětných dvou základních práv má v konkrétní věci převážet, je třeba použít testu proporcionality, který se tradičně skládá ze tří kroků: v prvním kroku je zvažováno kritérium vhodnosti (zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout stanovený cíl), ve druhém kroku kritérium potřebnosti (zda by stanoveného cíle nemohlo být dosaženo jinými opatřeními nedotýkajícími se základních práv a svobod), ve třetím kroku kritérium proporcionality v užším smyslu (porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv, což spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů).“
27. Obecně tedy platí, že povinný subjekt může informace zahrnující osobní údaje poskytnout pouze se souhlasem subjektu údajů, ledaže se uplatní některá z výjimek z tohoto pravidla uvedených v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů. Zákon o ochraně osobních údajů přitom nezná obecně formulovanou výjimku, podle níž by bylo možné zpracovávat osobní údaje bez souhlasu jejich subjektu „ve veřejném zájmu“, případně v zájmu kontroly rozhodování veřejné správy. Do jisté míry příbuznou povahu má prolomení ochrany osobních údajů v zájmu kontroly hospodaření s veřejnými prostředky podle § 8b informačního zákona a ve znění od 24. 4. 2019 též § 8a odst. 2 informačního zákona, který je obdobou § 5 odst. 2 písm. f) zákona o ochraně osobních údajů.
28. V nyní projednávané věci má soud za to, že se žádná z výjimek stanovených v § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů neuplatní. Žalobkyně v žalobě ani neuvedla, na základě které z nich by jí měly být osobní údaje poskytnuty; teoreticky však přicházejí v úvahu písmena e) a f). Jelikož fyzická osoba, která přezkum závazného stanoviska svým odvoláním iniciovala, nebyla ve smyslu podmínek pod uvedeným písm. f) veřejně činnou osobou, funkcionářem nebo zaměstnancem veřejné správy, resp. i kdyby hypoteticky takovou osobou byla, tyto údaje by nevypovídaly ničeho o její veřejné nebo úřední činnosti nebo o jejím funkčním a pracovním zařazení; zkoumal tedy soud splnění podmínek uvedených pod písm. e). Při tom seznal, že z tvrzení žalobkyně ani z obsahu spisu nevyplývá, že by poskytnutí osobních údajů této osoby mělo být nezbytné pro ochranu práv nebo právem chráněných zájmů jakékoli jiné osoby.

29. Soud dodává, že poskytnutí požadovaných osobních údajů se nijak nedotýká veřejného zájmu a vůbec nespadá do veřejné sféry. Argumenty svědčící opaku nevznesla ani žalobkyně, jež tvrdí, že účelem její žádosti je zjistit, zda ministerstvo při posuzování obdobných případů jako pod č. j. MZDR 46499/2017/OVZ a pod č. j. MZDR 77461/2015/OVZ aplikovalo v minulosti stejné standardy a zda neopakovalo stejné vady. Z hlediska žalobkyní prezentovaného účelu pak nemá žádný význam určení fyzické osoby, která podala proti konkrétnímu závaznému stanovisku odvolání. Nemůže na tom nic změnit ani subjektivní a nepodložené přesvědčení žalobkyně o tom, že se nelze spolehnout na to, že ministerstvo bude mít ve svých spisech důkazy o svých pochybeních; jinými slovy, že by podklady, z nichž orgány veřejného zdraví vycházely, byly nepravdivé, a že je proto třeba se obrátit na osoby, které jsou posuzovanými stavebními záměry dotčeny, neboť z toho důvodu mají přehled o skutkových okolnostech řešených záměrů. Jak již soud uvedl výše, ze strany žalobkyně se navíc jedná o ryze spekulativní tvrzení.
30. Soud proto dospěl k závěru, že v nyní projednávané věci nebylo nutno provést test proporcionality a určit, zda v posuzovaném případě převažuje právem chráněný zájem žalobkyně na poskytnutí požadované informace nebo právo na soukromí subjektu údajů. Test proporcionality je totiž aplikován při kolizi dvou základních práv; taková kolize však v projednávané věci nenastala. Tedy jelikož žalobkyní požadované informace nespádají pod žádnou z citovaných výjimek, nebyly splněny podmínky pro aplikaci testu proporcionality, a tedy pro poměrování práva žalobkyně na informace a práva dotčené fyzické osoby na soukromí. Vzhledem k uvedenému soud nepovažuje za přílehavou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, na kterou žalobkyně v této souvislosti odkazovala v žalobě.
31. Požadované informace by tak bylo možné žalobkyni poskytnout jedině se souhlasem dotčené osoby, tedy iniciátora příslušného přezkumného řízení. Závěrem se proto soud zabýval tím, zda byl povinný subjekt povinen aktivně zjišťovat, zda dotčená osoba s poskytnutím svých osobních údajů souhlasí.
32. Městský soud v Praze se uvedenou otázkou již zabýval, a to v obdobné věci týčící účastníků projednávané pod sp. zn. 10 A 110/2018 (žalobkyně po žalovaném požadovala poskytnutí obdobných informací v rozmezí let 2013 - 2017, přičemž žalovaný její žádost odmítl v rozsahu informací o tom, kdo předmětná přezkumná řízení inicioval). Pokud jde o otázku povinnosti aktivně zjišťovat případný souhlas dotčené osoby s poskytnutím jejích osobních údajů, Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 23. 9. 2020, č. j. 10 A 110/2018-29, vyšel zejména z rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012-62, a z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 12. 2014, č. j. 1 As 189/2014-50. Připustil přitom, že v citovaných rozsudcích se Nejvyšší správní soud zabýval postavením dotčených osob z hlediska ochrany jejich práv a oprávněných zájmů, nikoli podmínkami, za nichž má být zjišťován jejich případný souhlas s poskytnutím informací.
33. Městský soud v Praze v citovaném rozsudku ze dne 23. 9. 2020, č. j. 10 A 110/2018-29, následně konstatoval, že informační zákon poskytnutí osobních údajů fyzické osoby nezapovídá, nýbrž stanoví, že se poskytnou v souladu se zvláštními právními předpisy, v daném případě je tímto zvláštním právním předpisem zákon o ochraně osobních údajů. Podle něj lze zpracovávat osobní údaje buď se souhlasem jejich subjektu, nebo v případě některé z vypočtených výjimek. Odepření poskytnutí osobních údajů tedy nepředstavuje absolutní důvod pro neposkytnutí informace, jelikož může být kdykoli prolomen

udělením souhlasu ze strany dotčené osoby. Právě na tuto situaci dopadá § 12 informačního zákona, podle nějž: „[v]šechna 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.“

34. Městský soud v Praze poté odkázal na právní doktrínu, která k poslední větě citovaného ustanovení uvádí toto: „[h]ovoří-li [informační zákon – pozn. soudu] o prověřování v odůvodněných případech, činí tak především v souvislosti s těmi důvody, které lze na základě souhlasu osoby, v jejíž prospěch jsou stanoveny, prolomit (ne všechny důvody pro neposkytnutí informace jsou zákonem konstruovány jako důvody absolutní a mnoho z nich lze ‚prolomit‘ se souhlasem toho, jehož mají chránit (např. osobní údaje lze poskytnout se souhlasem subjektu těchto údajů, ochrana obchodního tajemství může být souhlasem podnikatele prolomena apod.). V kontextu s těmito důvody je pak ustanovení poslední věty § 12 nutné vnímat tak, že v těch případech, v nichž lze s ohledem na konkrétní okolnosti důvodně očekávat, že by osoba, jejíž údaje mají být chráněny, mohla tuto ochranu udělením souhlasu s jejich poskytnutím prolomit, tam musí povinný subjekt aktivně prověřit, zda důvod pro odepření trvá, tedy zda tento souhlas udělí (např. dotazem u fyzické osoby, zda její osobní údaje mohou být poskytnuty).“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016). Nebo: „[p]oslední věta komentovaného ustanovení stanoví, že ‚v odůvodněných případech povinný subjekt ověří, zda důvod odepření trvá.‘ O takové odůvodněné případy půjde zejm. tehdy [...] pokud povinný subjekt aplikoval důvody odepření, které lze prolomit za podmínky souhlasu dotčené osoby (např. ochrana osobních údajů, ochrana osobního tajemství apod.) a zároveň lze důvodně očekávat udělení tohoto souhlasu. V takovém případě má povinný subjekt povinnost aktivně prověřit, zda je osoba tento souhlas ochotna udělit či zda důvod pro odepření informace trvá.“ (Jelínková, J., Tuháček, M.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019).
35. Městský soud v Praze v citovaném rozsudku dovodil, že žalovaný se mýlí ve svém přesvědčení, že mu informační zákon za žádných okolností neukládá aktivně zjišťovat souhlas subjektu osobních údajů s jejich poskytnutím. Jestliže povinný subjekt shledá, že informační zákon neumožňuje poskytnutí informací s ohledem na úpravu obsaženou v zákoně o ochraně osobních údajů, musí vyhodnotit, zda konkrétní okolnosti případu neodůvodňují předpoklad, že by dotčená osoba udělila souhlas s jejich poskytnutím. O takový odůvodněný případ by se mohlo jednat např. tehdy, „[j]estliže by poskytnutí informace mohlo být ve prospěch chráněné osoby, případně tehdy, jestliže z hlediska charakteru požadovaných informací bude převažovat veřejný zájem na jejich zpřístupnění. [...] Naopak tam, kde okolnosti vyřizované žádosti takové možnosti nenasvědčují, tam takové prověření ze strany povinného subjektu není nezbytné (např. lze téměř s jistotou předpokládat, že fyzická osoba nebude ochotná dát souhlas s poskytnutím osobního údaje o svém zdravotním stavu).“ (Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T.: Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016).
36. Městský soud v Praze poté zdůraznil, že právě uvedené nebrání povinnému subjektu v tom, aby s poukazem na zásadu veřejné správy jako služby veřejnosti, zakotvené v § 4 odst. 1 správního řádu, jež se dle citované judikatury uplatní také při vyřizování žádosti podle informačního zákona, aktivně zjišťoval souhlas dotčené osoby s poskytnutím

informací i v případech, které jako odůvodněné neshledá; nevyužití této možnosti však nezpůsobí nezákonnost jeho postupu. Z povahy věci pak vyplývá, že v případě, kdy požadované osobní údaje povedou k určení dotčené osoby, nebude její odepření souhlasu prováděno jako důkaz a žadatel se s ním nebude mít možnost seznámit (srov. § 38 odst. 6 správního řádu).

37. Soud má za to, že závěry zdejšího soudu uvedené v rozsudku ze dne 23. 9. 2020, č. j. 10A 110/2018-29, lze přiměřeně vztáhnout i na nyní posuzovanou věc. Soud konstatuje, že žalobkyně v rozkladu proti odmítnutí své žádosti a následně v žalobě vytýkala povinnému subjektu mj. to, že aktivně nezjišťoval, zda dotčená osoba s poskytnutím svých osobních údajů souhlasí. Žalovaný se s touto námitkou vypořádal tvrzením, že mu zákon tuto povinnost neukládá. Přestože žalovaným zastávaný právní názor není správný, nicméně v projednávané věci nevede ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, jelikož soud neshledal existenci konkrétních okolností odůvodňujících předpoklad, že by dotčená osoba s poskytnutím svých osobních údajů souhlasila. Dotčené osobě by poskytnutí jejích údajů nepřineslo žádný prospěch a spis neobsahuje žádné indicie nasvědčující tomu, že by jejich poskytnutí mohlo být v zájmu jakékoli jiné osoby a ani v zájmu veřejném. Ostatně žalobkyně sama nespécifikovala, jaké konkrétní okolnosti případu by měly předpoklad souhlasu dotčené osoby odůvodnit. Nelze přisvědčit argumentaci žalobkyně, že povinný subjekt musí bez dalšího zjišťovat souhlas dotčené osoby; takto postupovat je povinen pouze v odůvodněných případech. Jestliže však žádné důvody pro takový postup neexistují, bylo by procesně neúčelné žalobou napadené rozhodnutí rušit, neboť by žalovaný pouze stručně doplnil jeho odůvodnění a znovu by vydal shodné rozhodnutí; došlo by tak pouze ke zbytečnému odložení konečného vyřešení sporu.
38. Soud shrnuje, že správní orgány postupovaly v souladu se zákonem, když žádost o informace v rozsahu osobních údajů iniciátora přezkumu daného závazného stanoviska odmítly, neboť tyto osobní údaje nespádaly do žádné výjimky pro jejich poskytnutí bez souhlasu dotčené osoby. Nepochybily ani v tom, že případný souhlas této dotčené osoby aktivně nezjišťovaly, neboť nebyly zjištěny žádné okolnosti odůvodňující předpoklad, že by byl souhlas poskytnut.
39. Soud pouze pro úplnost závěrem uvádí, že existence nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (obecné nařízení o ochraně osobních údajů) nemá pro uvedené závěry žádné důsledky a nečiní samo o sobě obsolentním ani zákon o ochraně osobních údajů, ani případně zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Jméno a příjmení fyzické osoby jsou nadto osobním údajem i podle uvedeného obecného nařízení o ochraně osobních údajů (srov. čl. 4 odst. 1 nařízení).

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

40. Lze tak uzavřít, že žalobou napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu se zákonem a judikaturou soudů, soud ve správním řízení neshledal ani procesní pochybení, která by měla za následek nezákonnost žalobou napadeného rozhodnutí, proto soud nedůvodnou žalobu podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Shodu s prvopisem potvrzuje S. K.

41. Výrok o nákladech řízení pod bodem II. rozhodnutí je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., neboť žalobce nebyl ve věci samé úspěšný a úspěšnému žalovanému však prokazatelné náklady řízení nad rámec běžných činností správního úřadu nevznikly.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 11. ledna 2021

Mgr. Gabriela Bašná v.r.
předsedkyně senátu