



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Josefa Baxy, soudkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudce JUDr. Ivo Pospíšila v právní věci žalobce: **Mgr. Ing. D. F., Ph.D.**, proti žalovanému: **Krajský úřad Moravskoslezského kraje**, se sídlem 28. října 117, Ostrava, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 8. 2020, č. j. MSK 98524/2020, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 10. 2. 2022, č. j. 25 A 221/2020-48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á**.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a dosavadní průběh řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 25. 6. 2020 Magistrát statutárního města Opava odmítl žádost žalobce o poskytnutí informací v části týkající se osobních údajů osob, které podepsaly petici proti záměru demolice domu Bartoníčкова 1644/5, a to z důvodu plánované výstavby polyfunkčního domu (dále jen „rozhodnutí prvního stupně“). Tento záměr měl uskutečnit vlastník nemovitosti společnost FOLTAN & HOFFERKOVÁ, s.r.o., jejímž společníkem je i žalobce. Rozhodnutí prvního stupně předcházelo několik zrušujících rozhodnutí žalovaného, jejichž výsledkem nakonec bylo částečné vyhovění žádosti a zpřístupnění osobních údajů členů petičního výboru. Žalovaný opětovně odvolání

žalobce tentokrát zamítl. Žalobce se dále bránil žalobou ke Krajskému soudu v Ostravě, který ji rovněž zamítl.

[2] Krajský soud připomněl, že se ve věci jedná o poměřování mezi ochranou osobních údajů petentů a zájmem žalobce na informace o těchto osobách v souvislosti s jeho stavebním záměrem. Vycházel z § 8a odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“) a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. 4. 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů (dále jen „nařízení GDPR“). V této souvislosti krajský soud sice uznal, že petenti svým podpisem petice udělili souhlas se zpracováním svých osobních údajů, avšak pouze za účelem vyřízení petice. Petice obsahovala výslovný nesouhlas petentů s poskytováním jejich osobních údajů z petičních archů třetím osobám.

[3] Krajský soud neshledal, že by informační zákon nebo nařízení GDPR výslovně vylučovaly poskytnutí osobních údajů petentů, a proto přistoupil k testu proporcionality, přičemž vycházel z nálezů Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16. Žalobce dle něj nesplnil kritérium „společenského hlídacího psa“, neboť jeho zájem byl čistě soukromý. Poskytnutí textu petice a anonymizovaných petičních archů nemělo vliv na srozumitelnost informací, nedošlo tedy k porušení práva stěžovatele dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Naopak převážil zájem petentů na ochraně jejich osobních údajů.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) s. ř. s.

[5] Stěžovatel předně namítá, že ve vztahu k petici není třetí osobou, neboť je peticí přímo dotčen. Petenti svým nesouhlasem s poskytnutím svých osobních údajů nemohli myslet i stěžovatele. Museli být srozuměni s tím, že se stěžovatel dozví, kdo petici podepsal. V souvislosti s odkazem krajského soudu na 71. recitál nařízení GDPR uvedl, že je soukromá osoba, u které nehrozí jakékoli riziko pro zájmy a práva petentů.

[6] Dle stěžovatele jeho žádost o informace sleduje i veřejný zájem, a to kontrolu řádného vyřízení petice, konkrétně toho, zda byla petice skutečně podána a zda ji podepsalo dané množství osob. Dotazem na jednotlivé petenty by si mohl jejich vůli ověřit. Neposkytnutí informací o petentech dává škodlivý signál, že „*kdokoliv, kdo sesbírá do petice podpisy a požádá o to, aby jeho údaje nebyly zveřejněny, požívá naprosto bezprecedentní ochrany. Tato ochrana pak může chránit i osoby, které jsou na petičním archu uvedeny jako petenti, aniž by tyto osoby o jakémkoliv petici věděly.*“ Chráněn je tedy pouze ten, kdo petici inicioval, přičemž obsah petice může být nepravdivý. Petenti mohou způsobit újmu osobě, proti níž petice směřuje, a za takovou újmu by měli nést následky. Soud upřednostnil práva petentů před právem stěžovatele domáhat se náhrady způsobené újmy. Tato újma spočívá i v tom, že se jméno stěžovatele objevilo v médiích. Závěr krajského

pokračování

soudu tak umožňuje petentům beztrestně se skrýt za petici, která může obsahovat i lživá tvrzení.

[7] Stěžovatel zdůraznil, že právo na ochranu osobních údajů není právem absolutním a je nutné jej vážit s jinými základními právy. V tomto případě má mít stěžovatel možnost bránit se proti zásahu do jeho osobnostních práv a domáhat se soudní ochrany.

[8] Žalovaný ve svém vyjádření setrval na svých závěrech a odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí i rozsudku a svá podání učiněná v řízení před krajským soudem.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[9] Kasační stížnost je včasná, podaná osobou oprávněnou, s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.), a přípustná. Důvodnost kasační stížnosti soud posoudil v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[10] Kasační stížnost není důvodná.

[11] V kasační stížnosti stěžovatel uplatnil i důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., který nijak blíže nerozvedl. Jedná se však o vadu, ke které musí Nejvyšší správní soud přihlédnout i z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.). Napadený rozsudek vadou nepřezkoumatelnosti netrpí. Krajský soud se pečlivě zabýval podstatou žalobních námitek, přičemž srozumitelným způsobem odůvodnil své úvahy a závěry. O přezkoumatelnosti svědčí i skutečnost, že stěžovatel v kasační stížnosti právě s posouzením krajského soudu polemizuje. Pouhý nesouhlas stěžovatele s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku jeho nepřezkoumatelnost nezpůsobuje (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013-30). Na tomto základě mohl Nejvyšší správní soud přistoupit k věcnému přezkumu.

[12] Stěžovatel nesouhlasí s tím, jak krajský soud vyvažoval jeho právo na informace a právo petentů na ochranu jejich osobních údajů. Má za to, že jeho žádost sleduje i veřejný zájem, a to kontrolu řádného vyřízení petice, ověření její správnosti a možnost domáhat se soudní ochrany v případě vzniku újmy. V této souvislosti namítá také to, že není třetí osobou, které by byly tyto osobní údaje petentů poskytnuty, neboť je peticí sám přímo dotčen.

[13] Jak již uvedl i krajský soud, právo na informace je základním politickým právem zakotveným v čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny. Účelem jeho výkonu je zejména kontrola veřejné moci ze strany občanů, aby nedošlo k jejímu zneužití. Informační zákon toto ústavně zaručené právo konkretizuje (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, č. j. 1 As 29/2009-59). Omezení přístupu k informacím ohledně působnosti povinných subjektů stanovených v § 2 informačního zákona je v souladu s limitační klauzulí čl. 17 odst. 4 Listiny možné pouze na základě zákona, je-li to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost,

ochranu veřejného zdraví a mravnosti. (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2014, č. j. 1 As 78/2014-41, č. 3127/2014 Sb. NSS).

[14] Dále je třeba zmínit, že obecně není podstatné, za jakým účelem žadatel poskytnutí informací žádá, neboť informační zákon je koncepčně založen na informační povinnosti, na výčtu omezení poskytnout informace a na mechanismech ochrany žadatele (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 11. 2017, sp. zn. II. ÚS 2111/16, N 203/87 SbNU 329). Do zákonné působnosti povinných subjektů tedy zpravidla spadají veškeré informace, které mají k dispozici v rámci výkonu veřejné moci. Žadatelé tedy mají zásadně právo na sdělení všech údajů, s nimiž povinný subjekt pracuje, ledaže je poskytnutí požadovaných informací výslovně zákonem vyloučeno (viz § 7 až § 11 informačního zákona). Důvodem pro odmítnutí proto není účel, pro který žadatel informace žádá (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2017, č. j. 9 As 359/2017-51, obdobně rozsudek ze dne 22. 1. 2015, č. j. 9 As 189/2014-37, cit. rozsudek č. j. 1 As 29/2009-59).

[15] Jedna ze zákonných výjimek se vztahuje i na poskytování informací obsahujících osobní údaje. V nyní projednávaném případě se nadto jedná o osoby, které nevykonávají veřejnou ani úřední činnost (přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 240/2018-40, rozsudku ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 As 168/2018-25). Dle § 8a odst. 1 informačního zákona přitom platí, že *„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.“* Zákonodárce tímto způsobem stanovil prvotní předpoklad vztahu mezi právem na ochranu soukromí, jehož součástí je i ochrana osobních údajů, a právem na informace (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 6. 2021, č. j. 4 As 168/2019-42). Pouze v případě, že by právní úprava, na kterou informační zákon odkazuje, byla formulována natolik kategoricky, že by absolutizovala právo na soukromí, mohlo by se jednat o protiústavní zásah do práva stěžovatele na informace. Zákon č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů, ve spojení s nařízením GDPR však takto striktní nejsou a ani již neúčinný zákon č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů takový nebyl (přiměřeně cit. rozsudek č. j. 1 As 78/2014-41).

[16] Dle uvedené právní úpravy obecně platí, že osobní údaje lze poskytnout pouze se souhlasem subjektu údajů, ledaže lze uplatnit některou ze zákonných výjimek, které v dostatečné míře umožňují v konkrétním případě poměřovat obě dotčená práva. Důležité je zdůraznit, že posouzení proporcionality poskytnutí osobních údajů přichází na řadu teprve za předpokladu, že lze možnost jejich poskytnutí podřadit pod některou z výjimek (viz cit. rozsudek č. j. 1 As 78/2014-41). Teprve v takovém případě je možné na základě skutkových okolností konkrétního případu zkoumat, zda i přes souhlas či zákonnou výjimku může právo na informace převážit nad právem na soukromí. Naopak jakékoli vyvažování je zbytečné, jestliže žádná ze zákonných možností poskytnutí osobních údajů nepřichází v úvahu (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 3. 2015, č. j. 8 As 12/2015-46, č. 3310/2015 Sb. NSS, rozsudek ze dne 25. 2. 2015, č. j. 1 As 113/2012-133, č. 3222/2015 Sb. NSS).

[17] Mezi stranami není sporu, že stěžovatel žádal o poskytnutí informací týkajících se petentů, které obsahují jejich osobní údaje. Krajský soud zejména v bodech 13 až 18

pokračování

napadeného rozsudku posoudil, že se ve smyslu čl. 9 nařízení GDPR jedná o zvláštní kategorii osobních údajů, „které vypovídají o rasovém či etnickém původu, politických názorech, náboženském vyznání či filozofickém přesvědčení nebo členství v odborech, a zpracování genetických údajů, biometrických údajů za účelem jedinečné identifikace fyzické osoby a údajů o zdravotním stavu či o sexuální životě nebo sexuální orientaci fyzické osoby.“ Ačkoli tento závěr mohl krajský soud více rozvést, Nejvyšší správní soud s jistou mírou tolerance souhlasí, že požadované osobní údaje spadají pod čl. 9 odst. 1 nařízení GDPR. Konkrétně se jedná o údaje vypovídající o politických názorech, neboť petenti své osobní údaje poskytli v souvislosti s výkonem svého ústavně zaručeného politického práva zakotveného v čl. 18 odst. 1 Listiny. Dle něj je každý oprávněn ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu oprávněn se sám nebo s jinými obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. S tím souvisí i záruky nerušeného a nikým neztěžovaného výkonu petičního práva. Petice se proto chápe především jako určitý podnět či vyjádření názoru, pokud jde o věci veřejné. Jedná se tedy o zvláštní formu svobody projevu ve smyslu čl. 17 Listiny (viz např. nález Ústavního soudu ze dne 23. 6. 1994, sp. zn. I. ÚS 21/94, N 35/1 SbNU 255). Zpracování osobních údajů, které by mohly vypovídat (nejen) o politických názorech, je třeba chránit mimo jiné proto, aby nedocházelo k diskriminaci či jiným postihům pouze na základě určitého smýšlení jednotlivců (srov. Uříčar, M.; Rámiš, V. a kol. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 380-382).

[18] Potenciální výjimku, která by umožňovala poskytnutí osobních údajů petentů, krajský soud dovodil z čl. 9 odst. 2 písm. g) nařízení GDPR. Dle něj lze zvláštní kategorie osobních údajů zpracovávat, jestliže je to „nezbytné z důvodu významného veřejného zájmu na základě práva Unie nebo členského státu, které je přiměřené sledovanému cíli, dodržuje podstatu práva na ochranu údajů a poskytuje vhodné a konkrétní záruky pro ochranu základních práv a zájmů subjektu údajů.“ Nejvyšší správní soud se s tímto posouzením krajského soudu neztotožňuje.

[19] Při zachování vyššího standardu ochrany zvláštních kategorií osobních údajů ve smyslu čl. 9 nařízení GDPR lze uvedenou výjimku uplatnit pouze v případech významného veřejného zájmu výslovně upraveného buď v právu EU, nebo vnitrostátními právními předpisy. To znamená, že právní předpis, na kterém je tato výjimka založená, musí deklarovat, že jeho účelem je ochrana významného veřejného zájmu, a to s ohledem na zachování právní jistoty (srov. Uříčar, M.; Rámiš, V. a kol. *Obecné nařízení o ochraně osobních údajů. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 397). Takový významný veřejný zájem nelze v případě poskytnutí osobních údajů petentů stěžovateli dovodit z žádného právního předpisu ani konkrétní situace.

[20] Jestliže má stěžovatel za to, že je tímto významným veřejným zájmem kontrola vyřízení petice, pak Nejvyšší správní soud pouze dodává, že i kdyby tomu tak skutečně bylo, způsob vyřízení petice nezávisí na samotných petentech, jejich počtu a už vůbec ne na jejich osobních údajích. Naopak zájem stěžovatele na osobních údajích petentů, aby se mohl soudně domáhat jejich odpovědnosti za případnou újmu, kterou mu (zcela hypoteticky) mohli vyjádřením svého názoru podepsáním petice způsobit, nespadá do žádné z výjimek z ochrany osobních údajů. V této souvislosti je třeba rovněž připomenout,

že samotné podání petice nezaručuje její kladné či záporné vyřízení ani konkrétní reakci orgánu, kterému byla adresována (viz např. cit. nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 21/94).

[21] Poskytování osobních údajů petentů by nadto mohlo mít nežádoucí efekt na výkon petičního práva. Vědomí toho, že osobní údaje, které petenti ze zákona musí při podepsání petice uvést (viz § 4 odst. 1 zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním, dále jen „petiční zákon“), mohou být poskytnuty třetím osobám, by mohlo občany od podepisování petic zcela odradit. Nelze přitom souhlasit se stěžovatelem, že není třetí osobou, neboť byl obsahem petice přímo dotčen. Výkon petičního práva se odehrává výhradně mezi petenty a státními orgány, potažmo orgány územní samosprávy (viz § 1 odst. 1 petičního zákona).

[22] Nejvyšší správní soud na tomto místě konstatuje, že jiná výjimka, která by poskytnutí osobních údajů petentů umožňovala, v úvahu nepřichází. S tím mj. koresponduje i názor Úřadu pro ochranu osobních údajů, který v minulosti shledal, že podpisové archy obsahující údaje o osobách, které petici podepsaly, nejsou veřejnou listinou. Předávání osobních údajů těchto osob lze pouze s jejich prokazatelným souhlasem (viz sdělení Úřadu pro ochranu osobních údajů ze dne 27. 8. 2002, dostupné z <https://www.uoou.cz/tiskove-zpravy-2002/ds-1171>). Obdobný názor zastává i odborná literatura, dle které petenti sice dobrovolně předávají své osobní údaje, avšak pouze pro účely vyřízení petice orgánem, kterému je petice adresována. Proto je třeba osobní údaje z petičních archů chránit v souladu s § 8a informačního zákona (viz Furek, A.; Rothanzl, L.; Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 400-401). Uvedené názory se sice vztahují k již neúčinnému zákonu č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, obecná východiska ochrany osobních údajů založená na souhlasu subjektu údajů, případně existenci zákonných výjimek jsou nadále relevantní.

[23] Ani stěžovatel existenci jiné zákonné výjimky nenamítal. V souladu se zásadou dispozitivnosti ve správním soudnictví proto Nejvyšší správní soud nepovažuje za nutné se možnými výjimkami dále podrobněji zabývat (srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2022, sp. zn. III. ÚS 2175/21). Za této situace tedy nelze přistoupit k jakémukoli dalšímu vyvažování práva stěžovatele na informace s právem petentů na ochranu jejich soukromí. Krajský soud proto pochybil, jestliže již ve fázi, kdy neměl postaveno najisto existenci zákonné výjimky, přistoupil k uplatnění testu proporcionality. Takový postup byl předčasný a v nyní projednávaném případě nadbytečný.

[24] Pouze pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává, že test proporcionality formulovaný v tzv. *platovém nálezu* (viz nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, N 188/87 SbNU 77), ze kterého krajský soud vycházel, se vztahuje k § 8b informačního zákona. Oproti § 8a informačního zákona je toto ustanovení konstruováno tak, že samo upravuje podmínky pro poskytnutí určitého rozsahu osobních údajů v něm specifikovaných osob, tj. pouze osob, kterým povinný subjekt poskytl veřejné prostředky. Neodkazuje tedy na právní předpisy vztahující se k ochraně osobních údajů, neboť sám upravuje výjimku, která umožňuje osobní údaje poskytnout. I v případě, že tato výjimka přichází v úvahu, je nutné dále zkoumat, zda skutečně právo na informace převáží nad právem na ochranu soukromí, a to právě na základě testu proporcionality

pokračování

formulovaném v *platovém nálezu*. Ochrana osobních údajů podle § 8b informačního zákona je tedy nižší než podle § 8a téhož zákona, a to právě kvůli veřejnému zájmu na kontrole nakládání s veřejnými prostředky.

[25] Nejvyšší správní soud považuje omezení práva stěžovatele na informace v tomto případě za ústavně konformní. Správní orgány z důvodu ochrany osobní údajů žádost stěžovatele neodmítly a jím požadované informace poskytly v takovém rozsahu, jaký umožňuje informační zákon i právní předpisy, na které odkazuje. Za této situace postupovaly správně, jestliže chráněné údaje anonymizovaly, přičemž dbaly na to, aby podstata a srozumitelnost poskytovaných informací zůstala nedotčena (přiměřeně viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2008, č. j. 3 As 13/2007-75, č. 2202/2011 Sb. NSS, rozsudek ze dne 27. 2. 2014, č. j. 7 As 20/2013-23, rozsudek ze dne 6. 2. 2019, č. j. 6 As 240/2018-40).

IV. Závěr a náklady řízení

[26] Na základě výše uvedeného dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle úspěchu ve věci v souladu s § 60 odst. 1 větou první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel v řízení nebyl úspěšný, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovaný měl ve věci plný úspěch, avšak nevznikly mu žádné náklady nad rámec úřední činnosti, a proto mu soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 8. února 2023

JUDr. Josef Baxa
předseda senátu