



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy senátu JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců Mgr. Radovana Havelce a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **Mgr. S. W.**, zastoupená advokátem JUDr. Janem Walterem, se sídlem Volyňských Čechů 837, Žatec, proti žalovanému: **Energetický regulační úřad**, se sídlem Masarykovo náměstí 91/5, Jihlava, za účasti: **ČEZ Distribuce, a. s.**, se sídlem Teplická 874/8, Děčín, zastoupená advokátem Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., se sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí Rady Energetického regulačního úřadu ze dne 12. 5. 2021, č. j. 02988-9/2021-ERU, o kasační stížnosti osoby zúčastněné na řízení proti rozsudku Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2023, č. j. 29 A 96/2021-47, ve znění usnesení ze dne 14. 9. 2023, č. j. 29 A 96/2021 - 52,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 13. 9. 2023, č. j. 29 A 96/2021 - 47,
ve znění usnesení ze dne 14. 9. 2023, č. j. 29 A 96/2021 - 52,
se ruší a věc se vrací tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Dosavadní průběh řízení

[1] Žalobkyně dne 30. 3. 2021 požádala žalovaného podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“) o poskytnutí příloh dopisu osoby zúčastněné na řízení ze dne 7. 11. 2018, jež se týkaly výkonu jeho dozorové činnosti ve věci podezření na narušení ochranného pásma elektrické stanice na pozemku parc. č. st. XA v k. ú. K. Žalovaný rozhodnutím ze dne 15. 4. 2021, č. j. 02988-3/2021-ERU její žádost odmítl podle § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť

požadované informace mají obchodní, technický a finanční charakter, poukazují na podrobnosti nákupu nemovitostí a technického zařízení k trafostanici, popisují umístění jednotlivých prvků rozvodného zařízení a obsahují informace o odběratelích připojených k trafostanici a jako takové jsou podle § 11 odst. 3 téhož zákona chráněny. Rozklad, který žalobkyně podala, zamítla Rada žalovaného v záhlaví uvedeným rozhodnutím a prvostupňové rozhodnutí potvrdila. Následně podané žalobě vyhověl krajský soud, který napadeným rozsudkem rozhodnutí Rady zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[2] V odůvodnění se ztotožnil se žalobkyní v tom, že žalovaný byl povinen před odmítnutím žádosti provést test proporcionality a poměřit její právo na informace se zájmy promítnutými do § 11 odst. 3 informačního zákona. Tato povinnost vyplývá z čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jenž považuje zákonný základ pouze za první předpoklad pro ústavnost omezení práva na informace. Dalším předpokladem je existence legitimního cíle omezení a jeho nezbytnost. Čl. 17 odst. 4 Listiny podle krajského soudu zavazuje všechny orgány veřejné moci, a proto se správní orgán nemůže omezit pouze na posouzení, zda má neposkytnutí informace zákonný základ. Krajský soud se neztotožnil s námitkou žalovaného, že test proporcionality provedl již zákonodárce při přijímání informačního zákona. Připustil sice, že tento právní názor vyplýval z dřívější judikatury Nejvyššího správního soudu, avšak Ústavní soud jej odmítl s tím, že žádným zákonem nelze abstraktně vyloučit ochranu základních práv a svobod zaručenou ústavním pořádkem (nález Ústavního soudu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16). K tomu krajský soud doplnil, že zákonodárce nemůže vyčerpávajícím způsobem provést test proporcionality, který zajišťuje, že použití obecně formulovaných zákonů bude v konkrétních případech přiměřené a spravedlivé. Pokud je totiž test proporcionality nástroj prevence nepřiměřených dopadů produktů zákonodárce v konkrétní věci, pak je protimluvem, aby tvůrce těchto produktů byl tím jediným, kdo ho má už při jejich tvorbě provádět. Test proporcionality má poskytovat jednotlivci ústavní ochranu právě i proti zákonodárci. Krajský soud proto žalovaného zavázal, aby v dalším řízení tento test provedl a zohlednil objektivní vlastnosti požadovaných informací i to, nakolik by jejich zpřístupnění znamenalo skutečné porušení práv osoby zúčastněné na řízení.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně a žalovaného

[3] Proti rozsudku krajského soudu podala osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, v níž uplatnila důvod uvedený v § 103 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[4] Má za to, že závěry napadeného rozsudku zpochybňují dělbu moci, obecnou závaznost zákona a relativizují právní řád. Pokud k překonání zákona stačí vždy aplikovat materiální korektiv, je zákon nadbytečný. Navíc požadavek provádět test proporcionality v každém jednotlivém případě smazává rozdíl mezi fakultativními a obligatorními důvody pro neposkytnutí informací. § 11 odst. 3 informačního zákona, který byl důvodem odmítnutí žádosti o informace, výslovně stanoví, že se informace neposkytnou, což ve veřejném prostoru znamená, že se poskytnou nesmí.

[5] Z judikatury Ústavního soudu vztahující se k požadavku provedení testu proporcionality podle stěžovatelky nevyplývají tak extenzivní závěry, k jakým

pokračování

v napadeném rozsudku dospěl krajský soud. Tato judikatura se týkala zejména obecně formulovaného § 8a a § 8b informačního zákona a dvou reálně existujících konkurenčních základních práv a právem chráněných zájmů. Stěžovatelka si uvědomuje, že se Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 10. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1378/16, neztotožnil se závěrem rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2014, č. j. 8 As 55/2012 - 62, že ve vztahu k § 8b informačního zákona provedl obecný test proporcionality již samotný zákonodárce. Poukazuje však na to, že závěr Ústavního soudu o nutnosti provádět test proporcionality ve všech případech vytvořil pro praxi komplikovaný požadavek a byl důvodem nového legislativního řešení v § 8c informačního zákona, jehož východisko spočívá ve vymezení určitých obecných kategorií, u nichž se informace o platu či odměně poskytne bez dalšího, a případů ostatních, u nichž se informace poskytne jen na základě přísně provedeného testu proporcionality.

[6] V kontextu celého informačního zákona (nejen v kontextu jeho § 8c a § 11 odst. 3) nelze podle stěžovatelky dovozovat, že se požadavek na provedení testu proporcionality vztahuje ke každému zákonnému důvodu pro odmítnutí požadovaných informací. Takový závěr by popřel úmysl zákonodárce i text zákona, kdy provádět test proporcionality lze pouze ve stanovených případech. Tam, kde takový požadavek zákon nestanoví, má být test proporcionality prováděn pouze jako ústavně konformní korektiv vyvolaný konkrétní potřebou. Má přitom za to, že zákonný požadavek na poměrování střetu dvou základních práv je v informačním zákoně obsažen v § 8c, v § 11 odst. 1 a 4 písm. a). V těchto případech musí povinný subjekt vždy posuzovat splnění materiální podmínky aplikace zákonného důvodu omezení práva na informace. Jeho rozhodnutí by totiž v opačném případě bylo nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů správního uvážení. To však neplatí v případě § 11 odst. 3 informačního zákona. Zde informační zákon obligatorně vymezuje případy, kdy se informace neposkytují a striktně stanovuje výjimky, kdy lze postupovat jinak a informace poskytnout.

[7] Stěžovatelka má za to, že v případě obligatorních důvodů pro neposkytnutí informací byl test proporcionality proveden již zákonodárcem. Provedení testu proporcionality zákonodárcem vyplývá i z důvodové zprávy k novele informačního zákona provedené zákonem č. 61/2006 Sb., kterým zákonodárce zpřesnil ochranu důvěrnosti informací získaných při výkonu kontroly, dozoru, dohledu a obdobných činností. Smyslem úpravy v § 11 odst. 3 informačního zákona je podle této důvodové zprávy dostatečným způsobem naplnit právo veřejnosti na informace a zároveň ochránit práva a oprávněné zájmy třetích osob, které jsou kontrolní, dozorové, dohledové i obdobné činnosti podrobeny. Tím zákonodárce podle stěžovatelky vyjádřil úvahu o proporcionalitě zákonného řešení a úplnost právní úpravy ve vztahu k poměrování základních práv dotčených osob, a implicitně tak vyloučil nutnost provádět test proporcionality povinným subjektem v každém jednotlivém případě.

[8] Dále stěžovatelka poukazuje na to, že Nejvyšší správní soud akceptuje obecné provedení testu proporcionality zákonodárcem například při posuzování důvodů podle § 77 odst.1 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), které podle ní bez dalšího vedou ke zrušení povolení k trvalému pobytu. V těchto případech nemusí správní orgán provádět test proporcionality vždy, ale pouze ve výjimečných případech, např. vznese-li cizinec dostatečně konkretizovanou námitku,

kteřá je indikátorem potřeby zapojení testu proporcionality *ad hoc*. Naopak v § 77 odst. 2 téhož zákona zákonodárce vyjmenoval důvody, které mohou vést ke zrušení trvalého pobytu jen za podmínky, že takové rozhodnutí nebude nepřiměřeně zasahovat do soukromého a rodinného života cizince. Stěžovatelka má za to, že není žádného důvodu, aby tomu bylo jinak ve vztahu k obligatorním důvodům pro odmítnutí poskytnutí informací podle informačního zákona. Test proporcionality by se tak v těchto případech měl provádět pouze tehdy, vyžadují-li to okolnosti případu.

[9] Stěžovatelka má vzhledem k uvedeným námitkám za to, že nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1378/16 a na něj navazující judikatura neměly ambici stanovit obecné pravidlo povinnosti provádět test proporcionality v každém jednotlivém případě. Šlo pouze o ústavně konformní výklad § 8b informačního zákona. Ani další, krajským soudem poukazovaný, nález ze dne 17. 1. 2023, sp. zn. Pl. ÚS 25/21, neobsahuje generální požadavek na provedení testu proporcionality. Navíc požadované informace žalobkyně hodlala využít v jiném správním řízení, a proto si je měla vyžádat v režimu nahlížení do spisu podle § 38 správního řádu. Krajský soud svojí interpretací závěrů Ústavního soudu relativizoval právní řád, neboť má-li být test proporcionality prováděn v každém jednotlivém případě, pak je zákonná úprava, kromě té ústavní, zcela zbytečná. Orgány veřejné moci si totiž v takovém případě vystačí s ústavními zákony a principy. V rámci právních vztahů, které jsou upraveny zákonnými právními předpisy, téměř bezvýjimečně dochází k zásahu do základních práv a svobod. Přijetím závěrů napadeného rozsudku by přezkumné orgány měly např. v případě zásahu do vlastnického práva zjišťovat, zda použití obecně formulovaných zákonů bude v konkrétních případech přiměřené a spravedlivé, přestože zákonná a podzákonná úprava (např. sousedských práv či stavebního práva) je již natolik komplexní, že není nutné a ani žádoucí provádět test proporcionality v každém jednotlivém případě.

[10] Podle názoru stěžovatelky má k provedení testu proporcionality povinný subjekt přistoupit u obligatorních důvodů odmítnutí pouze v krajních případech, v nichž je potřeba provedení tohoto testu zcela zjevná. V ostatních případech není test proporcionality podmínkou pro odmítnutí žádosti. Stěžovatelka poukazuje na to, že žalobkyně ve své žádosti netvrdila žádné důvody, které by provedení testu proporcionality indikovaly. V takovém případě však podle ní neexistuje věcná potřeba aplikace materiálního korektivu a jeho případné provedení je pouhou formalitou, která nemůže nic změnit na aplikaci zákonného důvodu pro neposkytnutí informací.

[11] Požadavek krajského soudu nadto ani není praktický, neboť povinný subjekt má na vyřízení žádosti o informace pouhých 15 dnů, respektive 25 dnů. Původcem informací, které žalobkyně požadovala, však nebyl povinný subjekt, a proto bude jen s vynaložením značných obtíží zjišťovat, zda a jakým způsobem by poskytnutí informace, kterou ani nevytvořil, mělo zasáhnout do práva třetích osob. Jeho posouzení tak bude velmi limitované. Krajský soud tyto praktické dopady napadeného rozsudku pominul. Při provádění testu proporcionality u všech (i obligatorních) důvodů neposkytnutí informace dojde k zahlcení povinných subjektů a rovněž se i značně zvýší nejistota třetích osob předkládajících správnímu orgánům dokumenty obsahující informace chráněné zákonem.

pokračování

[12] Žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že zákonem stanovené důvody pro odmítnutí žádosti představují z hlediska čl. 17 odst. 4 Listiny naplnění formální podmínky pro neposkytnutí informace. Toto ustanovení však podle ní předpokládá splnění další podmínky, kterou je nezbytnost takového omezení pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnosti státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. K tomuto závěru se přiklání i odborná veřejnost, a to bez ohledu na to, zda zákonodárce formuloval právní normy s výslovným pokynem k provedení testu proporcionality nebo bez něj. Test proporcionality je tak třeba provést v každém případě. Dále žalobkyně poukazuje na nálezy Ústavního soudu, v nichž tento soud opakovaně uvedl, že zákonné omezení práva na informace není konečné a že je nutné zkoumat v každé jednotlivé věci naplnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva jednotlivce na informace (nálezy Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, ze dne 11. 4. 2023, sp. zn. III. ÚS 836/21 a ze dne 17. 1. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 25/21). Žalobkyně nesouhlasí se stěžovatelkou v tom, že by závěry krajského soudu měly popisované negativní dopady. Test proporcionality je aplikován v praxi správních orgánů a soudů řadu let, aniž by k takovým dopadům vedl. Žalobkyně považuje kasační stížnost za nedůvodnou a Nejvyššímu správnímu soudu navrhuje, aby ji zamítl.

[13] Žalovaný souhlasí se stěžovatelkou. Má za to, že v případech, kdy je potřeba chránit určitou informaci zcela zjevná, není nutné, aby se povinný subjekt v odůvodnění svého rozhodnutí výslovně zabýval testem veřejného zájmu. Zákonodárce v § 11 odst. 3 informačního zákona formuloval důvody pro neposkytnutí informace zcela jednoznačně (obligatorně) a správnímu orgánu neoponechal žádný prostor pro diskreční pravomoc. Právo na informace je plně a zcela dostatečně realizováno poskytnutím těch informací, které při výkonu dozoru nebo kontroly vznikly činností povinného subjektu. I přesto však respektoval závazný právní názor krajského soudu a v novém řízení provedl test proporcionality, poměřil právo žalobkyně na informace s právem stěžovatelky na ochranu vlastnictví, svobodou podnikat a právem na respektování soukromí podnikající právnické osoby. Dospěl přitom k závěru, že je namístě informace získané z dozorové činnosti ochránit s výjimkou informace spočívající v zákresu umístění jednotlivých prvků rozvodného zařízení do mapy. Plošné zavedení testu proporcionality však i nadále vnímá jako nepřijatelný požadavek, neboť administrativní zátěž správních orgánů, které mnohdy ani nedisponují odborně způsobilým aparátem, bude do budoucna neudržitelná. Nejvyššímu správnímu soudu proto navrhuje, aby napadený rozsudek zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[14] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v intencích § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a v rozsahu uplatněných námitek. Vady, ke kterým by musel přihlédnout z úřední povinnosti, neshledal a po posouzení věci dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[15] Mezi účastníky nebyl sporný skutkový stav, Nejvyšší správní soud tak posuzoval pouze právní otázku, zda v daném konkrétním případě bylo namístě, aby žalovaný při rozhodování o žádosti o informace prováděl v rámci aplikace § 11 odst. 3 zákona informačního zákona test proporcionality, či nikoliv. Krajský soud má za to, že s ohledem na čl. 17 odst. 4 Listiny je třeba, aby povinný subjekt takový test prováděl vždy, stěžovatelka

má naopak za to, že v případě ustanovení § 11 odst. 3 informačního zákona byl již takový test proveden samotným zákonodárcem, přičemž výklad právní normy je zde jednoznačný a informace spadající do režimu tohoto ustanovení poskytnout nelze. Pro posouzení věci považuje Nejvyšší správní soud za vhodné nejprve připomenout relevantní právní úpravu a smysl a účel jednotlivých ustanovení.

[16] Podle čl. 17 odst.1 Listiny „*Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny*“. Podle čl. 17 odst. 4 Listiny „*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti*“.

[17] Uvedená ustanovení upravují primárně **právo** každého na svobodu projevu a **právo** na informace včetně jejich vyhledávání a šíření. K realizaci práva na informace v oblasti veřejné správy je pak v čl. 17 odst. 5 Listiny zakotvena **povinnost** státních orgánů a orgánů územní samosprávy „*přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky provedení stanoví zákon.*“

[18] Jak vyplývá z výše citovaných ustanovení, svobodu projevu a právo na informace lze omezit jen z důvodů taxativně uvedených v čl. 17 odst. 4 Listiny a jen formou zákona. Oproti tomu povinnost orgánů státu podílet se na realizaci práva na informace je definována užším způsobem, je ústavně omezena na informace **o činnosti těchto orgánů (nikoliv o třetích osobách)** a moderován je i rozsah a forma poskytnuté informace, neboť obojí musí splňovat kritérium přiměřenosti. Konkrétní právní úpravu povinností orgánů státu pak obsahují jednotlivá ustanovení informačního zákona či zvláštních zákonů, včetně vymezení výluk z informační povinnosti.

[19] Ustanovení § 11 informačního zákona navazuje na předchozí výluková ustanovení § 9 a § 10 informačního zákona a přímo jeho rubrika je nadepsána slovy „*Další omezení práva na informace*“. V tomto ustanovení jsou upraveny dvě skupiny případů informační výluky – první je zakotvena v § 11 odst. 1 a odst. 4 písm. a) informačního zákona, kdy v určitých případech povinný subjekt **může** poskytnutí informace omezit, a druhá pak v § 11 odst. 2 až 6 (včetně zbývajících důvodů uvedených v odst. 4) informačního zákona, kdy ve vyjmenovaných případech povinný subjekt informaci **neposkytne** (tedy informace poskytnout nesmí).

[20] Na projednávaný případ dopadá § 11 odst. 3 informačního zákona, podle něhož „*Informace, které získal povinný subjekt od třetí osoby při plnění úkolů v rámci kontrolní, dozorové, dohledové nebo obdobné činnosti prováděné na základě zvláštního právního předpisu, podle kterého se na ně vztahuje povinnost mlčenlivosti anebo jiný postup chránící je před zveřejněním nebo zneužitím, se neposkytují. Povinný subjekt poskytne pouze ty informace, které při plnění těchto úkolů vznikly jeho činností.*“

[21] Z výše uvedeného je zřejmé, že zákonodárce v § 11 informačního zákona jasně vymezil případy, kdy se informace sice primárně neposkytují, ale za určitých podmínek (např. i po provedení testu proporcionality) je povinný subjekt poskytnout může, a případy, kdy test proporcionality předběžně provedl sám v rámci procesu přijímání zákonné úpravy, takže povinný subjekt, nastane-li zákonem předvídaná situace, nesmí informaci poskytnout.

pokračování

Citované ustanovení informačního zákona přitom plně respektuje znění čl. 17 odst. 5 Listiny, neboť na straně jedné ve větě první šetří práva třetích osob, jež jsou podrobeny kontrolní činnosti, na straně druhé však ve větě druhé neomezuje informační povinnost přes míru, neboť i v případě kontrolní, dozorové, dohledové či jiné činnosti umožňuje poskytnout informace, které vznikly činností povinného subjektu při plnění těchto úkolů. Tomu ostatně odpovídá i důvodová zpráva k zákonu č. 61/2006 Sb., který uvedenou právní úpravu do informačního zákona inkorporoval a na niž poukazuje i stěžovatelka ve své kasační stížnosti.

[22] K tehdy novému znění § 11 odst. 3 informačního zákona uvádí zpráva následující. „*[Z]měny v tomto ustanovení zpřesňují ochranu důvěrnosti informací, které povinný subjekt získal při plnění úkolů v rámci specifických činností, jakými jsou výkon kontroly, dozoru, dohledu a činností obdobných. Zákon vychází z toho, že při výkonu těchto činností, při nichž příslušný orgán či subjekt při plnění veřejných úkolů vrchnostensky či autoritativně proniká do sféry jiných, převážně soukromých subjektů, získává velmi citlivé údaje, a to i takové, které s vykonávanou činností přímo nemusí souviset.*“ Dále pak tuto základní tezi konkretizoval tak, že „*[P]ovinný subjekt tedy za podmínek stanovených v zákoně neposkytuje informace, které získal od třetí osoby (především kontrolovaného subjektu), ale naopak v souladu se zákonem poskytne informace, které na základě svých zjištění, informací od třetích osob (včetně osoby kontrolované) sám vytvořil. Tato povinnost se týká především samého jádra kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti, tedy závěrů zda, kým a jakým způsobem byly porušeny právní či jiné předpisy a normy, jejichž kontrola či dohled nad jejich dodržováním je povinnému subjektu svěřen, popřípadě jaká nápravná či sankční opatření byla uložena (alespoň v základních rysech). Za informace poskytované dle zákona je nutné považovat též informace o postupu povinného subjektu, neboť i ty vytvořil povinný subjekt svou činností (pokud má povinný subjekt informace o tom, že jeho zaměstnanci provedli kontrolu a její závěry, obě tyto informace vznikly jeho činností a je tedy povinen je podle zákona zpřístupnit). Popsaným postupem bude dostatečným způsobem naplněno právo veřejnosti na informace a zároveň budou ochráněna práva a oprávněné zájmy třetích osob, které jsou kontrolní, dozorové, dohledové či obdobné činnosti podrobeny.*“

[23] Nejvyšší správní soud nemá na základě výše uvedeného pochyby o tom, že citované ustanovení je ústavně konformní, dále, že úmysl zákonodárce je z důvodové zprávy (výjimečně) zřejmý a že znění citovaného ustanovení (stejně jako vodítko k jeho výkladu) poskytuje i v rámci klasických výkladových metod dostatečnou záruku jak pro splnění informační povinnosti orgánů veřejné správy ve smyslu čl. 17 odst. 5 Listiny, tak i pro naplnění práva na informace podle čl. 17 odst. 4 Listiny. Za této situace není dle názoru Nejvyššího správního soudu dán v podstatě žádný prostor pro to, aby povinný subjekt při aplikaci uvedeného ustanovení prováděl nad rámec zákonné úpravy u každého konkrétního případu, na nějž toto ustanovení dopadá, ještě test proporcionality, jímž by výsledek posouzení dle zákona dále modifikoval. Ustanovení § 11 odst. 3 informačního zákona a jeho obecně přijímaný výklad totiž samy o sobě citlivě vyvažují právo na informace s ochranou práv třetích osob. Nejvyšší správní soud nevykládá, že výjimečně může nastat případ, kdy i při aplikaci § 11 odst. 3, věty první informačního zákona bude nutno test proporcionality provést. Takový postup by byl na místě tehdy, pokud by bylo nutno vzhledem k mimořádným okolnostem případu učinit ústavně konformní korektiv materiálního výsledku posouzení, nelze ho však předepsat jako obecný požadavek

pro všechny případy spadající pod uvedené ustanovení. V této souvislosti lze přisvědčit námitce stěžovatelky, že pokud by měl povinný subjekt provádět test proporcionality vždy, byla by právní úprava obsažená v citovaném ustanovení zbytečná.

[24] Výše uvedená teze pak není v rozporu s žádným z nálezů Ústavního soudu, na něž se odvolává žalobkyně ve svém vyjádření ke kasační stížnosti, eventuálně krajský soud v odůvodnění napadeného rozsudku. Úvodem je třeba předeslat, že ani jeden z uvedených nálezů se nijak nedotýká problematiky výkladu § 11 odst. 3 informačního zákona. Nález Pl. ÚS 2/10 řešil návrh na zrušení tehdejšího znění § 11 odst. 4 písm. b) informačního zákona (zrušil toto ustanovení ve slově „*pravomocných*“) a pro projednávanou věc z něho nelze nic vytěžit. Nález Pl. ÚS 25/21 se pak zabýval ústavností § 73 odst. 7 zákona č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách, a kromě obecného pokynu k ústavně konformnímu výkladu sporných ustanovení a k restriktivnímu výkladu zákonných výluk rovněž nemá s projednávanou problematikou bližší souvislost. Nález III. ÚS 836/21 na posledně uvedený plenární nález při rozhodování o ústavní stížnosti navazoval a nic nového již nepřinesl. Konečně nález IV. ÚS 1378/16 (tzv. „*platový nález*“) se týkal specifické problematiky výkladu § 8b informačního zákona a pouze ve vztahu k tomuto ustanovení popřel Ústavní soud tezi dosud převládající v judikatuře Nejvyššího správního soudu, že test proporcionality provedl již zákonodárce při jeho formulaci (viz bod 134 nálezu), a jen v tomto kontextu dovedl, že test proporcionality je nutno provádět vždy (viz bod 53 nálezu). K tomu je třeba podotknout, že v současné době je celá problematika zveřejňování platů upravena v nově koncipovaném § 8c informačního zákona, a závěry tohoto nálezu proto nelze nijak zobecnit. Je tak možno shrnout, že z relevantní judikatury Ústavního soudu **nelze** dovodit premisu, na níž krajský soud vystavěl své závěry a podle níž by **povinné subjekty měly při kolizi základních práv a svobod provádět test proporcionality vždy a všude bez ohledu na zákonnou úpravu a konkrétní okolnosti případu, tedy i při aplikaci ustanovení § 11 odst. 3, věty první informačního zákona.**

[25] Na základě této výchozí teze pak Nejvyšší správní soud posuzoval zákonnost napadeného rozsudku. Úvodem považuje za vhodné krátce připomenout, co bylo předmětem řízení a jak jednotlivé strany postupovaly. Žalobkyně požádala dne 30. 1. 2021 žalovaného podle zákona o svobodném přístupu k informacím o poskytnutí příloh dopisu ČEZ Distribuce, a. s. (stěžovatelky) ze dne 7. 11. 2018 ve věci 04558-22/2018- ERU, a to 02 Seznam odběratelů.xls, 03 kovářská rozvody nn.pdf, 20140701 Technologie DTS.pdf, 20140729 KS kabely nn.pdf a 20140904 KS Nemovitost.pdf. Nic dalšího ve svém podání k věci neuvedla a jakékoliv okolnosti, které by považovala za mimořádné nebo které by mohly být takto hodnoceny, žalovanému nepředestřela. Žalovaný pak žádost o informaci odmítl z důvodů uvedených v odst. [1] tohoto rozsudku.

[26] Krajský soud proto dle názoru Nejvyššího správního soudu pochybil, pokud zrušil rozhodnutí žalovaného jen z toho důvodu, že při posuzování žádosti žalobkyně o informaci neprovedl při aplikaci § 11 odst. 3 informačního zákona test proporcionality. Jak bylo již vyloženo výše, uvedené ustanovení je formulováno jednoznačně a neumožňuje různé interpretace, mezi nimiž by povinný subjekt mohl či musel volit a kde by v důsledku toho musel primárně řešit otázku jeho ústavně konformního výkladu. Jsou-li splněny zákonné podmínky zde uvedené, informace se neposkytne. Při aplikaci tohoto ustanovení se pak jiný test proporcionality než ten, který provedl již zákonodárce, nepředpokládá, přičemž žádné

pokračování

mimořádné okolnosti, jež by mohly být důvodem pro zcela výjimečné použití testu proporcionality za účelem „ústavně konformního korektivu“, nebyly v projednávané věci žalobkyní, eventuálně krajským soudem tvrzeny a ani Nejvyšším správním soudem zjištěny. Požadavek krajského soudu na provedení testu proporcionality byl proto nezákonný.

[27] K tomu Nejvyšší správní soud jen pro úplnost uvádí, že klíčovým pro posouzení žádosti o informace nebyl v projednávané věci test proporcionality, pro nějž, jak bylo vysvětleno výše, nebyly splněny zákonné podmínky, ale výklad neurčitého právního pojmu obsaženého v § 11 odst. 3, věty druhé informačního zákona, tedy co jsou to „*informace vzniklé činností povinného subjektu při plnění jeho úkolů v oblasti kontroly, dozoru a dohledu*“. Zodpovězení této otázky by pak vedlo ke správné odpovědi, jaké informace nelze v dané věci s ohledem na větu první poskytnout a jaké s ohledem na větu druhou naopak ano. Krajský soud měl zákonnost rozhodnutí stěžovatelky o odmítnutí žádosti o informace posuzovat mimo jiného právě z tohoto hlediska, což však neučinil.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Nejvyšší správní soud tak uzavírá, že krajský soud nesprávně posoudil právní otázku výkladu a aplikace § 11 odst. 3 informačního zákona a naplnil tak důvod kasační stížnosti podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Napadený rozsudek proto podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc vrátil krajskému soudu k dalšímu řízení. V něm je krajský soud podle § 110 odst. 4 s. ř. s. vázán právním názorem výše uvedeným. V novém rozhodnutí podle § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodne také o nákladech řízení o této kasační stížnosti.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3 s. ř. s.).

V Brně dne 16. prosince 2024

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu