ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Lenky Kaniové a soudců JUDr. Marie Žiškové a JUDr. Josefa Baxy v právní věci žalobce: **Mgr. et Mgr. T. N.**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 7. 2012, č. j. MV-67146-4/VS-2012, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2014, č. j. 6A 131/2012 - 60,

takto:

I. Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 16. 4. 2014, č. j. 6 A 131/2012 – 60, **se zrušuje**.

II. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 26. 7. 2012, č. j. MV-67146-4/VS-2012, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.

III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 8.000 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] V žádosti ze dne 7. 5. 2012 žalobce požádal žalovaného o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Požadoval poskytnutí jmenného seznamu osob, kterým bylo uděleno státní občanství dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství, za léta 2010, 2011 a 2012 (ke dni vyřízení této žádosti). Podle tohoto ustanovení mohl žalovaný prominout podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. b) zákona o nabývání a pozbývání státního občanství, pokud měl žadatel na území České republiky povolen trvalý pobyt, oprávněně se zdržoval na území České republiky po dobu nejméně 5 let, měl skutečný vztah k České republice a udělení státního občanství České

republiky by bylo významným přínosem pro Českou republiku zejména z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního.

[2] Žalovaný tuto žádost podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím odmítl s tím, že nemá požadovanou informaci k dispozici, a ani by tuto informaci nemohl poskytnout, jelikož údaje týkající se jména, příjmení a státního občanství jsou osobními údaji podléhající režimu zákona č. 101/2002 Sb., o ochraně osobních údajů. Proti uvedenému rozhodnutí podal žalobce rozklad, který ministr vnitra v záhlaví specifikovaným rozhodnutím zamítl s tím, že požadovaná informace obsahuje osobní údaje, resp. i citlivé osobní údaje.

[3] Žalobu proti rozhodnutí ministra vnitra zamítl městský soud v záhlaví uvedeným rozsudkem. Proti tomuto rozsudku nyní žalobce (dále též „stěžovatel“) brojí kasační stížností.

II. Shrnutí odůvodnění napadeného rozsudku městského soudu

[4] Městský soud žalobu jako nedůvodnou zamítl, byť některé námitky žalobce shledal důvodnými.

[5] Soud odmítl argumentaci správních orgánů, která chybně směřovala k tomu, že jde o novou informaci ve smyslu § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný totiž požadovanou informací ve smyslu § 3 odst. 3 uvedeného zákona nesporně disponuje – nepochybně existuje na nějakém nosiči dat ve vnímatelné podobě zachycený obsah, z něhož je zřejmé, komu a kdy bylo uděleno státní občanství České republiky za využití § 11 odst. 2 písm. d) zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. Přestože žalovaný nedisponuje souhrnem těchto informací v podobě jmenného seznamu, nelze takovou absenci považovat bez dalšího za neexistující informaci. Žalovaný se ani nevěnoval kritériu „novosti informace“ ve smyslu judikatury Nejvyššího správního soudu.

[6] Pro posouzení věci byl ale dle názoru městského soudu klíčovým pojem „osobní údaj“ ve smyslu § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů, podle kterého se jedná o jakoukoliv informaci týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Jméno a příjmení fyzických osob, které žalobce požadoval, je nepochybně informací, která se fyzické osoby týká. Samotná tato informace sice zpravidla není jednoznačným identifikátorem, který umožňuje odlišení dotčených osob ode všech ostatních osob, nicméně obecná známost osoby vyplývající z její vědecké, společenské, kulturní či sportovní angažovanosti představuje natolik jedinečnou charakteristiku, že je možné takovou osobu identifikovat, a propojit tak vzájemně údaj o její identitě s údajem o jménu a příjmení a údajem o získání státního občanství. Sám žalobce ostatně v žalobě připustil, že kritérium významného přínosu pro Českou republiku zpravidla implikuje obecnou známost takové osoby, přičemž poukázal na příklady sportovců, kteří jsou jednoznačně identifikovatelní již jen z odkazovaných mediálních výstupů. Soud proto uzavřel, že v konkrétní posuzované věci jméno a příjmení osob, o jejichž seznam žalobce požádal, je v kombinaci s ostatními identifikačními znaky osobním údajem.

[7] Z hlediska ochrany osobních údajů není relevantní argumentace žalobce, že zveřejnění pocty v podobě udělení státního občanství při prominutí příslušné podmínky nemůže být pro dané osoby žádnou újmou, případně může být tato újma zcela nepatrná. Nerespektování podmínek pro zpracování osobních údajů již samo o sobě, aniž je nutno zkoumat konkrétní další dopad neoprávněného zpracování osobních údajů do právní sféry jednotlivce, představuje neoprávněný zásah do soukromí. Zájem na ochraně osobních údajů, jež je výslovně zakotven v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) jako faktor limitující rozsah

poskytování informací, nemůže být převážen ani zájmem na zajištění transparentnosti a předvídatelnosti rozhodování státní správy.

III. Shrnutí argumentů kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[8] Žalobce (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu kasační stížností, ve které navrhoval, aby Nejvyšší správní soud tento rozsudek zrušil z důvodu jeho nezákonnosti ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s."), a vrátil věc městskému soudu k dalšímu řízení.

[9] Pro posouzení jádra sporu, tedy otázky, zda lze poskytnout informaci o jménu a příjmení osob, jimž byla prominuta podmínka pro získání občanství z důvodu významného přínosu pro Českou republiku zejména z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního, nebo jestli zde převažuje právo na ochranu osobních údajů, měl městský soud provést test proporcionality. Kritérium vhodnosti (první krok testu) bylo splněno, neboť získání informace nepochybně znamená přesnější pohled na to jak (a zda vůbec) se možnosti prominutí zákonné podmínky využívá. Takto získané informace mohou sloužit k účelu veřejné kontroly, pro vědecký výzkum nebo třeba k odhalení diskriminačních rozdílů v promíjení podmínek. Naplněno bylo i kritérium potřebnosti (druhý krok), jelikož právní řád v tomto případě nenabízí žádný jiný institut než žádost dle zákona o svobodném přístupu k informacím. V rámci třetího kroku, kdy je zkoumáno kritérium poměřování různých principů, měl městský soud uvážit, zda nepřevažuje v tomto případě právo na informace nad právem na ochranu soukromí, tj. veřejný zájem nad možnou újmou způsobenou zveřejněním takovýchto údajů, což spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Městský soud zůstal na půli cesty. I pokud by jméno a příjmení bylo v daném kontextu osobním údajem, měl soud uvážit, zda v daném případě nepřevažuje právo na informace nad právem na ochranu soukromí, tedy veřejný zájem nad možnou újmou způsobenou zveřejněním takových údajů.

[10] Podle stěžovatele přitom v daném případě veřejný zájem nad zájmem na ochraně soukromí převažuje. Poukázal na skutečnost, že existují osobní údaje, u kterých se judikatura přiklonila k závěru, že převažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2010, č. j. 5 As 64/2008 – 155) podle kterého soud nařídil poskytnout základní osobní údaje o osobách, kterým finanční úřad částečně nebo zcela prominul příslušenství daně dle § 55a daňového řádu a výši prominutého příslušenství. Tam, kde stát poskytuje dobrodiní v podobě prominutí zákonných podmínek na základě správního uvážení, má přednost veřejný zájem na zveřejnění informací o příjemcích takového dobrodiní před ochranou osobních údajů. V případě běžných žadatelů o státní občanství tak má přednost ochrana jejich soukromí, nicméně u žadatelů, kterým byly prominuty podmínky z důvodu významného přínosu pro Českou republiku, má přednost veřejný zájem na zveřejnění takové informace, kvůli riziku protekce a diskriminačního přístupu k promíjení podmínek.

[11] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti toliko uvedl, že se ztotožňuje se závěry napadeného rozsudku městského soudu.

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] Kasační stížnost je důvodná.

[13] Předmětem sporu je otázka, zda je povinností žalovaného vyhovět žádosti podané podle zákona o svobodném přístupu k informacím a poskytnout stěžovateli jmenný seznam osob, kterým bylo v letech 2010, 2011 a 2012 (do doby podání žádosti) uděleno státní občanství České republiky za použití výjimky podle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. Podle tohoto ustanovení mohl žalovaný prominout podmínku stanovenou v § 7 odst. 1 písm. b) zákona o nabývání a pozbývání státního občanství, pokud měl žadatel o udělení státního občanství na území České republiky povolen trvalý pobyt, oprávněně se zdržoval na území České republiky po dobu nejméně 5 let, měl skutečný vztah k České republice a „*udělení státního občanství České republiky by bylo významným přínosem pro Českou republiku zejména z hlediska vědeckého, společenského, kulturního či sportovního.*“ Podmínka pro udělení státního občanství České republiky stanovená v § 7 odst. 1 písm. b) citovaného zákona spočívala v povinnosti prokázat, že žadatel nabytím státního občanství České republiky pozbude dosavadní státní občanství, nebo že dosavadní státní občanství pozbyl, nešlo-li o bezdomovce nebo osobu s přiznaným postavením uprchlíka na území České republiky. Nutno dodat, že uvedená úprava pozbyla účinnosti dne 1. 1. 2014. Nyní účinný zákon č. 183/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů, však také upravuje možnost udělení státního občanství České republiky „*z důvodu významného přínosu pro Českou republiku*“ a oprávnění žalovaného prominout v takovém případě splnění některých zákonných podmínek pro jeho udělení (viz § 16 zákona č. 183/2013 Sb.).

[14] Na úvod Nejvyšší správní soud poznamenává, že právo na informace je základním politickým právem zakotveným na ústavní úrovni. Mezi klíčové atributy liberálně-demokratického státu patří důsledná implementace nástrojů limitujících různými způsoby nositele veřejné moci, daná vědomím o její možné zneužitelnosti. Jeden z těchto nástrojů představuje rovněž kontrola výkonu veřejné moci ze strany občanů, z čehož plyne imperativ otevřenosti a transparentnosti veřejné správy. Bez toho by tato kontrola nemohla být efektivně realizována. Prostředkem, který k naplnění uvedeného imperativu poskytuje právní řád, je mimo jiné zmíněné právo na informace. Jeho význam zdůraznil již ústavodárce tím, že jej zakotvil v čl. 17 odst. 5 Listiny, přičemž konkretizaci daného ústavněprávního ustanovení lze nalézt v zákoně o svobodném přístupu k informacím (obdobně viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 5. 2009, č. j. 1 As 29/2009 – 59).

[15] Jakákoliv omezení přístupu k informacím vztahujícím se k působnosti subjektů specifikovaných v § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím musí být stanovena zákonem a musí jít, ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny, „*o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“ Obdobně čl. 10 odst. 2 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“) hovoří o podmínkách nebo omezeních, které stanoví zákon a které jsou „*nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.*“ Uvedené limitační klauzule jsou sice stanoveny pro svobodu projevu, ta však zahrnuje rovněž právo vyhledávat informace (dle Listiny), respektive přijímat informace (dle dikce Evropské úmluvy). V souladu s judikaturou Ústavního soudu (viz např. nález ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/2010) i Evropského soudu pro lidská práva [rozsudky ve věcech *Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku* (ze dne 14. 4. 2009, č. 37374/05) a *Kenedi proti Maďarsku* (ze dne 26. 5. 2009, č. 31475/05)] je tedy nutno tyto limitační klauzule vztáhnout rovněž na právo na informace, tj. na aktivní povinnost orgánů veřejné moci poskytovat informace.

[16] Uvedené limity pro omezení práva na informace jsou určující především pro zákonodárce. Pokud by tedy zákonodárce zcela vyloučil nepřiměřeně široký okruh informací z poskytování, aniž by takovou výluku bylo možné obhájit z hlediska čl. 17 odst. 4 Listiny, byla by předmětná úprava protiústavní. K ústavním limitům omezení práva na informace jsou však povinny přihlížet rovněž správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, tj. při zvažování výluk obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím je nutno prioritně usilovat o nalezení jejich ústavně konformního výkladu. Teprve v případě nemožnosti takového výkladu by byl obecný soud povinen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je tak třeba v zásadě vždy provést tzv. test veřejného zájmu, tj. zvážit, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z výše zmíněných veřejných statků (viz Furek, A., Rothanzl, L. *Zákon o svobodném přístupu k informacím a předpisy související*. Praha: Linde, 2012, s. 310–314, 506–512).

[17] V posuzované věci městský soud dospěl k závěru, že požadovanou informaci nelze poskytnout z důvodu nutnosti respektovat podmínky ochrany osobních údajů stanovené v zákoně o ochraně osobních údajů. Odmítl přitom jakkoliv poměřovat právo (dotčených osob) na ochranu osobních údajů a právo (stěžovatele) na informace s tím, že právo na informace je limitováno zákonem o ochraně osobních údajů a že „[z]*ájem na dostatečném penzu informací o činnosti veřejné správy tak nemůže převážit zájem na ochraně osobních údajů, neboť tento zájem je výslovně zákonem provádějícím povinnost uloženou v čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod vymezen jako faktor limitující rozsah poskytování informací*“ (str. 10 napadeného rozsudku). S uvedeným závěrem se však Nejvyšší správní soud neztotožňuje.

[18] S městským soudem kasační soud souhlasí potud, že požadovaná informace téměř jistě zahrnuje údaje, které lze považovat za osobní údaje ve smyslu § 4 písm. a) zákona o ochraně osobních údajů. Podle uvedeného ustanovení se osobním údajem rozumí jakákoliv informace týkající se určeného nebo určitelného subjektu údajů. Subjekt údajů se považuje za určený nebo určitelný, jestliže jej lze 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. Z judikatury Nejvyššího správního soudu vyplývá, že o osobní údaj se jedná tehdy, pokud je na základě něho možné konkrétní osobu určit nebo kontaktovat (viz rozsudky ze dne 12. 2. 2009, č. j. 9 As 34/2008 – 68, či ze dne 29. 7. 2009, č. j. 1 As 98/2008 – 148). Jméno a příjmení tak obecně nelze považovat za osobní údaj, protože zpravidla neslouží jako dostatečný identifikátor konkrétní osoby (např. ve zmíněném rozsudku č. j. 1 As 98/2008 – 148 Nejvyšší správní soud uvedl, že jméno a příjmení fyzické osoby v kombinaci s číslem občanského průkazu není osobním údajem, neboť na základě něj nelze konkrétní osobu identifikovat ani kontaktovat).

[19] V posuzovaném případě však požadovaná informace, tj. jmenný seznam osob, které získaly státní občanství České republiky na základě výjimky dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o nabývání a pozbývání státního občanství, velmi pravděpodobně obsahuje osobní údaje. Lze předpokládat, že přinejmenším některé z těchto osob bude možné identifikovat na základě jména a příjmení ve spojení s informací o udělení státního občanství dle příslušné výjimky a veřejně dostupných informací o angažování osoby tohoto jména v některé z oblastí uvedených ve zmíněném ustanovení (resp. určité míry obecné známosti této osoby). Nejedná se ale o citlivé osobní údaje ve smyslu § 4 písm. b) zákona o ochraně osobních údajů, jak argumentoval žalovaný, neboť požadované informace samy o sobě nevypovídají o národnostním, rasovém nebo etnickém původu, politických postojích či dalších atributech obsažených v uvedeném ustanovení zákona o ochraně osobních údajů.

[20] Jestliže požadovaná informace obsahuje osobní údaje, bylo namístě, aby správní orgán při poskytování informace postupoval podle § 8a zákona o svobodném přístupu k informacím, který stanoví: „*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*“. Citované ustanovení odráží vztah mezi právem na informace (čl. 17 odst. 5 Listiny) a právem na ochranu osobních údajů, respektive právem na ochranu soukromí, jehož součástí je ochrana osobních údajů (čl. 10 odst. 3 Listiny). Zcela jistě z něj ale nelze dovozovat, že by právo na soukromí mělo absolutní přednost před právem na informace, jak učinil v napadeném rozsudku městský soud. S takovým právním názorem se sice v praxi povinných subjektů lze nezřídka setkat, avšak při ústavně konformním výkladu příslušných zákonných ustanovení a ve světle judikatury Ústavního soudu neobstojí.

[21] Závěr o absolutní prioritě jednoho základního práva nad druhým (zde práva na soukromí nad právem nad informace) je z ústavněprávního hlediska nepřípustný. Článek 10 Listiny sice (na rozdíl od čl. 17 a některých dalších ustanovení Listiny) neobsahuje žádnou limitační klauzuli, právo na soukromí je však i tak omezitelné za účelem ochrany ústavnímu pořádku imanentních právních statků a práv a svobod jiných (srov. Wagnerová, E., Šimíček, V., Langášek, T. a kol. *Listina základních práv a svobod - Komentář*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2012; obdobně viz nález ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I. ÚS 517/2010, v němž se Ústavní soud zabýval právě kolizí práva na informace a práva na ochranu osobních údaj, a to v případě, v němž šlo o žádost o informaci o jménech soudců, kteří byli ke dni 17. 11. 1989 členy nebo kandidáty Komunistické strany Československa).

[22] Pokud by tedy zákonná úprava byla formulována natolik kategoricky, že by absolutizovala právo na soukromí a zcela vylučovala možnost poskytovat informace, kterými by bylo jakkoliv zasaženo do práva na soukromí dotčených osob, bylo by na místě zvažovat postup podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Nic takového však v nynějším případě není zapotřebí. Ustanovení § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů sice obecně stanoví pravidlo, podle nějž správce může zpracovávat osobní údaje pouze se souhlasem subjektu údajů [v souladu s § 4 písm. e) téhož zákona je přitom třeba za „zpracování osobních údajů“ považovat rovněž jejich poskytování na základě zákona o svobodném přístupu k informacím]. Uvedené ustanovení ale zároveň vymezuje výjimky z tohoto pravidla, tj. stanoví, že 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.“

[23] Při poskytování informací obsahujících osobní údaje (resp. při úvaze o odmítnutí takovou informaci poskytnout), tedy musí správní orgán vycházet z uvedené úpravy zákona o ochraně osobních údajů. Obecně pak platí, že informace zahrnující osobní údaje může poskytnout pouze

se souhlasem subjektu údajů, pokud nedospěje k závěru, že je namístě aplikovat některou z výjimek z tohoto pravidla. Při posuzování, která z výjimek v konkrétním případě připadá v úvahu, pak musí vycházet taktéž z pravidla stanoveného v § 10 zákona o ochraně osobních údajů a poměřovat obě proti sobě stojící základních práva (dle uvedeného ustanovení platí: „*Při zpracování osobních údajů správce a zpracovatel dbá, aby subjekt údajů neutrpěl újmu na svých právech, zejména na právu na zachování lidské důstojnosti, a také dbá na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a osobního života subjektu údajů.*“; k jeho výkladu viz Kučerová, A., Nováková, L., Foldová, V., Nonnemann, F., Pospíšil, D. *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 206–207).

[24] Dikce citovaných ustanovení zákona o ochraně osobních údajů ponechává dostatek prostoru k takové ústavně konformní interpretaci, která umožní v konkrétních případech kolize práva na informace a práva na ochranu osobních údajů vzájemné poměřování těchto práv. Ke stejnému závěru dospěl ve výše zmiňovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 517/2010 také Ústavní soud, který po provedení testu proporcionality dovodil, že veřejný zájem na zpřístupnění informace o minulém členství soudců v KSČ převažuje nad právem na ochranu jejich soukromí. Ústavní soud ovšem ponechal na obecných soudech, pod jaké písmeno § 5 odst. 2 zákona o ochraně osobních údajů danou věc – při cestě za ústavně konformním cílem v podobě vyhovění žádosti o poskytnutí předmětného údaje – podřadí, zda pod písm. a), e) či f). Pouze nepřímo naznačil, že se domnívá, že nejvhodnější by bylo v dané věci aplikovat § 5 odst. 2 písm. f) s tím, že soudce lze považovat za osoby veřejně činné.

[25] V nynějším případě nelze presumovat, že všechny osoby, jejichž soukromí by bylo poskytnutím stěžovatelem požadované informace dotčeno, jsou osobami veřejně činnými. Osoby, kterým bylo uděleno státní občanství z důvodu jejich „*významného přínosu pro Českou republiku*“, budou velmi pravděpodobně ve většině případů osoby, které lze považovat spíše za veřejně známé (k podrobnému rozlišení mezi osobami veřejně činnými a veřejně známými viz Bartoň, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*, Praha: Leges, 2010, s. 243–255). Lze si však představit i situace, kdy by občanství mohlo být uděleno na základě předmětné výjimky také osobám, u nichž může být sporný také tento status (typicky v případě excelentního vědce, jehož jméno je známo pouze v úzké komunitě odborníků v oboru, kterému se věnuje).

[26] Jako příhodnější se tak jeví zvážit, zda zpracování (respektive poskytnutí) v nynějším případě požadované informace nespadá pod výjimku obsaženou v § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů. Podle uvedeného ustanovení může správce zpracovávat osobní údaje bez souhlasu subjektu údajů, „*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.*“

[27] K výkladu citovaného ustanovení je předně nutno uvést, že představuje implementaci čl. 7 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady 95/46/ES ze dne 24. října 1995 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů. Podle uvedeného článku směrnice členské státy stanoví, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze pokud „*je nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů správce nebo třetí osoby či osob, kterým jsou údaje sdělovány, za podmínky, že nepřevyšují zájem nebo základní práva a svobody subjektu údajů, které vyžadují ochranu podle čl. 1 odst. 1.*“ Pro lepší porozumění danému článku směrnice je ovšem vhodné ocitovat rovněž další jazykové verze, neboť jeho česká verze je poněkud zmatečná. Například anglická verze směrnice uvádí: „*Member States shall provide that personal data may be processed only if processing is necessary for the purposes of the legitimate interests pursued by the controller or by the third party or parties to whom the data are disclosed, except where such interests are overridden by the interests for fundamental rights and freedoms of the data subject which require protection*

under Article 1 (1)". Obdobně podle francouzské verze směrnice: „*Les États membres prévoient que le traitement de données à caractère personnel ne peut être effectué que si il est nécessaire à la réalisation de l'intérêt légitime poursuivi par le responsable du traitement ou par le ou les tiers auxquels les données sont communiquées, à condition que ne prévalent pas l'intérêt ou les droits et libertés fondamentaux de la personne concernée, qui appellent une protection au titre de l'article 1er paragraphe 1.*" nebo podle slovenské verze: „*Členské štáty zabezpečia, aby bolo možné osobné údaje spracovať, iba ak spracovanie je nevyhnutné pre účely legitímnych záujmov, ktoré plní kontrolór, alebo tretia strana alebo strany, ktorým sú údaje odhalené, s výnimkou, ak takéto záujmy sú prevýšené záujmami týkajúcimi sa základných práv a slobôd osoby pracujúcej s údajmi, ktoré potrebujú ochranu podľa článku 1 ods. 1.*" Správně by tedy český překlad měl znít tak, že zpracování osobních údajů může být provedeno pouze, pokud je nezbytné pro uskutečnění oprávněných zájmů správce, příjemce nebo jiné dotčené osoby, jestliže nejsou převýšeny zájmem na ochranu soukromí subjektu údajů. V tomto duchu je pak nutno vykládat také § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů (srov. *Zákon o ochraně osobních údajů. Komentář*, op. cit., s. 146 - 147).

[28] Na podkladu (uvedeným způsobem vyloženého) § 5 odst. 2 písm. e) zákona o ochraně osobních údajů je tedy nutno provést test proporcionality a určit, zda v posuzovaném případě převažuje právem chráněný zájem stěžovatele na poskytnutí požadované informace, nebo právo na soukromí subjektů údajů.

[29] Test proporcionality, jak je judikaturou Ústavního soudu tradičně aplikován při kolizi dvou základních práv (případně základního práva a veřejného statku), se skládá ze tří kroků. V prvním kroku je zvažováno kritérium vhodnosti (soud zkoumá, zda institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout stanovený cíl), ve druhém kroku kritérium potřebnosti (soud zkoumá, zda by stanoveného cíle nemohlo být dosaženo jinými opatřeními nedotýkajícími se základních práv a svobod), konečně ve třetím kroku kritérium proporcionality v užším smyslu (soud porovnává závažnost obou v kolizi stojících základních práv, což spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů).

[30] Kritérium vhodnosti je v posuzovaném případě bezpochyby splněno. Jak příhodně argumentuje stěžovatel, získání individuálních informací o mimořádném prominutí podmínek stanovených zákonem pro udělení státního občanství odpovídá účelu práva na informace. Umožní získat přesnější pohled na to, jak se právo prominout tyto zákonné podmínky v praxi využívá, a otevře prostor pro veřejnou kontrolu a pro případnou veřejnou diskusi o postupu žalovaného. Stejně tak je splněno kritérium potřebnosti, neboť právní řád k dosažení uvedeného cíle neposkytuje žádný jiný nástroj než žádost podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

[31] Pro účely třetího kroku, tj. porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv, stěžovatel předestřel následující argumenty. Předně, udělení „VIP občanství" označuje za svého druhu poctu. Utajovat seznam takto vyznamenaných osob proto považuje za stejně absurdní, jako utajovat (z důvodu ochrany jejich soukromí) seznam osobností, jimž je uděleno státní vyznamenání za zásluhy. Dále stěžovatel argumentuje tím, že pouze zveřejněním lze zajistit předvídatelnost rozhodování žalovaného, poukazuje přitom na podezření, že udělování „VIP občanství" je věcí protekce. Jako nejkřiklavější případ v této souvislosti uvádí, že „*vynikající mladý šachista Sergej Movsesjan, mluvící plynně česky*", státní občanství nezískal (následně pak získal slovenské občanství), zatímco basketbalista Maurice Whitfield, hrající za klub v Nymburku, který vlastní vlivná osobnost JUDr. Miroslav Jansta, získal občanství „*během několika měsíců*", ačkoliv novinářům přiznal, že neumí mluvit česky. Podle stěžovatele promíjení zákonných podmínek z důvodu významného přínosu pro Českou republiku představuje jakýsi relikt panovnické moci, u nějž lze pokušení klientelismu čelit pouze tím, že daná oblast bude vystavena „*ohni veřejné debaty*". Vůči riziku protekce při mimořádném udělování občanství nejsou imunní ani „*země*

s nejdelší tradicí demokracie a právního státu“, ty se však uvedenému riziku snaží předcházet tím, že jsou ochotny veřejnou debatu na toto téma vést (poukazuje přitom na příklady takových debat z Velké Británie a z Nizozemí). Dále stěžovatel namítá, že případná újma „VIP občanům“ je nepatrná, ne-li nulová. Zveřejnění informace o udělení občanství sotva může způsobit žadatelům újmu ve sféře jejich soukromí, neboť tato informace je v jejich nejbližším okolí (rodina, přátelé, kolegové ze zaměstnání) nepochybně již známa.

[32] Nejvyšší správní soud považuje všechny uvedené argumenty za pádné, byť některé ze stěžovatelem uváděných příkladů zřejmě nelze podřadit pod výjimku dle § 11 odst. 2 písm. d) zákona o nabývání a pozbývání státního občanství. Obecně však se stěžovatelem souhlasí v tom, že požadovanou informaci je možno považovat za předmět legitimního veřejného zájmu a za způsobilou přispět k diskusi v obecném zájmu.

[33] Za klíčové považoval kritérium přínosu požadované informace pro diskusi o věcech veřejného zájmu rovněž Ústavní soud ve výše opakovaně citovaném nálezu sp. zn. I. ÚS 517/2010. Obdobně Ústavní soud argumentoval i v dalších případech, v nichž posuzoval kolizi svobody projevu a práva na soukromí. Odkázat lze například na nález ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03 (ve věci *Brezina v. Zeman*). Podpůrně lze zmínit také judikaturu Evropského soudu pro lidská práva ke svobodě projevu, v níž je často zdůrazňovaná spojitost mezi svobodou projevu a demokracií. Například již v rozsudku *Handyside proti Spojenému království* Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že svoboda projevu *„představuje jeden ze základních pilířů demokratické společnosti, jednu ze základních podmínek jejího pokroku a rozvoje každého jednotlivce“* (rozsudek pléna, 7. 12. 1976, č. 5493/72, § 48). Ve stejném duchu Evropský soud pro lidská práva často zdůrazňuje, že tisk hraje důležitou roli v demokratické společnosti a jeho úlohou je šířit – způsobem slučitelným s jeho povinnostmi a závazky – informace a myšlenky o všech věcech veřejného zájmu. Přitom nejen že má úkol šířit takové informace a myšlenky, ale veřejnost má také právo je dostávat. Na poli čl. 10 odst. 2 Evropské úmluvy je zároveň dle ESLP jen málo prostoru pro omezení politického projevu nebo debaty o otázkách veřejného zájmu. Podle rozsudku ve věci *Von Hannover proti Německu* (ze dne 24. 6. 2004, č. 59320/00) pak je rozhodujícím faktorem při vyvažování ochrany soukromého života proti svobodě projevu právě skutečnost, jak zveřejněné informace (v daném případě články a fotografie publikované v tisku) „*přispívají k diskusi v obecném zájmu*“ (blíže viz Kmec, J., Kosař, D., Kratochvíl, J., Bobek, M. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2012, s. 909–912, 1006–1008).

[34] Otázku, které osoby mají natolik významný přínos pro Českou republiku, aby jim z tohoto důvodu mohlo být mimořádně uděleno státní občanství, je zcela namístě podrobit „ohni veřejné debaty“, neboť je zjevné, že poskytování tohoto speciálního privilegia může být v konkrétních případech značně kontroverzní. Pokud určitá osoba žádá o udělení státního občanství na základě dané výjimky, pak nutně jistým způsobem vstupuje do veřejné sféry a měla by být srozuměna s tím, že bude v budoucnu nucena strpět zásah do svého soukromí spočívající v poskytnutí informace o tom, že předmětným způsobem státní občanství nabyla. Takový omezený zásah do jejího soukromí je nutno považovat za zcela přiměřený.

[35] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že poskytnutí požadované informace není v rozporu se zákonem na ochranu osobních údajů. Ačkoliv je pravděpodobné, že obsahuje osobní údaje, jejich zpracování (respektive poskytnutí) je v souladu s § 5 odst. 2 písm. e) uvedeného zákona možné i bez souhlasu dotčených osob. Poskytnutí požadované informace tak nelze odmítnout s poukazem na ochranu soukromí (osobních údajů) osob nacházejících se na předmětném seznamu. Nad rámec uvedeného Nejvyšší správní soud dodává, že se plně ztotožňuje

s argumentací městského soudu týkající se možné aplikace § 2 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím v nynější věci.

V. Závěr a náklady řízení o kasační stížnosti

[36] Podle § 110 odst. 1 s. ř. s. dospěje-li Nejvyšší správní soud k tomu, že kasační stížnost je důvodná, rozsudkem zruší rozhodnutí krajského soudu a věc mu vrátí k dalšímu řízení, pokud ve věci sám nerozhodl způsobem podle odst. 2. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zruší-li Nejvyšší správní soud rozhodnutí krajského soudu, a pokud již v řízení před krajským soudem byly pro takový postup důvody, současně se zrušením rozhodnutí krajského soudu může podle povahy věci sám rozhodnout o zrušení rozhodnutí správního orgánu nebo vyslovení jeho nicotnosti; ustanovení § 75, § 76, a § 78 se použijí přiměřeně.

[37] Pravomoc Nejvyššího správního soudu k současnému zrušení rozhodnutí správního orgánu není vázána na návrh stěžovatele; je to tento soud, který zváží, zda je namístě pouze zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení, či zda je racionální současné zrušení rozhodnutí správního orgánu.

[38] V daném případě je zřejmé, že městský soud by s odkazem na tento rozsudek pouze přenesl závazný právní názor svým novým rozsudkem správním orgánům (Nejvyšší správní soud zároveň podotýká, že neshledal důvody k aplikaci § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím v nynější věci, navrhované stěžovatelem v žalobě). Z těchto důvodů Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil kasační stížností napadený rozsudek městského soudu. Věc mu však nevrátil k dalšímu řízení a podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. a § 78 odst. 3 užitého přiměřeně na základě tohoto ustanovení současně zrušil žalobou napadené rozhodnutí ministra vnitra. Žalovanému podle § 78 odst. 4 s. ř. s. kasační soud věc vrací k dalšímu řízení, v němž je podle odst. 5 téhož ustanovení vázán právním názorem v tomto rozsudku vysloveným.

[39] Nejvyšší správní soud tak je posledním soudem, který o věci rozhodl; proto musí rozhodnout o náhradě nákladů celého soudního řízení. Podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. má úspěšný stěžovatel právo na náhradu důvodně vynaložených nákladů proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Tyto náklady jsou tvořeny částkou 8.000 Kč za zaplacené soudní poplatky (3.000 Kč za žalobu, 5.000 Kč za kasační stížnost). Uvedenou částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 13. srpna 2014

JUDr. Lenka Kaniová
předsedkyně senátu