



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Dagmar Nygrínové v právní věci žalobce: **Sdružení akcionářů IPB**, občanské sdružení, se sídlem Nuselská 26, Praha 4, zastoupeného JUDr. Jiřím Herczegem, Ph.D., advokátem, se sídlem Kořenského 15/1107, Praha 5, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 15, Praha 1, zastoupeného JUDr. Lubošem Tichým, advokátem, se sídlem Václavské nám. 57, Praha 1, o přezkoumání rozhodnutí žalovaného ze dne 23. 3. 2005, č. j. 10/32 669/2005 - RK, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2006, č. j. 10 Ca 166/2005 - 58,

takto:

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává.**

Odůvodnění:

Žalobce se kasační stížností domáhá zrušení shora označeného rozsudku městského soudu, kterým byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí ministra financí ze dne 23. 3. 2005, č. j. 10/32 669/2005 - RK, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva financí ze dne 22. 2. 2005, č. j. 10/23 739/2005/598 IK - 04. V důsledku těchto rozhodnutí bylo žalobci odepřeno poskytnutí informací, o které požádal dne 2. 2. 2005, a to zpřístupnění dokumentace, kterou Česká republika předložila Evropské komisi v rámci řízení „State Aid No CZ 46/2003 – Czech Republic“. Rozhodnutí správního orgánu I. i II. stupně bylo odůvodněno ustanovením § 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, podle něhož, je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy

označena za utajovanou skutečnost, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne. Dokumenty předložené Českou republikou Evropské komisi byly na základě doporučení Národního bezpečnostního úřadu utajeny ve stupni „Vyhrazené“, neboť na tomto utajení mělo zájem Ministerstvo zahraničních věcí vzhledem k tomu, že se jedná o citlivé ekonomické informace z oblasti mezinárodních vztahů ve smyslu položky č. 18 přílohy č. 3 nařízení vlády č. 246/1998 Sb., a neoprávněné nakládání s těmito informacemi by mohlo být nevýhodné pro zájmy České republiky.

Proti rozhodnutí ministra financí, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Ministerstva financí, podal žalobce žalobu, v níž namítal nezákonnost napadených rozhodnutí. Svou argumentaci opíral o názor, že seznam utajovaných skutečností (nařízení vlády č. 246/1998 Sb.) obsahující též položku č. 18 v příloze 3 je formulován velmi obecně, pročez nemůže obstát z hlediska ústavního; podrobnou argumentací pak dovozoval, že je třeba, aby městský soud přerušil řízení o žalobě a věc předložil Ústavnímu soudu. Dále uváděl, že dokumenty, které povstaly z činnosti České národní banky, Ministerstva financí, Úřadu pro hospodářskou soutěž a dalších institucí nemůže utajovat ani Ministerstvo zahraničních věcí, ani Ministerstvo financí. Z těchto dvou okruhů právních příčin neměly předmětné informace podle názoru žalobce charakter utajovaných skutečností. Žalobce rovněž namítal, že dokumentace nebyla Evropské komisi předložena jako utajovaná skutečnost podle zákona č. 148/1998 Sb., nýbrž pouze jako podání v rámci řízení o státní pomoci IPB, o čemž má svědčit dopis Evropské komisi ze dne 11. 3. 2005. Pokud informace nebyly poskytnuty Evropské komisi jako utajované, pak nemohou být utajovány před žalobcem. Poněvadž podle názoru žalobce požadované informace byly utajeny v rozporu se zákonem č. 148/1998 Sb., nelze jejich odepření odůvodňovat ustanovením § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím. K tomu pak žalobce podal náhled na ústavně konformní aplikaci tohoto zákona ve světle čl. 17 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (je nutno zvolit takový postup, který ve svých důsledcích fakticky nezužuje rozsah ústavně zaručeného práva na informace). Omezení práva na informace je možné pouze v intencích čl. 17 odst. 4 Listiny, v posuzované věci nebylo odmítnutí informací přiměřené sledovanému účelu a nezbytné. Řízení před Evropskou komisí o státní pomoci totiž již bylo skončeno, rozhodnutí již bylo zveřejněno. Za těchto okolností opatření k utajení požadovaných informací nemohou být nezbytná ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny.

Městský soud k projednání věci nařídil jednání, skutková zjištění doplnil dokazováním, a to obsahu listin (korespondence) mezi Ministerstvem zahraničních věcí a žalobcem (ze dne 14. 2. 2005), Evropskou komisí a žalobcem (ze dne 11. 3. 2005) a Ministerstvem zahraničních věcí a Ministerstvem financí (ze dne 14. 3. 2005). Při jednání žalobce v rámci přednesu žaloby uvedl, že správní spis neobsahuje informace, které by odůvodňovaly utajení, nejsou zde tedy utajované skutečnosti a rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné, nelze tedy dovodit, z čeho dospěl žalovaný k závěru, že jde o informace, které vyžadují utajení.

Žalovaný ve svých vyjádřeních k žalobě především namítal, že žaloba je součástí strategie žalovaného v soukromoprávním sporu mezi ním a státem o náhradu škody, proto by neměla být správním soudem vůbec připuštěna k projednávání. Dále uváděl, že důvody pro utajení dokumentace přetrvávají, neboť Česká republika vede rozhodčí řízení se společnostmi patřícími do skupiny japonské investiční banky Nomura, ale též z důvodu

řady dalších sporů, které jsou vedeny v důsledku prodeje podniku IPB Československé obchodní bance, a. s., v roce 2000.

Městský soud žalobu zamítl, přičemž se podrobně a přehledně vyrovnal se všemi námitkami vznesenými žalobcem v žalobě, ba i s námitkou, která byla vznesena opožděně, a to v otázce tvrzené nepřezkoumatelnosti správního aktu (srov. § 71 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“), a napadené rozhodnutí přezkoumal i z hledisek, která přicházela ex offio v úvahu. Tak městský soud především podrobně argumentoval ve vztahu k návrhu žalobce, aby věc předložil Ústavnímu soudu – zde poukázal především na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/03, kterým neshledal Ústavní soud důvodnost návrhu veřejného ochránce práv na zrušení položky č. 18 přílohy č. 3 nařízení vlády č. 246/1998 Sb.; na argumenty snášené žalobcem podal již dříve pregnantní odpověď Ústavní soud v tomto citovaném nálezu. Dokumentace k případu státní podpory ve věci CZ 46/2003 byla utajena v souladu se zákonem č. 148/1998 Sb., neboť materiální podmínka utajení byla naplněna (neoprávněné nakládání s dokumenty by mohlo být nevýhodné pro zájmy České republiky, jak jsou definovány v ust. § 2 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných skutečností a mezi něž rovněž patří ochrana důležitých ekonomických zájmů státu). Možnost ohrožení těchto zájmů spatřoval soud shodně s žalovaným zejména v riziku použití této podrobné dokumentace proti ekonomickým zájmům státu v mezinárodních rozhodčích řízeních vedených mezi bývalými vlastníky rozhodujícího podílu v IPB a státem. Formální podmínka utajení byla rovněž splněna, neboť utajované skutečnosti odpovídají svým obsahem položce č. 18 přílohy č. 3

nařízení vlády č. 246/1998 Sb., tedy jde o citlivé ekonomické informace z oblasti mezinárodních vztahů a byly utajeny k tomu příslušným orgánem veřejné moci. Utajení zajistil žalovaný na základě stanoviska Ministerstva zahraničních věcí a doporučení Národního bezpečnostního úřadu (srov. odůvodnění napadeného správního aktu). Zákon o ochraně utajovaných skutečností ani prováděcí předpisy účinné k datu vydání napadeného rozhodnutí nestanovily, že by utajení příslušného dokumentu byl oprávněn provést nebo k němu dát podnět pouze ten orgán, jenž byl původcem příslušného dokumentu. Ze smyslu a účelu zákona o ochraně utajovaných skutečností vyplývá, podle názoru městského soudu, že k utajení je povinen neprodleně přistoupit ten státní orgán, který zjistí, že jsou splněny materiální i formální podmínky pro utajení. V daném případě k tomuto závěru na základě stanovisek uvedených orgánů dospěl žalovaný, vzhledem k tomu, že byl vládou pověřen koordinací činností souvisejících s veřejnou podporou v bankovním sektoru ve vztahu k přípravě vstupu České republiky do EU a měl tudíž veškeré dokumenty předložené různými institucemi ve své dispozici. Městský soud neshledal na závadu ani to, že žalovaný provedl utajení skutečností, jež odpovídaly položce na seznamu utajovaných skutečností v působnosti Ministerstva zahraničních věcí. V první řadě tak žalovaný učinil na základě stanoviska Ministerstva zahraničních věcí a dále je zřejmé, že je zde dána působnost obou ministerstev (dokumentace se týkala jak vnitrostátního finančního trhu, kde je nepochybně podle zákona č. 2/1969 Sb., dána působnost Ministerstva financí, tak působnosti Ministerstva zahraničních věcí, ve vztahu k Evropské komisi a mezinárodním sporům vedeným s bývalými vlastníky IPB – srov. působnost Ministerstva zahraničních věcí podle cit. kompetenčního zákona v oblasti koordinace vnějších ekonomických vztahů a vztahů k mezinárodním organizacím a integračním uskupením).

Městský soud rovněž dovodil, že požadavek na utajení předmětné dokumentace ze strany českých orgánů existoval od počátku řízení o veřejné podpoře před Evropskou komisí a podrobně uvedl, z jakých skutkových zjištění při tomto závěru vyšel.

Rozhodnutí žalovaného netrpělo podle městského soudu nepřezkoumatelností, neboť v odůvodnění jsou obsaženy důvody pro utajení požadovaných informací, jakož i skutečnost, že tyto důvody nadále trvají.

Napadený rozsudek pak podrobně odůvodňuje názor městského soudu na přiměřenost zásahu do práva žalobce na informace ve smyslu čl. 17 odst. 1 a 5 Listiny základních práv a svobod. K omezení práva došlo na základě zákona, kterým je zákon o svobodném přístupu k informacím a zákon o ochraně utajovaných skutečností. Legitimním důvodem omezení je zákonem stanovená ochrana důležitých ekonomických zájmů státu, mezi něž patří i fiskální stabilita, tedy předcházení nepřiměřeným výdajům veřejných rozpočtů, přičemž zájem na udržení fiskální stability lze pokládat za součást ochrany bezpečnosti státu ve smyslu čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Soud především dospěl k závěru, že k omezení práva na informace došlo v rozsahu, který je v demokratické společnosti nezbytný pro ochranu uvedeného veřejného zájmu a že toto omezení je sledovanému účelu přiměřené, neboť je zřejmé, že poskytnutím požadovaných informací žalobci bez možnosti jakkoli omezit další nakládání žalobce s těmito informacemi by vzniklo riziko, že tyto informace budou proti uvedeným ekonomickým zájmům České republiky skutečně využity. Soud se rovněž vyrovnal s výkladem účelu zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu k možnému užití takových informací v soukromoprávních vztazích.

V rámci přezkumu rozhodnutí ex offio konstatoval městský soud dílčí procesní nedostatek ve výroku rozhodnutí orgánu II. stupně, který ovšem nepůsobí takovou vadu, která by mohla vést ke zrušení tohoto rozhodnutí (ve výroku rozhodnutí o rozkladu chybí výraz, že „rozklad se zamítá“). Soud se také podrobně vypořádal s argumentací žalovaného ve vztahu k příslušnosti soudů ve správním soudnictví přezkoumávat správní akt tohoto typu.

Proti rozsudku městského soudu podal žalobce kasační stížnost; stížnost je podána včas a osobou, která byla účastníkem řízení před městským soudem. Stěžovatel podřazuje námitky své kasační stížnosti pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Procesní strategie stěžovatele při formulaci kasačních námitek, jež musejí být obsahem tohoto podání (srov. § 106 odst. 1 s. ř. s.), pozůstává z doslovného přepisu námitek žalobních, které ovšem směřovaly proti rozhodnutí správního orgánu (s výjimkou namítané neústavnosti části nařízení vlády č. 246/1998 Sb.). Od námitek kasačních však nutno očekávat, že přinesou právní argumentaci k vývodům krajského (zde městského) soudu, neboť jen tak vytváří patřičné pole přezkumu rozhodnutí soudu I. stupně ve vztahu k šíři přezkumu Nejvyšším správním soudem. Jestliže stěžovatel uplatňuje důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tedy tvrdí nezákonnost rozhodnutí městského soudu spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení, pak lze očekávat, že stěžovatel uvede, která právní norma nebyla soudem použita případně, anebo v čem je interpretace přílehlavých právních ustanovení podle názoru stěžovatele nesprávná. Tedy

kupř. v čem se soud mýlil, jaké jeho vývody neobstojí z důvodů nutnosti ústavně konformního výkladu apod. Stěžovatel ovšem pod bodem 1. kasační stížnosti, který má zdůvodňovat nezákonnost rozsudku městského soudu doslova převzal části své žaloby zařazené pod písmeny d) a a), aniž jakkoli argumentoval k vývodům městského soudu. Popisuje přitom postup žalovaného a omezuje se pouze na tvrzení, že „nebyla splněna ani formální ani materiální podmínka utajení požadovaných informací.“ Ovšem neuvádí žádné důvody, proč vysvětlení městského soudu k naplnění podmínek utajení dokumentace považuje za liché. Nejvyšší správní soud pak za této situace nemůže než obecně konstatovat, že výklad městského soudu shora blíže popsany považuje za zcela přiléhavý, argumentace soudu je jasná a konzistentní, Nejvyšší správní soud jí nemá obecně co vytknout, konkrétně pak stěžovatel v zásadě vůči této argumentaci ničeho nenamítl. Opakované vývody stěžovatele, že Ministerstvo zahraničních věcí neznalo obsah dokumentace, nepřinášejí žádné argumenty ve vztahu k závěrům, které v tomto ohledu učinil městský soud; stěžovatel tvrdí, že Ministerstvo zahraničních věcí nemůže dokumenty utajovat ani jejich utajení požadovat, aniž by reagoval na zjištění a závěry, které v tomto ohledu učinil městský soud; to platí obdobně i k tvrzení, že dokumentace nebyla utajena již v řízení před Evropskou komisí. Konečně pokud bodem 3. kasační stížnosti opisuje stěžovatel svůj názor na možnost omezení práva na informace z hlediska ústavních principů a činí tak doslovně jako v žalobě, přičemž se nijak nevymezuje k obsáhlému výkladu, který k tomuto žalobnímu bodu učinil městský soud, pak Nejvyšší správní soud opět může pouze obecně konstatovat, že se s názory městského soudu na přiměřenost zásahu do práva na informace ztotožňuje – širší prostor pro ústavněprávní rozbor stěžovatel Nejvyššímu správnímu soudu v důsledku strategie, kterou zvolil při formulaci stížných bodů, nevymezil.

Pokud stěžovatel v kasační stížnosti uvádí i vady procesní a podřazuje je pod § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., pak není vůbec jasné, co touto námitkou sledoval. Ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. míří do okruhu vad řízení před soudem, či případné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu, ovšem stěžovatel tvrdí, že výrok rozhodnutí je nepřezkoumatelný pro nesrozumitelnost, a to proto, že v něm není uvedeno, že rozklad žalobce se zamítá. Z toho je zřejmé, že stěžovatel patrně míří na vadu řízení před žalovaným, kterou se ex offio zaobíral městský soud (stěžovatel takovou vadu sám nenamítl, ač mu v tom nic nebránilo, protože je taková námitka v souladu s § 104 odst. 4 s. ř. s. nepřípustná), přičemž ovšem městský soud dovodil, že takováto vada nepůsobila nesrozumitelnost rozhodnutí – s tímto závěrem je pak ostatně možno souhlasit.

V kasační stížnosti uplatňuje stěžovatel námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného, neboť podle jeho názoru nelze dovodit, na základě jakých skutečností žalovaný dospěl k závěru, že informace vyžadují utajení. V tomto ohledu je ovšem stěžovatel značně nekonzistentní: jednak takovou námitku včas v žalobě do dvou měsíců po oznámení napadeného správního aktu před městským soudem vůbec neuplatnil, ač mu v tom nic nebránilo, učinil tak až v ústním přednesu při jednání soudu dne 21. 11. 2006 a pokud by takový přístup od počátku preferoval, pak není jasné, proč žaloba byla založena na tvrzené nezákonnosti správního aktu (logicky akt nepřezkoumatelný neumožňuje přezkoumávat zákonnost). Tento přístup stěžovatele pak zakládá Nejvyššímu správnímu soudu možnost se takovou námitkou vůbec nezabývat (§ 104 odst. 4 s. ř. s.). V žalobě však žádné vady řízení žalovanému nevytykal, a městský soud se touto otázkou zaobíral přesně

v mezích, které mu žalobce svým přístupem vymezil (ba i nad tyto meze). Městský soud v návaznosti na přednes při ústním jednání správně v této souvislosti poukázal na údaje uvedené ve správním aktu, tedy doporučení Národního bezpečnostního úřadu a stanovisko Ministerstva zahraničních věcí, přičemž charakter dokumentace, tedy její citlivost z hlediska mezinárodních vztahů, je evidentní. Nejvyšší správní soud veden vysokou mírou příznivosti ve vztahu k uplatněným kasačním námitkám pak shledává tento postup městského soudu zcela vyhovujícím a jeho názor sdílí.

Kasační stížnost proto není důvodná a jako takovou ji Nejvyšší správní soud zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 60 odst. 1, 7 ve spojení s § 120 s. ř. s. – stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti nemá, toto právo by příslušelo žalovanému; poněvadž Nejvyšší správní soud dlouhodobě a konstantně sdílí názor, který městský soud zastává ohledně nutnosti zastupování správního úřadu před soudy advokáty, nepřiznal žalovanému Ministerstvu financí právo na náhradu nákladů řízení, neboť hájení správních aktů musí být zcela v silách odborného aparátu, z jehož činnosti povstávají. Pokud žalovaný využívá externích služeb advokátů, pak tak zajisté může činit, ovšem nikoli k tíži účastníků řízení, kteří se dovolávají ochrany svých veřejných subjektivních práv, o nichž správní orgány rozhodují. Proto právo na náhradu nákladů řízení spočívající především v odměně advokáta a náhradě jeho výdajů Nejvyšší správní soud žalovanému nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 17. července 2008

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně

senátu