



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Štěpána Výborného, soudce Martina Bobáka a soudkyně Karly Cháberové ve věci

žalobce

M. S.

zastoupený advokátkou JUDr. Bc. Marcelou Oškrdovou
sídlem Národní 416/37, Praha 1

proti
žalovanému

Úřad vlády České republiky
sídlem nábreží Edvarda Beneše 4, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí náměstkyně žalovaného ze dne 27. 3. 2020, č. j. 7081/2020-UVCR-10,

takto:

- I.** Rozhodnutí náměstkyně žalovaného ze dne 27. 3. 2020, č. j. 7081/2020-UVCR-10, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 9 800 Kč do jednoho měsíce od právní moci rozsudku k rukám JUDr. Bc. Marcely Oškrdové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci a předchozí řízení

1. Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2020 částečně odmítl žalobcovu žádost ze dne 21. 2. 2020 o poskytnutí informací, kterou žádal o pět usnesení vlády z let 2008 a 2009 se všemi připojenými materiály [§ 7 a § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (zákon č. 106/1999 Sb.)]. Žalovaný odmítl žádost v části, která se týkala usnesení vlády ze dne 2. 4. 2008 vydaného pod č. 366/V s připojenými materiály, usnesení

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

vlády ze dne 23. 7. 2008 vydaného pod č. 990/D s připojenými materiály a usnesení vlády ze dne 12. 11. 2008 vydaného pod č. 1438/D spolu se všemi připojenými materiály a návrhem dalších opatření č. j. D 421/2008. Žalovaný žádost částečně odmítl proto, že usnesení a materiály byly projednávány v režimu stupně utajení „Vyhrazené“ nebo „Důvěrné“. Dále žalovaný dodal, že žádost se týkala utajovaných informací, na které se vztahuje výjimka podle § 7 zákona č. 106/1999 Sb. O tom, zda je nějaká informace utajovaná, rozhoduje původce informace. To je v projednávaném případě Ministerstvo vnitra.

2. Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce rozklad, který náměstkyně žalovaného rozhodnutím ze dne 27. 3. 2020 zamítla. Náměstkyně připustila, že odůvodnění rozhodnutí žalovaného se týká pouze neposkytnutí materiálů k jednotlivým usnesením vlády, jejichž původcem je Ministerstvo vnitra, které tyto materiály označilo za utajované. Náměstkyně proto doplnila rozhodnutí žalovaného a uvedla, že překážka poskytnutí informací podle § 7 zákona č. 106/1999 Sb., která spočívá v tom, že se jedná o utajované informace, se zcela nepochybně vztahuje nejen k materiálům, na jejichž základě byla usnesení vlády vydána, ale na základě rozhodnutí vlády také k dotčeným usnesením vlády kvůli tomu, aby nebyl zveřejněn název materiálů, na základě kterého by bylo možné dovodit jejich věcný obsah. Pokud je nějaká informace označena za utajovanou, nelze ji podle zákona č. 106/1999 Sb. poskytnout. Jejího poskytnutí by bylo možné se domáhat pouze podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (zákon č. 412/2005 Sb.).
3. Žalobce se proti rozhodnutí náměstkyně žalovaného bránil žalobou. V ní soud identifikoval tři žalobní body:
 - 1) Napadené rozhodnutí je nepřezkoumatelné, protože žalovaný neodůvodnil splnění materiálních podmínek pro označení informace za utajovanou dle § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb. Žalovaný neřešil, zda byly žalobcem požadované informace uvedeny v seznamu utajovaných informací. Odkaz na formální označení informace jako utajované nepostačuje.
 - 2) Právo na informace je základním lidským právem dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod a dle čl. 10 Evropské úmluvy. Může být omezeno pouze opatřením nezbytným v demokratické společnosti. Napadené rozhodnutí tuto podmínku nesplňuje.
 - 3) O rozkladu rozhodla náměstkyně žalovaného, která nebyla oprávněnou osobou dle § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu.
4. Náměstkyně žalovaného ve vyjádření k žalobě odkázala na odůvodnění napadeného rozhodnutí a dodala, že vláda ji usnesením č. 446 ze dne 27. 6. 2018 pověřila řízením žalovaného do doby jmenování vedoucího Úřadu vlády České republiky. Vedoucí jmenován nebyl, a proto pověření v době vydání napadeného rozhodnutí stále platilo.
5. Rozsudkem ze dne 31. 5. 2021, č. j. 14 A 56/2020-20, tzn. prvním rozsudkem v této věci, zdejší soud rozhodnutí náměstkyně žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Soud tehdy dospěl k závěru, že označení informace za utajovanou podle zákona č. 412/2005 Sb., je pouze jedním z pojmových znaků utajované informace, nikoli znakem výhradním. Proto nepostačuje odkázat na označení informace jako utajované a dalšími znaky se již nezabývat. Žalobou napadené rozhodnutí neobsahovalo zdůvodnění, proč byly požadované informace utajovanými informacemi podle § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací.
6. Ke kasační stížnosti žalovaného Nejvyšší správní soud (NSS) rozsudkem ze dne 12. 1. 2023, č. j. 10 As 241/2021-26, zrušil první rozsudek městského soudu a věc mu vrátil zpět

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

k dalšímu řízení. Městský soud se dle něj jednak odchýlil od ustálené judikatury, jednak nesprávně konstatoval, že o tom, zda je určitá informace utajovaná má vskutku rozhodovat jiný subjekt než její původce – v tomto případě povinný subjekt dle zákona č. 106/1999 Sb., do jehož dispozice se utajovaná informace pouze dostala.

II. Posouzení žaloby

7. Žaloba je včasná, podala ji osoba k tomu oprávněná. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti. Vycházel ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).
8. V této věci je městský soud vázán závěry rozsudku NSS ve věci 10 As 241/2021. V rozsahu odůvodnění, které NSS nepovažoval za nezákonné, ho také vážou závěry jeho prvního rozsudku v této věci ze dne 31. 5. 2021 (viz níže).
9. Žaloba je důvodná.

K výtce nepřezkoumatelnosti rozhodnutí

10. Podle § 7 zákona č. 106/1999 Sb. platí, že je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne.
11. Podle § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb. se pro účely tohoto zákona rozumí utajovanou informací informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139).
12. Žalobce namítal nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí spočívající v chybějícím odůvodnění utajenosti požadované informace.
13. Jakkoli městský soud tuto námitku v prvním rozsudku považoval za důvodnou, NSS v rozsudku 10 As 241/2021 jeho závěry popřel. Dle NSS měl městský soud v obecné rovině pravdu, pokud dovodil, že v každém jednotlivém případě musí povinný subjekt posoudit, zda utajovaná informace je vskutku utajovaná ve smyslu § 7 zákona č. 106/1999 Sb. a zda splňuje jednotlivé znaky legální definice utajované informace. V rozhodnutí o odmítnutí žádosti podle cit. § 7 musí být přezkoumatelným způsobem vysvětleno, proč určitá informace naplňuje znaky utajované informace (rozsudek NSS ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65).
14. V této kauze ovšem šlo o jinou situaci, jelikož žalobce žádal o informace, které jsou označeny jako utajené, u subjektu, který nebyl jejich původcem. V takové situaci je třeba respektovat požadavky, které vyplývají z § 22 odst. 2 zákona č. 412/2005 Sb. O tom, zda určitá informace je utajovaná, nemůže totiž rozhodnout subjekt odlišný od původce informace. Subjektu, který není původcem utajované informace, nepřísluší jakkoli posuzovat její obsah (resp. stupeň utajení) a následně rozhodovat, zda s ní lze žadatele seznámit. Je výhradně na původci informace, aby o jejím utajení rozhodl a v souladu s § 21 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací vyznačil stupeň jejího utajení, popřípadě dle § 22 odst. 2 tohoto zákona stupeň utajení změnil či zrušil (rozsudek NSS ze dne 23. 4. 2015, č. j. 3 As 188/2014-38). Je tedy výlučně na uvážení a odpovědnosti původce

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

informace, zda informace, na kterou při jejím vzniku vyznačil příslušný stupeň utajení, zůstane utajovanou, a jak dlouhou dobu si tuto vlastnost udrží.

15. Vázán těmito závěry městský soud shledal nedůvodnou námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí **ve vztahu k utajovaným informacím, jejichž původcem nebyl žalovaný** (podkladové materiály připojené ke shora označeným usnesením vlády). Pokud o tom, zda je určitá informace utajovanou ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb. rozhoduje její původce, nemohl povinný subjekt ani příslušná náměstkyně v řízení o rozkladu zkoumat, zda informace, které žalobce požadoval, naplňují materiální znaky utajované informace, jak jej soud vymezil v prvním rozsudku v této věci.
16. Právě uvedené ovšem neplatí ve vztahu k odmítnutí žádosti o poskytnutí **informací, které vytvořil sám žalovaný** (vlastní usnesení vlády), tzn., že je původcem těchto dokumentů. Náměstkyně žalovaného v napadeném rozhodnutí nespécifikovala, že usnesení vlády byla označena jako utajované informace, které je nutné chránit ve smyslu § 7 zákona č. 106/1999 Sb. V závěru rozhodnutí pouze uvedla, že nemůže žalobci poskytnout ani usnesení vlády, jelikož utajovaná informace se nevztahuje jen k podkladovým materiálům, ale také k samotným usnesením vlády, *„a to s ohledem na to, aby nebyl zveřejněn název materiálů, ze kterého by bylo možno odvodit jeho věcný obsah“*.
17. Náměstkyně žalovaného tedy v napadeném rozhodnutí vytvořila dojem, že požadovaná usnesení vlády obsahují utajované informace, jakkoli výslovně nepotvrdila, že by usnesení byla označena jako utajované informace. Z rozhodnutí povinného subjektu o částečném odmítnutí žádosti ze dne 5. 3. 2020 pak plyne, že vláda projednávala materiály, z nichž vzešla usnesení č. 366/V, č. 990/D a č. 1438/D spolu s návrhem dalších opatření č. j. D 421/2008 v režimu utajení „Vyhrazené“ nebo „Důvěrné“. Dále je ve správním spisu založeno interní sdělení žalovaného ze dne 27. 2. 2020, z něhož soud zjistil, že tato usnesení včetně podkladových materiálů byla označena jako utajované informace. K usnesením č. 366/V a č. 990/D byl ve stejném stupni utajení vypracován i záznam z jednání schůze vlády.
18. Navzdory neurčitosti napadeného rozhodnutí lze z těchto podkladů správního spisu bezpečně dovodit, že nejen podkladové materiály, ale také vlastní usnesení vlády č. 366/V, č. 990/D a č. 1438/D byla označena jako utajované informace. Proto je třeba za splněnou považovat formální podmínku § 7 zákona č. 106/1999 Sb. ve spojení s § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb. jak ji vyložil městský soud v prvním rozsudku v této věci, tzn. označení žádané informace za utajovanou.
19. Za předpokladu, že sporná usnesení vlády byla označena jako utajované informace, bylo povinností žalovaného jakožto původce těchto usnesení v režimu § 7 zákona č. 106/1999 Sb. vysvětlit, proč určitá informace naplňuje materiální znaky utajované informace (bod 13 shora, resp. přiměřeně srov. také odůvodnění prvního rozsudku).
20. Tuto povinnost ovšem povinný subjekt ani náměstkyně žalovaného nesplnily. Srozumitelně nevysvětlily, proč obsah usnesení, resp. v nich obsažené označení podkladových „utajených“ materiálů, jejichž původcem je Ministerstvo vnitra, naplňuje jednotlivé znaky legální definice utajované informace. Ledabylé konstatování, že z názvu podkladových materiálů by bylo možné odvodit jeho věcný obsah, v tomto směru nepostačuje. Rozhodnutí náměstkyně žalovaného je v této části nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

21. Pokud v dalším řízení žalovaný zjistí, že žalobcem žádaná usnesení, resp. jejich konkrétní část, jsou vskutku utajovanou informací, jejíž poskytnutí brání § 7 zákona č. 106/1999 Sb., posoudí, zda lze poskytnout tato usnesení alespoň v takovém rozsahu, aby nehrozilo vyzrazení konkrétních utajovaných informací. V tom případě se nabízí žalovanému poskytnout žalobci kopie usnesení vlády, z nichž nebude zřejmý název (obsah) materiálů, které jsou utajovanými informacemi, resp. další informace, které mají utajovanou povahu. Laicky řečeno, v poskytnutých usneseních může povinný subjekt „anonymizovat“ dílčí informace, které mají utajovanou povahu, jejichž vyzrazení by bylo v rozporu s jejich ochranou ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb.

Přiměřenost zásahu do práva na informace

22. Žalobce tvrdil, že odmítnutí požadované informace nesplnilo podmínku nezbytnosti v demokratické společnosti.
23. Jde-li o **podkladové materiály**, které jejich původce označil za utajované informace, soud považoval za nadbytečné provádět robustní test proporcionality ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14, a tedy u omezení žalobcova práva na svobodný přístup k informacím zkoumat vhodnost, potřebnost a přiměřenost v užším smyslu. Tento test je na místě provést až v situaci, kdy žalobce požádá o poskytnutí sporných podkladových materiálů jejich původce. To se však v tomto případě nestalo. Věcné posouzení této námitky by se přičilo také závěrům rozsudku 10 As 241/2021, v němž NSS jednoznačně uvedl, že o tom, zda je určitá informace utajovaná, nemůže rozhodnout jiný subjekt než její původce. Z toho třeba dovodit, že i test proporcionality lze provádět pouze ve vztahu k žádosti o „utajované“ informace, která byla podána přímo u původce této informace.
24. U neposkytnutí sporných **usnesení vlády** je vzhledem k dílčí nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí předčasné posuzovat přiměřenost zásahu do žalobcova práva na svobodný přístup k informacím. Náměstkyně žalovaného neuvedla dostatečně určité důvody pro odmítnutí žádosti v této části. A právě tyto důvody, byly-by v jejím rozhodnutí vyjeveny, by pak bylo třeba poměřovat se zásahem do práva žalobce na svobodný přístup k informacím. Přitom je na místě, aby test proporcionality při omezení práva na informace jako první provedly správní orgány, nikoli soud.

K oprávnění náměstkyně rozhodnout o rozkladu

25. V prvním rozsudku v této věci soud uzavřel, že náměstkyně žalovaného byla oprávněna vystupovat jako vedoucí dle § 152 odst. 2 správního řádu, a tedy rozhodnout o rozkladu, který žalobce podal.
26. Přes kasační zásah NSS ohledně závěrů týkajících se námitek soustředěných pod žalobním bodem 1) je soud nadále vázán svými původními závěry ohledně žalobního bodu ad 3) (§ 49 odst. 10 s. ř. s.). V nálezu ze dne 9. 10. 2012, sp. zn. II. ÚS 1688/10, Ústavní soud zdůraznil potřebu, aby soudní rozhodnutí byla předvídatelná, srozumitelná a šetřila právní jistotu účastníků řízení. Soud musí respektovat právní názor, který v téže věci vyslovil dříve. Odchýlit od něj se může, jen pokud tento právní názor *popřel* nadřízený soud nebo v dalším řízení došlo *ke změně skutkového základu*, která by zapříčinila nepoužitelnost dříve vysloveného právního názoru (zejména body 26 a 34 právě cit. nálezu). Ani jeden z těchto dvou předpokladů ovšem v nyní posuzované věci nenastal. Navíc žalobce nic takového ani netvrdil.

27. Proto soud ve zbytku odkazuje žalobce na vypořádání žalobního bodů ad 3) v prvním rozsudku v této věci. Vzhledem k výše uvedenému nemá městský soud co na těchto již dříve vyslovených závěrech měnit. Zároveň soud považuje za zbytečné, aby tyto závěry, které účastníci řízení dobře znají, mechanicky kopíroval i do nynějšího (druhého) rozsudku v této věci.

III. Závěr a náklady řízení

28. Ve věci samé soud rozhodl bez jednání. Jsou splněny podmínky § 51 odst. 1 s. ř. s.
29. Soud žalobu shledal důvodnou. Proto napadené rozhodnutí podle § 78 odst. 1 s. ř. s. zrušil pro dílčí nepřezkoumatelnost a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.
30. Soud přitom v této specifické situaci nepostupoval dle § 16 odst. 6 zákona č. 106/1999 Sb., a tedy žalovanému nenařídil, aby žalobci bez dalšího poskytl sporná usnesení vlády. Rozhodnutí náměstkyně žalovaného je dílem nepřezkoumatelné, a tedy nelze zjistit, zda povinný subjekt měl poskytnout celá usnesení či jen jejich část, nebo žádaná usnesení vůbec neposkytnout. Soud ovšem žalovanému připomíná, že dle § 14 odst. 5 písm. d) ve spojení s § 15 zákona č. 106/1999 Sb. musí nyní ve věci rozhodnout ve lhůtě 15 dnů. V případě, že žalovaný dospěje k závěru, že žádost o informace v této její části je třeba odmítnout, bude na něm, aby své rozhodnutí opřel o přesvědčivé důvody.
31. Pro úplnost soud žalovaného upozorňuje, že sporná usnesení včetně jejich podkladových materiálů nejsou součástí správního spisu, jakkoli v něm měly být obsaženy, resp. žalovaný je měl alespoň předložit soudu. Dle § 45 odst. 3 s. ř. s. platí, že správní orgán při předložení spisu *vždy označí ty části spisu, které obsahují utajované informace chráněné zvláštním zákonem nebo jiné informace chráněné podle zvláštních zákonů.*
32. Žalobce měl ve věci plný úspěch. Soud mu proto přiznal náhradu důvodně vynaložených nákladů soudního řízení. Náklady řízení tvoří soudní poplatek za žalobu ve výši 3 000 Kč a náklady na zastoupení ve výši 6 800 Kč za dva úkony právní služby v podobě převzetí zastoupení dle § 11 odst. 1 písm. a) a sepsání žaloby dle písm. d) advokátního tarifu, včetně režijního paušálu dle § 13 odst. 4 advokátního tarifu. V řízení o kasační stížnosti ani v řízení, které po něm následovalo, žalobce neučinil žádný úkon. Konečná výše náhrady nákladů je tedy 9 800 Kč.

Poučení:

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

Kasační stížnost je nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

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

Shodu s prvopisem potvrzuje X.

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

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

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

Praha 12. dubna 2023

JUDr. PhDr. Štěpán Výborný, Ph.D. v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje X.