



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Horčicové a soudců JUDr. Vladimíra Gabriela Navrátila a JUDr. Jaromíra Klepše ve věci

žalobce: **Calla – Sdružení pro záchranu prostředí, z.s.**, IČO: 625 34 761
sídlem Fráni Šrámka 1168/35, 370 01 České Budějovice
zastoupen advokátem Mgr. Pavlem Douchou
sídlem Mezibranská 579/7, 110 00 Praha

proti

žalovanému: **Ministerstvo průmyslu a obchodu**
sídlem Na Františku 1039/32, 110 00 Praha

o žalobě proti rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu č. j. MPO 58403/22/21200/01000
z 30. 6. 2022

takto:

- I. Žaloba **se zamítá.**
- II. Žalobce **nemá právo** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení **nepřiznává.**

Odůvodnění:

I. Vymezení věci.

- 1. V projednávané věci je spor o to, zda byl žalovaný oprávněn odeprít žalobci poskytnutí informací

ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 106/1999 Sb., zákona o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**InfZ**“), resp. zda žalobcem požadované dokumenty „*Analýza investorských modelů výstavby nového jaderného zdroje*“ a „*Postup přípravy a realizace nových jaderných zdrojů v lokalitách Dukovany a Temelín*“ (dále jen „**Informace**“), týkající se přípravy výstavby nového jaderného zdroje, představují nové informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí a ono rozhodnutí nebylo doposud učiněno, a zároveň zda by jejich poskytnutím (tedy realizací práva na informace ve smyslu čl. 17 Listiny základních práv a svobod) mohlo dojít k neproporcionálnímu narušení jiného ústavně zaručeného práva.

2. Žalobce 18. 10. 2019 požádal Ministerstvo průmyslu a obchodu (dále jen „**Ministerstvo**“) o poskytnutí Informací, které vznikly při přípravě rozhodnutí ministra průmyslu a obchodu (dále jen „**ministr**“), resp. posléze rozhodnutí vlády z 8. 7. 2019. Ministerstvo rozhodnutím č. j. MPO 84817/2019 z 11. 11. 2019 odmítlo žádost žalobce podle § 15 odst. 1 ve spojení s § 11 odst. 1 písm. b) InfZ. Ministr po žalobcem podaném odvolání (které bylo posouzeno podle svého obsahu jako rozklad) rozhodnutím č. j. MPO 93638/19/11300/010000 z 20. 1. 2020 rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Proti tomuto rozhodnutí brojil žalobce žalobou u zdejšího soudu, jež rozsudkem č. j. 17 A 32/2020-17 z 29. 11. 2021 původní rozhodnutí žalovaného zrušil pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
3. Ministr rozhodnutím č. j. MPO 882/22/21200/01000 z 28. 2. 2022 rozhodnutí Ministerstva č. j. MPO 84817/2019 z 11. 11. 2019 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Ministerstvo pak rozhodlo podruhé a rozhodnutím č. j. MPO 25656/2022 z 22. 3. 2022 (dále jen „**rozhodnutí Ministerstva**“) opětovně žádost žalobce odmítlo, neboť Informace představují ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) InfZ nové informace, které vznikly při přípravě rozhodnutí. Uvedlo, že vydáním usnesení vlády České republiky (dále jen „**vláda ČR**“) č. 485 z 8. 7. 2019, kterým byla schválena varianta 4.2 „Smlouva“ pro realizaci nových jaderných zdrojů v lokalitě elektrárna Dukovany, nebyly Informace „vyčerpány“. Bude na základě nich rozhodováno dále v budoucnu, a to mimo jiné při uzavření investiční smlouvy a smlouvy o výkupu elektřiny a při vydání rozhodnutí o návratné finanční výpomoci; to vše v roce 2024. Legitimní důvod pro neposkytnutí Informací představuje zájem žalovaného na ochraně Informací z důvodu procesu notifikace veřejné podpory v orgánech Evropské komise, kterým musí Česká republika projít, aby mohl být dukovanský projekt realizován. Nelze totiž vyloučit, že Evropská komise vznesе připomínky a výsledný investorský model bude modifikován. Zveřejnění Informací by navíc mohlo ohrozit harmonogram i realizaci projektu. Ministerstvo zároveň provedlo tzv. test proporcionality, při kterém poměřovalo a hodnotilo míru relevance dotčených zájmů a hodnot. Proti rozhodnutí Ministerstva žalobce podal rozklad.
4. Ministr žalobou napadeným rozhodnutím rozklad žalobce zamítl a rozhodnutí Ministerstva potvrdil. Se závěry Ministerstva se ztotožnil a dodal, že vzhledem k tomu, že pro další jaderné bloky nebylo o investorském modelu dosud rozhodnuto, a vzhledem k tomu, že akcie společnosti ČEZ, a. s., jsou veřejně obchodované, je zveřejnění popisu možných kroků vedoucích k jeho restrukturalizaci nežádoucí. Zveřejnění analýz variant investorského modelu může navíc v některých případech ohrozit pozici státu nebo investora při vyjednávání s potenciálními dodavateli. V některých částech Informací jsou navíc popsány základní bezpečnostní zájmy České republiky a související rizika. Ministr proto uzavřel, že podmínky pro poskytnutí Informací nebyly splněny.

II. Argumentace účastníků řízení.

5. Žalobce v žalobě předně namítl, že Ministerstvo nepřipustně omezilo právo na Informace tím, že účelově tvrdí jejich potřebnost pro řadu navazujících rozhodovacích procesů. Žalovaný nerozvedl, v jakých konkrétních částech mají Informace sloužit jako podklad pro konkrétní rozhodnutí, resp. nevysvětlil, jaký je vztah mezi požadovanými informacemi a jednotlivými budoucími rozhodnutími. Navíc je v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedeno, že se vláda chystá nechat zpracovat nové dokumenty, čímž potvrzuje, že Informace již nejsou aktuální a nebudou sloužit jako podklady pro další rozhodnutí.
6. Ministr dle přesvědčení žalobce nesprávně provedl test proporcionality. Test je sice v rozhodnutí Ministerstva zmíněn, ale jeho provedení je převráceno. Ministerstvo jím totiž nechalo projít právo žalobce na Informace, namísto toho, aby nejprve stanovilo legitimní důvod pro omezení práva na informace a poté tento důvod zkoumalo z hlediska jednotlivých kroků testu proporcionality. Legitimní důvod omezení práva na informace Ministerstvo nepodrobilo prvním dvěma krokům testu (test vhodnosti a potřebnosti), a nemohlo proto přistoupit ke třetímu kroku. Test proporcionality nemohl být proveden ani implicitně, neboť Ministerstvo vycházelo z jeho nesprávného chápání.
7. V dané věci navíc ani nebylo posouzeno ve smyslu § 12 InfZ, zda není možné poskytnutí Informací pouze v nezbytném rozsahu omezit a nikoliv vyloučit poskytnutí celých dokumentů. Podle daného ustanovení navíc platí, že pokud opravdu nelze veškeré požadované informace poskytnout, pak musí povinný subjekt poskytnout alespoň doprovodné údaje. To však Ministerstvo ani ministr neučinili, když např. nezhlednili ani již zahájené výběrové řízení a jemu předcházející rozhodnutí vlády ČR a neposkytli alespoň údaje vztahující se k těmto již učiněným krokům.
8. Žalobce je rovněž toho názoru, že by měl soud vydat informační příkaz. Tento postup je vhodný právě pro případy, kdy povinný subjekt opakovaně vydává nepřezkoumatelná či nesprávná rozhodnutí, jako je tomu nyní. Řízení o žádosti žalobce trvá již tři roky, soud již jednou žalovaného poučil, v jakém směru má svá rozhodnutí odůvodnit, a přesto ani tentokrát neposkytnutí Informací řádně neodůvodnil.
9. Dle žalobce se žalovaný rovněž nevypořádal s jeho námitkami uvedenými v rozkladu z 11. 4. 2022, proto je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné.
10. Žalovaný ve vyjádření k žalobě s odkazem na rozhodnutí Ministerstva i žalobou napadené rozhodnutí shrnuje, že se obě rozhodnutí řádně zabývala testem proporcionality a věnovala se i legitimnímu důvodu pro neposkytnutí Informací. V bodech 31 a 32 rozhodnutí Ministerstva byly žalobci poskytnuty doprovodné informace ve smyslu § 12 InfZ. Uzavřel, že napadené rozhodnutí netrpí žádnými vadami a není důvodu pro jeho zrušení.

III. Řízení před soudem.

11. Soud shledal, že jsou splněny podmínky řízení, žaloba je přípustná, byla podána včas a osobou oprávněnou. Následně vycházejí ze skutkového a právního stavu, jenž zde byl v době vydání napadeného rozhodnutí, přezkoumal je na základě podané žaloby v mezích žalobních bodů (§ 75 odst. 1 a 2 s. ř. s.), včetně řízení předcházejícího jeho vydání, jakož i z hlediska vad, k nimž by byl povinen přihlídnout z úřední povinnosti. Při tom dospěl k závěru, že žaloba není důvodná.
12. Při jednání konaném 13. 4. 2023 účastníci řízení stručně zopakovali argumenty obsažené ve svých podáních a setrvali na svých návrzích. Soud provedl žalobcem navržené důkazy:

usnesení vlády ČR č. 485 z 8. 7. 2019 (dále jen „**Usnesení z 8. 7. 2019**“), usnesení vlády ČR č. 478 z 27. 4. 2020 (dále jen „**Usnesení z 27. 4. 2020**“), usnesení vlády ČR č. 394 z 19. 4. 2021 (dále jen „**Usnesení z 19. 4. 2021**“) a Tiskovou zprávu Ministerstva o zahájení výběrového řízení na výběr investora z 17. 3. 2022 (dále jen „**Tisková zpráva MPO o zahájení VŘ**“). Mimo důkazní návrhy soud provedl rovněž důkaz První prováděcí smlouvou o spolupráci při výstavě nového jaderného zdroje v lokalitě Dukovany v České republice, uzavřenou mezi Českou republikou (Ministerstvem průmyslu a obchodu), ČEZ, a. s. a Dukovany II, a.s., zveřejněnou v Registru smluv (<https://smlouvy.gov.cz/smlouva/13386544>) 28. 7. 2020 (dále jen „**První prováděcí smlouva**“). Hodnocení těchto důkazů je obsaženo v odůvodnění níže.

IV. Posouzení věci soudem.

IV. 1. Předchozí rozhodnutí soudu.

13. Předně je třeba zopakovat, že zdejší soud v dané věci rozhoduje již podruhé. Rozsudkem č. j. 17 A 32/2020-17 z 29. 11. 2021 původní ministrové rozhodnutí zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, přitom jej zavázal svým právním názorem. Soud proto nyní při přezkumu přihlédne ke svým dřívějším závěrům a posoudí, zda se ministr při opakovaném rozhodování tímto názorem řídil. Jelikož se jedná o totožný skutkový stav věci, některé teoretické pasáže soud ze svého dřívějšího rozhodnutí přejal.

IV. 2. Přezkoumatelnost napadeného rozhodnutí.

14. Z logiky žalobních bodů se soud musí nejprve zabývat námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, kterou žalobce spatřuje v tom, že se ministr vůbec nevypořádal s jeho námitkami uvedenými v rozkladu z 11. 4. 2022.
15. Podle setrvalé judikatury správních soudů je zrušení rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost vyhrazeno vadám, kvůli nimž skutečně nelze správní rozhodnutí meritorně přezkoumat. Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů zakládá to, že správní orgán neuvede konkrétní důvody, o něž se jeho rozhodnutí opírá (rozsudek NSS č. j. 2 As 37/2006-63 z 21. 12. 2006), zcela pomine podstatnou odvolací námitku (rozsudek NSS č. j. 1 Afs 92/2012-45 ze 17. 1. 2013 nebo č. j. 2 As 337/2016-64 z 29. 6. 2017) nebo nevyloží, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení či proč jeho námitky považoval za liché, mylné nebo vyvrácené (rozsudek NSS č. j. 2 Afs 24/2005-44 ze 14. 7. 2005).
16. Na tomto místě soud připomíná, že řízení o správní žalobě je ovládáno zásadou dispoziční. Obsah, rozsah a kvalita žaloby tak předurčují obsah, rozsah a kvalitu následného soudního rozhodnutí. Soud není povinen, ale ani oprávněn domýšlet argumenty za žalobce nebo z vlastní iniciativy vyhledávat podporu pro jeho argumentaci ve správním spisu. Takovým postupem by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by roli žalobcova advokáta (namátkou rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 z 24. 8. 2010 nebo rozsudek téhož soudu č. j. 9 Afs 35/2012-42 z 18. 7. 2013). Ačkoli nyní posuzovaná žaloba je obecně odůvodněna pečlivě, kvalifikovaně a se znalostí věci, o tomto konkrétním žalobním bodu to tak docela neplatí. Žalobce obecně uvádí, že se žalovaný nevypořádal s jeho námitkami, aniž by své tvrzení konkrétněji rozvedl.
17. Z obsahu žalobou napadeného rozhodnutí vyplývá, že se ministr ztotožnil se závěry rozhodnutí Ministerstva, které na několika místech doplnil o své vlastní úvahy. Ačkoliv explicitně nereagoval na jednotlivé námitky žalobce uvedené v jeho rozkladu,

z odůvodnění lze implicitně dovodit reakci na žalobcovu argumentaci. Žalobce úvodem rozkladu uvedl, že povinný subjekt může toliko omezit poskytnutí informací, v krajním případě je pak jeho povinností sdělit alespoň tzv. doprovodné informace. Z rozhodnutí žalovaného však implicitně vyplývá, že shledal důvody pro neposkytnutí informací, a to v celém rozsahu. V rozhodnutí Ministerstva je přitom výslovně uvedeno (bod 52), že informace uvedené v bodech 31 a 32 jsou doprovodnými informacemi podle § 12 InfZ. Z obou rozhodnutí tak muselo být žalobci zřejmé, k jakým závěrům Ministerstvo, potažmo ministr, při aplikaci § 12 InfZ dospěli. Žalobce se dále ve svém rozkladu zabývá podmínkami § 11 odst. 1 písm. b) InfZ. I tyto však byly ministrem implicitně vypořádány; ministr se ztotožnil se závěry Ministerstva, které vysvětlilo charakter a obsah Informací a popsalo jejich spojitosti s konkrétními rozhodnutími, která mají být v budoucnu teprve učiněna. Ministr dále odkázal na odůvodnění Ministerstva týkající se legitimního důvodu pro neposkytnutí Informací, které dále rozvedl o vlastní úvahy. Nakonec se ztotožnil i s Ministerstvem provedeným testem proporcionality; z tohoto závěru je zřejmé, že ministr trvá na tom, že zájem na ochraně Informací převáží nad právem žalobce na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Ačkoliv je tak rozhodnutí ministra, co se týče reakce na výslovné rozkladové námitky, poměrně chabé, ještě obstojí, neboť odpovědi na tyto námitky z odůvodnění implicitně vyplývají. Soud seznal, že z napadeného rozhodnutí je zřejmé, proč ministr rozhodl daným způsobem a na základě čeho dospěl ke svým závěrům. Jeho rozhodnutí tak je plně přezkoumatelné.

IV. 3. Splnění podmínek § 11 odst. 1 písm. b) InfZ.

18. Podle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ „*p*ovinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud jde o novou informaci, která vznikla při přípravě rozhodnutí povinného subjektu, pokud zákon nestanoví jinak; to platí jen do doby, kdy se příprava ukončí rozhodnutím.“ V nyní projednávaném případě byla žádost žalobce o poskytnutí informací odmítnuta právě z tohoto důvodu. Uvedené ustanovení zakládá možnost (nikoliv však povinnost) povinného subjektu odmítnout poskytnutí informací, a to při splnění tří podmínek: (1) musí se jednat o novou informaci, (2) tato informace byla vytvořena nebo získána při přípravě rozhodnutí povinného subjektu a (3) rozhodnutí nebylo dosud učiněno.
19. Při aplikaci § 11 odst. 1 písm. b) InfZ je podstatné, co se rozumí pojmem „rozhodnutí“. Jeho vymezením se městský soud opakovaně zabýval (např. rozsudek č. j. 11 A 149/2012-63 z 19. 11. 2013 nebo č. j. 3 A 64/2015-44 z 8. 12. 2017) a dospěl k závěru, že je nutno jej vykládat extenzivně, a nikoliv ve formálním smyslu, např. jako správní rozhodnutí podle správního řádu nebo jemu podobná rozhodnutí o právech a povinnostech. Za rozhodnutí podle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ tak lze prakticky považovat jakékoliv rozhodnutí, které je výsledkem určitého jednání a zejména řešením konkrétní záležitosti a které je nutno učinit v určitém časovém horizontu. Nová informace pak pro toto rozhodnutí představuje podklad, který například shrnuje možné alternativy, hodnotí jejich výhody a nevýhody a navrhuje konkrétní postup ve věci. Nová informace tak je základem a východiskem rozhodnutí povinného subjektu. Poskytnutí této informace lze dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ odmítnout pouze do doby učinění rozhodnutí ve věci. Od tohoto okamžiku se nová informace stává veřejně přístupnou a neexistuje-li jiný důvod pro její neposkytnutí, musí být povinným subjektem poskytnuta.
20. Pokud jde o samotné Informace, žalovaný je (na rozdíl od předchozího soudního řízení) soudu předložil. Soud se s jejich obsahem seznámil mimo dokazování a ve stručnosti – tak, aby byl zachován smysl soudního řízení – jej shrnuje následovně. Dokument „Analýza

vybraných investorských modelů výstavby nových jaderných zdrojů a způsobu jejich financování“ (dále jen „**Analýza**“) sestává z 18 kapitol a má rozsah 222 stran. Analýza je založena na porovnání všech variant investorského modelu na základě 4 stanovených kritérií, a to konkrétně 1) porovnání předpokládaných jednotkových výrobních nákladů elektrické energie, 2) porovnání investorských modelů v rámci detailní SWOT analýzy silných a slabých stránek, hrozeb a příležitostí každé varianty, 3) porovnání z hlediska naplnění cílů Státní energetické koncepce a Národního akčního plánu pro jadernou energetiku a také 4) porovnání variant investorských modelů z hlediska jejich fiskálních dopadů. Součástí je také riziková analýza a ekonomické hodnocení vybraných investorských modelů. Analýza byla připravena v říjnu 2018 Pracovní skupinou pro strategii financování výstavby nových jaderných zdrojů dle zadání Stálého výboru pro jadernou energii.

21. Co se týče dokumentu „Postup přípravy a realizace nových jaderných zdrojů v lokalitách Dukovany a Temelín“ (dále jen „**Postup**“), ten předkládá stav přípravy výstavby nového jaderného zdroje v návaznosti na zásady stanovené ve Státní energetické koncepci a Národním akčním plánu pro jadernou energetiku. Stav přípravy je v dokumentu všestranně analyzován z několika hledisek, a to technicko-investičního, ekonomicko-finančního a legislativně-právního. Materiál rovněž analyzuje možnosti obchodního zajištění, možné způsoby výběru dodavatele, popisuje výsledky všestranné analýzy rizik a harmonogram přípravy a výstavby jaderného zdroje. K zajištění dalšího postupu přípravy výstavby stanovuje konkrétní podmínky a úkoly ve všech oblastech s přiřazením zodpovědnosti na jejich plnění jednotlivým resortům, pracovním skupinám a ČEZ, a. s. Komplexní souhrny provedených analýz jsou předmětem kapitol 3 až 8 (kapitola 2 obsahuje manažerské shrnutí a kapitola 1 úvod). V dalších kapitolách dokumentu je prezentován komplexní harmonogram přípravy a výstavby jaderného zdroje s navazující rizikovou analýzou a návrhy opatření na jejich eliminaci. Dokument dále obsahuje posouzení rozdělení rizik mezi stát a investora. Shrnující kapitoly 9 a 12 obsahují konkrétní zadání pro pokračování projektů společně se stanovením akčního plánu a klíčových úkolů pro další období. Zpracování dokumentu Postup čítajícího 140 stran bylo uloženo na jednání Stálého výboru pro jadernou energetiku v září 2017.
22. Z obsahu Informací je zřejmé, že mohou svou povahou být podklady pro jiné rozhodnutí, resp. být novými informacemi, které vznikly při přípravě rozhodnutí. Ačkoliv soud ve svém předchozím rozsudku č. j. 17 A 32/2020-17 z 29. 11. 2021 konstatoval, že dokument Postup slouží toliko k popisu aktuálního stavu projektů, a tedy k informování o tomto stavu, nikoliv jako podklad pro jiné rozhodnutí, je tomu jinak. Jak již zaznělo výše, soud neměl při svém prvním rozhodování Informace k dispozici. Nyní je však soudu z obsahu Postupu jasné, že analyzuje aktuální stav z hlediska dalšího postupu do budoucna – stanovuje podmínky, úkoly, harmonogram přípravy, analyzuje budoucí výběr dodavatelů apod. Bylo tak postaveno najisto, že se jedná o novou informaci, která může být svým obsahem podkladem pro jiné rozhodnutí. Stejně tak v případě Analýzy je zřejmé, že se jedná o informaci novou; jejím obsahem je zejména přehled investorských modelů, které připadají v úvahu v rámci výstavby nového jaderného zdroje, posouzení výhod a nevýhod jednotlivých modelů a návrh konkrétního modelu k realizaci. „Novost“ Analýzy však není v dané věci sporná. Sporné mezi účastníky řízení je především naplnění zbylých dvou podmínek, tj. zda Informace byly vytvořeny jako podklad pro rozhodnutí povinného subjektu (druhá podmínka) a zda toto rozhodnutí bylo již vydáno, či nikoliv (třetí podmínka).

23. Smyslem § 11 odst. 1 písm. b) Inf je zajistit podmínky pro nerušené, nestranné, věcné a odborné rozhodnutí příslušného povinného subjektu, přičemž pojem „rozhodnutí“ je třeba chápat ve shora popsaném širokém smyslu. Žalovaný byl přitom zdejší soudem v rozsudku č. j. 17 A 32/2020-17 zavázán k tomu, aby alespoň rámcově posoudil obsah požadovaných Informací, účel jejich vytvoření a jejich význam při rozhodování vlády ČR o výstavbě nových jaderných zdrojů. Pouhé obecné konstatování, že Informace budou podkladem pro rozhodnutí i v dalších fázích, neumožňuje soudu učinit závěr o oprávněnosti použití výjimky dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ.
24. Soud konstatuje, že na základě Analýzy bylo skutečně přijato usnesení vlády ČR z 8. 7. 2019, kterým byla schválena právě varianta 4.2 „Smlouva“ pro realizaci nových jaderných zdrojů v lokalitě elektrárna Dukovany. Ust. § 11 odst. 1 písm. b) InfZ však nehovoří o tom, že by informace musela sloužit jako podklad pouze pro jedno rozhodnutí. Ministerstvo ve svém rozhodnutí vyložilo, že obě Informace slouží jako podklad pro budoucí rozhodnutí o výběru optimálních variant pro výstavbu nových jaderných zdrojů. Doplnilo, že usnesení vlády ČR z 8. 7. 2019 je pouze jednou z etap procesu výstavby nového jaderného zdroje. K tomu poukázalo na první fázi projektu a s tím související smluvní uspořádání mezi Českou republikou, resp. Ministerstvem, na straně jedné a společností ČEZ, a. s., a Dukovany II, a.s., na straně druhé. V této první fázi projektu, tedy do uzavření smlouvy investora s dodavatelem technologie Engineering, Procurement & Construction, mají smluvní strany povinnosti spočívající v a) uzavření investiční smlouvy, b) uzavření smlouvy o výkupu elektřiny a c) vydání rozhodnutí o návratné finanční pomoci. Dle Ministerstva má k těmto krokům dojít v roce 2024. Jednotlivým smlouvám navíc musí předcházet vyjádření státu k oznámení investora o vyhodnocení nabídek a kladné rozhodnutí Evropské komise ohledně veřejné podpory. Konečné „finální investiční rozhodnutí“ smluvní strany učiní až před samotným zahájením výstavby, resp. před prvními investicemi, které je dle harmonogramu přípravy a realizace výstavby nového jaderného zdroje naplánováno na rok 2029. Ministr v žalobou napadeném rozhodnutí doplnil, že sice bylo rozhodnuto o zahájení výběrového řízení, ale podstatnou je smlouva o výkupu elektřiny a investorská smlouva, kterou bude Česká republika teprve schvalovat.
25. Je vhodné připomenout, že rozhodnutí povinného subjektu ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) InfZ může mít formalizovanou podobu (např. vydání správního rozhodnutí, přijetí usnesení zastupitelstva apod.), ale může být i neformální, např. v podobě uzavření smlouvy, ukončení určité činnosti apod. (srov. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 507). Oním rozhodnutím tak vskutku mohou být smlouvy/rozhodnutí, které vyjmenoval žalovaný. Soud ověřil, že povinnost k uzavření jednotlivých smluv pod písm. a) – b) vyplývá z První prováděcí smlouvy. Povinnost uzavřít smlouvu s dodavatelem je stanovena v čl. 1.1. První prováděcí smlouvy a povinnost k uzavření smlouvy o výkupu elektřiny je pak stanovena v bodě 14.1. Nejde tedy o žádné blíže časově ani předmětem neurčené projevy vůle, na které povinný subjekt váže vznik Informací, naopak jde o konkrétní rozhodnutí ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, která v budoucnu fakticky vzniknou, nebo alespoň podle První prováděcí smlouvy vzniknout mají.
26. Soud rovněž ověřil, že obě Informace se vyjmenovanými smlouvami/rozhodnutími zabývají a rámcově upravují podmínky a požadavky těchto smluv. Smlouvy, resp. jejich budoucí obsah, je neodmyslitelně spjat s Informacemi, které zahrnují podmínky, úkoly a harmonogram projektu, přehled investorských modelů a další aspekty, na základě nichž vzniknou právě vyjmenované smlouvy s konkrétním obsahem. Dokument Postup

výslovně uvádí, jaké konkrétní aspekty bude obsahovat investiční/dodavatelská smlouva, popisuje možnosti jednotlivých dodavatelských modelů, východiska výběru dodavatele a zabývá se též konkrétními podrobnostmi výkupní ceny elektřiny a faktory, které ji ovlivňují. Rovněž Analýza řeší problematiku výkupní ceny elektřiny. Nakonec totéž platí i o rozhodnutí o návratné finanční pomoci, když se Informace obsáhle věnují jednotlivým způsobům financování a předestírají výčet možných finančních nástrojů. Z obsahu Informací je navíc zřejmé, že vznikly za účelem několika fází projektu, z nichž lze jmenovat například již přijaté usnesení vlády ČR z 8. 7. 2019 o zvolení konkrétního modelu, anebo právě ony navazující smlouvy, které žalovaný konkrétně označil a uvedl i požadovaný časový horizont jejich schválení (rok 2024). Z obsahu Informací je navíc zřejmé, že se konkrétními aspekty, které budou jednotlivé smlouvy/rozhodnutí řešit, zabývají, a to nikoliv okrajově nebo podpůrně. Soud tak uzavírá, že Informace byly vytvořeny právě za tím účelem, aby byly podkladem pro budoucí rozhodování žalovaného patrně v mnoha oblastech, avšak kromě jiného i v uzavření konkrétně specifikované investorské smlouvy, smlouvy o výkupu elektřiny i rozhodnutí o návratné finanční pomoci.

27. Je rovněž zřejmé, že tato „rozhodnutí“ doposud nebyla učiněna. Na tom nic nemůže změnit fakt, že již bylo zahájeno výběrové řízení na dodavatele nového jaderného zdroje v Dukovanech (srov. Tisková zpráva MPO o zahájení VŘ). Tato skutečnost nikterak neprokazuje, že by již došlo k učinění předmětných „rozhodnutí“ ze strany povinného subjektu. Je tomu přesně naopak: v Tiskové zprávě MPO o zahájení VŘ stojí, že výběrové řízení na dodavatele by mělo být uzavřeno na přelomu roku 2023/2024. Následovat bude finalizace kontraktu a v roce 2024 jeho podpis [tedy smlouva uvedená žalovaným pod písm. a)], paralelně s uzavřením smlouvy o výkupu [tedy smlouva uvedená žalovaným pod písm. b)] a konečně i s rozhodnutím vlády o poskytnutí státní půjčky formou tzv. návratné finanční výpomoci podle nízkouhlíkového zákona [tedy rozhodnutí uvedené žalovaným pod písm. c)]. Z tohoto důkazu předloženého žalobcem je tak zřejmé, že k „rozhodnutím“ žalovaného prozatím nedošlo a dojde k nim až v roce 2024, jak uvedl i sám žalovaný.
28. To samé vyplývá z žalobcem předloženého usnesení vlády ČR z 19. 4. 2021, které „pouze“ schvaluje odeslání výzvy k účasti v bezpečnostním posouzení třem konkrétním dodavatelům jaderné technologie pro výběrové řízení a zároveň ukládá potvrdit souhlas státu se zahájením tohoto bezpečnostního posouzení. Poslední z žalobcem předložených usnesení vlády ČR z 27. 4. 2020 se týká povinnosti informovat Evropskou komisi o zajištění přípravy nových jaderných zdrojů, předložit vládě návrh zákona o opatřeních k přechodu na nízkouhlíkovou stopu, návrh smlouvy uzavírané mezi Českou republikou a společnostmi ČEZ, a. s., a Elektrárnou Dukovany II, a.s., a předložit vládě návrh na financování nových jaderných zdrojů v České republice. Z tohoto usnesení sice vyplývá, že měl být vládě do 31. 5. 2020 předložen návrh na financování nových jaderných zdrojů, ale patrně se nejedná o rozhodnutí o návratné finanční pomoci, které má být učiněno až po výběru dodavatele, tedy v budoucnu. I pokud byl nějaký model financování v roce 2020 přijat a jeho podkladem mohly být Informace, neznamená to, že Informace tímto byly vyčerpány a nemohou sloužit i dalším rozhodnutím, za jejichž účelem byly informace vytvořeny. Ostatně žalobce v žalobě toliko uvádí, že žalovaný vůbec nezohlednil vývoj postupu ve věci výstavby jaderného zdroje, když již probíhá výběrové řízení na výběr investora/rozšíření jaderné elektrárny Dukovany. Zahájení výběrové řízení však nebylo žalovaným označeno jako rozhodnutí, po jehož učinění bude možné Informace poskytnout. To samé platí o dalších krocích, které vyplývají z žalobcem předložených

usnesení vlády ČR: předložení První prováděcí smlouvy nebo zahájení bezpečnostní prověrky možných dodavatelů. Ani tyto kroky nejsou dle žalovaného „rozhodnutími“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) InfZ.

29. Soud nesouhlasí s žalobcem, že by žalovaný pojem „rozhodnutí“ vykládal příliš široce. Projekt výstavby nového jaderného zdroje bezesporu je velmi komplexní a zahrnuje v sobě dlouhou řadu různých kroků, ale tato skutečnost nemůže znamenat, že by informace vzniklé na počátku projektu nemohly ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) InfZ opakovaně sloužit (a k tomuto účelu být vytvořeny) jako podklady pro vícero rozhodnutí učiněných v průběhu projektu. Žalovaný přitom zcela konkrétně označil „projevy vůle“, ke kterým se mají požadované Informace vztahovat, konkrétně tedy a) uzavření investorské smlouvy, b) uzavření smlouvy o výkupu elektřiny a c) rozhodnutí o poskytnutí finanční pomoci. Žalobce žalovanému rovněž vytýká, že se údajně má jednat „pouze“ o využití Informací k návrhům těchto smluv, jak je uvedeno v odůvodnění rozhodnutí Ministerstva. To však dle soudu na dané věci nic nemění. Pokud nějaké informace vznikly jako podklad pro konkrétní smlouvy, z logiky věci budou využívány již při tvorbě návrhů těchto smluv.
30. Oproti výše uvedeným závěrům soud konstatuje, že odkazy žalovaného na „výstavbu dalších jaderných zdrojů“ v budoucnu nebo „finální investiční rozhodnutí před samotným zahájením výstavby“ by s ohledem na vymezené znaky pojmu „rozhodnutí“ neobstály; v těchto případech totiž nejde o konkrétní kroky, jež budou učiněny v konkrétním časovém horizontu. Výše vyjmenovaná „rozhodnutí“ žalovaného vyjmenovaná pod písm. a) – c) jako důvody pro neposkytnutí Informací však ve smyslu § 11 odst. 1 písm. b) InfZ obstojí.
31. Není ani pravdou, že by žalovaný nerozvedl vztah mezi požadovanými informacemi a jednotlivými budoucími rozhodnutími. Z bodů 31 a 32 rozhodnutí Ministerstva vyplývá, čeho se Informace týkají a co je jejich obsahem. Ve stručnosti soud uvádí, že k Postupu Ministerstvo mimo jiné uvedlo, že dokument analyzuje možnosti obchodního zajištění, možné způsoby výběru dodavatele, popisuje výsledky všestranné analýzy rizik apod. K Analýze konstatovalo, že rozpracovává vybrané varianty investorských modelů a způsob financování pro výstavbu nových jaderných zdrojů. Dle soudu už z tohoto popisu vyplývá, že souvisí s „rozhodnutími“ vyjmenovanými žalovaným. Po správních orgánech nelze s ohledem na jádro věci (tedy zda informace poskytnout, či ne) spravedlivě požadovat, aby do svých rozhodnutí v konkrétnostech uvedly, co je podrobným obsahem jednotlivých částí Informací a jak budou využity při tvorbě „rozhodnutí“ – tím by byl zmařen účel řízení, neboť by tím Informace jednoduše byly poskytnuty. Míra popisu konkrétnosti Informací a jejich provázanost s navazujícími rozhodnutími žalovaného je z hlediska jádra sporu dle soudu adekvátní.
32. Žalobce rovněž namítá, že Informace jsou již vládou nevyužitelné, neboť žalovaný přiznal, že vláda chystá zpracování nové analýzy, která bude řešit aktuální problémy. Soud uvádí na pravou míru, že v rozhodnutí Ministerstva je uvedeno, že „[p]řestože se informace v uvedených dokumentech vyvíjejí a aktualizují, tyto původní/základní požadované informace jsou využívány (kopírovány) v nových podkladech, jsou tedy stále součástí platných podkladových informací pro rozhodnutí vlády.“ V žalobou napadeném rozhodnutí pak ministr uvádí, že „[v]láda ČR požádala o opětovné vyhodnocení změny investorského modelu, kde jsou uvedeny informace, které žadatel požaduje, přičemž tento dokument je označen stupněm utajení Vyhrazené“. Uvedené však neznamená, že jsou Informace pro vládu již nevyužitelné a že na základě nich nebudou vydána specifikovaná „rozhodnutí“. Stále platí,

že Informace byly vytvořeny pro konkrétní v budoucnu učiněná rozhodnutí a nadále jsou jejich základním podkladem, i když jsou v procesu příslušnými orgány modifikovány.

IV. 4. Legitimní důvody pro neposkytnutí Informací.

33. Z § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, konkrétně z formulace, podle které „povinný subjekt může omezit poskytnutí informace“, zároveň vyplývá, že samotné naplnění podmínek § 11 odst. 1 písm. b) InfZ pro odmítnutí poskytnutí informací nepostačuje. K tomu musí existovat legitimní důvod, tedy takový postup musí být v daném případě skutečně nezbytný. Závěr povinného subjektu o nezbytnosti odmítnutí požadovaných informací v daném případě musí být v rozhodnutí povinného subjektu odpovídajícím způsobem odůvodněn.
34. Předně je třeba uvést, že žalobce v žalobě proti vymezeným legitimním důvodům pro neposkytnutí Informací vůbec nebrojí. Uvádí toliko, že ministr jako důvod pro neposkytnutí spatřuje možnost ohrožení vyjednávací pozice státu ve vztahu k investorům a k dodavatelům a zhotovitelům budoucích staveb. S těmito úvahami se žalobce neztotožňuje z důvodu, že „[...] jimi dochází k omezení základních práv a svobod nad míru nezbytně nutnou“. Nepolemizuje tak s tím, zda jsou důvody pro neposkytnutí Informací skutečně legitimní, ale svoji argumentaci staví na nesprávně provedeném testu proporcionality ze strany žalovaného a na tom, že i po jeho provedení převáží právo na informace. To je však zřejmé až další z kroků, které je třeba provést.
35. Soud na tomto místě nejprve musí zhodnotit, zda ob stojí legitimní důvody pro neposkytnutí Informací vyslovené Ministerstvem, potažmo ministrem. Ministerstvo ve svém rozhodnutí uvedlo, že zájem na ochraně Informací souvisí s procesem notifikace veřejné podpory v orgánech Evropské komise, kterým musí Česká republika úspěšně projít, aby mohl být dukovanský projekt realizován. Nelze vyloučit, že Evropská komise vznesla připomínky a výsledný investorský model bude modifikován. Soud nepovažuje takto obecně formulované důvody za dostatečné pro to, aby mohlo být poskytnutí Informací odmítnuto (ačkoli možná změna způsobu financování je s ohledem na níže uvedené velmi důležitá). Avšak ministr v žalobou napadeném rozhodnutí legitimní důvody rozvedl, doplnil a z jejich hlediska podrobně zhodnotil jak Analýzu, tak i Postup. S tímto hodnocením se již soud ztotožňuje. Je třeba připomenout, že rozhodnutí správních orgánů obou stupňů tvoří jeden celek, proto může odvolací či rozkladový orgán nahradit část odůvodnění orgánu prvního stupně vlastní úvahou a korigovat tak určitá dílčí „argumentační zaškobrtnutí“ podřízeného správního orgánu v případě, kdy prvostupňové rozhodnutí potvrzuje (srov. rozsudek NSS č. j. 1 As 165/2018-40 z 16. 8. 2018).
36. Soud s odkazem na odůvodnění ministra shrnuje, že oba dokumenty analyzují možné nástroje využitelné k financování výstavby nového jaderného zdroje pro danou variantu investorského modelu. Tím je souběžně řešena i otázka financování, dodavatelského zajištění a jsou zde především řešeny základní bezpečnostní zájmy České republiky a popsána související rizika. Z těchto důvodů a z důvodu, že prozatím nebyla definitivně potvrzena konkrétní varianta investorského modelu (což bude finálně učiněno až schválením vyjednávaného kontraktu s dodavatelem po skončení výběrového řízení), zde existuje legitimní důvod pro neposkytnutí dokumentů. Nelze navíc odhlédnout od skutečnosti, že v dokumentech jsou řešeny rizika a dopady související s tím kterým investorským modelem. Pro další v budoucnu chystané jaderné bloky však nebylo doposud rozhodnutí o investorském modelu učiněno a vzhledem k tomu, že akcie ČEZ, a. s. (která staví nový jaderný blok), jsou veřejně obchodovatelné, je zveřejňování popisu možných kroků vedoucích k jeho restrukturalizaci nežádoucí. Argument žalovaného, že zveřejnění

analýz variant investorského modelu by mohlo ohrozit vyjednávací pozici státu nebo investora s potenciálními dodavateli, je přiléhavý. Tyto zájmy Ministerstva, resp. státu, na dočasném utajení Informací by se daly stručně shrnout jako: 1) Výhodnější vyjednávací pozice státu a ČEZ, a. s., při jednání s dodavateli. V Informacích jsou obsaženy podrobnosti prvotních nabídek všech dodavatelů a také modelů financování nových jaderných zdrojů s různou mírou i formou zapojení státu, včetně jejich hodnocení a popisu silných a slabých stránek, jejichž zpřístupnění potenciálním dodavatelům by mohlo ovlivnit obsah jejich dalších nabídek a výslednou podobu přijatých smluv/rozhodnutí v neprospěch státu). 2) Bezpečnostní zájmy státu s ohledem na zásadní význam jaderné energetiky pro energetickou bezpečnost státu. V Informacích jsou popsána různá bezpečnostní rizika na straně státu i jednotlivých dodavatelů a jimi nabízených variant). Tyto zájmy podle názoru soudu představují dostatečně určitě vymezené legitimní důvody pro odmítnutí poskytnutí daných Informací. Je třeba připomenout, že žalobce proti takto vymezeným důvodům v žalobě ničeho nenamítal a nezpochybnil ani jejich legitimitu, ani způsob jejich formulace v napadeném rozhodnutí.

IV. 5. Test *proportionality*.

37. Z hlediska soudního přezkumu rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací je zásadní povinnost povinného subjektu šetřit veřejné subjektivní právo žadatele na informace, zakotvené v čl. 17 odst. 4 Listiny. Povinný subjekt je tak povinen zhodnotit nejen, zda je zde legitimní důvod pro odmítnutí poskytnutí informací podle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ, ale rovněž i zda je tento důvod natolik významný, že ospravedlňuje omezení práva na informace, tedy že nad ním převáží. Povinný subjekt je tak povinen provést test *proportionality*, a jeho provedení musí být z rozhodnutí o odmítnutí žádosti o informace alespoň implicitně zřejmé.
38. V souvislosti s právem na informace je třeba zmínit nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 1684/11 z 31. 7. 2013, dle kterého naplnění podmínky nezbytnosti omezení základního práva jednotlivce na informace vyplývající z InfZ je nutné zkoumat v každé jednotlivé věci podle okolností konkrétního případu. NSS se k požadavku na provádění testu veřejného zájmu (*proportionality*) při aplikaci každého zákonného důvodu vyjádřil v rozsudku č. j. 1 As 78/2014-41, č. 3127/2014 Sb. NSS z 3. 8. 2014, v jehož bodech 15 a násl. konstatoval: „*Jakákoliv omezení přístupu k informacím vztahujícím se k působnosti subjektů specifikovaných v § 2 odst. 1 SvInf musí být stanovena zákonem a musí jít, ve smyslu čl. 17 odst. 4 LPS, o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“ [...] *K ústavním limitům omezení práva na informace jsou však povinny přiblížit rovněž správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, tj. při zvažování výluk obsažených v SvInf je nutno prioritně usilovat o nalezení jejich ústavně konformního výkladu. [...] 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 nepřeváží veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z výše zmíněných veřejných statků.*“ Požadavky soudů tedy lze shrnout tak, že v případech, v nichž povinný subjekt aplikuje konkrétní zákonný důvod pro neposkytnutí informace, musí současně zvažovat, zda zákonná ochrana těmito údaji stanovena je v konkrétním případě skutečně proporcionální z hlediska nezbytného omezení práva na přístup k informacím (tj. měl by provést *ad hoc* test veřejného zájmu).

39. Problematická může být aplikace testu veřejného zájmu při rozhodování o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací podle § 15 InfZ (případně při rozhodování o odvolání proti takovému rozhodnutí). Otázkou je, zda součástí odůvodnění takového rozhodnutí musí vždy být též výslovná úvaha aplikujícího orgánu o tom, zda v daném případě s ohledem na veřejnou povahu požadovaných informací nepřevyšuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad zákonem či ústavním pořádkem předpokládanou ochranou. Lze mít za to, že v případech, v nichž je nutnost chránit určitou informaci zcela zjevná, není k přezkoumatelnosti rozhodnutí nezbytné, aby povinný subjekt výslovně prováděl test veřejného zájmu. Ovšem tam, kde může být tato skutečnost byt i jen zčásti sporná, musí být určitá úvaha povinného subjektu v tomto smyslu uvedena. Je také otázkou, zda provedení testu proporcionality v rozhodnutí povinného subjektu nebo jeho nadřízeného orgánu musí zahrnovat samostatné a oddělené posouzení všech tří kroků, nebo zda postačí úvaha ohledně existence veřejného zájmu na zpřístupnění informace a jeho porovnání s důvodem zákonem stanovené ochrany. Je ovšem nutné dodat, že požadavek soudů na obecné provádění testu proporcionality (srov. zejména výše zmíněný rozsudek NSS č. j. 1 As 78/2014-41) rozdíl mezi fakultativními a obligatorními důvody pro omezení práva na informace prakticky vymazal, neboť správní úvaha ve smyslu § 11 odst. 1 InfZ není vlastně ničím jiným než zjednodušeným provedením testu proporcionality (srov. Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 626.).
40. Také podle části odborné veřejnosti obligatorní omezení práva na informace uvedená v zákoně představují konkretizaci důvodů omezení plynoucích z čl. 17 odst. 4 Listiny a test proporcionality provedl vlastně již implicitně zákonodárce při formulaci těchto obligatorních důvodů. Pokud je třeba při aplikaci každého zákonného ustanovení provádět test proporcionality a zkoumat, zda jeho aplikací není narušena přiměřenost ve vztahu k právu na informace, pak se otázkou, k čemu taková ustanovení zákona výslovně stanoví omezení práva na informace vlastně slouží? (Pospíšil, I. *Soudní judikatura a dotváření či přetváření práva? Příklady z aplikace zákona o svobodném přístupu k informacím*. In: Právní prostor, ISSN 2336-4114, dostupný na www.pravniprostor.cz.)
41. Soud si je vědom, že v nyní řešené věci jde o fakultativní důvod pro odmítnutí poskytnutí informací, na které budou logicky kladeny větší požadavky, než je tomu v případě obligatorního důvodu. Přesto je toho názoru, že postačí, pokud je test proporcionality proveden v odůvodnění správních orgánů implicitně, což ostatně konstatoval v rámci závazného právního názoru vysloveného ve svém předchozím rozsudku č. j. 17 A 32/2020-17 z 29. 11. 2021. Od tohoto právního názoru se soud nemůže nyní odchýlit, neboť podle § 49 odst. 9 s. ř. s. je vázán svým rozsudkem, jakmile jej vyhlásí. Tato vázanost se projevuje též v tom, že soud je povinen respektovat právní názor, který v téže věci vyslovil dříve. Jediným relevantním důvodem pro odchýlení se od něj je závazný právní názor nadřízeného soudu nebo podstatná změna v obsahu skutkového základu, která by způsobila neaplikovatelnost takového dříve vysloveného názoru (nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 1688/10 z 9. 10. 2012). K takové změně však v projednávané věci nedošlo; kasační stížnost nebyla proti rozsudku č. j. 17 A 32/2020-17 z 29. 11. 2021 podána.
42. Ministerstvo na straně 5 svého rozhodnutí nejprve výstižně popsalo teoretická východiska i podstatu klasického testu proporcionality vymezeného Ústavním soudem (kupř. nález sp. zn. Pl. ÚS 4/94 z 12. 10. 1994), jenž sestává ze tří kroků (kritérií): kritérium vhodnosti, potřebnosti a kritérium poměrování dvou práv-zájmu (proporcionalita v užším slova smyslu). Následně se pokusilo o jeho provedení a žalobci je třeba přisvědčit, že v tomto

úkolu selhalo. První dva kroky testu *de facto* neprovedlo vůbec, neboť nezkoumalo vhodnost a potřebnost omezení práva na informace, ale naopak vhodnost a potřebnost jejich poskytnutí. Při třetím kroku se pak zabíralo cílem § 11 odst. 1 písm. b) InfZ. V daném případě se však jednalo o fakultativní důvod pro neposkytnutí informací, které se muselo zakládat na legitimním důvodu, a až tento důvod měl být poměřován s právem žalobce na informace dle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. To však ještě neznamená, že nezbytné úvahy nejsou v napadeném rozhodnutí obsaženy. Soud má totiž za to, že nebylo nezbytné, aby žalovaný provedl formálně bezvadný test proporcionality, tedy posoudil samostatně jeho jednotlivé tři kroky. Smyslem § 11 odst. 1 písm. b) InfZ je možnost odepřít poskytnutí informací v těch případech, kdy existuje legitimní veřejný zájem, jenž v poměrech konkrétní věci převáží nad veřejným zájmem na poskytnutí informací. Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí tak je rozhodující, jestli žalovaný takový veřejný zájem identifikoval a jestli je z jeho rozhodnutí zřejmé, proč byl tento veřejný zájem silnější než právo na informace. Ačkoli má napadené rozhodnutí k dokonalosti daleko, těmto požadavkům dostojí.

43. Soud již v předchozí části rozsudku popsal důvody, o které správní orgány neposkytnutí informací opřely, i souvislosti, z nichž je zřejmá jejich legitimita. Z obou rozhodnutí je zřejmé, že správní orgány považují legitimní důvody (podrobně srov. body 45 a 46 rozhodnutí Ministerstva a str. 3 a 4 žalobou napadeného rozhodnutí) za veřejný zájem, který převáží nad žalobcovým právem na informace, resp. že nezjistily skutečnosti, které upřednostňovaly právo veřejnosti na Informace před veřejným zájmem na jejich dočasném utajení. Ministr napravil nedostatky v odůvodnění ministerstva a vztáhl konkrétní legitimní důvody k jednotlivým dokumentům a vysvětlil, proč nelze Informace poskytnout.
44. Naproti tomu žalobce v žalobě popsal veřejný zájem na poskytnutí Informací jen velmi obecně jako „celospolečenskou diskuzi, jež by s ohledem na závažnost řešené věci měla v demokratickém právním státě proběhnout s co nejširším spektrem podkladů, jelikož výstavba nových jaderných bloků a jejich financování bude mít dopad na všechny obyvatele České republiky.“ Žalobce samozřejmě nemusí uvádět důvod, z jakého informace požaduje, neboť jejich poskytnutí zákon nepodmiňuje – až na některé výjimky, jež nedopadají na nynější věc – zvláštními okolnostmi na žadatelově straně (jeho postavením, předmětem činnosti apod.). Jestliže však povinný subjekt v rámci testu proporcionality zvažuje, kterému právu dát přednost, pak musí vzít v úvahu všechny okolnosti konkrétní věci. Mezi ty patří nejen legitimní důvody na utajení informace, ale také celospolečenský (veřejný) zájem na jejím poskytnutí – jeho povahu, význam nebo případně absenci. Bude-li žadatelovým cílem jen uspokojení osobní zvědavosti a poskytnutí informace neposlouží žádnému veřejnému zájmu, pak se pomyslné váhy nutně nachýlí více na stranu ochrany informací (srov. Jelínková, J. – Tuháček, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2017; komentář k § 12). Rovněž z dosavadní judikatury vyplývá, že význam veřejného zájmu na zveřejnění konkrétních informací je okolností, kterou je třeba v rámci testu proporcionality zohlednit, a to bez ohledu na zákonný důvod pro neposkytnutí informací (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 517/10 z 15. 11. 2010 nebo sp. zn. IV. ÚS 3208/16 z 21. 3. 2017).
45. Žalobce poukázal na veřejný zájem spočívající v celospolečenské diskusi ohledně výstavby nových jaderných bloků a jejich financování. S existencí takového veřejného zájmu lze v obecné rovině souhlasit, ale žalobce ani v hrubých rysech – přiměřených jeho informovanosti o obsahu Informací – nekonkretizoval, jaký význam mají z hlediska této

diskuse právě dva jím požadované dokumenty a jakým způsobem by k jejímu vedení přispěly. Jinak řečeno, z žaloby není zřejmé, proč by mělo být zveřejnění právě těchto dokumentů pro celospolečenskou diskusi o vývoji energetické politiky státu potřebné. Obsah Informací byl přitom žalobci v obecné rovině předestřen již v prvostupňovém rozhodnutí (body 31 a 32), a žalobci tak nic nebránilo takovou argumentaci přednést. Žalobce však v tomto ohledu pouze tvrdí, že čím více dokumentů, tím pro diskusi lépe. Tomu lze opět obecně přisvědčit, ale takto zformulovaný veřejný zájem má v testu proporcionality nutně o něco menší váhu, než kdyby žalobce vysvětlil, proč jsou právě tyto dva dokumenty pro celospolečenskou diskusi významné. Sám ministr ostatně podotkl, a žalobce to nezpochybnil, že vláda ČR informuje veřejnost o všech krocích přípravy projektu transparentně v míře detailu, která projekt nepoškodí. Soud v této souvislosti připomíná, že s ohledem na zásadu dispoziční, jež ovládá soudní řízení správní, nemůže soud za žalobce domýšlet argumentaci a dotvářet tak žalobu, neboť v takovém případě by přestal být nestranným rozhodčím sporu, ale přebíral by funkci žalobcova advokáta (rozsudek rozšířeného senátu NSS č. j. 4 As 3/2008-78 z 24. 8. 2010).

46. Správě uvedeným úzce souvisí skutečnost, že žalobce nijak nezpochybnil výsledek poměření dvou kolidujících zájmů, tedy posouzení třetího kroku testu proporcionality. Jeho provedení žalobce přitom nepopírá, naopak jej potvrdil, když argumentoval, že k němu žalovaný vůbec nemohl přistoupit, pokud nesprávně provedl úvodní dva kroky. Žalobce nevzněl žádné výhrady vůči úvahám ministra ohledně kolize obou zájmů, na nichž ministr neposkytnutí informací postavil (k tomu srov. předchozí část rozsudku). Žalobní bod míří výhradně na metodologicky špatné uchopení prvních dvou kroků testu proporcionality. Této chyby se žalovaný skutečně dopustil, ale nemá vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí. Nelze totiž přehlédnout, že z úvah vyjádřených v obou rozhodnutích jako celku splnění prvních dvou kroků testu nepochybně vyplývá. Jestliže nebylo možno poskytnout žalobci Informace z důvodu ochrany důležitějších veřejných zájmů, pak bylo neposkytnutí Informací samozřejmě vhodným prostředkem k dosažení sledovaného cíle (kritérium vhodnosti), a jestliže se potřeba utajení vztahovala na oba dokumenty v jejich plném rozsahu (tomu se soud bude věnovat v následující části rozsudku), pak nebylo možno dosáhnout cíle jinak než jejich neposkytnutím (kritérium potřebnosti).
47. Soud přesto považuje za vhodné konstatovat, že se s posouzením proporcionality v užším slova smyslu ze strany správních orgánů ztotožňuje. Zejména vyjednávací pozice státu a jím většinově vlastněné společnosti ČEZ, a. s., při jednání s potenciálními dodavateli (a zprostředkovaně ochrana prostředků státu a daňových poplatníků, z nichž bude výstavba financována) a bezpečnostní zájmy státu s ohledem na zásadní význam zdrojů jaderné energie pro energetickou bezpečnost státu představují podle názoru soudu natolik silné důvody, že nad žalobcovým právem na přístup k informacím převáží. Zároveň soud připomíná, pro důvod pro neposkytnutí informací dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ je ze své podstaty dočasný a po přijetí tří shora specifikovaných „rozhodnutí“ odpadne. Poté bude mít veřejnost k Informacím v plném rozsahu přístup (nebude-li tomu ovšem bránit jiný důvod předvídaný zákonem).
48. Žalobní bod upozorňující na nesprávné provedení testu proporcionality tak není důvodný.

IV. 6. Minimalizace omezení práva na informace ve smyslu § 12 InfZ.

49. Dle § 12 InfZ platí, že „[v]šechna omezení práva na informace provede povinný subjekt tak, že poskytne požadované informace včetně doprovodných informací po vyloučení těch informací, u nichž to stanoví zákon.“

50. Zdejší soud již v rozsudku č. j. 17 A 32/2020-17 z 29. 11. 2021 konstatoval, že pokud by byly dány podmínky pro odmítnutí poskytnutí jen některé informace, povinný subjekt by nemohl odmítnout poskytnutí všech požadovaných informací. Pokud by nastala situace, že opravdu veškeré požadované informace nelze poskytnout, pak by povinný subjekt musel poskytnout alespoň doprovodnou informaci. Tento názor má oporu také v odborné literatuře (srov. Jelínková, J. – Tuháček, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer (ČR), 2017; komentář k § 11). Posledně popsaná situace v nynější věci nastala. Z rozhodnutí Ministerstva i ministra je zřejmé, že odmítli poskytnutí Informací v celém jejich rozsahu, a Ministerstvo výslovně uvedlo, že informace uvedené v bodech 31 a 32 jsou informacemi tzv. doprovodnými. Na povinnost stanovenou § 12 InfZ tedy nerezignovalo, ačkoliv žalobci poskytlo jen nutné minimum.
51. Důvody pro poskytnutí alespoň části požadovaných informací dle názoru soudu obecně dopadají především na případy, kdy část informací nelze poskytnout např. z důvodu, že obsahují osobní údaje ve smyslu zákona č. 110/2019 Sb., o zpracování osobních údajů. Pokud pak žadatel požaduje listinu (např. rozhodnutí o přestupku), jejímž obsahem jsou osobní údaje pachatele přestupku, je povinný subjekt údaje o pachateli anonymizovat a kopii listiny žadateli poskytnout. Ve zde řešeném případě je však situace odlišná. Poskytnutí Informací bylo odepřeno z důvodu, že jde o informace nové, které byly vytvořeny jako poklad pro rozhodnutí, které doposud nebylo učiněno. Jsou zde navíc legitimní důvody pro jejich ochranu. Obsah Informací soud popsal v bodech 20. a 21. tohoto rozsudku a na tomto místě na tuto pasáž odkazuje.
52. Z uvedeného popisu je zřejmé, že Informace jako celek z důvodu své komplexnosti a vzájemné vnitřní provázanosti slouží k budoucím „rozhodnutím“ žalovaného, tedy investorské smlouvě, smlouvě o výkupu elektřiny a rozhodnutí o návratné finanční pomoci. Soud je přesvědčen, že žalovaný bude při svých rozhodnutích vycházet z Informací jako celku; ačkoliv bude použit například jen dílčí závěr dokumentu, tohoto závěru bylo dosaženo na základě všech informací obsažených v dokumentech. Především pak smlouva s dodavatelem bude vycházet z komplexního zhodnocení zkoumaných aspektů projektu. Soud tak opětovně shrnuje, že smlouvy/rozhodnutí, resp. jejich budoucí obsah, je neodmyslitelně spjat s Informacemi, které zahrnují podmínky, úkoly a harmonogram projektu, přehled investorských modelů a další aspekty, na základě nichž vzniknou právě vyjmenované smlouvy/rozhodnutí s konkrétním obsahem. Dokument Postup výslovně uvádí, jaké konkrétní aspekty bude obsahovat investiční/dodavatelská smlouva, popisuje možnosti jednotlivých dodavatelských modelů, východiska výběru dodavatele a zabývá se též konkrétními podrobnostmi výkupní ceny elektřiny a faktory, které ji ovlivňují. Rovněž Analýza řeší problematiku výkupní ceny elektřiny. Nakonec totéž platí i o rozhodnutí o návratné finanční pomoci, když se Informace obsáhle věnují jednotlivým způsobům financování a předesílají výčet možných finančních nástrojů. Dokumenty neobsahují žádnou oddělitelnou část, která by se chráněných zájmů nedotýkala. Informace, kvůli nimž bylo jejich poskytnutí odmítnuto, naopak prostupují veškerým textem obou dokumentů; nejde o jednotlivé údaje, které by bylo možno jednoduše utajit („začernit“) a dokumenty tak poskytnout.
53. Jak vyplývá také z popisu obsahu Informací uvedeného Ministerstvem (body 31 a 32 jeho rozhodnutí), Informace s „rozhodnutími“ vyjmenovanými žalovaným v celé míře souvisí. Míra konkrétnosti popisu Informací a jejich provázanost s navazujícími rozhodnutími žalovaného je přitom z hlediska jádra sporu dle soudu adekvátní, jak již zkonstatoval v bodě č. 31 tohoto rozsudku.

54. Žalobce uvádí, že žalovaný měl tedy dle dikce § 12 InfZ zohlednit již vývoj ve věci, zejména zahájení výběrového řízení a jemu předcházející rozhodnutí vlády ČR. Soud na tomto místě připomíná, že InfZ, konkrétně jeho § 11 odst. 1 písm. b), nestanoví, že konkrétní „nová“ informace může být vytvořena jako podklad pouze pro jedno konkrétní rozhodnutí a tím být vyčerpána. V nyní posuzovaném případě Informace jistě mohly sloužit jako podklad pro usnesení vlády ČR z 8. 7. 2019 (případně další usnesení), avšak důležité je, že jsou podkladem i pro další rozhodnutí (srov. např. bod 24. tohoto rozsudku), která bezesporu prozatím nebyla učiněna, a neodpadl tedy důvod pro odepření jejich poskytnutí.
55. Soud je tak stejně jako Ministerstvo a ministr přesvědčen, že zde nebyl prostor pro poskytnutí Informací v omezeném rozsahu. V krajním případě by taková možnost samozřejmě připadala v úvahu u všech žádostí o poskytnutí informací, ale po takovém zásahu by z požadovaných Informací zůstal naprosto nesouvislý (a v našem případě několikasetstránkový) dokument s velkou většinou začerněného textu, jehož obsah by postrádal jakýkoli smysl. Takový účel § 12 InfZ jistě nemá a jistě to není smyslem ani práva žalobce na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Povinný subjekt povinnost dle § 12 InfZ splnil, když žalobci v bodech 31 a 32 svého rozhodnutí poskytl doprovodné informace, v nichž stručně popsal, jakými aspekty se Informace zabývají. Rozsah těchto doprovodných informací žalobce nijak nezpochybnil. Soud tedy nepřisvědčil námitce, že žalovaný omezil poskytnutí Informací nad rámec § 11 odst. 1 písm. b) InfZ.

V. Závěr a náklady řízení.

56. Ministerstvo a ministr odpovídajícím způsobem odůvodnili splnění podmínek umožňující jim odmítnout poskytnutí Informací dle § 11 odst. 1 písm. b) InfZ. Dostatečně vylíčili obsah žalobcem požadovaných Informací, označili konkrétní rozhodnutí, ke kterým se požadované Informací váží (investorská smlouva, smlouva o výkupu elektřiny a rozhodnutí o návratné finanční pomoci) a popsali vzájemnou provázanost Informací a budoucích rozhodnutí, tedy určili, že Informace jsou informacemi „novými“ a vznikly právě jako podklad pro konkrétní rozhodnutí. Poté označili legitimní důvod bránící jim v poskytnutí Informací, který spatřují v ochraně vyjednávací pozice státu a ČEZ, a. s., při jednání s dodavateli a bezpečnostních zájmů státu s ohledem na význam zdroje jaderné energetiky pro energetickou bezpečnost státu. Ačkoli správní orgány neprovedly test proporcionality formálně správně, z jejich rozhodnutí je zřejmé, proč legitimní důvody pro dočasné utajení informací převáží nad žalobcovým právem na informace. Tím správní orgány své zákonné povinnost dostály. Konečně pak soud neshledal ani důvody pro poskytnutí alespoň části Informací, proto bylo namíste žalobci poskytnout alespoň doprovodné informace ve smyslu § 12 InfZ, což Ministerstvo ve svém rozhodnutí učinilo. Vzhledem k těmto závěrům soud žalobu zamítl jako nedůvodnou podle § 78 odst. 7 s. ř. s.
57. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení, a žalovanému nevznikly žádné náklady nad rámec jeho obvyklé úřední činnosti, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské

náměstí 6, Brno, a to v tolika vyhotoveních (podává-li se v listinné podobě), aby jedno zůstalo soudu a každý účastník dostal jeden stejnopis. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

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 nejbližze následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

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 13. dubna 2023

JUDr. Ing. Viera Horčicová v. r.
předsedkyně senátu