



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Ondřeje Mrákoty, soudce Zdeňka Kühna a soudkyně Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: **Mgr. M. S.**, zastoupený advokátkou JUDr. Bc. Marcelou Oškrdovou, Národní 416/37, Praha 1, proti žalovanému: **Úřad vlády České republiky**, nábřeží Edvarda Beneše 128/4, Praha 1, proti rozhodnutí náměstkyně žalovaného ze dne 27. 3. 2020, čj. 7081/2020-UVCR-10, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2023, čj. 14 A 56/2020-47,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2023, čj. 14 A 56/2020-47, **se ruší**
a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

1. Vymezení věci

[1] Žalovaný rozhodnutím ze dne 5. 3. 2020 částečně odmítl podle § 7 a § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „informační zákon“), žádost ze dne 21. 2. 2020 o poskytnutí informací, kterou žalobce žádal o pět usnesení vlády z let 2008 a 2009 se všemi připojenými materiály. Žalovaný odmítl žádost v části, která se týkala usnesení vlády ze dne 2. 4. 2008 vydaného pod č. 366/V s připojenými materiály, usnesení 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 čj. D 421/2008. Žalovaný žádost částečně odmítl proto, že daná 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 informačního zákona. 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 informačního zákona, která spočívá v tom, že se jedná o utajované informace, se 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, ze kterého by bylo možné dovodit jejich věcný obsah. Pokud je nějaká informace označena za utajovanou, nelze ji podle informačního zákona poskytnout. Jejeho poskytnutí by bylo možné se domáhat pouze podle zákona o ochraně utajovaných informací.

[3] Proti rozhodnutí náměstkyně žalovaného podal žalobce žalobu k městskému soudu, který rozhodnutí náměstkyně žalovaného rozsudkem ze dne 31. 5. 2021 zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Městský soud dospěl k závěru, že informaci nelze poskytnout pouze na základě toho, že je označena za utajovanou, ale je nutné se zabývat všemi znaky utajované informace ve smyslu § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací“).

[4] Proti rozsudku městského soudu ze dne 31. 5. 2021 podal žalovaný kasační stížnost, o které rozhodl NSS rozsudkem ze dne 12. 1. 2023, čj. 10 As 241/2021-26, tak, že napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. NSS dospěl k závěru, že o tom, zda je určitá informace utajovaná, může rozhodnout pouze původce informace. Ve vztahu k části požadovaných informací bylo původcem informací Ministerstvo vnitra, a nikoli žalovaný.

[5] Městský soud v dalším řízení rozhodl rozsudkem ze dne 12. 4. 2023, který je označen v záhlaví. Městský soud zrušil rozhodnutí náměstkyně a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že správní orgány 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 podle městského soudu nepostačuje. Městský soud dodal, že pokud žalovaný v dalším řízení zjistí, že žalobcem žádaná usnesení, resp. jejich konkrétní část, jsou vskutku utajovanou informací, posoudí, zda lze poskytnout tato usnesení alespoň v takovém rozsahu, aby nehrozilo vyzrazení konkrétních utajovaných informací. Např. poskytne žalobci kopie usnesení vlády, z nichž nebude zřejmý název (obsah) materiálů, které jsou utajovanými informacemi, tedy poskytne informace v anonymizované verzi.

[6] Městský soud žalovanému také vytkl, že správní spis neobsahuje žádaná usnesení a podkladové materiály.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

pokračování

[7] Žalovaný (stěžovatel) napadl rozsudek městského soudu ze dne 12. 4. 2023 kasační stížností. Stěžovatel považuje za nesprávný závěr soudu, že by ve vztahu k daným usnesením vlády měl provést „robustní test *proportionality* ve smyslu nálezu Ústavního soudu ze dne 9. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 1774/14“. Podle stěžovatele je třeba za původce daných usnesení považovat shodný subjekt, který je původcem daných materiálů. Usnesení totiž reflektuje obsah materiálů. Stěžovatel dodal, že v daném případě z povahy požadovaných informací vyplývá, že obsah usnesení vlády je natolik svázán se schvalovanými materiály, že v případě vyloučení částí textu usnesení vlády, z nichž by bylo možno odvodit věcný obsah schvalovaných materiálů, by zůstala k poskytnutí fakticky „prázdná skořápka“.

[8] Stěžovatel nesouhlasí s rozhodnutím o náhradě nákladů řízení. Žalobce neměl ve věci plný úspěch, jak uvedl městský soud. Žalobce sice dosáhl zrušení rozhodnutí, ale část jeho argumentace neobstála.

[9] K výtce městského soudu, že správní spis neobsahuje daná usnesení a podkladové materiály, stěžovatel uvedl, že mu nepřísluší posuzovat, zda tyto dokumenty obsahují utajované informace, a proto je do spisu nezařadil.

[10] Stěžovatel navrhl, aby NSS zrušil rozsudek městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

Vyjádření žalobce

[11] Žalobce uvedl, že původcem usnesení je jak po formální, tak materiální stránce stěžovatel. Daná usnesení jsou výsledkem stěžovatelovy činnosti. Své odpovědnosti se nemůže zbavit pouze na základě toho, z jakých podkladů vycházel. Žalobce dodal, že důvod pro nevyhovění žádosti nemůže být to, že po anonymizaci usnesení by se z nich stala „prázdná skořápka“. Není totiž úkolem stěžovatele, aby posuzoval, zda takto poskytnutá informace je pro žalobce přínosná, nebo ne. To, že městský soud nevyhověl všem bodům žaloby, neznamená, že žalobce nebyl ve věci úspěšný.

3. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[12] V projednávané věci se jedná o opakovanou kasační stížnost, proto se NSS nejprve zabýval její přípustností z hlediska § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle kterého je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno NSS; to neplatí, je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem NSS. Rozšířený senát v usnesení ze dne 22. 3. 2011, čj. 1 As 79/2009-165, č. 2365/2011 Sb. NSS, dovodil, že ze zákazu opakované kasační stížnosti platí výjimky též pro případy, v nichž NSS zrušil rozhodnutí soudu pro procesní pochybení či nedostatečně zjištěný skutkový stav. V posuzované věci NSS dospěl k závěru, že městský soud ve všech důsledcích nedodržel závazný právní názor NSS. Dodržel jej sice v části, která se týkala identifikace původce utajovaných materiálů, ale bez ohledu na argumentaci stěžovatele k obsahu žádaných usnesení a kontextu věci již nepřikročil k další fázi úvah a nehodnotil obsah dotčených usnesení a jejich vztah k utajovaným materiálům (informacím), jejichž původcem nebyl stěžovatel. To ani nemohl, neboť rozhodoval na základě neúplného správního spisu, aniž by v tomto směru stěžovatele řádně poučil a vyzval

k předložení chybějících podkladů (úplného správního spisu). V důsledku těchto pochybení pak městský soud dospěl k formalistickému a mylnému závěru o nepřezkoumatelnosti úvah náměstkyně o znacích utajované informace ve vztahu k daným usnesením.

[13] NSS nejprve konstatuje, že pro možnost označení informace za utajovanou je třeba naplnit formální i materiální stránku utajované informace. Musí se jednat o informaci, jejíž vyjádření či zneužití by mohlo způsobit zájmu ČR újmu či by bylo pro zájem ČR nevýhodné a současně musí být informace zaznamenána na jakémkoli nosiči, označena za utajovanou v souladu se zákonem o utajovaných informacích a uvedena v seznamu utajovaných informací v nařízení vlády [srov. § 2 písm. a) zákona o utajovaných informacích, či rozsudky NSS ze dne 31. 7. 2006, čj. A 2/2003-73, č. 1469/2008 Sb. NSS, ze dne 24. 3. 2010, čj. 1 As 8/2010-65, či ze dne 29. 6. 2021, čj. 2 As 126/2020-53].

[14] Městský soud dospěl k závěru, že žádaná usnesení naplňují formální znaky utajované informace. Konkrétně městský soud uvedl, že z interního sdělení stěžovatele, které je založeno ve správním spise, plyne, že i tato usnesení byla označena za utajovaná (bod 17 a 18 napadeného rozsudku). Proto je splněn podle městského soudu formální znak utajované informace ve smyslu § 7 informačního zákona ve spojení s § 2 písm. a) zákona o utajovaných informacích.

[15] Městský soud dále dovodil, že napadená rozhodnutí neobsahují přezkoumatelnou úvahu o tom, že usnesení je možné z materiálního hlediska považovat za utajovanou informaci. Podle městského soudu správní orgány „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“. Městský soud označil závěr náměstkyně, že z názvů podkladových materiálů, které jsou uvedeny v žádaných usneseních, by bylo možné odvodit jejich věcný obsah, za ledabylý a nedostatečný (viz bod 20 napadeného rozsudku). Pokud stěžovatel v dalším řízení dospěje k závěru, že daná usnesení naplňují i materiální znak utajované informace, zavázal ho městský soud k tomu, aby posoudil, zda lze poskytnout tato usnesení alespoň v takovém rozsahu, aby nehrozilo vyjádření konkrétních utajovaných informací, např. poskytnout kopie usnesení vlády v anonymizované formě, z níž nebude zřejmý název (obsah) materiálů, které jsou utajovanými informacemi (bod 21 napadeného rozsudku).

[16] NSS ovšem na rozdíl od městského soudu dospěl k závěru, že napadené rozhodnutí náměstkyně obsahuje přezkoumatelnou úvahu o tom, proč i z materiálního hlediska je nutné považovat usnesení za utajované informace, které nelze poskytnout, neboť jejich původcem je jiný subjekt než stěžovatel.

[17] Náměstkyně konkrétně uvedla:

„V daném případě žadatelem požadované informace spočívající v předmětných materiálech předložených vládě k projednání Ministerstvem vnitra zcela nepochybně jako utajené v souladu se zákonem č. 412/2005 Sb. označeny byly, a tudíž byly naplněny i podmínky, za nichž podle § 7 zákona č. 106/1999 Sb. požadovanou informaci nelze poskytnout.

[...]

pokračování

[...] bylo nutno zabývat se při přezkoumání napadeného rozhodnutí otázkou, zda také ve vztahu k samostatným usnesením vlády je dána překážka jejich poskytnutí, ať už by šlo o překážku podle § 7 zákona č. 109/1999 Sb. spočívající v tom, že jde o utajované informace ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., nebo o jiný důvod odmítnutí podle zákona č. 106/1999 Sb. Při posouzení věci v uvedeném smyslu bylo shledáno, že v daném případě se překážka poskytnutí informací podle § 7 zákona č. 106/1999 Sb. spočívající v tom, že jde o utajené informace, zcela nepochybně vztahuje nejen k materiálům, na jejichž základě byla předmětná usnesení vlády vydána, ale na základě rozhodnutí vlády také k předmětným usnesením vlády, a to s ohledem na to, aby nebyl zveřejněn název materiálů, ze kterého by bylo možno odvodit jeho věcný obsah.“

[18] Citované odůvodnění možná není úplně dokonalé, ale rozhodně o něm nelze tvrdit, že by bylo ledabylé a nepřezkoumatelné. Jednoznačně z něj plyne úvaha stěžovatele, že daná (z rozhodnutí vlády utajovaná) usnesení nelze poskytnout v případě, pokud by v důsledku jejich poskytnutí bylo možné dovodit obsah materiálů, které jsou utajovanými informacemi, jejichž původcem je jiný subjekt. Úlohou městského soudu pak bylo přezkoumat správnost těchto závěrů. To ovšem nelze jinak než srovnáním textu (obsahu) žádaných usnesení a dokumentů, které byly jejich podkladem a jejichž původcem bylo Ministerstvo vnitra.

[19] To ovšem městský soud ani učinit nemohl, protože žádaná usnesení a podkladové materiály neměl k dispozici. V tomto směru jen v závěru svého rozsudku v bodu [31] stěžovatele upozornil, že „*sporná usnesení včetně jejich podkladových materiálů nejsou součástí správního spisu, jakkoli v něm měly být obsaženy, resp. žalovaný je měl alespoň předložit soudu*“. Soud si však za účelem učinění závěru o tom, že napadené rozhodnutí náměstkyně je nepřezkoumatelné, měl minimálně vyžádat daná usnesení a podkladovou dokumentaci. Městský soud si v dalším řízení proto vyžádá tato usnesení i z podkladovou dokumentaci – utajovanými materiály Ministerstva vnitra. Teprve poté městský soud posoudí shora nastíněným způsobem [tj. zejména srovnáním textu (obsahu) žádaných usnesení a dokumentů, které byly jejich podkladem a jejichž původcem bylo Ministerstvo vnitra], zda jsou daná usnesení i z materiálního hlediska utajovanými informacemi. NSS ovšem zdůrazňuje, že tím nemusí být okruh úvah při hodnocení věci ohraničen. Podstatný je skutečný obsah jednotlivých listin, posouzení jejich povahy (utajení) atd. To je však v této fázi řízení stále primární záležitostí městského soudu. NSS momentálně nemůže provést bližší posouzení a přednést jakékoli (závazné) závěry.

[20] V této souvislosti NSS opětovně zdůrazňuje, že ve věci se jedná o dva okruhy utajovaných informací (dva původce), a to 1) informace, jejichž původcem je Ministerstvo vnitra, a 2) informace, o jejichž utajení rozhodla vláda ČR – žádaná usnesení. Na to je nezbytné při dalším hodnocení také brát zřetel (odlišovat mezi těmito dokumenty a hodnotit je jednotlivě i ve vzájemné souvislosti). NSS přitom již v rozsudku čj. 10 As 241/2021-26 vyslovil závazný právní názor, že o tom, zda je určitá informace utajovaná, může rozhodnout pouze původce informace. Do jaké míry lze poskytnout informace vyplývající z daných usnesení a zda v tomto směru žalobou napadené rozhodnutí ob stojí, musí městský soud teprve (opakovaně) posoudit.

[21] NSS si je samozřejmě vědom toho, že obsahem chybějících listin jsou informace, které jsou označeny za utajované. Je ovšem také třeba připomenout, že podle § 58 odst. 1 písm. e) zákona č. 412/2005 Sb. jsou soudci osobami, které mají přístup k utajované informaci všech stupňů utajení bez platného osvědčení fyzické osoby a poučení (srov. též usnesení rozšířeného senátu ze dne 1. 3. 2016, čj. 4 As 1/2015-40, č. 3667/2018 Sb. NSS, či rozsudek NSS ze dne 12. 3. 2020, čj. 2 Azs 259/2019-28, č. 4031/2020 Sb. NSS).

[22] Další námitka stěžovatele směřovala proti výroku o nákladech řízení. NSS k tomu jen stručně uvádí, že procesní úspěch ve věci se posuzuje bez ohledu na to, kolik žalobních námitek bylo důvodných (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

4. Závěr a náklady řízení

[23] Z uvedených důvodů dospěl NSS k závěru, že kasační stížnost je důvodná, a proto rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 věta první s. ř. s.). V něm je městský soud vázán právním názorem vysloveným NSS v rušícím rozhodnutí (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[24] V novém rozhodnutí rozhodne městský soud rovněž o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 13. listopadu 2023

Ondřej Mrákota
předseda senátu