



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Faisala Husseiného a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně: **I. J.**, proti žalovanému: **Ministerstvo financí**, se sídlem Letenská 525/15, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 9. 11. 2022, č. j. MF-29763/2019/48-63, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2025, č. j. 10 A 1/2023 - 49,

t a k t o :

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2025, č. j. 10 A 1/2023-49, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Žalobkyně dne 13. 11. 2019 požádala žalovaného, aby jí na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „*zákon o svobodném přístupu k informacím*“), byl poskytnut Dodatek č. 2 k Dohodě ze 17. 6. 1994 mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice (dále „*Dohoda o vypořádání zadluženosti*“). Žalovaný rozhodnutím ze dne 28. 11. 2019, č. j. MF-29763/2019/48-7 (dále „*první rozhodnutí žalovaného*“), tuto žádost o poskytnutí informací v celém rozsahu odmítl, a to s ohledem na § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, dle kterého povinný subjekt informaci neposkytne, je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup. Dle odůvodnění rozhodnutí je Dodatek č. 2 právě takovou utajovanou informací dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „*zákon o ochraně utajovaných informací*“), která ze své podstaty nebyla a nadále není určena ke zveřejnění a žalobkyně

k informaci nemá oprávněný přístup. Žalobkyně podala proti danému rozhodnutí o odmítnutí žádosti rozklad, kterým rozhodnutí napadla v celém jeho rozsahu. Ministryně financí poté rozhodnutím ze dne 7. 1. 2020, č. j. MF-29763/2019/48-17 (dále „*rozhodnutí ministryně financí*“), rozklad zamítla a výše uvedené rozhodnutí žalovaného potvrdila (dále jen „*první rozhodnutí žalovaného*“).

[2] Žalobkyně proti rozhodnutí ministryně financí podala žalobu k Městskému soudu v Praze (dále jen „*městský soud*“). Městský soud o ní rozhodl rozsudkem ze dne 27. 7. 2022, č. j. 17 A 30/2020-67 (dále „*první rozsudek městského soudu*“), jímž rozhodnutí ministryně financí zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti, neboť v tomto rozhodnutí nebyl posouzen materiální znak Dodatku č. 2 jako utajované informace, a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Proti tomuto rozsudku nebyla podána kasační stížnost.

[3] V návaznosti na první rozsudek městského soudu ministr financí rozhodnutím ze dne 6. 9. 2022, č. j. MF-29763/2019/48-45, zrušil první rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k novému projednání. Žalovaný následně vydal dne 3. 10. 2022 rozhodnutí č. j. MF-29763/2019/48-53 (dále „*druhé rozhodnutí žalovaného*“), kterým opět odmítl žalobkyni Dodatek č. 2 poskytnout, a to z důvodu, že je utajovanou informací dle zákona o ochraně utajovaných informací. Žalobkyně podala proti druhému rozhodnutí žalovaného dne 18. 10. 2022 rozklad, který ministr financí rozhodnutím ze 9. 11. 2022, č. j. MF-29763/2019/48-63 (dále jen „*rozhodnutí ministra financí*“), podle § 16 odst. 3 a § 20 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím ve spojení § 152 odst. 2, 5 a 6 písm. b) a § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a druhé rozhodnutí žalovaného potvrdil.

[4] Proti rozhodnutí ministra financí podala žalobkyně žalobu k městskému soudu. Také této žalobě městský soud vyhověl a rozhodnutí ministra financí zrušil nyní posuzovaným rozsudkem ze dne 30. 1. 2025, č. j. 10 A 1/2023-49.

[5] Městský soud ověřil, že Dodatek č. 2 je skutečně utajovanou informací ve stupni „*V - vyhrazené*“, přičemž je utajen od doby jeho uzavření. Jsou na něm vyznačeny všechny příslušné náležitosti dle zákona o ochraně utajovaných informací a není zřejmé, že by docházelo k manipulaci s datací dané informace. Dodatek č. 2 je také utajovanou informací ve smyslu vyhlášky č. 529/2005 Sb., o administrativní bezpečnosti a o registrech utajovaných informací (dále jen „*vyhláška o administrativní bezpečnosti*“). Městský soud uvedl, že vzal v potaz stanovisko Národního bezpečnostního úřadu k odtajnění Dodatku č. 2, přičemž dle tohoto stanoviska lze daný dodatek odtajnit pouze po souhlasu obou smluvních stran s tím, že tento souhlas jsou oprávněny učinit zplnomocněné subjekty; přitom dle téhož sdělení se při zvážení aktuálních česko – ruských vztahů se zahájení jednání s ruskou stranou v současné době nepředpokládá. Městský soud zohlednil také Dohodu mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vzájemné ochraně utajovaných skutečností ze dne 25. 9. 2003, publikované pod č. 118/2003 Sb. m. s. (dále jen „*Dohoda o vzájemné ochraně utajovaných skutečností*“), z níž lze dovodit trvalý status utajení Dodatku č. 2, jakož i mechanismus změny či zrušení stupně utajovaných skutečností. Z Dodatku č. 2 městský soud zjistil, že mezinárodní závazek jej utajovat je obsažen přímo v něm a ke změně tohoto stavu nedošlo.

[6] Městský soud při posouzení věci vycházel z § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, který se zabývá (ne)poskytováním utajovaných informací, a také

pokračování

z příslušných ustanovení zákona o ochraně utajovaných informací, jakož i z nařízení č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací (dále „*nařízení o seznamu utajovaných informací*“). Soud konstatoval, že vyšel z judikatury Nejvyššího správního soudu týkající se hodnocení utajovaných informací a dále z judikatury, která se zabývá nikoli poskytnutím utajované informace, ale situacemi, kdy je tato informace podkladem správního rozhodnutí. Městský soud na základě toho uvedl, že účastník řízení má právo na to, aby mu správní orgán alespoň v obecné rovině sdělil, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají, a že z odůvodnění příslušného rozhodnutí musí vyplývat, že informace je utajena v souladu se zákonem; přitom soud ve vztahu k obsahu těchto informací „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumává relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými.

[7] Na tomto půdorysu se městský soud zabýval tím, zda je rozhodnutí ministra financí v souladu se závazným právním názorem vyjádřeným v prvním rozsudku městského soudu, tedy zda je dostatečně odůvodněn materiální znak Dodatku č. 2 jako utajované informace. Dospěl k závěru, že tomu tak není. Přestože městský soud ve svém prvním zrušujícím rozsudku požadoval, aby žalovaný zdůvodnil, jak by zveřejnění dané informace mohlo ovlivnit zájmy České republiky při dalším jednání s Ruskou federací, zůstalo rozhodnutí ministra financí v obecné rovině v tom smyslu, že toliko odkázalo na mezinárodní závazky České republiky, přičemž by jejich porušení (tedy zveřejnění informace, na jejímž utajení se dohodla s protistranou), bylo samo o sobě nežádoucí a mohlo potenciálně ohrozit a poškodit zájmy České republiky v mezinárodním kontextu. Městský soud ve svém prvním rozsudku uvedl, že první rozhodnutí žalovaného, resp. rozhodnutí ministryně financí, nebylo odůvodněno v požadované kvalitě ani „v obecné rovině“ a naznačil, že by žalovaný mohl v dalším řízení uvést alespoň to, že probíhá nebo bude probíhat určité jednání s Ruskou federací, a že vyzrazení informace má potenciál toto jednání narušit (a proč tomu tak je). Ani druhé rozhodnutí žalovaného, potažmo rozhodnutí ministra financí, však odůvodnění takové kvality neobsahuje.

[8] Městský soud konstatoval, že žalovaný a ministr financí spatřovali materiální stránku utajované informace v tom, že poskytnutí utajované informace by mohlo mít za následek narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s Ruskou federací či ovlivnit zájmy České republiky při dalším negociačním jednání. Současně by to také znamenalo porušení platného mezinárodněprávního závazku České republiky, konkrétně dohody o utajování tohoto dokumentu, a tím bylo způsobilé ohrozit a poškodit zájmy České republiky v mezinárodním kontextu, neboť takový krok by snížil důvěryhodnost České republiky jako smluvního partnera v rámci mezinárodních vztahů. Městský soud byl však toho názoru, že mezinárodní závazek utajovat daný dokument nemůže sám o sobě být důvodem neposkytnutí požadované informace, neboť nejde o mezinárodní smlouvu mající přednost před zákonem. Musel by tu být další důvod (materiální znak), a to takový, že by vyzrazení informací obsažených v požadovaném dokumentu bylo způsobilé ohrozit zájmy České republiky. Podle městského soudu takový důvod napadené rozhodnutí neobsahuje, ač takovou povinnost městský soud v první zrušujícím rozsudku žalovanému uložil. Pouhý odkaz na mezinárodní závazek a možné snížení důvěryhodnosti České republiky jako smluvního partnera nejen v rámci bilaterálních vztahů s Ruskou federací, ale i v rámci mezinárodních vztahů, neobstojí. V tomto kontextu městský soud odkázal na závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu

ze dne 31. 7. 2006, č. j. A 2/2003 - 73, č. 1469/2008 Sb. NSS, který se problematikou zpřístupnění obsahu Dodatku č. 2 již také zabýval.

[9] Závěrem se městský soud odmítl jako nadbytečnou otázkou zabývat poměřováním, zda měl mít přednost zájem na přístupu veřejnosti k informacím, nebo veřejný zájem na utajení. Takový test by přicházel v úvahu teprve tehdy, kdy by byl naplněn (odůvodněn) materiální znak utajované informace. Tak tomu však v dané věci nebylo.

II. Shrnutí argumentů kasační stížnosti

[10] Proti rozsudku městského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost, kterou opírá o důvody dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“). Stěžovatel se především domnívá, že městský soud nesprávně právně posoudil právní otázku, neboť ze zjištěného skutkového stavu vyvodil nesprávný právní závěr o tom, že byl nedostatečně posouzen materiální znak utajované informace.

[11] Stěžovatel je přesvědčen, že rozhodnutí ministra financí bylo dostatečně odůvodněno, neboť minimálně v hrubých rysech uvádí, jaké skutečnosti vedou k závěru, že žalobkyní požadovaná informace naplňuje materiální znak definice utajované informace. Z podstaty věci přitom nelze uvádět podrobné odůvodnění, protože by to vedlo k vyzrazení obsahu utajované informace.

[12] Zájmy státu vyplývají ze zákona o ochraně utajovaných informací. Nelze je však chápat izolovaně jen jako zájmy samotného státu, neboť dané zájmy jsou vedeny snahou o zachování samotné existence státu; ta je pak v konečném důsledku i zájmem jednotlivce, jelikož je to právě stát, kdo chrání postavení jednotlivce. Pokud v této souvislosti městský soud žalovanému vytýká, že napadené rozhodnutí neobsahuje konkretizaci určitého zájmu, jde o požadavek, který nelze bezezbytku splnit. Navíc je výhradně na původci dotčené informace, aby stupeň utajení změnil či zrušil. Žalovanému jako povinnému subjektu ani soudu nepřísluší hodnotit relevantnost utajení informací, tedy řešit otázku, zda byl dán důvod pro utajení konkrétních informací, a zda tento důvod nadále trvá. Samotné utajení informace je objektivní vlastností určité informace, o níž rozhoduje výhradně její původce. Poskytnutí informací požadovaných žalobkyní by bylo nevýhodné pro zájmy České republiky, neboť by mohlo mít následky uvedené v § 3 odst. 5 písm. d) a § 4 odst. 1 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací.

[13] Ministr financí ve svém rozhodnutí řádně uvedl, v čem by bylo poskytnutí požadované informace pro Českou republiku nevýhodné. Stěžovatel tu tak opět zdůrazňuje závazky vyplývající z mezinárodního práva, kdy nejen dodržování mezinárodních závazků představuje důležitý zájem, ale také utajení informace je potenciálně vhodným nástrojem pro naplnění mezinárodního závazku k utajení předmětného právního jednání v případě, kdy tento závazek nemá sám o sobě přednost před zákonem. V daném případě je zřejmé, že závazek utajovat Dodatek č. 2 (jeho obsah) stále trvá. Bez ohledu na stávající mezinárodně politickou situaci a narušené vztahy s Ruskou federací musí být postoj České republiky k smluvním závazkům v oblasti mezinárodního práva jednotný vůči všem subjektům. V opačném případě by Česká republika dávala najevo, že od ní nelze očekávat, že bude respektovat vzájemná smluvní ujednání o utajení určité informace, přestože se k tomu zavázala. Takový přístup k mezinárodněprávním závazkům by měl na Českou republiku

pokračování

a její postavení na mezinárodní scéně velmi negativní vliv. Prolomení režimu utajované informace, k němuž směřuje napadený rozsudek městského soudu, by mohlo mít za následek snahu o podávání žádostí o poskytnutí informací o smluvních ujednáních s jakýmkoliv subjektem mezinárodního práva, bez ohledu na skutečnost, zda s tímto subjektem Česká republika má nebo nemá standardní vztahy. To by v konečném důsledku mohlo způsobit popření samotného smyslu a účelu ochrany utajovaných informací.

[14] Žalobkyně se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[15] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek městského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4 věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[16] Kasační stížnost je důvodná.

[17] V nynějším řízení před Nejvyšší správní soudem jde o posouzení toho, zda městský soud správně vyhodnotil (ne)přezkoumatelnost rozhodnutí ministra financí, resp. zda je správný závěr městského soudu, že rozhodnutí ministra financí neobsahuje relevantní důvody pro neposkytnutí Dodatku č. 2 žalobkyni na základě její žádosti podané dle zákona o svobodném přístupu k informacím. V tomto směru byl městský soud toho názoru, že napadené rozhodnutí neobsahuje specifikaci „materiálního znaku utajované informace“. Městský soud se rovněž domníval, že tento nedostatek rozhodnutí ministra financí znamená popření závazného právního názoru vysloveného v prvním rozsudku městského soudu.

[18] Nejvyšší správní soud k tomu nejprve uvádí, že není sporu o následujících skutečnostech:

[19] Žalobkyně požádala dne 13. 11. 2019 žalovaného, aby jí na základě zákona o svobodném přístupu k informacím byl poskytnut Dodatek č. 2 k Dohodě o vypořádání zadluženosti. Svým prvním i druhým rozhodnutím žalovaný odmítl poskytnutí uvedeného dodatku, a to s odkazem na § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím (Dodatek č. 2 měl být utajovanou informací, která se dle zákona o svobodném přístupu neposkytuje). Obě tato rozhodnutí byla po rozkladu žalobkyně potvrzena – nejdříve rozhodnutím ministryně financí (posléze zrušeným prvním rozsudkem městského soudu) a poté rozhodnutím ministra financí.

[20] Podobně jako městský soud i Nejvyšší správní soud (resp. všichni členové nyní rozhodujícího senátu, kteří se seznámili s příslušnou utajovanou informací) ověřil, že Dodatek č. 2 je ve stupni „V – vyhrazené“ utajen od doby jeho uzavření, že jsou na něm vyznačeny veškeré náležitosti dle § 21 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací. Nelze také dovodit, že by docházelo k manipulaci s datací dané informace (s datem vyznačení stupně utajení, ani že by toto datum neodpovídalo vzniku utajované informace, jak požaduje § 22 odst. 1 zákona o ochraně utajovaných informací). Fakt, že Dodatek č. 2 je utajovanou informací, vyplývá z údajů na něm uvedených v souladu s vyhláškou o administrativní bezpečnosti, a to zejména uvedením čísla jednacího utajovaného

dokumentu (§ 4 dané vyhlášky) a vyznačením stupně utajení na dokumentu (§ 5 dané vyhlášky).

[21] Ochrana utajovaných informací mezi Českou republikou a Ruskou federací je v současné době upravena Dohodou o vzájemné ochraně utajovaných skutečností. Ta sice v době uzavření Dodatku č. 2 neexistovala, avšak podle čl. 13 Dohody o vzájemné ochraně utajovaných informací platí, že *stávající smlouvy uzavřené mezi smluvními stranami, které upravují režim zajištění ochrany utajovaných skutečností, zůstávají v platnosti, pokud jejich ustanovení neodporují této Dohodě*. Zároveň čl. 7 odst. 3 Dohody o vzájemné ochraně utajovaných informací stanoví, že *změna nebo zrušení stupně utajení utajovaných skutečností může být provedena zplnomocněným subjektem pouze na základě písemného souhlasu kompetentního úřadu státu předávající smluvní strany*. O změně nebo zrušení stupně utajení utajovaných skutečností informuje kompetentní úřad státu jedné smluvní strany kompetentní úřad státu druhé smluvní strany. *Stupeň utajení utajovaných skutečností vzniklých v rámci spolupráce smluvních stran se vyznačí, změni nebo zruší po vzájemném souhlasu příslušných zplnomocněných subjektů*.

[22] Nejvyšší správní soud, stejně jako městský soud, z Dodatku č. 2 ověřil, že mezinárodněprávní závazek utajovat tento dodatek je rovněž obsažen přímo v jeho textu. Od doby uzavření Dodatku č. 2 nedošlo k uzavření jiné mezinárodní smlouvy, která by tento mezinárodněprávní závazek změnila či zrušila. Ani další dodatky k Dohodě o vypořádání zadluženosti nemodifikují závazek utajovat Dodatek č. 2.

[23] Pokud jde o vnitrostátní právní úpravu, podle § 7 věty první zákona o svobodném přístupu k informacím 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*.

[24] Podle § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací *pro účely tohoto zákona se rozumí utajovanou informací informace v jakékoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyobrazení nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139)*.

[25] Podle § 4 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací *utajovaná informace se klasifikuje stupněm utajení vyhrazené, jestliže její vyobrazení neoprávněné osobě nebo zneužití může být nevýhodné pro zájmy České republiky*.

[26] Podle § 3 odst. 5 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací *nevýhodné pro zájmy České republiky je vyobrazení utajované informace neoprávněné osobě nebo zneužití utajované informace, které může mít za následek narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí*.

[27] Bod 4 přílohy č. 1 nařízení o seznamu utajovaných mezi utajované informace zařazuje *mezinárodní jednání, smlouvy a další dohody uzavřené na jejich základě, protokoly, zápisy a jiné informace v oblasti mezinárodní spolupráce, pokud se tak smluvní strany dohodnou*.

[28] Aby tedy mohlo dojít k neposkytnutí požadované informace ve smyslu § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, je třeba, aby v prvé řadě byla naplněna formální

pokračování

stránka utajované informace, jak plyne z § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací. Jde o: 1) zaznamenání informace na jakémkoli nosiči, 2) její označení (za utajovanou informaci) tímto zákonem a 3) její uvedení v seznamu utajovaných informací (zde obsaženém v nařízení o seznamu utajovaných informací) – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016 - 45. Tyto podmínky byly v posuzované věci splněny.

[29] Zákon o ochraně utajovaných informací však vedle formální stránky utajovaných informací vyžaduje nezbytný materiální korektiv; materiální stránka utajované informace spočívá „*v i jen potenciálním riziku, že by její vyzrazení či zneužití mohlo způsobit zájmu České republiky [§ 2 písm. b) zákona o ochraně utajovaných informací] újmu, či bylo-li by to pro zájem České republiky nevýhodné*“ (viz opět rozsudek č. j. 3 As 58/2016-45, popř. Rothanzl, L. § 7 [Ochrana utajovaných informací]. In: Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 381.).

[30] Nejvyšší správní soud souhlasí s městským soudem v tom, že při zvažování dané problematiky je třeba přiměřeně vycházet z judikatury týkající se přístupu účastníka řízení k utajovaným informacím. Lze odkázat např. na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2011, č. j. 7 As 31/2011 - 101, č. 2602/2012 Sb. NSS, který se zabýval bezpečnostním řízením. Nejvyšší správní soud zde dospěl k závěru, že v takovém řízení je nutné najít rovnováhu mezi dvěma legitimními, avšak navzájem protichůdnými zájmy – zájmem na zajištění spravedlivého procesu pro toho, jehož bezpečnostní způsobilost je zkoumána, a zájmem na utajení informací potřebných k ochraně veřejného zájmu. Této rovnováhy nelze dosáhnout bez účinné soudní kontroly. Proto musí mít soud v rámci soudního přezkumu přístup ke všem informacím, na základě nichž bylo rozhodnuto v bezpečnostním řízení. Nejvyšší správní soud zde byl taktéž toho názoru, že účastník řízení nemůže efektivně namítat nezákonnost určitých zjištění, neví-li ani, co je jejich obsahem. V této specifické situaci to naopak musí být soud, který „supluje“ aktivitu účastníka řízení a přezkoumá relevanci utajovaných informací ze všech hledisek, která se vzhledem k povaze věci jeví být důležitými.

[31] K tomu v nynější věci Nejvyšší správní soud konstatuje, že dané požadavky byly naplněny, neboť soudy měly přístup k dané utajované informaci, mohly se s ní seznámit a vyhodnotit naplnění formální stránky pro utajení. V této souvislosti pak měly příležitost se zabývat i materiálními důvody pro utajení, a to prostřednictvím důvodů uváděných minimálně v druhém rozhodnutí žalovaného a rozhodnutí ministra financí.

[32] Podobně jako městský soud i Nejvyšší správní soud *přiměřeně* odkazuje na judikaturu týkající se rozhodování správních orgánů, v níž sice nejde o poskytnutí utajované informace, ale kdy je utajovaná informace podkladem správního rozhodnutí. Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 11. 2021, č. j. 10 Azs 270/2021 - 54, č. 4279/2022 Sb. NSS, platí, že rozhoduje-li správní orgán v pobytových věcech cizince pobývajícího na území České republiky na základě obsahu utajované informace, má v každém případě povinnost seznámit cizince alespoň s podstatou důvodů, které z utajované informace plynou, resp. „*na jejichž základě stát vůči cizinci provedl nějaké opatření*“ (viz bod 17 citovaného rozsudku a tam uváděný odkaz na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva). Rovněž v rozsudku ze dne 7. 2. 2022, č. j. 10 Azs 438/2021 - 47, č. 4328/2022 Sb. NSS, který se týkal řízení o žádosti o vydání zaměstnanecké karty, Nejvyšší správní soud

konstatoval, že účastník řízení má právo na to, aby mu správní orgán ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu sdělil alespoň v obecné rovině, jaké skutečnosti z utajovaných podkladů vyplývají, byť se jednalo o řízení, v němž správní orgán ani nerozhodoval o právním nároku.

[33] Judikatura zmiňovaná v předchozím bodě souvisí s nyní posuzovanou věcí spíše volně; souvislost je dána zejména tím, že se týká problematiky utajovaných informací (jako v nynějším případě), byť šlo o jinou procesní situaci (posouzení práv účastníka řízení, a to zvláště v souvislosti s požadavky § 36 odst. 3 správního řádu, zatímco ve stávajícím případě jde přímo o poskytnutí utajované informace). Zatímco v případě judikatury zmíněné v bodě [32] jde o zejména o otázky účinné právní ochrany a spravedlivého procesu, v případě, který je posuzován nyní, jde o problematiku práva na poskytování informací. Přesto je třeba ji vzít přiměřeným způsobem v potaz z hlediska kvality odůvodnění rozhodnutí, jímž není žadateli dle zákona o svobodném přístupu k informacím utajovaná informace poskytnuta.

[34] Ustanovení § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím totiž obsahuje omezení jinak ústavně zaručeného práva na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod (*Listina*). Prostřednictvím odůvodnění příslušného správního rozhodnutí tak lze přezkoumat, zda v konkrétním případě omezení práva na vyhledávání informací je v souladu s podmínkami pro takové opatření, jak vyplývají z čl. 17 odst. 4 Listiny (*Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*), a zda není projevem libovůle či svévole. Ostatně požadavky na kvalitu takového rozhodnutí lze vyvozovat minimálně z principů vyjádřených v § 68 odst. 3 správního řádu, dle něhož *v odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí. V případě, že podkladem rozhodnutí jsou písemnosti a záznamy, které jsou za podmínek v § 17 odst. 3 uchovávány odděleně mimo spis, v odůvodnění rozhodnutí se na tyto podklady odkáže takovým způsobem, aby nebyl zmařen účel jejich utajení; není-li to možné, uvedou se v odůvodnění rozhodnutí pouze v obecné rovině skutečnosti, které z těchto podkladů vyplývají.*

[35] Nejvyšší správní soud tak obecně souhlasí s městským soudem, že je zřejmé, že se správní orgány v řízeních, v nichž figurují utajované informace, nemohou zprostit povinnosti řádně odůvodnit svá rozhodnutí pouhým odkazem na to, že informace je utajovaná.

[36] Nejvyšší správní soud se však s městským soudem rozchází v hodnocení toho, zda a v jaké kvalitě druhé rozhodnutí žalovaného, resp. rozhodnutí ministra financí, obsahuje odůvodnění týkající se existence materiální stránky utajované informace. Dle Nejvyššího správního soudu totiž daná rozhodnutí takové odůvodnění obsahují a uvádějí, proč je třeba Dodatek č. 2 považovat i z materiálního hlediska za utajovanou informaci.

[37] Jak totiž plyne z výše uvedeného, Dodatek č. 2 je třeba považovat již z formálního hlediska za utajovanou informaci. Dodatek č. 2 přitom obsahuje mezinárodněprávní závazek utajovat jej. Podle čl. 1 odst. 2 Ústavy *Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva*. K závazku utajovat Dodatek č. 2 přistupuje, že dle čl. 7 odst. 3 Dohody o vzájemné ochraně utajovaných skutečností je možné zrušení stupně utajení

pokračování

Dodatku č. 2 pouze po vzájemném souhlasu obou smluvních stran. Poskytnutí Dodatku č. 2 by tak – bez dalšího – jednoznačně představovalo porušení závazku plynoucího z mezinárodního práva. V tomto spojení pak, slovy § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací, „vyzrazení“ Dodatku č. 2 „*může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné*“. V tom právě spočívá materiální stránka utajované informace, k níž se Nejvyšší správní soud vyjádří i níže [zde Nejvyšší správní soud poznamenává, že si je vědom znění § 3 odst. 5 písm. d) zákona o ochraně utajovaných informací a této otázky se věnuje dále v tomto rozsudku].

[38] Zde Nejvyšší správní soud souhlasí se žalovaným (či ministrem financí), že samo nedodržení závazku plynoucího z mezinárodního práva ze strany České republiky je způsobilé ohrozit a poškodit její zájmy v mezinárodním kontextu. Bez ohledu na aktuální vztahy s Ruskou federací jde totiž o obecný princip: Nedodržení mezinárodního závazku je způsobilé snížit důvěryhodnost České republiky jako smluvního partnera v mezinárodních vztazích. Nejvyšší správní soud si je plně vědom stávajících narušených vzájemných vztahů mezi Českou republikou a Ruskou federací, obecně ale nelze vyloučit jejich nápravu a v této souvislosti by zájmům České republiky neprospělo, pokud by jako smluvní partner působila nedůvěryhodně. Jedná se o obdobnou situaci, jako když soukromá osoba pozbude v rámci nejrůznějších smluvních vztahů důvěry obchodních partnerů, pokud je o ní známo, že své závazky porušuje. Požadavek na uvedení více či méně konkrétních jednání, která by mohla být narušena zpřístupněním utajované informace, jak jej formuloval městský soud, nepovažuje Nejvyšší správní soud za zákonný a nakonec ani z hlediska mezinárodních vztahů za realistický.

[39] Kasační soud tak souhlasí s odůvodněním napadeného rozhodnutí, z něhož vyplývá, že dodržování mezinárodních závazků a z toho plynoucí důsledky jsou významným zájmem České republiky, který se opírá o ústavněprávní úroveň regulace. Zveřejnění utajovaných informací - kdy toto utajení vychází z mezinárodní dohody - může ovlivnit podobu a obsah mezinárodních vztahů České republiky v budoucnu, a to nejen mezi stranami dané dohody, ale i ve vztahu k jiným potenciálním partnerům. Jednání České republiky v mezinárodních vztazích, a to i v otázce dodržování příslušných závazků, by mělo být založeno na uplatňování obecných principů.

[40] Rozhodnutí ministra financí tedy obsahuje přezkoumatelné odůvodnění, proč nelze požadovanou informaci poskytnout z toho hlediska, že se jedná o utajovanou informaci z formálního i materiálního pohledu. Jde o odůvodnění v přijatelné míře obecnosti. Nejvyšší správní soud si je vědom toho, že předložené zdůvodnění toho, že v daném případě jde o utajovanou informaci, může působit poněkud paušálně. Vskutku „hrozí“, že takové odůvodnění lze generálně uvádět u všech podobných dokumentů, tedy dohod a skutečností, k jejichž utajování se Česká republika zavázala (z pohledu § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím samozřejmě za předpokladu, že jsou naplněny i formální znaky utajované informace). To ale plyne z povahy daných informací a reality mezinárodních závazků a vztahů. Tím se tato otázka odlišuje od jiných případů „obligatorního“ neposkytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, u nichž mohou být požadavky na podobu odůvodnění odlišné a případně konkrétnější (např. otázky ochrany obchodního tajemství dle § 9 zákona, ochrany důvěrnosti majetkových poměrů podle § 10 zákona či případů upravených v § 11 odst. 2 až 6 zákona o svobodném přístupu k informacím; např. k požadavkům na odůvodnění neposkytnutí informace z důvodu existence obchodního

tajemství viz mj. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 10. 2007, č. j. 2 As 27/2007-87, ze dne 22. 3. 2016, č. j. 9 As 155/2015-195, body 25 až 27, či také Rothanzl, L. § 9 [Ochrana obchodního tajemství]. In: Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T. *Zákon o svobodném přístupu k informacím*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 466, bod 8).

[41] I přes výše uvedené však nemůže Nejvyšší správní soud v tuto chvíli autoritativně konstatovat, že požadovaná informace neměla být poskytnuta. Zdejší soud je totiž vázán důvody kasační stížnosti a zároveň může při svém přezkumu hodnotit toliko závěry městského soudu, v tomto případě závěr o nezdůvodnění naplnění materiálního prvku utajované informace. Jak již Nejvyšší správní soud uvedl, právní názor městského soudu o tom, že žalovaný, resp. ministr financí, řádně neuvedl, v čem spočívá onen materiální prvek, neobstojí. Proto je namístě rozsudek městského soudu zrušit a věc mu vrátit k dalšímu řízení. Zároveň bude třeba, aby se městský soud zabýval dalšími, níže uvedenými, aspekty a okolnostmi věci.

[42] Zaprvé tak nelze pustit ze zřetele závěry vyslovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. A 2/2003-73 (zmíněn v bodě [8] výše). V něm se Nejvyšší správní soud již k otázce poskytnutí Dodatku č. 2 také vyjadřoval. V této souvislosti zdůraznil důležitost závazků plynoucích z mezinárodního práva. Zároveň ale nijak neumenšil význam „závazků“ (vůči jednotlivcům), které pro Českou republiku vyplývají z vnitrostátních předpisů, ať již ze samotné Ústavy, Listiny, či z podústavních předpisů. V kontextu právní odpovědnosti státu za porušení svých závazků vyplývajících z mezinárodního práva, se Nejvyšší správní soud zamýšlel nad povahou Dohody o vypořádání zadluženosti na jedné straně a důsledky vyplývajícími ze svrchovaných pravomocí České republiky na straně druhé. Především tak bral v potaz, že Dohoda o vypořádání zadluženosti a ani její Dodatek č. 2 „*nesplňují kriteria článku 10 ani článku 10a Ústavy, [...] jediná možnost poskytnutí ochrany ustanovení o důvěrnosti v předmětné smlouvě vyplývá z článku 1 odst. 2 Ústavy. Takový postup by ovšem znamenal, že soud přizná přednostní aplikační postavení před zákonem ve prospěch ustanovení mezinárodní smlouvy, která nesplňuje kriteria článku 10 ani článku 10a Ústavy. Tím by se ovšem stalo zbytečným nejen ustanovení článku 10, ale do značné míry i článku 10a Ústavy, a soud by pouze na základě článku 1 odst. 2 Ústavy, použitého nikoliv jako interpretační vodítko, ale jako přímo aplikovatelné ustanovení relativizující nejen zákonné normy, ale i normy ústavního pořádku, de facto důsledně uplatnil monistickou koncepci vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Takový postup by byl nejen contra legem, ale zjevně protiústavní, a v rozporu se svrchovanou pravomocí České republiky stanovit nezávisle účinky, které ve svém právním řádu přizná normám mezinárodního práva. Soud proto uzavírá, že i za současného znění Ústavy musí ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím převážet konkurující ustanovení Dodatku č. 2 o důvěrnosti tohoto mezinárodněprávního aktu.*“

[43] Nejvyšší správní soud ovšem nyní – ve vztahu k rozsudku č. j. A 2/2003 - 73 – zdůrazňuje, že z citovaného rozhodnutí nelze bez dalšího dovodit povinnost poskytnout požadovanou informaci, byť by tomu formulace reprodukováná v závěru bodu [42] mohla nasvědčovat. Nejvyšší správní soud totiž tehdy své závěry vyslovil „*obiter dictum*“, neboť přezkoumávané rozhodnutí rušil pro nepřezkoumatelnost a jeho úvahy tak měly být jen „*právním východiskem pro další rozhodování žalovaného*“. Zároveň Nejvyšší správní soud výslovně rozhodoval bez znalosti správního spisu, neboť jej tehdejší žalovaný nepředložil. To také vedlo k tomu, že v daném rozsudku Nejvyšší správní soud vycházel z toho, že utajovanou skutečností (v dnešní terminologii utajovanou informací), na základě

pokračování

mezinárodního ujednání, je toliko Dohoda o vypořádání zadluženosti, ale nikoli také Dodatek č. 2 (ten ovšem, jak se Nejvyšší správní soud mohl přesvědčit nyní, obsahuje mezinárodněprávní závazek o jeho utajování (srov. bod [22]). S vědomím těchto skutečností tedy nelze závěry odkazovaného rozsudku na nynější věc mechanicky uplatňovat.

[44] Zadruhé je třeba, aby se městský soud v dalším řízení zabýval tím, zda i přes vše, co Nejvyšší správní soud uvedl výše, není namíste Dodatek č. 2 žalobkyni poskytnout, a to při vědomí eventuálního porušení závazku vyplývajícího z mezinárodního práva. V tomto smyslu bude třeba, aby se městský soud věnoval žalobní námitce provedení *„testu veřejného zájmu neboli, zda má přednost zájem na přístupu veřejnosti k informacím, anebo zájem na ochraně určitých informací“* (viz bod 53 napadeného rozsudku, v němž městský soud tuto otázku s ohledem na svoje rozhodovací důvody považoval za předčasnou).

[45] V této souvislosti Nejvyšší správní soud upozorňuje na to, že v případě § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím se jedná o úpravu obligatorních důvodů pro omezení práva na informace (srov. naopak fakultativní důvody dle § 11 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím). Pokud správní orgán sezná, že byly naplněny podmínky pro neposkytnutí informací, tyto informace neposkytne, aniž by musel zcela nutně v každém jednotlivém případě provádět test proporcionality. Test proporcionality zde předběžně provedl již zákonodárce (srov. bod 21 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 12. 2024, č. j. 3 As 227/2023 - 47, k jinému důvodu obligatorního omezení práva na informace podle § 11 odst. 3 zákona o svobodném přístupu k informacím). To však neznamená, že nemůže nastat výjimečný případ, kdy i při aplikaci § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím bude třeba test proporcionality provést. Přiměřeně lze opět odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 227/2023-47, bod 23, dle kterého *„[t]akový postup by byl na místě tehdy, pokud by bylo nutno vzhledem k mimořádným okolnostem případu učinit ústavně konformní korektiv materiálního výsledku posouzení, nelze ho však předepsat jako obecný požadavek pro všechny případy spadající pod uvedené ustanovení. V této souvislosti lze přisvědčit námitce stěžovatelky, že pokud by měl povinný subjekt provádět test proporcionality vždy, byla by právní úprava obsažená v citovaném ustanovení zbytečná“*. V dalším řízení tak bude prostor pro případné vyhodnocení, zda se nejedná právě o případ, kdy by mělo být prováděno poměrování mezi veřejným zájmem (zájmem České republiky) na utajování informace a právem jednotlivce na shromažďování informací. V tomto kontextu lze uvažovat o zohlednění právě takových otázek, jako jsou vztahy mezi Českou republikou Ruskou federací, význam předmětného mezinárodního závazku, význam práva veřejnosti znát podmínky nakládání s veřejnými prostředky v konkrétním případě, zda a jak je vypořádání zadluženosti vůči České republice „ukončeno“, jaké jsou související politické dopady (jak argumentovala v žalobě žalobkyně) apod. Je však předčasné, aby se těmito otázkami, případně včetně významu právní úpravy obsažené v § 6 zákona o ochraně utajovaných informací (umožnění přístupu k informacím z hlediska podmínky *„need to know“*, jak ji v napadeném rozhodnutí zmiňuje ministr financí), které musí nejdříve posoudit městský soud, nyní zabýval Nejvyšší správní soud.

IV. Závěr a náklady řízení

[46] Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že stěžovatelova kasační stížnost byla důvodná, proto zrušil rozhodnutí městského soudu a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.). V dalším řízení je městský soud vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším

správním soudem (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). Městský soud tedy v dalším řízení bude vycházet z toho, že žalovaný uvedl materiální kritérium utajované informace. Zároveň se bude muset vypořádat s žalobními námitkami, kterými se dosud nezabýval, zejména s námitkou „*neprovedení testu veřejného zájmu*“, resp. s otázkami zmíněnými v bodě [45] tohoto rozsudku. Městský soud v novém rozhodnutí rovněž rozhodne i o náhradě nákladů nynějšího kasačního řízení (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

[47] Na závěr zdejší soud podotýká, že samostatně nerozhodoval o návrhu stěžovatele na přiznání odkladného účinku kasační stížnosti, protože o tomto mimořádném opravném prostředku rozhodl bez zbytečného prodlení po nezbytném poučení účastníků řízení a obstarání dalších podkladů nutných pro rozhodnutí (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2003, č. j. 2 Azs 3/2003 - 44, č. 173/2004 Sb. NSS).

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

V Brně dne 29. dubna 2025

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu