



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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

žalobkyně: I. J.
nar. X.
bytem X.
zastoupena: Mgr. Michal Mazel, advokát
sídlem Belgická 276/20, 120 00 Praha 2

proti

žalovanému: Ministerstvo financí
sídlem Letenská 525/15, 118 00 Praha 1

v řízení o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 9. 11. 2022, č. j. MF-29763/2019/48-63,

takto:

- I. Rozhodnutí ministra financí ze dne 9. 11. 2022, č. j. MF-29763/2019/48-63, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku na náhradě nákladů řízení 11 228 Kč, a to do rukou zástupce žalobkyně Mgr. Michala Mazla, advokáta.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Odůvodnění:

I. Předmět sporu

1. Žalobkyně se podanou žalobou domáhá přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí ministra financí, jímž ministr zamítl rozklad žalobkyně proti rozhodnutí žalovaného ze dne 3. 10. 2022, č. j. MF-29763/2019/48-53.
2. Prvostupňovým rozhodnutím byla dle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „**InfZ**“), odmítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí informace – dodatku č. 2 k Dohodě ze dne 17. 6. 1994 mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice (dále také jen „**dodatek č. 2**“ či „**požadovaná informace**“), neboť žádost směřovala k poskytnutí informace dle § 7 InfZ, tj. k utajované informaci dle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.
3. Žalobkyně požaduje poskytnout dodatek č. 2 k dohodě specifikované ve výroku tohoto rozhodnutí, který je utajovanou informací podle zákona č. 421/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.

II. Napadené rozhodnutí

4. Žalovaný v napadeném rozhodnutí shrnul procesní vývoj věci.
5. Žalobkyně již dne 13. 11. 2019 požádala Ministerstvo financí, aby ji na základě InfZ byl poskytnut dodatek č. 2 k Dohodě ze dne 17. 6. 1994 mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice. Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 28. 11. 2019 č.j. MF-29763/2019/48-7 žádost o poskytnutí informací v celém jejím rozsahu odmítlo. Dle odůvodnění rozhodnutí, dodatek č. 2 je utajovanou informací podle zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (dále jen „**ZoOUI**“), která ze své podstaty nebyla a nadále není určena ke zveřejnění a žalobkyně k informaci nemá oprávněný přístup. Žalobkyně podala proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti dne 12. 12. 2019 rozklad, kterým napadla toto rozhodnutí v celém jeho rozsahu. Ministryně financí rozhodnutím ze dne 7. 1. 2020 č.j. MF-29763/2019/48-17 rozklad zamítnula a rozhodnutí Ministerstva financí potvrdila.
6. Žalobkyně proti rozhodnutí ministryně financí č.j. MF-29763/2019/48-17 ze dne 7. 1. 2020 podala správní žalobu k Městskému soudu v Praze. Městský soud v Praze v řízení o této žalobě vydal rozsudek ze dne 27. 7. 2022 č.j. 17 A 30/2020-67, ve kterém rozhodl tak, že rozhodnutí ministryně financí č.j. MF-29763/2019/48-17 ze dne 7. 1. 2020 zrušil z důvodu nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí kvůli posouzení materiálního znaku dodatku č. 2 jako utajované informace, a věc vrátil k dalšímu řízení.
7. V návaznosti na rozsudek Městského soudu v Praze ministr financí svým rozhodnutím ze dne 6. 9. 2022, č.j. MF-29763/2019/48-45, zrušil první prvostupňové rozhodnutí a věc vrátil povinnému subjektu k novému projednání. Ministerstvo financí následně vydalo dne 3. 10. 2022 rozhodnutí č.j. MF-29763/2019/48-53, kterým odmítlo žalobkyni dodatek č. 2 poskytnout, a to z důvodu, že je utajovanou informací dle ZoOUI. Žalobkyně podala proti rozhodnutí o odmítnutí žádosti dne 18. 10. 2022 rozklad, kterým napadla toto rozhodnutí v celém jeho rozsahu. Ministr financí rozhodnutím ze dne 9. 11. 2022, č.j. MF-29763/2019/48-63 podle ust. § 16 odst. 3 a § 20 odst. 4 InfZ ve spojení ust. § 152 odst. 2, 5 a 6 písm. b) a § 90 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů rozklad zamítnul a rozhodnutí Ministerstva financí potvrdil.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

8. V odůvodnění prvostupňového rozhodnutí (ze dne 3. 10. 2022 č. j. MF-29763/2019/48-53) je uvedeno, že ministerstvo (**povinný subjekt**) opětovně odmítlo žalobkyni požadovanou informaci poskytnout s ohledem na skutečnost, že dodatek č. 2 je na základě zákona o ochraně utajovaných informací veden v utajovaném režimu, konkrétně ve stupni utajení „V - vyhrazené“, ke které žalobce nemá oprávněný přístup a současně by případné poskytnutí informace bylo v rozporu se závazkem České republiky vyplývajícím z mezinárodního práva.
9. K tzv. materiální stránce utajované informace povinný subjekt předně uvedl, že zveřejnění požadované informace by mohlo mít za následek narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí, tj. s Ruskou federací, či ovlivnit zájmy České republiky při dalším negociačním jednání.
10. Povinný subjekt dále po podrobném posouzení žádosti dospěl k závěru, že poskytnutí požadované informace by představovalo porušení závazku plynoucího z mezinárodního práva, kdy tento právní názor povinného subjektu je založen na existenci Dohody 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., jejíž čl. 13 stanovuje: „stávající smlouvy uzavřené mezi smluvními stranami, které upravují režim zajištění ochrany utajovaných skutečností, zůstávají v platnosti, pokud jejich ustanovení neodporují této Dohodě.“ a čl. 7 stanovuje „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, změní nebo zruší po vzájemném souhlasu příslušných zplnomocněných subjektů“. Mezinárodněprávní závazek utajovat požadovanou informaci je rovněž obsažen přímo v textu požadované informace.
11. Povinný subjekt tedy dospěl k závěru, že poskytnutí dodatku č. 2 by představovalo porušení závazku plynoucího z mezinárodního práva, což také může být důvodem pro omezení přístupu k určité informaci, a i samotné nedodržení závazku plynoucího z mezinárodního práva ze strany České republiky je jednoznačně způsobilé ohrozit a poškodit zájmy České republiky v mezinárodním kontextu, neboť takový krok by nepochybně snížil důvěryhodnost České republiky jako smluvního partnera v rámci mezinárodních vztahů.
12. Žalobce podal dne 18. 10. 2022 proti napadenému prvoinstančnímu rozhodnutí rozklad evidovaný pod č. j MF 29763/2019/48-54. Ministr financí rozhodl o žalobcově rozkladu napadeným rozhodnutím tak, že jej v plném rozsahu zamítl a napadané rozhodnutí potvrdil.
13. Žalobkyně v rozkladu namítala, že se povinný neřídil závazným právním názorem vyjádřeným v rozhodnutí ministra ze dne 6.9.2022, nebyl řádně posouzen materiální znak, nedostatečně je odůvodněno, jakým způsobem by poskytnutím informace mohlo dojít k rozporu se závazkem ČR vyplývajícím z mezinárodního práva, a to především s ohledem na současné mezinárodní vztahy mezi ČR a Ruskou federací.
14. Ministr vypořádal rozkladové námitky tak, že předmětná informace je utajovanou informací ve stupni V – vyhrazené ve smyslu zákona č. 412/2005 Sb., a to od doby uzavření smlouvy. Odkázal na § 4 písm. d) a § 3 odst. 5 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb., kdy zveřejnění předmětné informace by mohlo mít za následek narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí – Ruskou federací. Předmětná informace spadá do kategorie utajovaných informací podle bodu 4 přílohy č. 1 nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací. Ministr se ztotožnil

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

s posouzením formální stránky utajované informace, což vyplývá i z rozhodnutí ministra ze dne 6.9.2022 i městský soud s posouzením formální stránky neměl žádných výhrad. Posouzení materiální stránky pak plně odpovídá rozhodnutí závaznému právnímu názoru ministra vyjádřeném v rozhodnutí ze dne 6.9.2022, a to, že zveřejnění by mohlo mít za následek narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí, tj. s Ruskou federací, či ovlivnit zájmy České republiky při dalším negociačním jednání. Navíc i samo nedodržení závazku plynoucího z mezinárodního práva ze strany České republiky je jednoznačně způsobilé ohrozit a poškodit zájmy České republiky v mezinárodním kontextu, neboť takový krok by nepochybně snížil důvěryhodnost České republiky jako smluvního partnera v rámci mezinárodních vztahů.

15. Takové jednání by bylo dále v rozporu čl. I odst. 2 s Ústavy ČR, podle kterého platí, že „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“ a jakkoliv závazek důvěrnosti obsažený v zákoně není přímo způsobilý zamezit poskytnutí informace dle InfZ, je způsobilý stát se materiálním důvodem pro legitimní vedení informace jako utajované, neboť porušením závazku by byla dána nevýhodnost pro zájem ČR na zjištění jejich mezinárodních závazků. Tento výklad je i v souladu s rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2026, čj. A 2/2003-73, publ. pod 1469/2008 Sb. NSS. Z tohoto rozsudku vyplývá, nejen že dodržování mezinárodních závazků považuje soud za důležitý zájem, ale i utajení je potenciálně vhodným nástrojem pro naplnění mezinárodního závazku k utajení předmětného smluvního jednání v případě, kdy tento závazek nemá sám o sobě přednost před zákonem. Dále ministr odkázal na nálezy Ústavního soudu ze dne 11.2.2004, sp.zn. Pl. ÚS 31/03, č. 105/2004 Sb., který akcentuje u mezinárodních závazků stran utajení některých skutečností zajistit povinnost za pomoci vnitrostátního jejich utajení.
16. K námitce žalobkyně týkající se současných vztahů ČR s Ruskou federací ministr uvedl, že postoj ČR k smluvním závazkům musí být jednotný vůči všem subjektům mezinárodního práva.

III. Žaloba

17. Žalobkyně považuje rozhodnutí ministra financí, stejně jako předchozí rozhodnutí Ministerstva financí, za **nepřezkoumatelné**, neboť v rozporu se zákonem a závazným právním názorem správního soudu opakovaně nedostatečně odůvodnily, že požadovaná informace je utajena v souladu se ZoOUI. V důsledku postupu správních orgánů došlo k zásahu do ústavně zaručeného práva žalobkyně na informace dle čl. 17 Listiny základních práv a svobod. Žalobkyně se domnívá, že odůvodnění naplnění materiálního znaku utajované informace správními orgány je nedostatečné, nedostojí požadavkům ustálené judikatury a odporuje závaznému právnímu názoru Městského soudu v Praze v rozsudku ze dne 27. 7. 2022 č.j. 17 A 30/2020-67, kterým bylo zrušeno předchozí rozhodnutí nadřízeného orgánu. Žalobkyně je přesvědčena, že naplnění materiálního znaku utajované informace z důvodu dle ust. § 3 odst. 5 písm. d) ZoOUI „*narušením důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí*“ nelze dovodit pouhým odkazem na závazek mezinárodního práva, bez toho, aniž by bylo blíže rozvedeno, jak může nedodržení mezinárodněprávního závazku v konkrétním případě ohrozit a poškodit zájmy České republiky, resp. její obchodní nebo politická jednání s cizí mocí. Žalobkyně tak má za to, že v souladu s výše citovaným právním názorem správního soudu byl povinný subjekt povinen uvést, jaká určitá obchodní nebo politická jednání s Ruskou federací či jiným státem a z jakých důvodů může zveřejnění konkrétně dodatku č. 2 narušit. Rozhodnutí povinného

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

subjektu ani napadené rozhodnutí tak absencí důvodů utajení požadované informace nedostála požadavkům ustálené judikatury ani závaznému pokynu správního soudu na řádné odůvodnění rozhodnutí o odepření poskytnutí informace dle ust. § 7 InfZ a je stíženo vadou nepřezkoumatelnosti. Postup správních orgánů, kdy tyto nerespektují závazný právní názor správního soudu v téže věci, svědčí o svévoli, která představuje hrubé porušení ústavně zaručeného práva žalobkyně na informace dle čl. 17 Listiny. Žalobkyně z tohoto důvodu v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu⁴ navrhuje, aby soud přistoupil k postupu dle § 16 odst. 6 InfZ, tedy aby zrušil rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a nařídil povinnému subjektu požadovanou informaci poskytnout.

18. Druhou žalobní námitkou žalobkyně vytýká žalovanému i prvostupňovému rozhodnutí **neprovedení testu veřejného zájmu**. Relevantní soudní praxe jednoznačně klade důraz na provedení tzv. testu veřejného zájmu (proporcionality), z něhož musí být přezkoumatelným způsobem jasné, na základě jakých úvah dostal přednost zájem na přístupu veřejnosti k informacím, anebo zájem na ochraně určitých informací vedoucí k jejich neposkytnutí. Vždy musí být splněna i materiální podmínka pro odmítnutí žádosti o informace, vtělená do ust. § 12 InfZ, tj. je-li důvod neposkytnutí informace vskutku ospravedlněn naléhavou společenskou potřebou (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č.j. 1 As 73/2013-36, ze dne 28. 3. 2014, č.j. 5 As 75/2013-33 či ze dne 2. 5. 2012, č.j. 1 As 42/2012-31, náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 2/10 ze dne 30. 3. 2010, [Výběr ÚS 3646/2010]). Za naplnění této zákonné podmínky, jejíž výklad vychází z ústavněprávně garantovaného práva na svobodný přístup k informacím podle čl. 17 odst. 4 a 5, je odpovědný výlučně povinný subjekt, který je povinen obstarat si pro provedení testu veřejného zájmu veškeré potřebné podklady, test provést a žadateli jeho výsledek jednoznačným, srozumitelným a přezkoumatelným způsobem sdělit. Test veřejného zájmu je nutno provést v každém jednotlivém případě žádosti o informace a v každém jednotlivém případě je nutno zvážit argumenty ve prospěch nebo neprospěch poskytnutí požadovaných informací (IV ÚS 1378/16 ze dne 17.10.2017). Podle odborné literatury povinný subjekt není povinen provést test veřejného zájmu pouze v případech, v nichž je nutnost chránit určitou informaci zcela zjevná, tj. např. z důvodů jejího utajení. Nicméně tam, kde může být tato skutečnost, byť i jen zčásti sporná, měla by být určitá úvaha povinného subjektu v tomto v rozhodnutí uvedena. Přitom určující bude povaha požadované informace z hlediska „celospolečenské potřeby“ či „vhodnosti“ jejího obecného zpřístupnění. Čím více bude určitá informace objektivně vzato vykazovat znaky „něčeho, co by veřejnost měla znát nebo měla mít možnost znát“ (a čím menší budou skutečné nebo alespoň potenciální negativní následky zpřístupnění této informace), tím více se budou pomyslné mísky vah vychylovat ve prospěch práva na informace.
19. Žalobkyně o danou informaci nežádá ve svém osobním zájmu, ale s ohledem na své působení v neziskové organizaci zabývající se protikorupční agendou, jako zástupce občanské společnosti za účelem kontroly výkonu veřejné moci. Povinný subjekt o žádosti na poskytnutí požadované informace rozhodoval za zcela bezprecedentní bezpečnostní situace v historii České republiky. Veřejný zájem na rozkrytí sítě ruského vlivu, včetně kořenů jeho budování je natolik intenzivní, že do protíváhy se zájmem, resp. povinností utajovat požadovanou informaci, vstupuje hodnota, jež je dle žalobkyně s to prolomit žalovaným uváděný důvod neposkytnutí požadované informace.

IV. Vyjádření žalovaného

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

20. Žalovaný navrhl žalobu zamítnout a odkázal na odůvodnění prvostupňového a žalobou napadeného rozhodnutí.
21. V souvislosti s námitkou **nepřezkoumatelnosti** je žalovaný přesvědčen, že předmětná informace splňuje formální a materiální znaky utajované informace, k čemuž odkázal na napadené rozhodnutí, správní spis a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016-45 a odůvodnění materiálního znaku není nepřezkoumatelné. Dále uvedl, že naplnění mezinárodních závazků (ať již založených s právní silou vyšší nebo nižší než zákon) je významným zájmem České republiky založeným na ústavněprávní úrovni, proto by přímé porušení mezinárodního smluvního závazku České republiky bylo způsobilé narušit důvěryhodnost České republiky jak směrem ke státu, jehož se závazek bezprostředně týká, tak případně vzhledem ke státům jiným (a narušit tak důležitá obchodní nebo politická jednání České republiky s těmito státy, která probíhají buď průběžně, anebo v pravidelných periodách v rámci obvyklého vývoje mezinárodních vztahů, kdy lze jejich konání v budoucnosti s relevantní mírou pravděpodobnosti předpokládat). Jakkoliv tedy závazek důvěrnosti obsažený v mezinárodní smlouvě, který nemá přednost před zákonem, a proto není způsobilý přímo zamezit poskytnutí informace podle zákona o svobodném přístupu k informacím, je způsobilý stát se materiálním důvodem pro legitimní vedení informace jako utajované, neboť porušením závazku by byla dána nevýhodnost pro zájem České republiky na zajištění jejích mezinárodních závazků.
22. S námitkou žalobce, že tato argumentace vztahující se k materiálnímu důvodu je s ohledem na současné vztahy s Ruskou federací zcela absurdní, se ministr neztotožnil. Připustil, že současné vztahy Ruské federace vůči České republice, jakož i vůči velkému počtu dalších států, s nimiž Česká republika udržuje spojenecké vztahy, procházejí velmi složitým a problematickým obdobím, nicméně postoj České republiky k smluvním závazkům musí být jednotný vůči všem smluvním stranám, resp. subjektům mezinárodního práva, a musí být založen na konzistentním uplatňování obecných principů. Nadto diplomatické vztahy mezi Českou republikou a Ruskou federací nebyly přerušeny, a není zde tedy žádný obecný mandát bez dalšího přestat plnit veškeré závazky plynoucí z dosavadních mezinárodních smluv.
23. Pro úplnost žalovaný odkázal také na vyjádření NBÚ ze dne 3. 6. 2022, č. j.: 4604/2022-NBÚ/80, které je součástí správního spisu, s tím, že dle tohoto vyjádření, pokud by mělo dojít ke zrušení stupně utajení předmětné smlouvy, lze tak učinit pouze po vzájemném souhlasu obou smluvních stran této smlouvy, tj. České republiky a Ruské federace.
24. K žalobní námitce vytýkající **neprovedení testu veřejného zájmu**, respektive posouzení toho, zda má v posuzovaném případě přednost zájem na přístupu veřejnosti k informacím, anebo zájem na ochraně určitých informací, žalovaný zdůraznil, že v první řadě musí především přezkoumatelným způsobem obhájit, že je předmětná informace materiálně vzato utajovanou informací. Až poté je na řadě test veřejného zájmu, který však nemusí být proveden vždy, což ostatně připouští i žalobce, nýbrž pouze tehdy, není-li nutnost chránit určitou informaci zcela zjevná. S ohledem na výše uvedené okolnosti, má ministerstvo za to, že v posuzovaném případě byla nutnost chránit předmětnou informaci jasně prokázána, neboť zhoršení vzájemných vztahů s Ruskou federací není důvodem k tomu, aby Česká republika rezignovala na veškeré povinnosti ze smluv, k jejímž uzavření mezi oběma zeměmi došlo.

V. Posouzení žaloby soudem

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

25. Soud přezkoumal napadené rozhodnutí, včetně řízení, jež jeho vydání předcházelo, v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán, vycházejí přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodnutí správního orgánu [§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)].
26. Ve věci rozhodl soud podle § 51 odst. 1 s. ř. s. bez nařízení jednání, neboť oba účastníci po výzvě soudu s tímto vyslovili souhlas. Důvodem pro nařízení jednání nebyla ani potřeba dokazování, neboť veškeré listiny nezbytné pro rozhodnutí jsou obsaženy ve správním spisu, jímž se dokazování formálně neprovádí ale soud z nich vychází (rozsudek NSS č. j. 9 Afs 8/2008-117 z 29. 1. 2009). Kromě dokumentů nacházejících se v správním spise žalobce odkazoval na řadu článků z různých webových portálů a tiskovou zprávu MZV ČR ze dne 30.11.2022 (s názvem: Vládní resorty jednájí o revizi vztahů). Vzhledem k tomu, že se jedná v tomto řízení o posouzení námitek nepřezkoumatelnosti odůvodnění materiální stránky utajení požadované informace a provedení testu proporcionality, tyto dokumenty s ohledem na jejich zanedbatelnou vypovídací hodnotu v těchto otázkách nemohly k rozhodnutí soudu nijak relevantně přispět, proto soud k jejich provedení jednání nenařizoval.
27. Soud ve věci rozhoduje podruhé poté, co Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 29.04.2025, č. j. 21 As 29/2025, rozhodnutí soudu ze dne 30.01.2025, č. j. 10 A 1/2023-49 zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
28. Pokud jde o požadovanou informaci, všichni členové senátu se s utajovanou informací seznámili dne 18.12. 2024 s dokumenty V 31/2022-57 a V 31-2/2022-57 (vedené původně ke sp.zn. 17 A 30/2020), a dále dne 8.1.2025 s dokumenty vztahující se k předmětné věci ale vedené ke sp. zn. 5 A 15/2021 k č. j. MF ČR: V 13/2021, s V 31-3/2022-MF, o čemž byl učiněn záznam do spisu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2022, č. j. 2 Azs 17/2022-60).
29. Soud si ověřil, že požadovaný Dodatek č. 2 je ve stupni „V – vyhrazené“ utajen od doby jeho uzavření (totéž potvrdil Městský soud v Praze ve svém rozsudku ze dne 27. července 2022, č. j. 17 A 30/2020-67), že na předmětné informaci jsou vyznačeny veškeré náležitosti dle § 21 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb. Z předmětné informace, ani z písemností souvisejících (jednací protokol) s předmětnou informací nelze dovodit, že by docházelo k manipulaci s datací předmětné informace, konkrétně s datem vyznačení stupně utajení, a že by toto datum neodpovídalo vzniku utajované informace, jak požaduje § 22 odst. 1 zákona č. 412/2005 Sb.
30. Skutečnost, že je požadovaný Dodatek č. 2 utajovanou informací, vyplývá z údajů na něm uvedených v souladu s vyhláškou č. 529/2005 Sb., o administrativní bezpečnosti a o registrech utajovaných informací, ve znění pozdějších předpisů, a to zejména uvedením čísla jednacího utajovaného dokumentu (§ 4 dané vyhlášky) a vyznačení stupně utajení na dokumentu (§ 5 dané vyhlášky).
31. Ze správního spisu si soud dále ověřil, že dle interního sdělení ze dne 15.6.2022 sekce 07 Ministerstva financí - Mezinárodní vztahy a finanční trhy, v němž se konstatuje stanovisko Národního bezpečnostního úřadu k odtajnění Dodatku č. 2, (nejnovější prověření ve smyslu § 22 odst. 5 zákona o ochraně utajovaných informací, zda i nadále trvají důvody pro utajení Dodatku č. 2), a kde se uvádí: *„Dle stanoviska NBÚ lze uvedený Dodatek odtajnit pouze po souhlasu obou smluvních stran s tím, že tento souhlas jsou oprávněny učinit zplnomocněné subjekty.“* Sekce 07 v tomto sdělení navíc uvádí, že s *„uvážením aktuálních česko – ruských*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

vztahů se zahájení jednání s ruskou stranou v současné době nepředpokládá“. Skutečnost, zdali došlo k periodickému prověřování ve smyslu § 22 odst. 2 zákona č. 412/2005, byla v předchozím řízení u městského soudu žalobkyní zpochybňována, přesto však tehdy rozhodující soud po zjištění, že tomu tak nebylo, dospěl k závěru, že nedostatek prověření, zdali důvody utajení trvají nezpůsobuje zánik statusu utajení (viz. body 39-44 rozsudku zdejšího soudu ze dne 27.07.2022, č. j. 17 A 30/2023-21).

32. Ochrana utajovaných informací mezi Českou republikou a Ruskou federací je v současné době upravena Dohodou mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vzájemné ochraně utajovaných skutečností ze dne 25. září 2003 (dále jen jako „Dohoda“), jak se uvádí v prvostupňovém rozhodnutí.
33. Dohoda je publikována pod č. 118/2003 Sb. m. s., ovšem v době uzavření Dodatku č. 2 mezinárodní smlouva o vzájemné ochraně utajovaných informací mezi Českou republikou a Ruskou federací neexistovala. Podle čl. 13 Dohody 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 je v čl. 7 odst. 3 Dohody stanoveno následující: *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, změně nebo zruší po vzájemném souhlasu příslušných zplnomocněných subjektů.*
34. Soud si z Dodatku č. 2 ověřil, že mezinárodněprávní závazek utajovat Dodatek č. 2 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 ze dne 17. června 1994 mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice nijak nemodifikují závazek utajovat Dodatek č. 2.
35. Soud při posouzení věci vycházel z následující právní úpravy:
36. Podle § 7 věta první InfZ *je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, k níž žadatel nemá oprávněný přístup, povinný subjekt ji neposkytne.*
37. Podle § 2 písm. a) zákona č. 412/2005 Sb. *pro účely tohoto zákona se rozumí utajovanou informací informace v jakémkoliv podobě zaznamenaná na jakémkoliv nosiči označená v souladu s tímto zákonem, jejíž vyjádření nebo zneužití může způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné, a která je uvedena v seznamu utajovaných informací (§ 139).*
38. Podle § 4 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. *utajovaná informace se klasifikuje stupněm utajení vyhrazené, jestliže její vyjádření neoprávněné osobě nebo zneužití může být nevýhodné pro zájmy České republiky.*
39. Podle § 3 odst. 5 písm. d) zákona č. 412/2005 Sb. *nevýhodné pro zájmy České republiky je vyjádření utajované informace neoprávněné osobě nebo zneužití utajované informace, které může mít za následek narušení důležitých obchodních nebo politických jednání České republiky s cizí mocí.*

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

40. Bod 4 přílohy č. 1 nařízení vlády č. 522/2005 Sb. (Seznam utajovaných informací – obecná část): *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.*
41. Na tomto půdorysu se městský soud ve svém prvním rozhodnutí zabýval tím, zda je rozhodnutí ministra financí v souladu se závazným právním názorem vyjádřeným v prvním rozsudku městského soudu ze dne 27. 7. 2022 č.j. 17 A 30/2020-67, tedy zda je dostatečně splněn materiální znak dodatku č. 2 jako utajované informace. Dospěl při tom k závěru, že tomu tak není.
42. Městský soud se ve svém prvním rozhodnutí 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.
43. Nejvyšší správní soud se ovšem s městským soudem rozešel v hodnocení toho, zda a v jaké kvalitě rozhodnutí žalovaného, jímž zamítl rozklad žalobkyně a potvrdil rozhodnutí povinného subjektu, obsahuje odůvodnění týkající se existence materiální stránky utajované informace. Dle Nejvyššího správního soudu totiž rozhodnutí žalovaného i povinného subjektu takové odůvodnění obsahují a uvádějí, proč je třeba dodatek č. 2 považovat i z materiálního hlediska za utajovanou informaci. Z tohoto důvodu rozhodnutí městského soudu ze dne 30.01.2025, č. j. 10 A 1/2023-49 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání.
44. NSS shledal, že informace, kterou žalobkyně požaduje, má charakter utajované informace, když jsou splněny jak formální, tak materiální znaky utajované informace. Poskytnutí dodatku č. 2 by bez dalšího jednoznačně představovalo porušení závazku plynoucího z mezinárodního práva. NSS 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, a jako takové mají kapacitu naplnit požadavek materiálního znaku utajované informace. Slovy ZoOUI § 2 písm. a) by vyjádření dodatku č. 2 mohlo „způsobit újmu zájmu České republiky nebo může být pro tento zájem nevýhodné.“ Právě v tom spočívá materiální stránka utajované informace. Požadavek na uvedení více či méně konkrétních jednání, která by mohla být narušena zpřístupněním utajované informace, jak jej formuloval městský soud, nepovažuje NSS za zákonný, a nakonec ani z hlediska mezinárodních vztahů za realistický. 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.
45. Rozhodnutí ministra financí tedy obsahuje přezkoumatelné odůvodnění toho, proč nelze požadovanou informaci poskytnout – jedná se o utajovanou informaci z formálního i materiálního pohledu. Jeho rozhodnutí je odůvodněno v přijatelné míře obecnosti. NSS upozorňuje, že zdůvodnění napadeného rozhodnutí může působit poněkud paušálně a vskutku hrozí, že takové odůvodnění lze generálně uvádět u všech podobných dokumentů. To ovšem implicitně vyplývá z povahy daných informací a reality mezinárodních vztahů a závazků. Tím se § 7 InfZ odlišuje od jiných případů „obligatorního“ neposkytnutí informací dle zákona o svobodném přístupu k informacím, u nichž lze vyžadovat odůvodnění konkrétnější. Jde např. o otázky ochrany obchodního tajemství podle § 9 InfZ, ochranu důvěrnosti majetkových poměrů podle § 10 a či případy upravené v § 11 odst. 2 až 6 informačního zákona.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

46. NSS tak shledal, že dodatek č. 2 má charakter utajované informace a spadá tak pod režim § 7 InfZ. Odůvodnění ministra dostatečně vysvětluje, proč se jedná o utajovanou informaci, a NSS proto rozsudek zdejšího soudu ze dne 30.01.2025, č. j. 10 A 1/2023-49 zrušil a věc mu vrátil k novému projednání. Kasační soud dodává, že v tuto chvíli ovšem nelze říci, zda lze informaci poskytnout či nikoli. NSS je při rozhodování o kasační stížnosti vázán jejími důvody a zároveň může hodnotit toliko závěry napadeného rozsudku, v tomto případě pouze závěr o nezdůvodnění naplnění materiálního prvku utajované informace.
47. Proto NSS městský soud zavázal k tomu, aby se v dalším řízení zabýval jednak závěry vyplývajícími z rozsudku NSS č. j. A/2003-73, v němž se NSS již jednou k otázce poskytnutí dodatku č. 2 vyjadřoval, a dále je třeba se zabývat druhou žalobní námitkou žalobkyně, a to, zdali není namístě provést test veřejného zájmu.
48. K rozsudku ze dne 31.07.2006, č. j. A/2003-73 soud uvádí následující. NSS v něm řešil totožnou žádost, jaká je nyní předestřena zdejšímu soudu. Zdůraznil v něm důležitost závazků plynoucích z mezinárodního práva, zároveň ale nijak neumenšil význam závazku státu vůči jednotlivci, které pro Českou republiku vyplývají z jejích vnitrostátních předpisů, v tomto případě dokonce z ústavně zaručeného práva na informace. NSS bral v potaz, že Dohoda ani její dodatek č. 2 „*nesplňují kritéria článku 10 ani článku 10a Ústavy, ... jediná možnost poskytnutí ochrany ustanovení o důvěrnosti v předmětné smlouvě vyplývá z článku 1 odst. 2 Ústavy*“ („Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva“ – pozn. soudu). *Takový postup by ovšem znamenal, že soud přizná přednostní aplikační postavení před zákonem ve prospěch ustanovení mezinárodní smlouvy, která nesplňuje kritéria článku 10 ani článku 10a Ústavy. Tím by se ovšem stalo zbytečným nejen ustanovení článku 10, ale i do značné míry i článku 10a Ústavy, a soud by pouze na základě článku 1 odst. 2 Ústavy, použitého nikoli 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.*
49. Z těchto závěrů by se mohlo jevit, že informace je třeba poskytnout. Ovšem závěry tohoto rozhodnutí nejsou na právě projednávanou věc aplikovatelné. Jak sám NSS v rozsudku ze dne 29.04.2025, č. j. 21 As 29/2025, kterým zrušil první rozhodnutí městského soudu, zdůrazňuje, o této věci rozhodoval pouze obiter dictum (rozhodnutí rušil pro nepřezkoumatelnost), a především, což je nejdůležitější, vycházel z neúplného spisového materiálu, na základě něhož usoudil, že utajovanou informací je pouze Dohoda, nikoli dodatek č. 2, který je (i tehdy byl) předmětem žádosti o informace. NSS dodává, že „*s vědomím těchto skutečností tedy nelze na závěry odkazovaného rozsudku na nynější věc mechanicky uplatňovat.*“
50. Městský soud s tímto názorem NSS souhlasí. Výše předestřené závěry nelze v nynějším případě použít, neboť bylo potvrzeno, že dodatek č. 2 má charakter utajované informace. Teze ohledně použití čl. 1 odst. 2 Ústavy jakožto jediného důvodu pro utajení požadované informace zde již neplatí. V nyní řešeném případě jsou naplněny oba znaky utajované informace, a to jak formální (o jehož naplnění nebylo od počátku sporu), tak materiální, jak potvrdil NSS. Důvodem pro odmítnutí poskytnout dodatek č. 2 je tak v tomto případě

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zákon, konkrétně § 7 ve spojení s § 15 informačního zákona, nikoli pouhý odkaz na čl. 1 odst. 2 Ústavy. Úvahy o tom, zda pouhá aplikace čl. 1 odst. 2 Ústavy postačí pro odmítnutí utajované informace, tak odpadají. Porušení mezinárodního závazku jakožto důvodu odmítnutí není nyní jediným důvodem k odepření žádosti, nastupuje též zákonná úprava informačního zákona, a to na základě nesporného charakteru dodatku č. 2 jakožto utajované informace. Ostatně § 7 jako legitimní důvod k jeho neposkytnutí shledal NSS již v rozsudku č. j. A/2003-73, když se bez vědomí, že dodatek č. 2 je informací utajovanou, zamýšlí tímto směrem: „[j]iž pouze akademicky lze vznést také otázku, zda po sjednávání smlouvy v režimu utajení nebylo vhodné stejným způsobem zabezpečit za účelem splnění mezinárodněprávního závazku také výsledný dokument. Ostatně, právě takový postup by zřejmě nejlépe zajistil – v souladu s článkem 1 odst. 2 Ústavy – ochranu mezinárodněprávního závazku České republiky (srov. nálezn Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 31/03, č. 105/2004 Sb.). Podrobnější úvaha na toto téma by ovšem překročila rámec rozhodovací činnosti soudu.“

51. Jelikož existuje zákonný důvod pro utajení požadované informace, závěry rozsudku ze dne 31.07.2006, č. j. A/2003-73 nejsou na právě projednávanou věc přímo aplikovatelné. Z toho ovšem stále nelze vyvodit, zda lze nebo nelze požadovanou informaci poskytnout. Jak uvádí NSS v rozsudku, jímž věc vrátil k novému projednání, „je třeba, aby se městský soud v dalším řízení zabýval tím, zda i přes vše, co NSS uvedl výše, není na místě 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).“
52. NSS v předmětném rozsudku dále upozorňuje na fakt, že v případě § 7 informačního zákona se jedná o úpravu obligatorních důvodů pro omezení práva na informace (srov. naopak fakultativní důvody dle § 11 odst. 1 InfZ). V případě obligatorních důvodů neposkytnutí informace, pokud správní orgán sezná, že byly splněny podmínky pro neposkytnutí právě z těchto důvodů, informace neposkytne, aniž by musel zcela nutně v každém jednotlivém případě provádět test proporcionality. Ten zde provedl již zákonodárce (srov. rozsudek NSS ze dne 16.12.2024, č. j. 3 As 227/2023-47, který řeší jiný důvod obligatorního omezení práva na informace podle § 11 odst. 3 InfZ). Jak ovšem NSS poznamenává, **to však neznamená, že nemůže nastat výjimečný případ, kdy i při aplikaci § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím bude třeba test proporcionality provést** (pozn. – zvýrazněno soudem). Odkazuje přitom na v tomto bodě zmíněný rozsudek, podle 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 tomto citovaném ustanovení zbytečná.“
53. Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 29.04.2025, č. j. 21 As 29/2025, kterým věc vrátil místnímu soudu k novému projednání, v intencích výše předestřených tezí zavázal městský soud k tomu, aby v této věci vyhodnotil, „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 a 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... vč. 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). (pozn. soudu – podmínku „need to know“ nezmiňuje v napadeném rozhodnutí ministr financí, ale povinný subjekt v prvostupňovém rozhodnutí – viz. poslední tři odstavce rozhodnutí povinného subjektu ze dne 03.10.2022, č. j. MF-29763/2019/48-53).

54. K tomu soud poznamenává následující.

55. Není sporu o tom, že požadovaná informace ve formě dodatku č. 2 je utajovanou informací, jelikož byl splněn jak formální, tak materiální znak a žalovaný to v napadeném rozhodnutí řádně odůvodňuje. V dalším postupu se tak městský soud bude zabývat zejména druhou žalobní námitkou žalobkyně, která spočívá v neprovedení testu veřejného zájmu (testu proporcionality).

56. Na základě níže uvedených argumentů soud dospěl k závěru, že tato námitka je důvodná, a proto rozhodl tak, jak je stanoveno ve výroku tohoto rozsudku.

57. Na úvod soud předesílá, že obě rozhodnutí, tedy jak prvostupňové, tak rozhodnutí o rozkladu, se zabývají pouze otázkou, zda je dodatek č. 2 utajovanou informací. Ani jedno z nich však nezohlednilo specifický kontext žádosti a judikaturu, která říká, že v mimořádných případech je nutno i v režimu § 7 InfZ provést test proporcionality. Jelikož se ani žalovaný, ani povinný subjekt testem veřejnosti ve svých rozhodnutích nezabývali, není na soudu, aby tento úkol převzal. To vyplývá ze základní zásady subsidiarity soudního přezkumu ve správním soudnictví. Ta je plně v souladu s principem dělby státní moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy) a brání, aby moc soudní v podobě správních soudů nahrazovala činnost orgánů moci výkonné a přivlastňovala si jejich pravomoc (viz usnesení RS NSS 6 Afs 270/2015-48, bod 53). „Řízení před správním soudem není pokračováním správního řízení. Soud nepokračuje ve správním řízení v „třetí instanci“, nýbrž jen kontroluje, zda je rozhodnutí správního orgánu v souladu s právem a zda správní orgán v souladu s právními předpisy správně zjistil skutkové okolnosti relevantní pro rozhodnutí.“ (KÜHN, Z., KOCOUREK, T. a kol. *Soudní řád správní: Komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO150_2002CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.). Pokud by v této fázi řízení soud provedl test veřejnosti, došlo by k nepřipustnému přisvojení si pravomocí, které náleží moci výkonné. Soudu v tento moment přísluší pouze posoudit, zda test má či nemá (resp. měl či neměl) být proveden.

58. Jak Nejvyšší správní soud uvedl, existují dvě kategorie důvodů, jež ospravedlňují odmítnutí informací podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Odmítá-li povinný subjekt poskytnout informaci z fakultativních důvodů (ty lze nalézt např. v § 11 odst. 1 InfZ a vyznačují se slovním spojením „může omezit“), by měl automaticky test proporcionality provést: „Z jiného hlediska lze na test veřejného zájmu pohlížet ve vazbě na obligatorní a fakultativní důvody pro neposkytnutí informací. V případech, v nichž zákon určitý důvod pro omezení přístupu k informacím konstruuje jako fakultativní (§ 11 odst. 1), musí povinný subjekt vždy posuzovat splnění materiální podmínky, tedy nezbytnosti omezení, jinak by jeho rozhodnutí nebylo možné považovat za přezkoumatelné (nedostatečné odůvodnění správního uvážení; srov.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

v této souvislosti rozsudek NSS č. j. 1 As 44/2008-116, zabývající se mj. správním uvážením užitým ve vazbě na § 11 odst. 1).“ (FUREK, Adam. § 12 [Podmínky omezení]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 626.). Druhou kategorií jsou potom obligatorní důvody, při jejichž naplnění povinný subjekt slovy zákona informace „neposkytne.“ Mezi obligatorní důvody patří právě i § 7 InfZ, na jehož základě byla žalobkyni informace neposkytnuta. S ohledem na závěry výše uvedené judikatury NSS však i ve výjimečných případech bude nutné k testu proporcionality u obligatorních důvodů přistoupit. Dle názoru soudu jsou parametry „výjimečnosti“ v právě řešené věci naplněny.

59. Ustanovení § 12 informačního zákona vyjadřuje zásadu, že k omezení práva na informace je třeba přistupovat restriktivně. § 12 *„tvoří určitý svorník pro všechna omezení práva na svobodný přístup k informacím. Ustanovení § 7 až 11 je tedy třeba aplikovat v souladu s právě komentovaným ustanovením, které navazuje na čl. 17 odst. 4 Listiny, dle něhož 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. Nestačí, stanoví-li možnost vyloučení informací z informační povinnosti povinných subjektů zákon. Vyloučení či omezení informační povinnosti musí být odůvodněno i právě citovanými, v Listině obsaženými zájmy a hodnotami, s důrazem na "nezbytnost" omezení práva na informace (podobné zájmy a hodnoty jsou uvedeny také v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod publikované pod č. 209/1992 Sb. a v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech publikovaném pod č. 120/1976 Sb.).“* (JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO106_1999CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.). Je nepochybné, že test proporcionality je možné (a nutné) v určitých situacích aplikovat i při odmítání žádosti o informace z obligatorních důvodů, má se tak ovšem dít jen ve výjimečných případech. *„V případě obligatorních důvodů bude mít materiální podmínka povahu především interpretačního korektivu v podobě restriktivního výkladu každého omezení, neboť úvahu o samotné nezbytnosti stanoveného zákonného omezení přístupu k informaci již v obecné rovině učinil zákonodárce tím, že daný důvod vymezil (tuto obecnou úvahu přísluší přezkoumávat Ústavnímu soudu při konkrétní či abstraktní kontrole ústavnosti). Povinný subjekt však bude muset i při aplikaci obligatorních důvodů posoudit, zda veřejný zájem s ohledem na konkrétní požadované informace (i na konkrétní kontext žádosti) nepřevažuje nad zákonem stanoveným omezením.“* (FUREK, Adam. § 12 [Podmínky omezení]. In: FUREK, Adam, ROTHANZL, Lukáš, JIROVEC, Tomáš. Zákon o svobodném přístupu k informacím. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 626.).
60. Městský soud dospěl k závěru, že v nynějším případě je žádoucí, aby byl test veřejného zájmu proveden. Zohlednil přitom specifické podmínky daného případu a jejich výjimečnost. V úvahu vzal aktuální dlouhodobě zhoršené vztahy České republiky a Ruské federace, fakt, že se jedná o nakládání s veřejnými prostředky, když účelem informačního zákona je právě kontrola orgánů veřejné správy při jejich činnosti, jakož i skutečnost, že vypořádání zadluženosti vůči České republice je ukončeno – což žalobkyně doložila k žalobě a žalovaný to nijak nerozporoval. Soud připouští existenci veřejného zájmu na rozkrytí ruského vlivu na našem území skrze tyto informace. Důrazně však opakuje, že tímto rozsudkem nezavazuje povinný subjekt, resp. žalovaného, předmětné informace zveřejnit. Zavazuje je pouze k tomu, aby na základě kompetencí, které jsou jim zákonem svěřeny, jakož i na základě obchodně-politických souvislostí, které jsou jim známy z úřední činnosti, přezkoumatelným způsobem za užití testu proporcionality poměřili dva navzájem kolidující

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zájmy. Na jedné straně právo jednotlivce (a veřejnosti) na shromažďování informací, na straně druhé zájem České republiky na zachování dodatku č. 2 v utajení. Jako obiter dictum soud dodává, že je třeba vnímat, že zveřejněním dodatku č. 2 by nepochybně došlo k porušení mezinárodněprávního závazku České republiky a potažmo k poškození reputace českého státu na mezinárodním poli. Jak již soud uvedl, tyto úvahy nejsou v této fázi svěřeny soudní moci, nýbrž moci výkonné, která má právo a povinnost své pochybení napravit.

61. Na základě těchto argumentů a v kontextu závěrů NSS, vycházejících zejm. z rozsudku ze dne 16.12.2024, č. j. 3 As 227/2023, soud konstatuje, že v právě řešeném případě se jedná o judikaturou předpokládanou výjimečnou situaci, kdy bude nutno provést test proporcionality i v případě, jedná-li se o odmítnutí utajované informace podle § 7 InfZ.
62. Závěrem se soud vyjádří k úpravě § 6 ZoOUI, k čemuž jej Nejvyšší správní soud rovněž zavázal. Dle jeho názoru není tato úprava na právě projednávaný případ přiléhavá.
63. § 6 ZoOUI zní:

(1) Fyzické osobě lze umožnit přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené, jestliže jej nezbytně potřebuje k výkonu své funkce, pracovní nebo jiné činnosti, je držitelem oznámení o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené (dále jen "oznámení"), osvědčení fyzické osoby (§ 54) nebo dokladu (§ 80) a je poučena, nestanoví-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak (§ 58 až 62).

(2) Oznámení se vydá fyzické osobě, která

- a) je plně svéprávná,*
- b) dosáhla alespoň 18 let věku,*
- c) je bezúhonná podle § 8.*

(3) Splnění podmínek podle odstavce 2 ověřuje a oznámení fyzické osobě vydává ten, kdo je vůči ní v rámci služebního poměru nebo pracovněprávního, členského či obdobného vztahu odpovědnou osobou, nebo jí určená osoba. Jde-li o fyzickou osobu, vůči níž není odpovědná osoba podle věty první, splnění podmínek podle odstavce 2 ověřuje a oznámení fyzické osobě vydává odpovědná osoba nebo jí určená osoba toho, kdo umožní fyzické osobě přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené. V ostatních případech splnění podmínek podle odstavce 2 ověřuje a oznámení fyzické osobě vydává Národní bezpečnostní úřad (dále jen „Úřad“) na základě odůvodněné písemné žádosti.

64. Povinný subjekt se k § 6 ZoOUI vyjadřuje v posledních třech odstavcích prvostupňového rozhodnutí ze dne 03.10.2022, č. j. MF-29763/2019/48-53, když mimo jiné říká, že „[p]odmínkou pro aplikaci § 7 InfZ je rovněž skutečnost, že žadatel nemá k dané informaci oprávněný přístup. Tzv. podmínka „need to know“ je zakotvena v § 6 a § 15 zákona o ochraně utajovaných informací. Platí, že plošný přístup k utajovaným informacím jen na základě platného osvědčení pro určitý stupeň utajení, je vyloučen. V posuzovaném případě navíc žadatelka ani nikdy netvrdila, že by disponovala oznámením o splnění podmínek pro přístup k utajované informaci stupně utajení „V-Vyhrazené.“ Zároveň platí, že přístup k utajovaným informacím lze umožnit v případě, že daná osoba tyto informace nezbytně potřebuje k výkonu své funkce, pracovní nebo jiné činnosti. Ani tuto podmínku nelze v posuzovaném případě pokládat za splněnou, resp. žadatelka splnění této podmínky nijak neprokázala.
65. Žalobkyně ani v průběhu řízení před správními orgány, ani v řízení před soudem netvrdila, že by žádala v režimu ZoOUI a že by dodatek č. 2 potřebovala nezbytně k výkonu své

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

funkce, pracovní nebo jiné činnosti, ani nedokazovala splnění dalších podmínek § 6 ZoOUI. Navíc základní principy obou zákonů jsou odlišné. Zatímco účelem informačního zákona je poskytnout informace žadateli a veřejnosti s cílem jejich účasti na věcech veřejných, poskytnutí utajovaných informací podle ZoOUI cílí na konkrétní jednotlivce, kteří odůvodní speciální potřebu či postavení, na základě nichž jsou oprávněni dané informace požadovat. Právo na informace jakožto ústavně zaručené právo tvoří jádro moderních politických práv, jehož smyslem je umožnit veřejnosti (mimo jiné) i efektivní kontrolu veřejné moci (viz. Pl. ÚS 32/17). Rozdílnost obou zákonů dokládá i § 65 odst. 2 ZoOUI, který ukládá povinnost mlčenlivosti každému, kdo měl nebo má přístup k utajované informaci a zároveň ukládá zákaz umožnit k takové informaci přístup neoprávněné osobě. Přitom žalobkyně jasně v žalobě (bod 31) tvrdí, že „o danou informaci nežádá ve svém osobním zájmu, ale s ohledem na své působení v neziskové organizaci zabývající se protikorupční agendou, jako zástupce občanské společnosti za účelem kontroly výkonu veřejné moci.“ Z tohoto lze jasně shledat, že cílem žalobkyně je získat dodatek č. 2 za účelem kontroly veřejné správy s jeho následným zpřístupněním veřejnosti. Žádá proto na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. I kdyby žadatelka splnila podmínky ZoOUI, nedošlo by k naplnění cíle její žádosti, neboť by byla vázána o obsahu poskytnuté informace pomlčet. Informační zákon je naopak založen na principu veřejnosti, tzn. informace poskytnutá konkrétnímu žadateli je ipso facto zveřejněná. V daném případě jde o to, zda i přesto, že daná informace je utajovanou, převáží zájem žadatelky a veřejnosti na jejím zveřejnění. Povinný subjekt ji nesprávně smísil s podmínkou § 7 InfZ, vyjádřenou v první větě: „*Je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy označena za utajovanou informaci, **k níž žadatel nemá oprávněný přístup**, povinný subjekt ji neposkytne.*“ (pozn. – zvýrazněno soudem). Odborná literatura k tomu říká: „*Ustanovení § 7 pro svou aplikaci stanoví podmínku spočívající v tom, že žadatel nemá k utajované skutečnosti (informaci) oprávněný přístup. Tato podmínka je spíše formální a vyplývá z povahy věci, neboť zákon stanoví striktní podmínky pro přístup osob k těmto informacím; viz i Furek a kol., 2016, s. 383.*“ (JELÍNKOVÁ, J., TUHÁČEK, M. *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Praktický komentář*. [Systém ASPI]. Wolters Kluwer. ASPI_ID KO106_1999CZ. Dostupné z: www.aspi.cz. ISSN 2336-517X.). Zjednodušeně řešeno, buď bude dodatek zveřejněn všem, nebo nikomu. Podmínka „need to know“ tak v tomto případě nepředstavuje překážku pro rozhodnutí sporu a žalobkyně o přístup v režimu ZoOUI ani nežádala.

VI. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

66. V dané věci šlo o žádost žalobkyně podle zákona o svobodném přístupu k informacím. Ve ní nárokovala zveřejnit dodatek č. 2 k Dohodě ze dne 17. 6. 1994 mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice. Povinný subjekt, jakož i žalovaný, tyto informace odmítli zveřejnit, a to s odkazem na skutečnost, že se jedná o utajované informace podle § 7 informačního zákona, na základě kterého se informace tohoto charakteru neposkytují. Městský soud rozhodoval o dané věci podruhé poté, co mu byla vrácena k dalšímu řízení Nejvyšším správním soudem. NSS shledal kasační stížnost žalovaného důvodnou, když městský soud nesprávně zhodnotil jeho rozhodnutí jako nepřezkoumatelné. Ona nepřezkoumatelnost měla spočívat v nedostatečném odůvodnění ve vztahu k naplnění materiálního znaku utajované informace – bez něj by se o utajovanou informaci nejednalo a nebylo by možno se odkázat na § 7 informačního zákona. Podle Nejvyššího správního soudu splňovalo odůvodnění žalovaného, jakož i povinného subjektu, potřebné parametry. Žalovaný s přijatelnou mírou obecnosti vyličil, proč se jedná o utajovanou informaci, a

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

zároveň zohlednil specifický kontext žádostí o utajované informace, kde je nutno balancovat mezi přezkoumatelností odůvodnění a obezřetností, aby podstatný obsah požadované informace nebyl vyzrazen. Současně s tím však NSS konstatoval, že zrušení rozsudku městského soudu neznamená, že by se informace neměla zveřejnit. Vázán důvody kasační stížnosti, jakož i rozhodnutím městského soudu, zabýval se pouze námitkou nepřezkoumatelnosti. Žalobkyně ovšem v žalobě namítala další vadu rozhodnutí spočívající v absenci provedení testu veřejnosti (testu proporcionality). S odkazem na judikaturní závěry proto NSS uložil městskému soudu, aby se v dalším řízení zabýval právě otázkou, zda se v řešené věci nejedná o situaci, kdy je i v případě aplikace obligatorních důvodů nezbytné provést požadovaný test. Městský soud v Praze po zohlednění všech souvislostí shledal, že se o tento výjimečný případ jedná. Proto rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení, jelikož s ohledem na základní zásady správního soudnictví nemůže nahrazovat činnost orgánů veřejné moci a test provést sám. Žalovanému se v následujícím řízení ukládá provést test proporcionality, kdy bude vážit veřejný zájem (zájem České republiky) na utajování informace a zájem na právu jednotlivce, resp. veřejnosti, na shromažďování informací.

67. Z výše uvedených důvodů shledal soud naplnění podmínek pro zrušení napadeného rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů, a to podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s., a to bez jednání, přičemž podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Žalovaný (resp. ministr financí) bude v dalším řízení povinen provést test veřejného zájmu a zohlednit dvě v kolizi stojící práva. Soud dodává, že nepřikročil ke zrušení prvostupňového rozhodnutí (§ 78 odst. 3 s. ř. s.), jak navrhovala žalobkyně, neboť rozkladový orgán může svým řádným odůvodněním v novém rozhodnutí o rozkladu zhojit vady prvostupňového rozhodnutí.
68. Soud rovněž podotýká, že nepřistoupil k postupu dle § 16 odst. 5 InfZ, tedy ke zrušení rozhodnutí správních orgánů obou stupňů a nařízení povinnému subjektu požadovanou informaci poskytnout. Jak vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010-65, tento postup přichází zásadně v úvahu tehdy, je-li rozhodnutí o odepření informace přezkoumatelné. Výjimkou budou jen ty situace, kdy by správní orgán svévolně vydával nepřezkoumatelná rozhodnutí o odmítnutí žádosti s cílem vyhnout se aplikaci § 16 odst. 5 InfZ. Tytéž závěry obsahuje rovněž rozsudek sp. zn. A 2/2003-73, a dále rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 8. 2013, č. j. 1 As 73/2013-36, ze dne 28. 3. 2014, č. j. 5 As 75/2013-33, ze dne 2. 5. 2012, č. j. 1 As 42/2012-31, a ze dne 17. 2. 2011, č. j. 1 As 105/2010-73. Soud neshledal, že by rozhodnutí žalovaného bylo svévolné.
69. O náhradě nákladů řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s., podle něhož má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Jelikož byla žalobkyně ve věci zcela úspěšná, uložil soud žalovanému zaplatit jí náhradu nákladů řízení. Náklady žalobkyně představuje zaplacený soudní poplatek ve výši 3 000 Kč a náklady zastoupení advokátem, kterému náleží odměna stanovená dle § 6 odst. 1, § 7 a § 9 odst. 4 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb, ve výši 3 100 Kč a paušální náhrada hotových výdajů stanovená dle § 13 odst. 4 téže vyhlášky ve výši 300 Kč za každý ze dvou úkonů právní služby (převzetí a příprava zastoupení, písemné podání nebo návrh ve věci samé – žaloba) a náhrada za daň z přidané hodnoty v sazbě 21 % ve výši 1 428 Kč. Celkem náklady řízení činí 11 228 Kč.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost, jen je-li jako důvod kasační stížnosti namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu [§ 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s.].

V takovém případě je třeba kasační stížnost podat ve lhůtě dvou týdnů ode dne doručení písemného vyhotovení rozsudku. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže 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 8. prosince 2025

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

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.