

ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Michala Mazance a soudců JUDr. Petra Příhody a Mgr. Jana Passera v právní věci žalobce P. H., zastoupeného JUDr. Pavlem Ondrou, advokátem v Praze 1, Celetná 26, proti žalovanému Ministerstvu financí, Praha 1, Letenská 15, zastoupenému JUDr. Alanem Korbelem, advokátem v Praze 5, nám. 14. října 3, o žalobě proti rozhodnutí ministra financí ze dne 27. 12. 2001, čj. 10/108855/2001/12821K,

takto:

I. **Rozhodnutí ministra financí ze dne 27. 12. 2001, čj. 10/108855/2001/ 12821K, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**

II. **Žalovaný je povinen nahradit žalobci náklady řízení ve výši 4725 Kč, ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám právního zástupce žalobce.**

Odůvodnění:

Žalobce požádal dopisem ze dne 30. 10. 2001 o zpřístupnění textu Smlouvy o odkoupení pohledávky České republiky v Rusku, uzavřené mezi Českou republikou (Ministerstvem financí) a společností F. C., a. s., a o zpřístupnění textu mezivládní Smlouvy o umoření ruského dluhu, uzavřené mezi vládami ČR a Ruska (podepsané ministrem financí a náměstkem ministra financí K). Žalobce zdůraznil, že žádost podává podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“).

Ministerstvo financí rozhodnutím ze dne 9. 11. 2001, čj. 10/96328/2001/1189IK, žádosti nevyhovělo. Vyšlo přitom z § 7, § 9 odst. 1 a § 15 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, a rozhodnutí odůvodnilo následujícím způsobem:

Předmětná mezivládní dohoda byla podepsána jako Dodatek č. 2 k Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice ze dne 17. 6. 1994. Smlouva byla podle § 3 a § 4 písm. y) zákona č. 148/1998 Sb., o ochraně utajovaných skutečností a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných skutečností“) v průběhu zpracování utajována stupněm „vyhrazené“. V zájmu ochrany utajovaných skutečností bylo do textu smlouvy vloženo ustanovení, podle kterého se obě smluvní strany zavazují zachovávat důvěrnost obsahu a podmínek smlouvy, a zajistí vlastními způsoby ochranu nutnou k tomu, aby nedošlo k neoprávněnému úniku informací. Ministerstvo financí poskytlo veřejnosti po předběžné dohodě s ruskou smluvní stranou nezbytné minimum informací podle § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Postupní smlouva, uzavřená mezi Českou republikou - Ministerstvem financí a společností F. C., a. s., obsahuje ustanovení, podle kterého má být obsah smlouvy považován za obchodní tajemství (§ 17 obchodního zákoníku), porušení smluvní povinnosti zakládá právo na ochranu (§ 20 obchodního zákoníku) a na náhradu škody. Ministerstvo financí proto v souladu s § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím smlouvu nezpřístupní. Požadovaná informace se navíc netýká používání prostředků státního rozpočtu, ale naopak příjmu státního rozpočtu, a nevztahuje se na ni ustanovení § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Ministerstvo financí přesto i v případě této smlouvy zveřejnilo základní informaci o rozsahu finančních prostředků a jejich příjemci.

Žalobce napadl rozhodnutí Ministerstva financí rozkladem ze dne 23. 11. 2001. Namítal především, že předmětná mezivládní dohoda neodpovídá položkám v seznamu utajovaných skutečností v působnosti Ministerstva financí, stanoveným nařízením vlády č. 246/1998 Sb. (§ 3 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných skutečností). Ochrana obchodního tajemství v rámci postupní smlouvy by pak vyžadovala splnění všech znaků tohoto právního institutu, definovaných obchodním zákoníkem, ale z vyjádření smluvních stran naopak vyplývá, že smlouva ve skutečnosti žádné obchodní tajemství neobsahuje; Česká republika není tedy smluvním ustanovením neodpovídajícím skutečnosti vázána.

Ministr financí potvrdil rozhodnutím ze dne 27. 12. 2001, čj. 10/108855/2001/1282IK, rozhodnutí Ministerstva financí napadené rozkladem (§ 16 odst. 3 a § 20 odst. 3, 4 zákona o svobodném přístupu k informacím). Uvedl, že mezivládní dohoda ze dne 17. 6. 1994, uzavřená mezi vládami České republiky a Ruské federace, s Dodatkem č. 2, představuje smluvní rámec pro převod ruského dluhu na komerční bázi, přičemž zprostředkovatelskou společností se stala na základě výběrového řízení, jehož podmínky jako jediná splnila, společnost F. C., a. s. Smluvní strany mezivládní dohody, Dodatku č. 2, si sjednaly mimo jiné zachování důvěrnosti obsahu a podmínek Dodatku č. 2, a

vláda České republiky nedisponuje souhlasem druhé smluvní strany se zveřejněním obsahu dohody. Ministerstvo financí proto není podle § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím oprávněno zveřejnit obsah Dodatku č. 2. Smlouva o postoupení pohledávky pak obsahuje ujednání, podle kterého je její obsah důvěrný a smluvní strany nejsou oprávněny prozradit třetí osobě předmět a obsah smlouvy. Společnost F. C., a. s. požaduje ochranu obchodního tajemství (§ 17 a § 18 obchodního zákoníku) a Ministerstvo financí proto není podle § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím oprávněno zveřejnit obsah postupní smlouvy.

Žalobce napadl posledně citované rozhodnutí žalobou u Městského soudu v Praze. Tvrdil, že byl zkrácen na svém právu vyplývajícím z článku 17 Listiny základních práv a svobod, a to rozhodnutími vydanými v rozporu se zákonem o svobodném přístupu k informacím. Předmětná mezivládní dohoda, resp. její Dodatek č. 2, není podřaditelná žádnému ustanovení zákona o ochraně utajovaných skutečností, za použití nařízení vlády č. 246/1998 Sb., a při neposkytnutí informací o jejím obsahu se nelze dovolat § 7 a § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Dohoda není ani smlouvou o lidských právech ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR (*pozn.: ve znění tehdy účinném*), nemá proto přednost před zákonem, a žalovaný se nemůže dovolat těch jejích ustanovení, která jsou v rozporu s českým právním řádem. Postupní smlouva pak zřejmě neobsahuje žádné obchodní tajemství, které by odůvodňovalo odepření informace (§ 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím), a v souladu s tímto ustanovením navíc není porušením obchodního tajemství poskytnutí informace o používání prostředků státního rozpočtu, přičemž výnos ze zpeněžení pohledávky je nepochybně příjmem státního rozpočtu.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby: dodatek č. 2 ze dne 9. 10. 2001 k Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice ze dne 17. 6. 1994 byl v celém průběhu příprav utajován stupněm „vyhrazené“. Na základě požadavku ruské strany, v zájmu zamezení úniku informací, obsahuje Dodatek č. 2 ustanovení, kterým se obě smluvní strany zavazují zachovávat důvěrnost jeho obsahu a podmínek a neprozrazovat tyto informace bez předchozího písemného souhlasu druhé smluvní strany. Samotný Dodatek č. 2 sice není utajen ve smyslu zákona o ochraně utajovaných skutečností, ruská strana však reagovala negativně na žádost žalovaného o souhlas se zveřejněním textu. Po předběžné dohodě s ruskou stranou byly v souladu s § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím zveřejněny pouze informace o deblokované části ruského dluhu a výši příjmu pro státní rozpočet.

Smlouva o postoupení pohledávky za úplatu, uzavřená mezi žalovaným a F. C., a. s., podle tvrzení žalovaného obsahuje známé podmínky deblokační operace, dále ustanovení zamezující riziku dovozu elektrické energie do České

republiky a do zemí západní a střední Evropy, ustanovení zamezující riziku praní špinavých peněz, a prohlášení smluvních stran o důvěrnosti smlouvy, jejíž předmět a obsah není jedna smluvní strana oprávněna prozrazovat třetím osobám. Žalovaný požádal společnost F. C., a. s., o souhlas se zveřejněním smlouvy. Obdržel negativní stanovisko s tím, že zveřejnění obsahu smlouvy by společnost F. C., a. s., považovala za porušení obchodního tajemství (§ 51 obchodního zákoníku) a požadovala náhradu škody, včetně škody vzniklé smluvním partnerům společnosti F. C., a. s., a včetně škody vzniklé vyzrazením know-how k deblokaci státních pohledávek. Žalovaný se domnívá, že závazek zachovávat důvěrnost obsahu smlouvy, tj. povinnost smluvní strany neprozrazovat předmět a obsah smlouvy třetím osobám, lze odvozovat z ustanovení obchodního zákoníku o obchodním tajemství (§ 17 a § 18 obchodního zákoníku). Dle názoru žalovaného bylo ustanovení § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím naplněno zveřejněním nezbytně nutných informací, týkajících se zejména deblokované části ruského dluhu a výše příjmu pro státní rozpočet, po úspěšném ukončení deblokační operace ruského dluhu o objemu 2,5 mld USD splněním všech smluvních závazků ze strany zmocněných komerčních subjektů na české i na ruské straně počátkem roku 2002.

Městský soud v Praze usnesením ze dne 30. 12. 2002 vyslovil svoji věcnou nepříslušnost a věc postoupil Vrchnímu soudu v Praze. Vrchní soud v Praze věc neskončil do 31. 12. 2002, a postoupil ji proto podle § 132 s. ř. s. k dokončení Nejvyššímu správnímu soudu.

Nejvyšší správní soud žalovanému přípisem ze dne 10. 4. 2003 mimo jiné uložil, aby předložil úplný originál správního spisu, včetně spisu správního orgánu I. stupně. Žalovaný na výzvu nereagoval, proto soud svoji výzvu přípisem ze dne 30. 6. 2003 zopakoval. Žalovaný poté zaslal pouze část originálu správního spisu, a později ještě další část s tím, že nebyla omylem připojena k prve zaslané části.

Ani tím žalovaný svoji povinnost nesplnil, neboť soudu nepředložil úplný originál správního spisu. Zjevně chybějící částí, a to podstatnou z hlediska soudního rozhodování, byly právě shora specifikovaný Dodatek č. 2 ze dne 9. 10. 2001 a na něj navazující Smlouva o postoupení pohledávky.

Soud proto uložil žalovanému, aby ve stanovené lhůtě předložil úplný originál mezivládní dohody uzavřené mezi vládou České republiky a Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice ze dne 17. 6. 1994 a jejích dodatků, zejména Dodatku č. 2 ze dne 9. 10. 2001, a dále s ním související úplný originál smlouvy o postoupení pohledávky uzavřené mezi Českou republikou, Ministerstvem financí a společností F. C. a. s. Žalovaného zároveň vyzval, aby s předložením požadovaných listin označil jejich části obsahující utajované či chráněné skutečnosti (§ 45 odst. 3 s. ř. s.).

Žalovaný poté zaslal soudu listiny, ze kterých označil Dodatek č. 2 ze dne 9. 10. 2001, čj. V111/2001-212 jako utajovaný dokument stupně „vyhrazené“ ve smyslu zákona o ochraně utajovaných skutečností. Zaslal také Smlouvu o postoupení pohledávky, uzavřenou mezi Českou republikou, Ministerstvem financí a společností F. C. a. s. dne 4. 3. 2004. Tuto smlouvu neoznačil jako obsahující utajované či chráněné skutečnosti. Z jejího obsahu i datace bylo ovšem zřejmé, že se nevztahuje k Dodatku č. 2 ze dne 9. 10. 2001.

Soud proto přípisem ze dne 6. 6. 2006 konstatoval, že předložená smlouva o postoupení pohledávky není požadovaným dokumentem a opakovaně uložil žalovanému, aby ve stanovené lhůtě předložil Smlouvu o postoupení pohledávky vztahující se ke specifikovanému dodatku. Žalovaný poté telefonicky sdělil soudu, že veškeré požadované listiny byly předloženy; po zopakování obsahu přípisu se dotázal, zda postačuje předložení kopie ověřené Ministerstvem financí. Soud jej poučil o tom, že v dané procesní fázi je sice takový postup možný, originál však může být v další části vyžádán k porovnání s předloženou kopií.

Žalovaný ani poté požadovanou listinu nepředložil, a požádal o prodloužení lhůty „z důvodu prověření možnosti a způsobu předání požadovaných dokumentů“.

Soud sice ještě přípisem ze dne 16. 6. 2006 prodloužil žalovanému stanovenou lhůtu, zároveň ale připomněl, že žalovaný nemá možnost, nýbrž povinnost zaslat k výzvě soudu požadované listiny (§ 74 odst. 1 s. ř. s.). Na tento přípis žalovaný reagoval dopisem, podle kterého „ve věci předání Smlouvy mezi MF ČR a F. C., a. s., ze dne 9. 10. 2001“ není schopen odpovědět ve stanovené lhůtě a usiluje o vyřízení záležitosti v nejbližším možném termínu.

V přípisu ze dne 19. 7. 2006 soud rekapituloval dosavadní neúspěšné výzvy k předložení požadované smlouvy o postoupení pohledávky, stanovil žalovanému neprodlužitelnou lhůtu k předložení specifikované smlouvy soudu do 28. 7. 2006 a upozornil jej, že nebude-li ani v této lhůtě listina předložena, rozhodne Nejvyšší správní soud podle dosavadního obsahu spisu. Na tento přípis reagoval žalovaný sdělením, že „uvedený materiál je považován dle smlouvy za důvěrný a žádná ze smluvních stran není oprávněna prozrazovat třetí osobě předmět a obsah smlouvy a dále k této smlouvě existuje dohoda o omezení možnosti nahlížení“. Právní zástupce žalovaného požádal v popsané souvislosti Nejvyšší správní soud o možnost navštívit jej „v této záležitosti“.

Takový postup soud odmítl přípisem ze dne 27. 7. 2006 s tím, že možnost setkání s jedním z účastníků mimo procesní rámec nepřichází v úvahu, neboť takový postup by se příčil elementárním zásadám soudního rozhodování a mohl vyvolat pochybnosti o nestrannosti soudního rozhodování.

Poté Nejvyšší správní soud přikročil k přezkumu napadeného rozhodnutí. Vyšel přitom z následujících úvah:

Na prvním místě se soud zabýval otázkou, zda je možné ve věci rozhodnout za shora popsané neúplnosti předloženého správního spisu. V souladu s ustálenou judikaturou správních soudů, plně použitelnou i v úpravě správního soudnictví pro období po 1. 1. 2003, přitom dospěl k závěru, že je nemyslitelné, aby nebyla poskytnuta ochrana tomu, kdo se cítí na svých právech zkrácen rozhodnutím správního orgánu, jen pro neschopnost správního orgánu předložit spisy. Vyžaduje-li soud marně a opakovaně na správním orgánu spisy ve věci, bude zpravidla namístě zrušit napadené rozhodnutí pro nepřezkoumatelnost (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 7. 1996, Soudní judikatura ve věcech správních č. 552/1999). Je přitom lhostejno, zda se rozhodnutí vůbec o spisy neopírá, protože vůbec neexistují, anebo zda se soud v důsledku indolence správního úřadu nemůže správních spisů domoci. Podle § 74 odst. 1 s. ř. s. je totiž zákonnou povinností správního úřadu, předložit soudu úplný správní spis. I v případě, kdy správní spis není předložen úplný, a správní orgán nevyhoví výzvě soudu k jeho doplnění, soud dojde k závěru, že žalovaný není schopen doložit, z jakých skutkových zjištění vlastně správní orgány vycházely při svém rozhodování, a že je tedy správní rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (srov. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 27. 2. 1998, Soudní judikatura ve věcech správních č. 923/2002). Taková skutečnost je důvodem pro zrušení napadeného rozhodnutí bez jednání, a to i za situace, kdy žalovaný na nařízení jednání trval [§ 51 odst. 2 s. ř. s. za použití § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Stejně tak v posuzované věci, žalovaný při obraně svého rozhodnutí zcela selhal. Pro posouzení zákonnosti napadeného rozhodnutí je možnost soudu seznámit se s dokumenty, na nichž je rozhodnutí založeno, naprosto zásadní. Napadené rozhodnutí žalovaného je přitom s ohledem na znění jeho výroku třeba posuzovat jako jeden celek, byť se týká dvou dokumentů. Přes opakované výzvy soudu a svoji zákonnou povinnost (§ 74 odst. 1 s. ř. s.) žalovaný předložil pouze jednu požadovanou listinu. Postup žalovaného co do druhého dokumentu (smlouvy o postoupení pohledávky), vyvolává pochybnosti o existenci jeho vůle jakkoliv se soudem spolupracovat. Žalovaný nejprve nevysvětleným omylem předložil zjevně nesprávnou smlouvu o postoupení pohledávky, kterou ani neoznačil jako chráněnou režimem § 45 odst. 3 s. ř. s. „Omylu“ si žalovaný musel být vědom, protože po výzvě k zaslání správné smlouvy začal zkoumat možnost a způsob předání dokumentu – přestože listinu již soudu zaslal, a dokonce nežádal její podřazení chráněnému režimu. Navíc po upozornění soudem, že předložení požadované smlouvy je jeho povinností, nikoliv možností, žalovaný žádal o prodloužení lhůty a tvrdil, že není ve stanovené lhůtě schopen věc vyřídit. V odpovědi na další výzvu již žalovaný nepřímo odmítl listinu předat, když se odvolal na smluvní ustanovení o důvěrnosti smlouvy, a za dobu komunikace se soudem vůbec poprvé tvrdil, že existuje dohoda ke smlouvě, o omezení možnosti nahlížení.

Napadené rozhodnutí nemá oporu ve spisu, který žalovaný v rámci soudního řízení doložil. Nejvyšší správní soud je proto ve shodě s předchozí judikaturou zrušil pro nepřezkoumatelnost, spočívající v nedostatku důvodů.

Rozhodnutí sice bylo zrušeno pro nepřezkoumatelnost, a soud by se jím proto nemusel zabývat věcně z hlediska jeho obsahu. Nepřezkoumatelnost ovšem byla vyvolána zřídka se přiházejícím nepředložením úplného správního spisu (nikoliv - jak to v podobných případech bývá spíše pravidlem - nedostatkem v argumentaci rozhodnutí). Proto soud považuje za vhodné vypořádat se s odůvodněním napadeného rozhodnutí a s vyjádřením k žalobě. Právní názor Nejvyššího správního soudu, byť vyslovený pouze *obiter dictum*, by měl být právním východiskem pro další rozhodování žalovaného.

Soud se nejprve zabýval argumenty pro odepření informací o Dodatku č. 2 ze dne 9. 10. 2001 mezivládní dohody uzavřené mezi vládou České republiky a Ruské federace o vypořádání zadluženosti bývalého SSSR a Ruské federace vůči České republice ze dne 17. 6. 1994.

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně vychází z § 7 zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého povinný subjekt neposkytne informaci, je-li tato informace označena za utajovanou skutečnost podle zákona o ochraně utajovaných skutečností a žadatel k ní nemá přístup, a odvolává se také na smluvní ustanovení, jímž se strany zavázaly zachovávat důvěrnost obsahu a podmínek smlouvy. Rozhodnutí o rozkladu se odvolává na § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, podle kterého povinný subjekt informaci neposkytne, pokud byla předána osobou, jíž zákon takovou povinnost neukládá, pokud nesdělila, že s poskytnutím informace souhlasí, a také zmiňuje smluvní ustanovení o zachovávání důvěrnosti obsahu smlouvy. Ve vyjádření k žalobě žalovaný opakuje existenci smluvního ustanovení o důvěrnosti smlouvy, dále uvádí, že dokument byl v rámci příprav utajován stupněm „vyhrazené“, a výslovně dodává, že samotný Dodatek č. 2 (smlouva) utajen není.

Odůvodnění správního rozhodnutí I. stupně je tedy popřeno nejen rozhodnutím o rozkladu, ale také vyjádřením k žalobě. Utajení informací podle zákona o ochraně utajovaných skutečností může být důvodem pro odepření poskytnutí informace, nikoliv však za situace, kdy utajení podléhala toliko příprava dokumentu, ale již ne dokument samotný. Jinými slovy, nepodléhá-li utajení samotný Dodatek č. 2 (o informace z jehož obsahu žalobce žádá), nemůže se žalovaný úspěšně dovolat výjimky z povinnosti poskytnout informaci podle § 7 zákona o ochraně utajovaných skutečností.

Rozhodnutí o rozkladu vychází z úvahy, že žádané informace byly poskytnuty osobou, jíž zákon takovou povinnost neukládá (ruskou smluvní stranou), a ta s poskytnutím informací nesouhlasí. Tento právní názor nemůže

obstát. Smlouva je dvoustranným právním aktem, a lze jen obtížně tvrdit, že její obsah se skládá pouze z informací poskytnutých jednou ze smluvních stran. Za této situace by snad bylo možné uvažovat o podřazení některých částí smlouvy, prokazatelně obsahujících informace poskytnuté pouze druhou smluvní stranou, výjimce podle ustanovení § 11 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný ovšem ani netvrdí, že by smlouva takové části obsahovala. Podřazení celé smlouvy citovanému zákonnému ustanovení se tu dovozuje jenom proto, že si smluvní strany sjednaly zachovávání důvěrnosti co do obsahu a podmínek smlouvy. Na takový případ ovšem výjimka chránící informace poskytnuté jinou osobou zjevně nedopadá.

Poslední argument žalovaného pro neveřejnost Dodatku č. 2 vychází z povinnosti České republiky dodržovat své závazky z mezinárodního práva. Nejvyšší správní soud tento argument posoudil jak z hlediska mezinárodního, tak českého práva.

V prvně jmenované rovině je třeba uvést, že zásada *pacta sunt servanda* je stěžejní zásadou mezinárodního práva, v souladu s níž stát musí dodržovat své závazky vyplývající z mezinárodních smluv, kterých je stranou.[1] Stát se nemůže zprostit mezinárodněprávního závazku ani odvoláním na zásady své ústavy, a nemůže se ospravedlnit před mezinárodním soudem tím, že jeho chování, které odporuje mezinárodnímu právu, mu bylo předepsáno ustanoveními jeho ústavy, ostatními zákony, nebo rozhodnutím jeho soudů.[2]

Ve vztahu k projednávané věci je třeba také zmínit, že uzavírání tajných dohod nemusí být samo o sobě v rozporu s mezinárodním právem, pokud obsah takových smluv je v souladu se základními zásadami obecného mezinárodního práva. Lze oprávněně uzavřít tajnou smlouvu, nebo připojit tajné dodatky k veřejné smlouvě, z důvodů bezpečnostních, vojenských, či ekonomických.[3] Ačkoliv se mezinárodní smlouvou nelze vyvázat z dopadu kogentně mezinárodně normované ochrany lidských práv,[4] je nepřehlédnutelnou skutečností, že tato ochrana je ve srovnání s článkem 17 Listiny základních práv a svobod užší, a vyplývá z ní především právo na svobodu projevu, nikoliv striktně formulované právo na získávání informací o činnosti státní správy.[5]

---

[1] Viz čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu), dále srov. např. M. Potočný, J. Ondřej: Mezinárodní právo veřejné. C. H. Beck, 2003, str. 11, 204, J. Malenovský: Mezinárodní právo veřejné. MU a Doplněk, 2004, str. 23, 154, M. Dixon, R. McCorquodale: Cases & Materiale on International Law. Blackstone Press, 1996, str. 61 a násl.

[2] Viz čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu (vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 15/1988 Sb., o Vídeňské úmluvě o smluvním právu), dále srov. např. I. S. Hohenveldern: Mezinárodní právo veřejné. ASPI, 1999/2001, str. 115, 292, M. Potočný, J. Ondřej: cit. dílo, str. 204, a M. Dixon, R. McCorquodale: cit. dílo, str. 111 a násl.

[3] Srov. M. Potočný, J. Ondřej: cit. dílo, str. 176.

[4] Srov. Č. Čepelka, P. Šturma, Mezinárodní právo veřejné, Eurolex Bohemia, 2003, str. 139.

[5] Srov. čl. 19 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (vyhláška Ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech), dále čl. 10 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a

Soud proto uzavírá, že zveřejnění textu smlouvy či jejího dodatku, byť na základě zákona o svobodném přístupu k informacím, který se bezprostředně opírá o článek 17 Listiny základních práv a svobod, by bylo porušením mezinárodněprávních závazků České republiky, pokud text smlouvy obsahuje ustanovení o zachování důvěrnosti jejího obsahu a podmínek. U vědomí tohoto závěru soud dále posoudil otázku z hlediska vnitrostátního práva, zejm. pak ústavního pořádku.

V době rozhodování správního orgánu vycházela Česká republika z dualistické koncepce vztahu národního a mezinárodního práva, s jedinou výjimkou tvořenou ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách, kterým byla přiznána bezprostřední závaznost a přednost před zákonem.[6] Za situace, kdy je Česká republika svrchovaným státem,[7] jehož normy ústavního pořádku, jako předpisy nejvyšší právní síly, samy vymezují nejen hierarchii vnitrostátních právních norem, ale také účinky přiznané normám mezinárodního práva ve vnitrostátním právním řádu, a míru vázanosti jednotlivých orgánů státní moci, včetně moci soudní, předpisy vnitrostátního a mezinárodního práva, je proto nutno uzavřít, že vnitrostátní úprava musí při rozhodování soudu převážit nad konkurenční normou mezinárodního práva, nezávisle na důsledcích, které takové řešení vyvolá z hlediska mezinárodněprávní odpovědnosti České republiky.

Ústavněprávní prostředí ovšem doznalo od okamžiku rozhodování žalovaného nezanedbatelné změny. Jakkoliv Česká republika neakceptovala důsledně monistickou koncepci vztahu vnitrostátního a mezinárodního práva (a názor, že vnitrostátní a mezinárodní právo tvoří jednotu s předností mezinárodního práva tak možná odpovídá situaci ve světě,[8] nikoliv však v České republice), učinila významný posun, a článkem 10 Ústavy, ve znění účinném od 1. 6. 2002, přiznala přednostní použití před zákonem všem vyhlášeným mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána.

Specifické postavení v rámci právního řádu pak požívají také mezinárodní smlouvy, kterými v souladu s článkem 10a Ústavy Česká republika přenesla některé pravomoci svých orgánů na mezinárodní organizaci nebo instituci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, a nález Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 66/04)[9]. Článek 1 odst. 2 Ústavy nyní také obecně deklaruje vůli České republiky dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Od tohoto článku se odvíjí povinnost zákonodárných,

---

základních svobod (sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb.), a komparativně čl. 42 Charty základních práv Evropské unie (OJ, C 364, 18. 12. 2000, str. 1 – 22).

[6] Viz článek 10 Ústavy ve znění účinném do 31. 5. 2002.

[7] Viz čl. 1 Ústavy ve znění účinném do 31. 5. 2002.

[8] Srov. I. S. Hohenveldern: cit. dílo, str. 114, 115.

[9] Oba na www.judikatura.cz.

výkonných i soudních orgánů dodržovat mezinárodní závazky, jimiž je Česká republika vázána,[10] přičemž zařazení do úvodního článku Ústavy představuje základní výkladové pravidlo, v jehož světle by měla být vykládána i ostatní ustanovení Ústavy.[11] S přihlédnutím k článku 1 odst. 2 Ústavy se Nejvyšší správní soud zabýval tím, zda na jeho hodnocení v posuzované věci může něco změnit nová právní úprava postavení mezinárodních smluv v českém právním řádu.

Vycházeje z předpokladu, že předmětná smlouva, resp. její Dodatek č. 2 nesplňují kriteria článku 10 ani článku 10a Ústavy, Nejvyšší správní soud konstatuje, že 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 převážit konkurující ustanovení Dodatku č. 2 o důvěrnosti tohoto mezinárodněprávního aktu.

Soud si je zajisté vědom, že hrubé porušení mezinárodní smlouvy (odmítnutí plnit smlouvu, nebo porušení podstatných ustanovení smlouvy s ohledem na její předmět a cíl) dává poškozené straně právo dovolávat se ukončení platnosti smlouvy, nebo jejího suspendování zcela nebo částečně, neboť norma mezinárodního práva, jejímž obsahem je dostatečně určité a jednoznačné pravidlo chování a která splňuje právní formu podmiňující závaznost pravidla chování, je s to při svém porušení vyvolat právní odpovědnost.[12] Je přitom irelevantní, že se jedná o porušení orgány ústavně nezávislými, jako např. soudy.[13]

Je vhodné připomenout také to, že orgán sjednávající mezinárodní smlouvu je povinen při jednání respektovat veškerá ustanovení českého právního řádu; v opačném případě může vytvoření konkurence obsahu smlouvy s českým právním řádem vést ke vzniku mezinárodněprávní odpovědnosti České

[10] Srov. V. David, P. Sladký, F. Zbořil, Mezinárodní právo veřejné, Linde, 2004, str. 88.
[11] Srov. Č. Čepelka, P. Šturma: cit. dílo, str. 205 a násl.
[12] Srov. např. Č. Čepelka, P. Šturma: cit. dílo, str. 139, a M. Dixon, R. McCorquodale: cit. dílo, str. 468.

[13] Srov. M. Dixon, R. McCorquodale: cit. dílo, str. 111-112, 474.

republiky. Snaha napravit pochybení při sjednávání smlouvy později, např. v průběhu soudního jednání a za cenu porušení nejen zákonných, ale i ústavních norem pak není v prostředí právního státu akceptovatelná. Již 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. nález 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.

Soud dále, rovněž *obiter dictum*, zhodnotil argumentaci žalovaného pro neposkytnutí údajů o Smlouvě o postoupení pohledávky, navazující na Dodatek č. 2. Stejně jako v předchozím případě, i zde se argumentace pro neposkytnutí informace vyvíjela. Je vhodné nejprve připomenout, že Smlouva o postoupení pohledávky, přestože bezprostředně navazuje na Dodatek č. 2, je smlouvou uzavřenou s českým právním subjektem; její režim tedy plně podléhá normám českého právního řádu.

Správní rozhodnutí I. stupně odmítá poskytnutí informací s poukazem na § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím, tvrdí-li, že smlouva obsahuje ustanovení, podle kterého se její obsah považuje za obchodní tajemství. Smlouva se prý navíc netýká používání prostředků státního rozpočtu a nevztahuje se na ni proto ustanovení § 9 odst. 2 zákona o svobodném přístupu k informacím. Rozhodnutí o rozkladu již uvádí, že smlouva obsahuje ujednání, podle kterého je její obsah důvěrný a smluvní strany nejsou oprávněny prozradit třetí osobě předmět a obsah smlouvy. Ochrana obchodního tajemství se odvozuje od požadavku druhé smluvní strany. I rozhodnutí o rozkladu se tak opírá o ustanovení § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Vyjádření k žalobě uvádí, že smlouva obsahuje známé podmínky deblokační operace, ustanovení zamezující riziku dovozu elektrické energie do České republiky a do zemí západní a střední Evropy, ustanovení zamezující riziku praní špinavých peněz a prohlášení smluvních stran o důvěrnosti smlouvy, jejíž předmět a obsah není jedna smluvní strana oprávněna prozrazovat třetím osobám. Žalovaný požádal druhou smluvní stranu o souhlas se zveřejněním smlouvy, ale obdržel negativní stanovisko s tím, že zveřejnění obsahu smlouvy by bylo považováno za porušení obchodního tajemství. I zde se žalovaný domnívá, že závazek zachovávat důvěrnost obsahu smlouvy, tj. povinnost smluvní strany neprozrazovat předmět a obsah smlouvy třetím osobám, souvisí s ochranou obchodního tajemství a požívá příslušné ochrany podle zákona o svobodném přístupu k informacím.

Takový názor o ochraně celé smlouvy z důvodu obchodního tajemství neobstojí. Smlouva je dvoustranným právním aktem, a lze jen obtížně tvrdit, že

celý její obsah je obchodním tajemstvím jedné ze smluvních stran. Teoreticky by bylo možné uvažovat o podřazení některých částí smlouvy, prokazatelně obsahujících obchodní tajemství, výjimce podle ustanovení § 9 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím. Žalovaný ovšem ani netvrdí, že by smlouva takové části vůbec obsahovala (obsah smlouvy, jak jej žalovaný ve vyjádření k žalobě parafrázuje, se zdá nasvědčovat spíše opačnému závěru). Rozhodnutí o rozkladu a vyjádření k žalobě navíc výslovně konstatují, že smlouva samotná neobsahuje ustanovení o ochraně obchodního tajemství, ale pouze o zachování důvěrnosti obsahu smlouvy. Požadavek ochrany obchodního tajemství se tak zřejmě odvíjí až od stanoviska druhé smluvní strany k možnému zveřejnění obsahu smlouvy. V tomto směru není závěr žalovaného správný.

Soud odkazuje na svoji jednoznačnou a konstantní judikaturu, podle které z hlediska § 9 odst. 1 a 2 zákona o svobodném přístupu k informacím musí být určitá skutečnost za obchodní tajemství výslovně označena již před doručením žádosti o poskytnutí informace, v opačném případě je namístě rozhodnutí o neposkytnutí informace zrušit (č. 768/2006 Sb. NSS a č. 654/2005 Sb. NSS).

Obchodní tajemství navíc může požívat ochrany pouze v případě, že jsou naplněny jeho materiální pojmové znaky ve smyslu § 17 obchodního zákoníku. Žalovaný by tedy pro udržení svého stanoviska musel prokázat, že smlouva jako celek, případně její části, tyto znaky naplňují.

Rovněž případná existence dodatku ke smlouvě, kterým smluvní strany omezily možnost nahlížení, je z hlediska povinností žalovaného zcela irelevantní. Na prvním místě je třeba vyslovit pochybnosti o existenci takového dokumentu, a i v případě jeho existence o jeho důvěryhodnosti, a to především s ohledem na procesní fázi a okolnosti, za kterých se o něm žalovaný poprvé zmínil. Soud dále doplňuje, že i v případě, kdyby smluvní strany skutečně uzavřely takový dodatek, jednalo by se o skutečnost z hlediska posuzované věci právně nepodstatnou. Obecnou zásadou, řídící právní postavení osob soukromého práva a vztahy mezi nimi, je možnost činit vše, co není zákonem zakázáno (čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Proto je zásadně přípustné, nestanoví-li zákon jinak, aby si osoby soukromého práva sjednaly při uzavírání smlouvy povinnost zachovávat důvěrnost jejího obsahu. Oproti tomu obecnou zásadou vymezující činnost veřejné sféry je možnost konat pouze v zákonných mezích (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Stanoví-li proto zákon výjimku z obecné povinnosti správního orgánu poskytovat informace o své činnosti, nemůže správní orgán poskytování informací omezit nad zákonný rámec vlastním úkonem. Uzavírá-li osoba soukromého práva smlouvu s Českou republikou, reprezentovanou správním orgánem, musí zásada obecného omezení státní moci převážit nad zásadou obecné volnosti soukromých subjektů. Neznalost zákona neomlouvá, proto si obě smluvní strany musí být vědomy zákonných omezení,

byť by se vztahovala pouze na jednu z nich. Za těchto podmínek smluvní ujednání, překračující zákonný rámec pro výkon státní moci, nemůže vést k omezení ústavního a zákonného práva třetích osob (práva na informace) a správní orgán se na takové smluvní ujednání nemůže s úspěchem odvolat.

Nejvyšší správní soud na závěr uvádí, že při svých úvahách nepřehlédl novelu zákona o svobodném přístupu k informacím, provedenou zákonem č. 61/2006 Sb. Klíčovým se v tomto kontextu jeví především ustanovení § 16 odst. 4 citovaného zákona v současném znění, podle kterého při přezkumu rozhodnutí o odvolání proti rozhodnutí o neposkytnutí informace soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

Citované ustanovení připouští dvě interpretace. Při použití obou z nich je ovšem třeba respektovat zásady soudního přezkumu správních rozhodnutí. Soud bude při přezkumu správního rozhodnutí a posuzování otázky, zda v něm uvedená argumentace obsahuje relevantní důvody, pro které mohl správní orgán negativně rozhodnout o žádosti o informaci, vždy vycházet pouze z rámce napadeného rozhodnutí (a správního rozhodnutí I. stupně). Soud nemůže zásadně stíhat povinnost aktivně vyhledávat možné důvody relevantní pro odepření informace. Takovým postupem by porušil nestrannou roli v řízení, a stejně jako je při svém přezkumu vázán žalobními námitkami, je obdobně vázán rozsahem a argumentací správního rozhodnutí (srov. § 75 odst. 2 s. ř. s.).

První výklad § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se odvíjí od přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí. Jinými slovy, soud věcně zhodnotí důvody pro odepření informace uváděné správním orgánem a zváží, zda ospravedlňují neposkytnutí požadované informace. Dojde-li k negativnímu závěru, zruší rozhodnutí a nařídí správnímu orgánu, aby informaci poskytl. Tento postup může ovšem zvolit pouze tehdy, lze-li správní rozhodnutí a jeho důvody přezkoumat. V opačném případě soud napadené rozhodnutí pouze zruší, a vrátí správnímu orgánu k dalšímu řízení.

Druhá možná interpretace vztahuje ustanovení § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím i na případy, kdy je správní rozhodnutí rušeno pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů. Vychází totiž z presumpce, že v takovém případě správní rozhodnutí neobsahuje žádné důvody, tedy ani důvody pro odmítnutí žádosti. Správní orgán proto musí informaci poskytnout.

Nejvyšší správní soud se přiklonil k prvnímu možnému výkladu. Existence § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím se totiž zjevně vymyká

koncepci správního soudnictví v České republice. Tato norma, která je (legislativně málo šťastně) nepřímou novelou soudního řádu správního, a kterou je nutno použít v souladu se zásadou *lex specialis* namísto obecné úpravy soudního řádu správního, zavádí apelační prvek do jinak přísně kasačního systému správního soudnictví. Nastalý stav i nepřímý způsob změny jsou jistě krajně nežádoucí, nikoliv však protiústavní. Z článku 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ani z jiného ustanovení ústavního pořádku nelze zejména požadavek výlučně kasačního principu nijak dovodit. Ústavněprávní výbor Senátu namítl nekoncepčnost řešení při projednávání návrhu novely, a Senát proto navrhl Poslanecké sněmovně vypustit z návrhu zákona ustanovení § 16 odst. 4. Poslanecká sněmovna návrh neakceptovala a zákon schválila v původní podobě.[14] V současné době analyzované ustanovení tvoří platnou součást českého právního řádu; jako výjimku z obecně kasačního způsobu rozhodování správních soudů je však třeba vykládat jej restriktivně. Jednota a vnitřní nerozpornost právního řádu jsou totiž jedním z úhelných principů právního státu.

Nejvyšší správní soud si je vědom skutečnosti, že vládní návrh novely zákona o svobodném přístupu k informacím nynější ustanovení § 16 odst. 4 neobsahoval. Bylo do návrhu zařazeno teprve v rámci pozměňovacích návrhů v Poslanecké sněmovně. Zařazení ustanovení bylo vyvoláno potřebou reagovat na praxi některých správních orgánů, které kasačního principu při soudním přezkumu zneužívaly k tomu, že informace opakovaně, a to i po prohraných soudních sporech, neposkytly a informaci vždy znovu odepřely pouze s pozměněným právním odůvodněním.[15]

Nové právní prostředí právě popsané nejspíše může - pokud by praxe správních orgánů vedla k odpírání informací prostřednictvím popsaného mechanismu účelového zneužití institutu nepřezkoumatelnosti správních rozhodnutí - k dalšímu vývoji judikatury směrem spíše ke druhému shora nastíněnému výkladu, jinak řečeno, i v takovém případě soud může poskytnutí informace nařídit.

Pro úplnost je vhodné poznamenat i to, že zákon č. 61/2006 sloužil, mimo jiné, implementaci směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2003/98/ES ze dne 17. 11. 2003, o opakovaném použití informací veřejného sektoru, do českého právního řádu. Z hlediska posuzované věci tato skutečnost není relevantní, neboť ustanovení § 16 odst. 4 citovaného zákona není normou bezprostředně sloužící implementaci.

---

[14] 250. usnesení Senátu ze schůze dne 30. 11. 2005 (Parlament České republiky, Senát, 2005, senátní tisk 161, www.senat.cz). Čtení návrhu zákona po vrácení Senátem (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2005 - IV. volební období, sněmovní tisk 991, www.psp.cz).

[15] Projednání návrhu zákona Senátem (Parlament České republiky, Senát, 2005, senátní tisk 161, www.senat.cz).

Nejvyšší správní soud zrušil se shora uvedeným odůvodněním rozhodnutí žalovaného podle § 78 odst. 1 s. ř. s., a to bez jednání za podmínek § 76 odst. 1 písm. a, b) s. ř. s. a podle § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil k dalšímu řízení žalovanému. Soud nepostupoval podle § 78 odst. 3 s. ř. s. a nezrušil současně i správní rozhodnutí I. stupně. Jeho vady proto odstraní žalovaný v novém odvolacím řízení.

Žalobce měl v soudním řízení úspěch, podle § 60 odst. 1 s. ř. s. má právo na náhradu nákladů řízení. Ty jsou tvořeny částkou 1000 Kč za zaplacený soudní poplatek, částkou 3500 Kč jako odměny za zastupování advokátem (§ 11 vyhlášky č. 484/2000 Sb., § 133 s. ř. s.), 3 x 75 Kč na úhradu hotových výdajů advokáta (§ 11 odst. 1 písm. a, d), § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb., ve znění pozdějších předpisů, § 133 s. ř. s.), celkem 4725 Kč. Žalovanému proto bylo uloženo uhradit tuto částku žalobci k rukám jeho zástupce v přiměřené lhůtě.

Poučení: Proti tomuto rozhodnutí nejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně 31. července 2006

JUDr. Michal Mazanec
předseda senátu