

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobce **T. P.**, zastoupeného JUDr. Petrem Kočím, Ph.D., advokátem se sídlem Praha 1, Opletalova 1535/4, proti žalovanému **Ministerstvu vnitra**, se sídlem Praha 7, Nad Štolou 936/3, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 A 5/2015 - 77,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

III. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

[1] Rozhodnutím ministra vnitra ze dne 15. 12. 2014, č. j. MV-130037-8/VS-2014 (dále též jen „rozhodnutí žalovaného“), byl zamítnut rozklad žalobce proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru bezpečnostního výzkumu a policejního vzdělávání (dále jen „žalovaný“) ze dne 18. 11. 2014, č. j. MV-118707-16/OBVV-2014. Tímto rozhodnutím odmítl žalovaný s odkazem na § 7 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“), žádost žalobce o poskytnutí informace, spočívající v zaslání kompletní zadávací dokumentace k nadlimitní veřejné zakázce *„Dekódování šifrovaných datových komunikací“* (dále též jen „veřejná zakázka“), zadávané na základě výjimky podle § 18 odst. 1 písm. a) zákona č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. Proti tomuto

rozhodnutí brojil žalobce žalobou podanou k Městskému soudu v Praze; tu městský soud svým rozsudkem ze dne 11. 3. 2016, č. j. 5 A 5/2015 – 25, zamítl. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016 – 45, byl uvedený rozsudek městského soudu pro nepřezkoumatelnost zrušen a věc byla vrácena tomuto soudu k dalšímu řízení. Rozsudkem městského soudu ze dne 31. 1. 2018, č. j. 5 A 5/2015 - 77 (dále též jen „napadený rozsudek"), bylo rozhodnutí žalovaného zrušeno a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

[2] Městský soud si v řízení po zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu opatřil předmětnou zadávací dokumentaci a další listiny, které by dle názoru kasačního soudu, vysloveného ve zrušujícím rozsudku ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016 – 45, měly poskytnout obraz o věcném obsahu zadávacího řízení a povaze žalobcem požadovaných informací. Po seznámení se s obsahem těchto listin pak dospěl k závěru, že se v nyní projednávané věci správní orgány přezkoumatelným způsobem nezabývaly tím, zda žalobcem požadované informace odpovídají svým charakterem položkám v seznamu utajovaných informací, do nichž byly formálně zařazeny, a zda tak naplňují formální předpoklad utajované informace dle § 2 písm. a) zákona č. 412/2005, o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně utajovaných informací"). Dle městského soudu správní orgány sice označily předmět veřejné zakázky a poukázaly též na formální zařazení požadovaných informací do seznamu utajovaných informací, avšak již neobjasnily (ani v obecné rovině), zda a z jakých důvodů požadované informace svým charakterem tomuto zařazení odpovídají. Úvahy o tom, zda žalobcem požadované informace svým charakterem odpovídají jednotlivým položkám v seznamu utajovaných informací, přitom nelze nalézt ani ve vyjádření Národního bezpečnostního úřadu ze dne 20. 2. 2014, ani v dopise Ministerstva vnitra, odboru bezpečnostního výzkumu a policejního vzdělávání ze dne 3. 9. 2014, navazujícího na vyjádření Policie České republiky, útvaru zvláštních činností ze dne 1. 9. 2014. Žalovaný tedy nespecifikoval konkrétní důvody, které vedly k zařazení žalobcem požadovaných informací do přílohy č. 1, pořadových čísel 8 a 11 nařízení č. 552/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací; městský soud na tomto základě uzavřel, že rozhodnutí žalovaného je nepřezkoumatelné pro absenci důvodů, pro které byla zadávací dokumentace klasifikována jako utajená.

[3] S ohledem na konstatovanou nepřezkoumatelnost tedy městský soud rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Nepřistoupil přitom k žalobcem navrhované aplikaci § 16 odst. 4 věty druhé informačního zákona. Dle městského soudu si totiž může soud učinit vlastní úsudek o splnění podmínek pro postup dle § 16 odst. 4 věty druhé informačního zákona pouze v situaci, kdy je rozhodnutí o odmítnutí poskytnutí informací přezkoumatelné a lze tak posoudit, zda měl takový postup oporu v zákoně.

[4] Z hlediska dalšího průběhu řízení před žalovaným městský soud upozornil na právní závěr vyslovený v citovaném zrušujícím rozsudku kasačního soudu, týkající se výkladu pojmu *„operativně pátracích prostředků"*, užitého při definici utajovaných informací v bodech 8 a 11 přílohy č. 1 nařízení vlády č. 522/2005 Sb.; právě pod tyto body měly být žalobcem požadované informace věcně podřaditelné.

[5] Městský soud se v odůvodnění vyjádřil i k výhradám žalobce proti tomu, že mu nebylo umožněno seznámit se s obsahem správního spisu. V této souvislosti poukázal na fakt, že žalobce do spisu nahlížel dne 12. 7. 2017. U ústního jednání pak byly čteny listiny, které nebyly klasifikovány jako utajované; pokud jde o listiny vedené v režimu utajení „Vyhrazené", jejich obsah byl u ústního jednání sdělen. Žalobce byl na toto jednání řádně předvolán, avšak nedostavil se. Jeho žádost o odročení jednání neměl soud z objektivních důvodů v době jednání k dispozici, nadto v žádosti uplatněný důvod odročení jednání, spočívající v neposkytnutí správního spisu k nahlédnutí, není důležitým důvodem ve smyslu § 50 soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.") pro odročení ústního jednání.

[6] Proti tomuto rozsudku nyní brojí žalobce (dále jen „stěžovatel") kasační stížností, v níž výslovně odkazuje na důvody uvedené v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

[7] Stěžovatel především namítá, že městský soud vyšel z nesprávného právního názoru obsaženého ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016 – 45, a neumožnil mu seznámit se s podklady rozhodnutí, jimiž provedl důkaz *in camera*. Dle stěžovatele se jedná o nepřípustný postup, který je ospravedlnitelný pouze ve výjimečných případech a nadto jen tehdy, má-li taková výjimka podklad ve zvláštním ustanovení zákona, jež je vůči § 45 odst. 4 s. ř. s. *lex specialis;* jediným takovým ustanovením je dle stěžovatele § 133 odst. 3 zákona o ochraně utajovaných informací. Řízení týkající se žádosti o informace dle informačního zákona žádnou podobnou exempci neobsahuje, a je proto dle stěžovatele nutné dovodit, že § 45 odst. 4 s. ř. s. platí neomezeně, přičemž svévolné vyloučení z nahlížení listin, jimiž soud provedl důkaz, jde nepřípustně mimo mantinely spravedlivého procesu. V tomto směru stěžovatel doplnil, že všechny judikáty zmiňované ve zrušujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu se týkaly právě řízení o bezpečnostní spolehlivosti, přičemž rozšíření zásad uplatnitelných v tomto řízení na další podtypy soudního řízení je dle stěžovatele neakceptovatelnou svévolí. Stěžovatel zároveň podotýká, že za situace, kdy se nemohl seznámit se stěžejními podklady napadeného rozsudku, nemohl ani odůvodnit předmětnou kasační stížnost, a proto žádá Nejvyšší správní soud, aby napravil pochybení městského soudu a umožnil mu seznámit se v režimu § 45 odst. 4 s. ř. s. s utajovanými částmi spisu a stanovil lhůtu k doplnění kasační stížnosti (tuto žádost zopakoval i v dalších podáních). Závěrem kasační stížnosti se stěžovatel, kromě návrhu, aby kasační soud zrušil rozsudek městského soudu i obě rozhodnutí žalovaného, rovněž dovolává aplikace § 16 odst. 4 informačního zákona, tedy aby zdejší soud žalovanému nařídil poskytnout stěžovateli kompletní zadávací dokumentaci k veřejné zakázce.

[8] Žalovaný se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil s postupem městského soudu při provádění dokazování. Pokud jde o návrh stěžovatele, aby bylo žalovanému nařízeno poskytnutí kompletní zadávací dokumentace, žalovaný poukazuje především na stanoviska odborného gestora předmětné veřejné zakázky - Útvaru zvláštních činností služby kriminální policie a vyšetřování Policie České republiky ze dne 1. 9. 2014, č. j. UZC-19462-3/ČJ-2014-2800KR, a ze dne 27. 11. 2014, č. j. UZC-25736-2/ČJ-2014-2800KR (připojeny přílohou), v nichž zmiňovaný útvar konstantně trvá na nutnosti předmětnou zadávací dokumentaci vést v režimu utajované informace a tento požadavek podrobně ve svých stanoviscích odůvodňuje, v důsledku čehož požadovanou informaci nelze poskytnout.

[9] Nejvyšší správní soud se musel nejdříve vypořádat s otázkou přípustnosti předmětné kasační stížnosti. Podle § 102 s. ř. s. platí, že *kasační stížnost je opravným prostředkem proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví, jímž se účastník řízení, z něhož toto rozhodnutí vzešlo, nebo osoba zúčastněná na řízení (dále jen „stěžovatel") domáhá zrušení soudního rozhodnutí. Kasační stížnost je přípustná proti každému takovému rozhodnutí, není-li dále stanoveno jinak.*

[10] Podle ustálené judikatury je nutno citované ustanovení vykládat tak, že imanentním obsahem kritéria přípustnosti kasační stížnosti je i tzv. „subjektivní přípustnost". Kasační stížnost tak může podat jen ten účastník řízení, kterému nebylo rozhodnutím krajského (zde městského) soudu plně vyhověno, popřípadě kterému byla tímto rozhodnutím způsobena jiná újma na jeho právech (viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2012, č. j. 1 Ans 17/2012 – 33; citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz). Zároveň bylo zdejším soudem judikováno, že *[k]asační stížnost podaná účastníkem, který byl v řízení před krajským soudem procesně úspěšný a který nenamítá, že krajský soud měl výrokem ve věci rozhodnout jinak, je podle § 104 odst. 2 s. ř. s. nepřípustná* (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012 – 41).

[11] V nyní posuzované věci byl stěžovatel sice procesně převážně úspěšný (k jeho žalobě bylo druhoinstanční rozhodnutí žalovaného zrušeno), avšak v kasační stížnosti namítá, že městský soud měl rovněž aplikovat § 16 odst. 4 informačního zákona, tedy současně nařídit žalovanému poskytnutí kompletní zadávací dokumentace k veřejné zakázce (tento výrok v napadeném rozsudku městského soudu absentuje). V intencích naposledy citovaného usnesení rozšířeného senátu zdejšího soudu je tedy zřejmé, že kasační stížnost stěžovatele je přípustná.

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

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Nejdříve považuje zdejší soud za podstatné zrekapitulovat důvody zrušení původního rozsudku městského soudu ze dne ze dne 11. 3. 2016, č. j. 5 A 5/2015 – 25. Dle zrušujícího rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016 – 45, bylo v souzené věci klíčové určit charakter informací, jejichž poskytnutí se stěžovatel domáhal. Stěžejní otázkou tedy bylo, zda zadávací dokumentace k veřejné zakázce je jak po formální, tak po materiální stránce utajovanou informací ve smyslu zákona o ochraně utajovaných skutečností. Aby městský soud mohl charakter požadovaných informací spolehlivě posoudit, musel by provést důkaz zadávací dokumentací k předmětné veřejné zakázce, neboť dokud není přesně a spolehlivě zjištěn obsah zadávací dokumentace, není logicky možné provést ani případné podřazení informací v ní uvedených pod některou z položek seznamu (tvořícího přílohu č. 1 nařízení), ani zhodnocení, zda zveřejnění tohoto obsahu může mít negativní dopad na zájem České republiky. Jinými slovy, bez seznámení se s obsahem zadávací dokumentace nelze učinit závěr o formální či materiální stránce

informací v ní uvedených. Ze spisového materiálu, který žalovaný předložil v řízení před městským soudem, však vyplynulo, že městský soud neměl při rozhodování k dispozici předmětnou zadávací dokumentaci. Nestala-li se tedy zadávací dokumentace předmětné veřejné zakázky součástí správního spisu a neobsahoval-li tento spis ani některé další dokumenty, z nichž by ohledně charakteru požadovaných informací bylo možné vyjít alespoň podpůrně (například zmíněné vyjádření Národního bezpečnostního úřadu ze dne 20. 2. 2014, č. j. 990/2014-NBÚ/80, sp. zn. 80-13188/2014), dospěl zdejší soud k závěru, že městský soud nemohl dostát své povinnosti zjistit náležitě skutkový stav a na tomto základě řádně přezkoumat zákonnost napadeného rozhodnutí; to se projevilo již při zkoumání formální stránky požadované informace, tj. při posouzení možnosti podřazení zadávací dokumentace nebo její dílčí části pod některou z položek seznamu, uvedeného v příloze č. 1 nařízení. Z uvedeného důvodu Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek městského soudu jako nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a v dalším řízení zavázal městský soud především k vyžádání všech potřebných skutkových podkladů k tomu, aby mohl rozhodnutí žalovaného komplexně přezkoumat, tj. aby mohl postavit na jisto věcný obsah veřejné zakázky, a tedy charakter stěžovatelem poptávaných informací.

[15] Městský soud závazný právní názor zdejšího soudu vyslovený ve zrušujícím rozsudku ze dne 11. 1. 2017, č. j. 3 As 58/2016 – 45, plně respektoval, opatřil si kompletní spisovou dokumentaci a věc posoudil z hledisek nastíněných Nejvyšším správním soudem. Poté, co zohlednil aspekty věci, na které byl upozorněn ve zrušujícím rozsudku, dospěl k závěru o nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného pro zásadní deficity odůvodnění ve smyslu absence základních důvodů, pro které byla zadávací dokumentace klasifikována jako utajená. Nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí přitom je (a v posuzované věci také byla) důvodem pro vyloučení postupu dle § 16 odst. 4 informačního zákona, jehož se stěžovatel domáhá (viz rozsudek tohoto soudu ze dne 24. 3. 2010, č. j. 1 As 8/2010 – 65). Kasační přezkum je tedy nutno soustředit právě a pouze k otázce, zda správní rozhodnutí skutečně je přezkoumatelné či nikoliv.

[16] Úvodem je nutno předeslat, že otázkou přezkoumatelnosti správního rozhodnutí se musí jak krajský soud, tak Nejvyšší správní soud zabývat v kterékoliv fázi řízení, neboť na jejím zodpovězení je závislá možnost meritorního přezkumu. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí přitom nemusí být zřejmá *prima facie*. To ostatně reflektuje i ustanovení § 76 odst. 3 s. ř. s. Uvedenou otázkou se soudy zabývají *ex offo*, není tedy nutné, aby žalobce či stěžovatel takovouto námitku výslovně uplatnil, případně aby ji nějak sofistikovaně vyargumentoval. To platí i v opačném gardu, kdy v projednávané věci je stěžovatel názoru, že správní rozhodnutí přezkoumatelné je.

[17] Na tomto místě je pak nutno zdůraznit, že (ne)přezkoumatelnost rozhodnutí je charakteristikou rozhodnutí jako takového; posouzení, zda je rozhodnutí přezkoumatelné, se tedy upíná k vyhodnocení jeho obsahu, tzn., zda obsahuje důvody, které umožňují jeho věcný přezkum. Nelze tedy přistoupit na argumentaci stěžovatele, že bez seznámení se s obsahem správního spisu, respektive všech dokumentů opatřených městským soudem, není schopen polemizovat s důvody, které městský soud vedly k tomu, že neaplikoval ustanovení § 16 odst. 4 informačního zákona, pokud tímto důvodem byla (v souladu s ustálenou judikaturou tohoto soudu) výlučně nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí. Rozporuje-li tedy stěžovatel postup městského soudu založený na konstatované nepřezkoumatelnosti správního rozhodnutí, musí být schopen i bez znalosti obsahu správního spisu vyargumentovat, proč tyto závěry neobstojí, neboť (jak již bylo uvedeno) jde o otázku (ne)existence dostatečných důvodů pro vydání rozhodnutí, jež musí být z jeho odůvodnění dostatečně seznatelné. Z tohoto důvodu tedy nebylo pro potřeby rozhodování o předmětné kasační stížnosti nutné vyžadovat správní spis (a zpřístupnit jej stěžovateli pro potřeby konkretizace kasačních námitek). Ze stejného důvodu pak nebylo třeba stěžovatele vyzývat k doplnění kasační stížnosti. Ta je ve stávající podobě projednatelná, přičemž (jak již bylo uvedeno) by stěžovatel měl být schopen na základě obsahu samotného rozhodnutí žalovaného i napadeného rozsudku předložit argumenty, pro které, na rozdíl od městského soudu, shledává správní rozhodnutí přezkoumatelným; na to byl ostatně stěžovatel zdejším soudem výslovně upozorněn v přípisu ze dne 21. 6. 2018, č. j. 3 As 38/2018 – 10, v němž mu byly sděleny důvody odepření jeho žádosti o nahlédnutí do správního spisu. Existenci (ne)dostatku důvodů tohoto rozhodnutí je stejně tak schopen, se zřetelem k úvahám, které v tomto směru vyslovil městský soud, posoudit i Nejvyšší správní soud.

[18] Důvody, pro které městský soud shledal rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným, jsou podle názoru Nejvyššího správního soudu v odůvodnění napadeného rozsudku srozumitelně a logicky vysvětleny; městský soud vyložil, proč dospěl k názoru, že se žalovaný přezkoumatelným způsobem nezabýval tím, zda žalobcem požadované informace odpovídají svým charakterem položkám v seznamu utajovaných informací, do nichž byly formálně zařazeny, a naplňují tak formální předpoklad utajované informace dle § 2 písm. a) zákona o ochraně utajovaných informací. Upozornil, že žalovaný sice poukázal na předmět veřejné zakázky a na formální zařazení požadovaných informací do seznamu utajovaných informací, avšak již neobjasnil (ani v obecné rovině), zda a z jakých důvodů požadované informace svým charakterem tomuto zařazení odpovídají (viz zejména bod [33] odůvodnění). K doplnění takové chybějící úvahy zavázal městský soud žalovaného v dalším řízení a v důsledku toho nepřistoupil k aplikaci § 16 odst. 4 informačního zákona.

[19] Byť tedy stěžovatel formuloval svoje námitky jen ve velmi obecné rovině, Nejvyšší správní soud předmětnou otázku posoudil komplexně sám a dospěl přitom ohledně přezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného ke stejnému závěru, jako městský soud. Na jeho podrobné a výstižné odůvodnění proto ve zbytku odkazuje.

[20] Pro úplnost pak považuje za vhodné dodat, že zrušil-li městský soud rozhodnutí správního orgánu a věc mu vrátil k dalšímu řízení, bylo povinností správního orgánu pokračovat v řízení a řídit se přitom závazným právním názorem vyjádřeným v pravomocném soudním rozhodnutí, bez ohledu na to, zda ve věci byla podána kasační stížnost či nikoliv (srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2007, č. j. 2 Ans 3/2006 – 49). Vzhledem ke lhůtám pro vydání meritorního rozhodnutí, jimiž je správní orgán vázán, mělo být v dané věci žalovaným již vydáno nové rozkladové rozhodnutí. Pokud se tak stalo a pokud jím byl rozklad stěžovatele opětovně zamítnut, může se stěžovatel proti takovému rozhodnutí bránit novou správní žalobou, na jejímž základě by již mělo být možné posoudit důvody odmítnutí žádosti o poskytnutí požadovaných informací meritorně. V tomto kontextu pak Nejvyšší správní soud jen poznamenává, že způsob, jakým stěžovatel formuloval kasační petit, nereflektuje zmiňované zrušení druhoinstančního rozhodnutí žalovaného; dožadoval-li se totiž nejen zrušení rozsudku městského soudu, ale i zrušení správních rozhodnutí obou stupňů, jde o požadavek nerealizovatelný, neboť Nejvyšší správní soud nemůže postupem dle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. zrušit správní rozhodnutí, které již bylo v předchozím řízení zrušeno městským soudem a které tedy v době vyhlášení jeho rozsudku právně neexistuje.

[21] Vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud shledal napadený rozsudek městského soudu zákonným, kasační stížnost podle § 110 odst. 1, *in fine* s. ř. s. jako nedůvodnou zamítl. O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s., dle kterého nestanoví-li tento zákon jinak, 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. Vzhledem k tomu, že stěžovatel byl v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšný, právo na náhradu nákladů řízení mu nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka - žalovaného, v jeho případě nebylo prokázáno, že by mu v souvislosti s tímto řízením nějaké náklady vznikly. Nejvyšší správní soud proto v jeho případě rozhodl tak, že se mu náhrada nákladů řízení nepřiznává.

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

V Brně dne 31. října 2018

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu