



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců JUDr. Karla Šimky a Mgr. Evy Šonkové v právní věci žalobkyně: **Imex Group, s.r.o.**, se sídlem Milíčova 1343/16, Ostrava, zastoupená JUDr. Radkem Ondrušem, advokátem se sídlem Bubeníčková 42, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské nám. 5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 9. 12. 2016, č. j. 124300/2016-TO, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 3. 2020, č. j. 8 A 40/2017 – 52,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **se zamítá.**
- II.** Žalobkyně **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Rozhodnutím ministra zahraničních věcí (dále jen „ministr“) ze dne 9. 12. 2016, č. j. 124300/2016-TO (dále jen „napadené rozhodnutí“), byl (již počtvrté) zamítnut rozklad žalobkyně a potvrzeno rozhodnutí žalovaného ze dne 19. 2. 2007, č. j. 100000/20-2007-RVI (dále jen „prvostupňové správní rozhodnutí“), jímž byla odmítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, v rozhodném znění (dále jen „InfZ“), požadující: 1/ seznam všech skupin vojenského materiálu (dále jen „SVM“) konkretizovaných na jednotlivé konkrétní komodity, jejichž dovozu či vývozu do konkrétních zemí brání relevantní denial (SVM, kterou nelze do konkrétní země dovážet či vyvážet), 2/ seznam všech obchodních společností, u nichž uzavření obchodu s konkrétní skupinou vojenského materiálu brání relevantní denial (obchodník, se kterým nelze obchodovat vůbec či s konkrétním SVM), 3/ seznam zemí, u nichž obchodu s konkrétní skupinou vojenského materiálu brání relevantní denial (země, do které nelze dovážet či vyvážet konkrétní SVM).

[2] Rozhodnutí ministra zahraničních věcí napadla žalobkyně u Městského soudu v Praze (dále jen „městský soud“) žalobou, již se domáhala jeho zrušení a vrácení věci k dalšímu řízení. Poukázala na to, že všechna předcházející rozhodnutí ministra zahraničních věcí týkající se předmětné žádosti byla zrušena městským soudem (jeho rozsudky ze dne 26. 5. 2009, č. j. 6 Ca 110/2007 - 60, ze dne 15. 5. 2014, č. j. 5 A 9/2010 - 47, a ze dne 10. 11. 2016, č. j. 11 A 143/2014 - 37); napadené rozhodnutí je přitom ze stále stejných důvodů nepřezkoumatelné, neboť dostatečně neodůvodňuje, proč se jedná o utajované informace, které nelze poskytnout podle InfZ. Namítala, že byla krácena ve svých právech na řádné poučení a současně jí byla upřena možnost účastnit se řízení. Učiněné správní uvážení dle ní zásadně překročilo své meze. Ministr své rozhodnutí opírá o „*Kodex chování EU při vývozu zbraní*“, přičemž však není zřejmé, jaký dokument má na mysli a jaká je jeho právní závaznost; není-li totiž obecně závazným právním předpisem, musí být proveden jako listinný důkaz, což se nestalo. Zdůraznila, že nežádala o poskytnutí informace o konkrétních denálech (obsah rozhodnutí příslušného orgánu jiného členského státu EU), nýbrž toliko o poskytnutí informací z nich vycházejících, jež jsou následně v konkrétním (licenčním) řízení stejně přístupné pro jeho účastníky. Dále rozporovala naplnění podmínek § 7 InfZ pro odmítnutí požadovaných informací z důvodů jejich utajení; ministr nesprávně naznal, že není oprávněna se s nimi seznamovat, přestože její jednatele jsou držitelé osvědčení fyzické osoby pro seznamování se s utajovanými informacemi pro stupeň utajení důvěrné. Žalobkyně přitom toto oprávnění využívá vždy, když se v řízeních o vydání licencí ke konkrétním obchodům s vojenským materiálem vedených Licenční správou Ministerstva průmyslu a obchodu seznamuje s konkrétními denaly v dané konkrétní věci. Záměr žalobkyně seznámit se s konkrétními denaly před zahájením realizace konkrétního obchodního případu toliko předchází jejímu seznámení se se stejnou „utajovanou informací“ v průběhu správního řízení; žalovaný se tedy před žalobkyní pokouší utajovat informace, které je jí následně povinen v konkrétním řízení stejně sdělit. Žalobkyně nesouhlasila ani se zařazením denalů do kategorií dle nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, v rozhodném znění (dále jen „nařízení vlády č. 522/2005 Sb.“); byť je sice nesporné, že konkrétní denial poskytla cizí moc, tato rozhodnutí dle ní nemohou mít dopad do oblasti bezpečnostní politiky České republiky. Za zásadní omyl považovala přesvědčení ministra, že účelem databáze denalů je poskytovat orgánům členských států EU informace potřebné pro koordinaci jejich rozhodovacích procesů, a nikoliv zajistit subjektům vykonávajícím přeshraniční obchod s vojenským materiálem informace, které by měly sloužit jako vodítko pro rozhodování o jejich obchodní strategii. Rozsáhle odůvodnila, proč o předmětné informace žádá (se znalostí předmětných informací by nezahajovala jednání o obchodech s vojenským materiálem v těch případech, v nichž by bylo zřejmé, že žalovaný dá k danému obchodu nesouhlasné stanovisko). Ministr se pak v napadeném rozhodnutí nevypořádal s její námitkou, že nežádá konkrétní denaly, nýbrž pouze obecné, z nich extrahované informace.

#### *Rozsudek městského soudu*

[3] Městský soud rozsudkem ze dne 12. 3. 2020, č. j. 8 A 40/2017 – 52 (dále jen „napadený rozsudek“), podanou žalobu zamítl. Předdeslal, že rozsudkem ze dne 10. 11. 2016, č. j. 11 A 143/2014 - 37, zrušil předcházející rozhodnutí ministra zahraničních věcí pro nepřezkoumatelnost spočívající v tom, že se nevyjádřil k otázce, zda žalobkyně má, či nemá oprávněný přístup k požadované informaci. Konstatoval rovněž, že ministr nezdůvodnil, proč nelze informaci poskytnout i z důvodů dle § 11 odst. 3 InfZ a § 31 zákona č. 38/1994 Sb., o zahraničním obchodu s vojenským materiálem, v rozhodném znění (dále jen „ZOV“), ačkoli obě tato ustanovení použil. V nyní projednávané věci však městský soud naznal, že ministři doposud vytýkané vady byly konečně odstraněny. Z napadeného rozhodnutí totiž vyplývá, že ministr (s odkazem na dřívější rozsudky městského soudu) dospěl k závěru o nemožnosti aplikace § 11 odst. 3 InfZ, tedy změnil původní závěr prvostupňového správního orgánu, který

pokračování

jako jeden z důvodů pro odmítnutí žádosti o informace uvedl též porušení povinnosti mlčenlivosti (ve smyslu § 11 odst. 3 InfZ, resp. § 31 ZOVM). Tímto důvodem tedy nebylo dle soudu nutno se dále zabývat, neboť napadené rozhodnutí, resp. jím potvrzený závěr o odmítnutí požadovaných informací, stojí právě a pouze na naplnění podmínek § 7 InfZ. Městský soud se proto zaměřil na posouzení toho, zda došlo ke kumulativnímu splnění obou podmínek pro odmítnutí žádosti o informace podle § 7 InfZ, tedy zda a) požadované informace byly označeny jako utajované, b) žalobkyně k nim neměla oprávněný přístup.

[4] Jakkoli soud z obsahu žaloby dovodil, že žalobkyně již akceptovala závěr ministra, že jí požadované informace jsou informacemi utajovanými, považoval za vhodné v prvním kroku skutečnost jejich utajenosti blíže objasnit. Pojem „*utajované informace*“ vymezuje zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti, v rozhodném znění (dále jen „*zákon o utajovaných informacích*“), na který je odkazováno v poznámce pod čarou k § 7 InfZ. Zákonná definice utajované informace předpokládá materiální stránku, tedy že se jedná o informaci, jejíž vyzrazení či zneužití by mohlo způsobit zájmu České republiky újmu či by bylo pro zájem České republiky nevýhodné. Současně zákon požaduje také naplnění formální stránky utajované informace, tj. její zaznamenání na jakémkoli nosiči, označení za utajovanou v souladu se zákonem o utajovaných informacích a uvedení v seznamu utajovaných informací v nařízení vlády č. 522/2005 Sb. Ministr se dle soudu naplněním materiálních i formálních znaků tzv. denialů (tj. informací o zamítnutí vývozu vojenského materiálu, které mezi sebou sdílí státy EU v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky) podrobně zabýval v bodech 15 – 21 napadeného rozhodnutí. Poukázal přitom na účel databáze denialů, jímž je poskytovat dotčeným orgánům členských států informace potřebné pro koordinaci jejich rozhodovacích procesů. Městský soud přitom již v předcházejícím rozsudku ze dne 1. 3. 2010, č. j. 5 A 9/2010 – 47, naznal, že povinnost České republiky zacházet s jednotlivými denialy jako s utajovanými informacemi vyplývá ze Společného postoje Rady 2008/944/SZPB ze dne 8. 12. 2008, kterým se stanoví společná pravidla pro kontrolu vývozu vojenských technologií a vojenského materiálu (dále jen „*Společný postoj Rady*“), a dále z rozhodnutí Evropské komise 2005/94/ES. Tyto právní akty jsou součástí práva EU, a tedy i českého právního řádu, pročez jsou pro Českou republiku (a její orgány veřejné moci) závazné. Zákon o utajovaných informacích přitom počítá i s těmi, které jsou označeny za utajované ze strany cizí moci a zachází s nimi stejně jako s utajovanými informacemi vnitrostátních původců. Závěr o tom, že denialy jsou utajovanou informací, je tedy odůvodněn unijními akty obecně závazného charakteru, pročez je nebylo nutné ve správním řízení provádět jako důkaz. Obecné tvrzení žalobkyně, že tyto unijní akty nejsou závazné, pokud žalovaný nerespektuje vlastní ani cizí denialy, se pak míjí s podstatou věci (tj. otázkou charakteru denialů, které je nutno na základě čl. 4 odst. 3 Společného postoje Rady považovat za utajované informace); potvrdil tedy závěr ministra, že denialy naplňují materiální znak utajované informace. Navíc vedle skutečnosti, že požadavek na utajení těchto informací vychází z unijního práva, vyplývá dle soudu též z jejich povahy a obsahu. Informace o zákazu vývozu zbraní do určité destinace totiž může mít výpovědní hodnotu o postoji konkrétního členského státu EU k politické a bezpečnostní situaci ve státě určení, neboť důvody, pro které k vydání denialu dochází, zpravidla souvisí s touto situací v zemi (lokálně) určení. Městský soud dále aproboval též závěry ministra o naplnění všech formálních znaků tzv. denialů jako utajované informace, neboť a) o jejich zaznamenání na nosiči není pochyb, b) jsou označeny označením „*restreint UE/EU restricted*“, které podle srovnávací tabulky v příloze k Rozhodnutí Rady 2013/488/EU ze dne 23. 9. 2013, o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU, odpovídá stupni „*vyhrazené*“ ve smyslu zákona o utajovaných informacích, a c) jsou podřaditelné minimálně do jedné z kategorií podle nařízení vlády č. 522/2005 Sb.

[5] Námitce žalobkyně, že zařídění denálů do kategorií příloh nařízení vlády č. 522/2005 Sb. je nepřezkoumatelné, soud nepřisvědčil. Je-li denalem informace o zákazu vývozu zbraní do určité destinace, potom její podřazení do kategorií informací, které poskytla cizí moc a které v souladu s právem pro ni platným jako utajované označila (bod 5 přílohy č. 1); informací, které jsou utajovány v rámci NATO a EU nebo podle mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána (bod 6 přílohy č. 1); politických, bezpečnostních a ekonomických informací z oblasti mezinárodních vztahů (bod 7 přílohy č. 1) či informací a dokumentů v oblasti bezpečnostní politiky ČR (bod 9 přílohy č. 9) je zcela odpovídající charakteru denálu. Tvrzení žalobkyně, že denaly nemohou mít dopady do oblasti bezpečnostní politiky, neodpovídá jejich charakteru, neboť jedná-li se o jeden z podkladů pro konkrétní správní řízení, jehož výsledek je odrazem zahraniční a bezpečnostní politiky České republiky (kam bezesporu patří též rozhodování o povolení vývozu zbraní do zahraničí), tato informace se těchto politik týká.

[6] Dále se soud zabýval námitkou spočívající v tom, že žalobkyně nepožadovala poskytnutí konkrétních denálů, nýbrž pouze informací z nich separovaných. Městský soud k tomu ovšem zdůraznil, že podstatou denálů jsou právě informace, které z nich žalobkyně požadovala vyselektovat. Změnou formy, případně utříděním či jiným zpracováním se však při zachování její podstaty z utajované informace nestane informace, jež režimu utajení nepodléhá. Soud se plně ztotožnil se závěrem ministra, že prostřednictvím utajení je chráněn obsah informací, nikoliv jejich forma, tedy jejich původní nosič. Žalobkyně požadovala informace, jež představují vlastní podstatu denálu, tj. vůči jaké zemi byl denál uplatněn, ve vztahu k jakému zboží (k jakému vojenskému materiálu) a ve vztahu k jakému obchodníkovi. Informace o tom, kdo byl účastníkem řízení o povolení vývozu materiálu, kterou žalobkyně nepožadovala, jsou z hlediska vypovídací hodnoty denálu spíše doplňující; taktéž informace o původci denálu, kterou žalobkyně rovněž nepožadovala, je sice informací podstatnou, avšak její absence nijak nesnižuje citlivost komplexu ostatních požadovaných informací.

[7] Městský soud se následně v druhém kroku zabýval otázkou, zda žalobkyně měla k požadovaným utajovaným informacím oprávněný přístup, neboť je dle svých tvrzení potřebuje ke své obchodní činnosti. Prvním zákonným předpokladem přístupu žalobkyně jakožto podnikatele k utajované informaci v režimu utajení vyhrazené je nezbytná potřeba takové informace k výkonu její činnosti. Jedná se o princip *need to know*, který je obsažen rovněž v § 6 odst. 1 zákona o utajovaných informacích; bez tohoto předpokladu nemůže být podnikatelskému subjektu utajovaná informace zpřístupněna, byť by naplnil i ostatní podmínky pro takový přístup, tj. doložil prohlášení podnikatele ve smyslu § 15a odst. 1 zákona o utajovaných informacích nebo byl držitelem platného osvědčení podnikatele ve smyslu § 54 téhož zákona. Soud proto přisvědčil argumentaci ministra, že přístup ke konkrétní utajované informaci se automaticky neodvívá od stupně prověření, byť by se případně jednalo i o prověrku vyšší. Akceptace výkladu žalobkyně by totiž ve svém důsledku vedla k neomezené možnosti každého držitele bezpečnostní prověrky seznámit se s každou utajovanou informací, která stupněm svého utajení odpovídá prověření žadatele, aniž by bylo nutné prokazovat jeho potřebu požadovanou informaci znát, což by bylo zcela v rozporu nejen s výslovnou dikcí zákona, ale též se smyslem právní úpravy. Soud dále vyslovil nutnost rozlišovat mezi potřebou ochrany práv účastníka v rámci konkrétního (licenčního) správního řízení a mezi zájmem na rozvoji jeho podnikání. V prvním případě se skutečně jedná o „potřebu znát“, neboť ta je vynucena možností obrany vlastních práv účastníka řízení, do nichž může být vydáním konkrétního rozhodnutí zasazeno; ve druhém případě se však o takovou nezbytnou potřebu nejedná, neboť jakkoli lze zájem žalobkyně chápat, neposkytnutí požadovaných informací povede pouze k tomu, že nebude v rámci svých podnikatelských aktivit nijak informačně zvýhodněna, nikoli ke krácení na jejím právu podnikat ve zvoleném oboru podnikání. Pokud přitom čl. 4 odst. 3 Společného postojů Rady zapovídá členským státům získané informace využívat pro vlastní obchodní zvýhodnění, tím méně

pokračování

lze podpořit obchodní zvýhodnění žalobkyně, jehož by poskytnutím požadovaných utajovaných informací bezesporu dosáhla. Naznal též, že aplikaci zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace nebrání ani tzv. test veřejného zájmu; ten totiž nepřevažuje nad veřejným zájmem na ochraně národní bezpečnosti, resp. zájmem na jednotné bezpečnostní strategii EU, který by mohl být poskytnutím požadovaných informací (v jejich komplexu a rozsahu) ohrožen. Žalobkyně přitom o dané informace žádala ryze ve svém osobním zájmu, nikoliv za účelem kontroly výkonu veřejné moci, z čehož plyne, že do protiváhy s tímto veřejným zájmem, resp. povinností utajovat požadované informace, nevstupuje hodnota, jež by byla s to prolomit zákonný důvod pro neposkytnutí požadovaných informací. Dodal přitom, že ani aplikace žalobkyní poukazovaných zásad hospodárnosti a dobré správy nemůže vést k postupu *contra legem*, tj. k poskytnutí utajovaných informací, aniž by pro to byly splněny zákonem stanovené podmínky.

[8] Pokud žalobkyně namítala, že byla krácena ve svých právech na řádné poučení a že jí bylo upřeno právo na spravedlivý proces spočívající v možnosti účastnit se řízení, soudu nebylo zřejmé, z čeho tyto (blíže nekonkretizované námítky) žalobkyně vyvozovala. Svá tvrzení v tomto ohledu nijak nespécifikovala, pročež se dle soudu nejednalo o řádný žalobní bod.

## II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

### II.A Kasační stížnost žalobkyně

[9] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, ve které navrhla napadený rozsudek zrušit a věc vrátit městskému soudu k dalšímu řízení. Názor soudu, že denialy naplňují materiální znak utajované informace, považuje za vnitřně rozporný a odporující logice. Pokud je utajována samotná informace, že jeden stát zakazuje vývoz do určité destinace, z důvodu, aby byl utajen postoj konkrétního členského státu k politické a bezpečnostní situaci ve státě určení, a zároveň na druhé straně zcela mimo jakékoliv utajení je přiznáno, že taková skutečnost existuje, je smysl utajení tímto momentem zmařen. Jestliže je přiznána existence relevantního denialu bránícího vydat licenci, pak tím je současně vyjádřen postoj České republiky k politické či bezpečnostní situaci v zemi určení; je totiž právem národního státu EU, zda konkrétní denial vyhodnotí jako relevantní, či nikoliv. Nemá tedy smysl denial utajovat za předpokladu, že je v neutajovaném řízení používán jako podklad pro správní rozhodnutí o vydání licence. Stěžovatelka nesouhlasí ani s posouzením námítky týkající se zařazení denialů do kategorií dle nařízení vlády č. 522/2005 Sb., neboť soud se s její argumentací vypořádal pouhou citací zákonných ustanovení a pasáží z napadeného rozhodnutí.

[10] Dále soudu vytýká, že se nezaměřil na důvody, proč se jedná o utajované informace neposkytnutelné podle InfZ; soud dle ní pouze opakovaně uváděl, že a proč se o utajované informace jedná. Následně stěžovatelka dodává, že již nyní nerozporuje, že požadovala utajené informace; přesto připojuje k této námítce se pojící argumentaci, proč „*Kodex chování EU při vývozu zbraní*“ není závazný. Doslovně k tomu opakuje řadu odstavců žaloby. Nad její rámec pouze uvádí, že ministr dostatečně nedefinoval povahu společného postoje Rady EU a nevymezil jeho postavení ve vztahu k právnímu řádu České republiky, pročež měl městský soud napadené rozhodnutí zrušit pro nepřezkoumatelnost. Za zásadní považuje, aby Nejvyšší správní soud zaujal jednoznačné stanovisko, zda jsou denialy vždy závazné pro vydání rozhodnutí, neboť v takovém případě bude jejich nerespektování nutné považovat za porušení povinnosti.

[11] Taktéž námítka, že nežádala o poskytnutí informací o konkrétních denialech, nýbrž toliko o informace z nich vycházející, je konstruována jako doslovné zkopírování žaloby. Doplňuje ji toliko v tom, že požadovala sdělit jen to, co jí je v konkrétním řízení (o udělení licence)

bez jakéhokoliv utajení sděleno, tedy zda ve vztahu ke konkrétní zemi či skupině vojenského materiálu existuje relevantní denial, což žalovaný v řízeních běžně sděluje; není proto podle ní důvod jí v této části žádosti nevyhovět. Následně stěžovatelka opět přebírá veškerou další argumentaci z žaloby.

[12] Tvrdí také, že zařídění denialů do kategorií příloh nařízení vlády č. 522/2005 Sb. jde proti argumentaci ministra, který sám zmínil institut předběžných nezávazných stanovisek, jež jsou dle jeho názoru mnohem účinnějším nástrojem podpory vývozců než přístup ke konkrétním denialům a informacím z nich vycházejícím. Stěžovatelka však poukazuje na to, že státní aparát jí na jednu stranu tvrdí, že jí nemůže poskytnout požadované informace, a na druhou stranu jí dává návod, jak se k nim dostat jinak. Odmítá jí tedy poskytnout obecnou informaci s odůvodněním, že i ona je utajená, zároveň ale tu stejnou obecnou informaci dle svého tvrzení poskytuje. Už z toho je zřejmé, že napadené rozhodnutí je zcela nelogické. Žalovanému nadto nic nebránilo požadovanou informaci jí poskytnout právě alespoň zasláním předběžného nezávazného stanoviska.

[13] Argumentace týkající se odlišné logiky v úvahách ministerstva zahraničních věcí při formulaci jeho pojetí zahraniční politiky a hodnocení konkrétních skutečností je zcela převzatá z žaloby bez jakékoli reflexe napadeného rozsudku.

[14] Stěžovatelka má dále za nelogickou úvahu soudu zabývající se otázkou, zda měla k požadovaným utajovaným informacím oprávněný přístup v souvislosti s výkonem své podnikatelské činnosti. Smyslem ochrany utajovaných skutečností je zavázat osoby, které se s nimi seznamují, povinností jejich ochrany. Jistě lze dle stěžovatelky souhlasit s tím, že ne každý, kdo má bezpečnostní způsobilost, se může seznamovat s každou utajovanou informací; nicméně může tak činit každý, kdo jí disponuje a zároveň takovou informaci potřebuje ke své úřední či podnikatelské činnosti. Pokud se s danou informací může seznámit v neutajovaném režimu v rámci řízení o vydání licence k mezinárodnímu obchodu s vojenským materiálem, není důvod jí možnost seznámení se s danou informací před tímto řízením odepřít. Takový postup je zcela proti smyslu zásady dobré správy, neboť pokud by jí bylo dopředu známo, že pro danou destinaci nebo skupinu vojenského materiálu existuje relevantní denial, nepochybně by konkrétní obchod nesjednávala, čímž předejde nejen nákladům na straně obchodníků s vojenským materiálem, ale i následným správním a soudním řízením. Stejně tak považuje za zcela nesmyslné, aby státní správa posuzovala, zda podnikatel potřebuje požadované informace k obraně vlastních práv účastníka řízení, či jejich neposkytnutí vede pouze k absenci informačního zvýhodnění. Má za to, že takovým postupem by docházelo k legalizaci nástroje, díky kterému by žalovaný mohl zamítnout jakékoliv žádosti s pouhým odkazem na to, že požadované žadatelé nepotřebují ke své podnikatelské činnosti. Je dle ní povinností státní správy, aby účastníky řízení zatěžovala co nejméně, protože výkon státní moci má být službou veřejnosti, kterou je možné korigovat pouze veřejným zájmem. Odmítnutí podání informace, která je následně stejně sdělena (ale až v okamžiku, kdy už žadatel musel vynaložit velké úsilí a nemalé prostředky na sjednání konkrétního obchodu), je zcela zbytečnou obstrukcí. Ministr se brání poskytnout stěžovatelce informace z denialů s odůvodněním, že by se třetí strana mohla seznámit s jejich obsahem. Pokud ale konkrétní obchodník s třetí stranou naváže obchodní kontakt, dojedná s ní obsah kontraktu a následně z obchodu sejde, tak třetí straně je zcela zřejmé, že z obchodu sešlo na základě zásahu státu. Kdyby ovšem obchodník měl informaci, že vývoz zboží do určité lokality nebude povolen, zcela logicky by v ní ani nehledal obchodní partnery. Ve zbytku příslušné argumentace se pak již opět jedná toliko o doslovné opakování žaloby.

[15] Pasáž kasační stížnosti týkající se tvrzení ministra, že účelem databáze denialů je poskytovat orgánům členských států EU informace potřebné pro koordinaci jejich

pokračování

rozhodovacích procesů, nikoliv subjektům vykonávajícím přeshraniční obchod s vojenským materiálem informace sloužící pro rozhodování o jejich obchodní strategii, je opět zcela doslovným převzetím textu žaloby.

[16] Nejinak je tomu také v případě opakující se argumentace týkající se důvodů, proč o předmětné informace žádá (z důvodu, že s jejich znalostí by nesjednávala obchody s vojenským materiálem v těch případech, kdy by bylo zřejmé, že žalovaný dá k danému obchodu nesouhlasné stanovisko); i zde se jedná o pouhé předestření již v žalobě vysloveného.

[17] Taktéž partie o nerespektování dřívějších závěrů soudu ministrem je formulována shodně jako v žalobě. Ministr navzdory opakovaným rušením svých rozhodnutí vydává v identické podobě další zcela stejná rozhodnutí, a to po dobu mnoha let v jedné věci, což vede k rezignaci soudu na nalézání práva, který nakonec žalobu zamítne jen proto, aby neexistoval letitý nedodělek; městský soud dle stěžovatelky překvapivě popřel svá předchozí rozhodnutí a ze zcela nových důvodů žalobu zamítl i přesto, že napadené rozhodnutí vykazuje stejné vady, pro které je dříve rušil. Dále doplnila, že nesouhlasí se závěrem, že aplikací § 11 odst. 3 InfZ se nebylo nutno zabývat, neboť napadené rozhodnutí stojí právě a pouze na naplnění podmínek § 7 InfZ. Městský soud se dle ní dále nezabýval tím, že ministr v napadeném rozhodnutí nevypořádal námitku, že nežádala konkrétní denialy, nýbrž pouze obecné z nich extrahované informace. Nesouhlasí ani s argumentací, že i pokud by jí požadované informace byly poskytnuty, nikdy by neměla postaveno na jisto (stejně, jako je tomu v případě předběžných nezávazných stanovisek), zda bude nakonec v průběhu konkrétního licenčního řízení úspěšná, či nikoliv; soudu totiž nepatří hodnotit to, zda požadované informace budou v budoucnu neaktuální. Je jejím zájmem, aby měla dostatek informací a mohla obchodní partnery rozdělit na rizikové, málo rizikové a bez rizika. Pokud jí ovšem žalovaný odmítá tyto údaje dát, je velmi obtížné toto rozdělení provést a její postavení při sjednávání obchodů je velmi ztíženo.

[18] Celá obsáhlá a místy značně obecná argumentace k problematice nepřezkoumatelnosti je opět zkopírována z žaloby (včetně řady překlepů, navíc se týká výhradně ministra a rozkladového rozhodnutí).

[19] Nerozporuje to, že o předmětné informace žádá z důvodů obchodních, tedy s cílem upravit své podnikatelské aktivity tak, aby tyto nebyly v rozporu se zahraničně politickými zájmy České republiky; čili aby zbytečně nevynakládala své prostředky sjednáváním obchodu, který bude ze strany žalovaného stejně zmařen. V konečném důsledku se dle ní cílová země stejně dozví, že Česká republika brání vývozu vojenského materiálu do dané destinace z důvodu relevantního denialu, tedy dozví se minimálně o postoji České republiky k danému teritoriu. Zdůrazňuje, že obligatorní přílohou žádosti o vydání licence ke konkrétnímu obchodu s vojenským materiálem je smlouva s odběratelem konkrétního vojenského materiálu, jejímuž uzavření zpravidla předchází mnohaměsíční jednání a další obchodní kroky jako například bankovní garance, subdodavatelské smlouvy, smlouvy o dopravě apod.

## *II.B Vyjádření žalovaného ke kasační stížnosti*

[20] Žalovaný ve svém vyjádření předně konstatuje, že kasační stížnost je velmi nepřehledná a místy nesrozumitelná; není z ní přitom patrné, co přesně stěžovatelka napadenému rozsudku vytýká. Uchyluje se k opakování argumentace použité již v předchozích žalobních návrzích z roků 2014 a 2017, přičemž své výtky často směřuje nikoliv proti rozsudku městského soudu, ale proti napadenému rozhodnutí. Namísto podstaty sporu podrobně rozvádí své poznatky z účasti v konkrétních licenčních řízeních a uvádí, co je jí z těchto řízení a z vlastní obchodní činnosti známo. Žalovaný je přesvědčen, že napadený rozsudek naprosto přesným

a konzistentním způsobem vystihl podstatu sporu, který je veden o to, zda informace, které stěžovatelka požadovala, mají povahu utajovaných informací a zda k nim má oprávněný přístup, tedy zda byly splněny podmínky pro odmítnutí žádosti o informace podle § 7 InfZ.

[21] Městský soud jasně potvrdil názor, že požadované informace naplňují formální i materiální znaky utajovaných informací. Nepřisvědčil ani stěžovatelčině námitce ohledně nepřezkoumatelnosti zatřídění denálů do kategorií nařízení vlády č. 522/2005 Sb. Pregnantně vysvětlil, že požadované informace nelze poskytnout, protože se jedná o utajované informace, k nimž nemá žadatelka oprávněný přístup. V předchozím rozsudku ze dne 1. 3. 2010, č. j. 5 A 9/2010 - 47, jednoznačně dovodil, že Společný postoj Rady je součástí práva EU, a tedy i českého právního řádu, tudíž jej není nutné v řízení dokazovat; pro Českou republiku je přitom závazný podle čl. 29 Smlouvy o Evropské unii a čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. Tvrzení stěžovatelky týkající se údajného nerespektování denálů ze strany žalovaného nemají s posuzovanou věcí žádnou souvislost. Odkázal dále na závěr soudu, že změnou formy, případně utříděním či jiným zpracováním se při zachování její podstaty z utajované informace nestane informace, jež režimu utajení nepodléhá; prostřednictvím utajení je totiž chráněn obsah informace, nikoliv jejich forma. Přístup ke konkrétní utajované informaci se neodvíjí automaticky od stupně prověření, ale vždy je potřeba, aby byla dána nezbytná potřeba takové informace k výkonu činnosti žadatele (tzv. princip *need to know*, který je obsažen v § 6 odst. 1 zákona o utajovaných informacích). Mylný je pak dle žalovaného také její předpoklad, že pokud se může s utajovanými informacemi seznamovat v rámci konkrétního licenčního řízení, může tak činit i obecně pouze za účelem usnadnění plánování svých obchodních aktivit. Nesouhlasí s argumentací, že poskytnutím požadovaných informací v utajeném režimu a za dodržení podmínek zákona o utajovaných informacích se nejedná o jejich zveřejnění. K poukazu stěžovatelky na institut předběžných nezávazných stanovisek uvádí, že netuší, proč tuto námitku vůbec vznáší, neboť jej zmínil toliko jako výraz dobré vůle ze své strany ve věcech konkrétních licenčních řízení; v žádném případě však nemůže předjímat, že se touto cestou dostane k obecným informacím utajovaného charakteru, k nimž nemá oprávněný přístup. Stěžovatelka sice nesouhlasí se závěry soudu objasňujícími podstatu termínu „potřeba znát“, ovšem již nikterak neodůvodňuje, v čem spatřuje nesprávnost takového posouzení. Zaměřuje přitom vlastní soukromý zájem na přístup k informacím s veřejným zájmem na ochraně utajovaných informací.

[22] Žalovaný upozorňuje na to, že některé pasáže kasační stížnosti jsou doslova opsány z předchozích žalobních návrhů, včetně stylistických chyb, a neodpovídají skutkovému ani právnímu stavu projednávané věci. Námitky mající původ v argumentaci ze žaloby z roku 2014 jsou již dávno překonány vývojem ve věci. Zdůraznil, že vady vytýkané mu předcházejícími soudními rozhodnutími byly posledním rozhodnutím zhojeny; všechny výtky městského soudu již náležitě refletoval, a napadené rozhodnutí tak stejné vady jako v minulosti nevykazuje. Vysvětluje, že v předchozích rozhodnutích opřel neposkytnutí požadovaných informací též o § 11 odst. 3 InfZ, což v napadeném rozhodnutí změnil tak, že tento důvod pro odeprání nelze aplikovat; městský soud proto správně konstatoval, že tímto bodem nebylo nutno se zabývat. Zcela mylné jsou úvahy stěžovatelky o tom, že se žalovaný opět nevypořádává s tím, že nepožadovala konkrétní deniály, ale pouze z nich extrahované informace; stejně tak se zabýval i tím, proč k nim nemá oprávněný přístup.

[23] Závěrem žalovaný uvádí, že v dané věci je nutno poměřovat dva veřejné zájmy, a to na utajení požadovaných informací a zároveň na jejich zveřejnění. V napadeném rozhodnutí provedl test proporcionality; naznal přitom, že na straně stěžovatelky, která požadovala informace pouze za účelem usnadnění své obchodní činnosti, chybí dostatečně naléhavý veřejný zájem, který by převážil nad zákonnou povinností utajované informace chránit. Do tohoto



pokračování

posouzení nijak nevstupuje stěžovatelkou tvrzený veřejný zájem neohrozit postavení České republiky a její zahraničně politické zájmy.

### III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[24] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval posouzením, zda byly splněny podmínky řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatelka je v řízení zastoupena advokátem dle § 105 odst. 2 s. ř. s. a jsou splněny i obsahové náležitosti stížnosti dle § 106 s. ř. s.

[25] Nejvyšší správní soud zkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a přípustně uplatněných důvodů. Stěžovatelka uvedla kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., fakticky se však uplatňuje taktéž důvod dle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.

[26] Kasační stížnost není důvodná.

[27] Úvodem musí soud přisvědčit poznámce žalovaného, že kasační stížnost stěžovatelky je značně nepřehledná a místy nesrozumitelná. Je založena na prostém doslovném opakování velkých bloků argumentace použité již v předchozích žalobních návrzích, přičemž často ani nereflektuje vývoj v řízení a změny v jednotlivých postupně napadených rozhodnutích; tyto celky přitom nejsou nikterak odlišeny od výhrad, které vznášá vůči nyní napadenému rozsudku. Navíc, přestože je kasační stížnost relativně obsáhlá, většina námitek stěžovatelky směřuje právě proti rozhodnutí správního orgánu, nikoliv soudu; jedná se tedy o argumentaci, již se již zabýval městský soud, přičemž stěžovatelka proti jejímu vypořádání většinou nikterak konkrétně nebrojí. Nejvyšší správní soud proto, s ohledem na opakování námitek vyslovených již v žalobě, poukazuje na závěry rozsudku rozšířeného senátu ze dne 20. 12. 2005, č. j. 2 Azs 92/2005 – 58, dle nichž je „*žalobce povinen vylíčit, jakých konkrétních nezákonných kroků, postupů, úkonů, úvah, hodnocení či závěrů se měl správní orgán vůči němu dopustit v procesu vydání napadeného rozhodnutí či přímo rozhodnutím samotným, a rovněž je povinen ozřejmit svůj právní náhled na to, proč se má jednat o nezákonnosti. Tyto závěry rozšířeného senátu lze plně vztáhnout i na formulaci důvodů kasační stížnosti s tím, že důvody musí směřovat proti rozhodnutí krajského soudu, neboť podstatou řízení o kasační stížnosti je přezkoumání soudního rozhodnutí (§ 102 s. ř. s.)*.“ Již v rozsudku ze dne 2. 12. 2011, č. j. 2 Afs 11/2011 – 90, proto zdejší soud vyslovil, že „*řízení o kasační stížnosti je ovládáno dispoziční zásadou (§ 109 odst. 3, věta před středníkem s. ř. s.), a proto kvalita a preciznost ve formulaci obsahu stížnostních bodů a jejich odůvodnění v kasační stížnosti v podstatě předurčuje obsah rozhodnutí kasačního soudu (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 7. 2011, č. j. 1 As 67/2011 – 108, a ze dne 23. 6. 2005, č. j. 7 Afs 104/2004 – 54). Pro úspěch v kasačním řízení je tak rozhodující, jak kvalitně je stěžovatel schopen odůvodnit jím uplatněné námitky*.“ Nejvyšší správní soud proto konstatuje, že se bude zabývat pouze těmi pasážemi kasační stížnosti, které brojí proti napadenému rozsudku, případně jej alespoň reflektují nebo doplňují již dříve vyslovené; doslovně převzaté části dřívějších žalobních podání, jež nejsou blíže pojednány ani v narativní části tohoto rozhodnutí, však vypořádány nebudou, neboť tak již jednou učinil městský soud.

#### III.A Vady rozsudku a správního rozhodnutí

[28] Nejvyšší správní soud v první řadě zkoumal, zda je napadený rozsudek přezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť jen u rozhodnutí přezkoumatelného lze zpravidla vážít další kasační námitky. Pokud jde o obsah samotného pojmu nepřezkoumatelnost, odkazuje na svou ustálenou judikaturu k této otázce; srov. např. rozsudky NSS ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, ze dne 14. 7. 2005,

č. j. 2 Afs 24/2005 - 44, ze dne 17. 1. 2008, č. j. 5 As 29/2007 - 64, či ze dne 25. 5. 2006, č. j. 2 Afs 154/2005 - 245. Stěžovatelka sice uvádí, že rozsudek městského soudu napadá taktéž z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. d), její kasační stížnost však výslovně neobsahuje žádnou konkrétní argumentaci tvrdící nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku; některé její námitky však lze takto posoudit. Předně tvrdí, že se městský soud nezaměřil na důvody, proč jsou jí požadované (již připouští, že utajované) informace neposkytnutelné podle InfZ; tato výhrada je přitom nedůvodná již jen proto, že právě tato otázka je jádrem celého rozsudku a její posouzení nosným důvodem zamítnutí podané žaloby. Městský soud se zabýval aplikací § 7 InfZ zakotvujícího zvláštní důvod pro neposkytnutí informací; poté, co odůvodnil, proč požadované informace považuje za utajované (první podmínka), pojednal v odst. [49] – [53] o tom, proč k nim stěžovatelka nemá oprávněný přístup (druhá podmínka), což byl právě rozhodný důvod, na základě něž jí nebylo možné informace poskytnout. Dále žehrá, že se městský soud nezabýval její námitkou týkající se absence vypořádání se ministra s tím, že nežádala konkrétní denialy, nýbrž pouze obecné z nich extrahované informace. Této výhradě ovšem nelze přisvědčit; městský soud se totiž touto problematikou zabýval v odst. [47] – [48] napadeného rozsudku, kde se mimo jiné plně ztotožnil s argumentací ministra uvedenou v odst. [30] napadeného rozhodnutí, pročež nelze naznat, že o tom soud ani ministr nepojednali. Vypořádání námitky ohledně zatřídění denialů do kategorií dle nařízení vlády č. 522/2005 Sb. pak stěžovatelka vyčítá, že jej soud učinil toliko pouhou citací zákonných ustanovení a pasáží z napadeného rozhodnutí. Nutno předeslat, že se jednalo o žalobní námitku nepřezkoumatelnosti rozhodnutí ministra, které městský soud nepřisvědčil. Jakkoli je úsudek soudu o přezkoumatelnosti (a následně správnosti) daného závěru poměrně stručný, je založen na subsumpci (na jiných místech napadeného rozsudku blíže pojednaného) charakteru požadovaných informací - denialů pod jednotlivé ministrem vyjmenované kategorie předmětného nařízení vlády; zároveň obsahuje odůvodněné popření názoru stěžovatelky, že denialy nemohou mít dopady do oblasti bezpečnostní politiky. Takové vypořádání námitky, s ohledem na kontext celého rozsudku, považuje Nejvyšší správní soud za zcela dostatečné. Napadený rozsudek je tedy přezkoumatelný.

[29] Dále se Nejvyšší správní soud zabýval opakovaným tvrzením stěžovatelky, že městský soud v napadeném rozsudku nerespektoval své vlastní závazné právní názory vyslovené v předcházejících rozsudcích v této věci, tyto navíc překvapivě popřel a ze zcela nových důvodů žalobu zamítl i přesto, že napadené rozhodnutí vykazuje stejné vady, pro které je dříve rušil. Rozsudkem ze dne 26. 5. 2009, č. j. 6 Ca 110/2007 - 60, zrušil městský soud poprvé rozhodnutí ministra pro nepřezkoumatelnost s tím, že odkaz na jednotlivá ustanovení zákonů nebylo možné považovat za dostatečné důvody rozhodnutí; odůvodnění postrádalo úvahy, kterými se ministr řídil při výkladu právních předpisů; nebylo zřejmé, na základě čeho dospěl k závěru, že požadované informace jsou označeny jako utajované a vztahuje se na ně povinnost mlčenlivosti; odkaz na § 31 ZOVM nebyl nikterak argumentačně rozveden a nebyla charakterizována ani závaznost Kodexu chování EU při vývozu zbraní pro Českou republiku. Následně městský soud rozsudkem ze dne 15. 5. 2014, č. j. 5 A 9/2010 - 47, opětovně zrušil nové rozhodnutí ministra pro nepřezkoumatelnost; výslovně přitom předeslal, že se zabýval především tím, zda ministr respektoval jeho dříve vyslovený právní názor. Přestože ten doplnil a rozšířil svou argumentaci oproti předcházejícímu rozhodnutí, soud mu vytknul, že nadále není zřejmé, v rámci jaké činnosti a od jaké třetí osoby získal požadované informace, stejně jako proč se domnívá, že tyto jsou předmětem obchodního či služebního tajemství, a proto nemohou být poskytnuty; zavázal tedy ministra, aby zdůvodnil, proč dle jeho názoru nelze informace poskytnout taktéž z důvodů podle § 11 odst. 3 InfZ a § 31 ZOVM. Soud taktéž konstatoval, že se ministr sice řádně zabýval první podmínkou § 7 InfZ, tedy tím, proč jsou požadované informace utajované [čemuž soud výslovně přisvědčil s odkazem na Společný postoj Rady ve spojení s § 2 písm. g) zákona o utajovaných informacích], avšak již nevysvětlil splnění druhé podmínky daného ustanovení, čili proč k těmto informacím nemá stěžovatelka oprávněný

pokračování

přístup; zavázal jej proto k této úvaze. V rozsudku ze dne ze dne 10. 11. 2016, č. j. 11 A 143/2014 – 37, městský soud opět předeslal, že se zabýval primárně tím, zda se ministr řídil dřívějšími závaznými právními názory obou předcházejících rozsudků. Dospěl přitom k závěru, že ministr se nevypořádal toliko s námitkou, že stěžovatelka je držitelkou bezpečnostní prověrky na seznamování se s utajenými informacemi do stupně „vyhrazené“, a proto má právo přístupu k nim; pro tento vytčený nedostatek tehdy napadené rozhodnutí opětovně zrušil pro nepřezkoumatelnost.

[30] Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s posouzením městského soudu, že všechny vady vytýkané ministrovi předcházejícími rozsudky byly nyní napadeným rozhodnutím konečně zhojeny. Ministr totiž vysvětlil, v rámci jaké činnosti a od jakých osob získává požadované informace – tj. denialy (jedná se o informace o zamítnutí vývozu vojenského materiálu, které mezi sebou sdílí státy Evropské unie v rámci společné zahraniční a bezpečnostní politiky, přičemž jejich databáze je nástrojem orgánů členských států EU pro výkon kontrolní činnosti v oblasti zahraničního obchodu s vojenským materiálem, srov. odst. [15] napadeného rozhodnutí). Na výtku soudu, že nezdůvodnil, proč stěžovatelka k požadovaným informacím nemá oprávněný přístup, resp. nezohlednil, že je držitelkou bezpečnostní prověrky na seznamování se s utajenými informacemi do stupně „vyhrazené“, ministr obsáhle reagoval novým bodem napadeného rozhodnutí a zcela přezkoumatelně tuto argumentaci vypořádal (rozebráním principu *need to know* dle § 6 odst. 1 zákona o utajovaných informacích a posouzením toho, zda stěžovatelka dané informace skutečně nezbytně potřebuje znát pro účely své činnosti, srov. bod začtvrté, odst. [23] – [29] napadeného rozhodnutí). Taktéž byl ministr městským soudem zavázán k tomu, aby řádně odůvodnil závěr žalovaného, že požadované informace nelze poskytnout (mimo jiné) ani z důvodu dle § 11 odst. 3 InfZ; nutno přitom zdůraznit, že tento závazný právní názor byl formulován za situace, kdy i na tomto důvodu bylo založeno odmítnutí předmětné žádosti. Ministr však v napadeném rozhodnutí naznal, že tento důvod odepření požadované informace nelze v přezkoumávané věci aplikovat; v tomto rozsahu tedy změnil původní prvostupňové správní rozhodnutí, ovšem zdůraznil, že i bez toho zcela ob stojí důvody neposkytnutí informací dle § 7 InfZ (srov. odst. [33] – [35] napadeného rozsudku). Jestliže stěžovatelka v kasační stížnosti výslovně brojí proti závěru městského soudu, že se aplikací § 11 odst. 3 InfZ nebylo nutno zabývat, Nejvyšší správní soud neshledal tuto námitku důvodnou. Pokud ministr změnil důvody prvostupňového správního rozhodnutí (jež původně opíralo odmítnutí žádosti o § 7 InfZ, § 11 odst. 3 InfZ a dále § 31 ZOVM) tak, že požadované informace neposkytl výhradně a pouze na základě § 7 InfZ, pak lze samozřejmě přisvědčit městskému soudu, že za takové situace nebylo nutné se blíže věnovat zákonnému ustanovení, jež nebylo vůbec aplikováno. Tvrzení stěžovatelky, že se ministr výslovně a svévolně rozhodl nerespektovat závazný názor soudu (když nezdůvodnil původní odkaz žalovaného na ustanovení, které se rozhodl neaplikovat), je naprosto nesmyslný. Nejvyšší správní soud tedy shledal, že dříve vyslovené závazné právní názory byly ministrem respektovány; nelze rozhodně přisvědčit výtkám stěžovatelky, že městský soud ignoroval své vlastní závazné právní názory vyslovené v předcházejících rozsudcích, natož že by je snad napadeným rozsudkem popřel. Stejně tak není pravdou, že by napadené rozhodnutí vykazovalo stále stejné vady a soud jej najednou a překvapivě aproboval. Nejsou proto na místě výlevy stěžovatelky (nereflektující vývoj v řízení) o tom, že městský soud rezignoval na nalézání práva a její žalobu zamítnul jenom proto, aby neexistoval nedodělek a věci se „zbavil“; též úvahy o narušení rovnováhy výkonné a soudní moci, ignorování rozsudků či snižování autority soudů neodpovídají okolnostem věci. Nejvyšší správní soud tedy nenaznal, že by se městský soud dopustil jiného pochybení spočívajícího v nerespektování vlastních dříve vyslovených závěrů.

[31] Otázkou úzce související s výše uvedeným je pak posouzení stěžovatelčiny námitky vady řízení před správním orgánem spočívající v nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí [§ 103

odst. 1 písm. b) s. ř. s.]. Nejvyšší správní soud již konstatoval, že všechny městským soudem dříve vytýkané vady způsobující nepřezkoumatelnost správního rozhodnutí byly ministrem odstraněny; na toto shora učiněné posouzení tedy odkazuje. Stěžovatelka v kasační stížnosti v tomto ohledu výslovně zdůrazňuje pouze to, že žalovaný nedefinoval povahu Společného postoje Rady EU a nevymezil jeho postavení ve vztahu k právnímu řádu České republiky. Je třeba poukázat na to, že povahou Společného postoje Rady se zabýval již městský soud v rozsudku ze dne 15. 5. 2014, č. j. 5 A 9/2010 - 47, kde výslovně konstatoval, že se jedná o právní akt Evropské unie, který je součástí právního řádu České republiky, a je pro ni závazný. Toto posouzení (dokonce citací) převzal ministr v napadeném rozhodnutí v odst. [16], přičemž nelze tvrdit, že se povahou a závazností daného aktu nezabýval. Nejvyšší správní soud tedy ani neshledal, že by napadené rozhodnutí trpělo nepřezkoumatelností a městský soud jej měl z tohoto důvodu zrušit.

### III.B Věcné posouzení

[32] Podle § 7 InfZ „*je-li požadovaná informace v souladu s právními předpisy (odkaz na zákon o utajovaných informacích) označena za utajovanou informaci [podmínka 1)], k níž žadatel nemá oprávněný přístup [podmínka 2)], povinný subjekt ji neposkytne.*“

[33] Dle čl. 4 odst. 3 Společného postoje Rady pak „*členské státy se zamítnutími (tj. denialy) a konzultacemi nakládají jako s důvěrnými informacemi a nevyužívají je pro vlastní obchodní zrybodobnění.*“

[34] Nejvyšší správní soud předesílá, že přezkoumáním naplnění podmínky 1) výše citovaného ustanovení se nebude v tomto rozhodnutí blíže zabývat. Jakkoli totiž stěžovatelka v kasační stížnosti doslovně kopíruje mimo jiné i pasáže své dřívější argumentace brojící proti označení denialů za utajované informace, zároveň především uvádí v její originální části, že „*žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí obsáhle odůvodňuje, proč jsou požadované informace utajovány, což ostatně stěžovatelka nepochybňuje*“. Shodně vyznačený důraz podtržením přitom v kasační stížnosti formátově sama stěžovatelka, která takové zdůraznění v celém podání užila toliko dvakrát (nejednalo se tedy rozhodně o žádný nadužívaný výrazový prostředek). Nejvyšší správní soud proto naznal, že tím chtěla akcentovat, že s ohledem na závěry předcházejících rozsudků městského soudu a doplnění argumentace ze strany ministra již toto nerozporuje a nečiní předmětem kasačního přezkumu. Nejvyšší správní soud tedy v tomto ohledu poukazuje na odůvodnění napadeného rozsudku v odst. [41] - [48], které se zabývá naplněním jak formálních, tak materiálních znaků utajované informace. V reakci na argumentaci stěžovatelky toliko dodává, že pouhá skutečnost, že v řízení o udělení licence k obchodu s vojenským materiálem může být žadatel seznámen s existencí určitého denialu, ještě rozhodně neznamená, že tím bez dalšího automaticky ztrácí smysl s nimi obecně zacházet jako s utajovanými informacemi. V licenčním řízení dle ZOVM, resp. při jeho přezkumu, se totiž jeho účastník (nikoliv každý, jak je tomu v případě InfZ) případně dostane toliko k denialu přímo dopadajícímu na jím zamýšlený obchod s vojenským materiálem (nikoliv k informacím ze všech v daném čase existujících denialů, jak požaduje stěžovatelka ve své žádosti o informace), navíc až po skončení procesu sjednávání daného obchodu (tedy s časovým odstupem od vydání daného denialu, což umožňuje členským státům EU „manévrovací“ prostor v rámci jejich bezpečnostní politiky) a také výhradně za účelem ochrany svých práv. Seznámení účastníka řízení s jedním konkrétním denialem v rámci licenčního řízení a žadatele o informace (a tedy dle § 5 odst. 3 InfZ i neurčitého počtu osob) se všemi existujícími denialy či z nich extrahovanými podstatnými informacemi je zásadně odlišné; nelze je proto ztotožňovat, jak to činí stěžovatelka.

[35] Pokud ta dále uvedla, že považuje za zásadní, aby kasační soud zaujal jednoznačné stanovisko k tomu, zda denialy jsou vždy závazné pro vydání rozhodnutí (zřejmě myšleno v řízeních o vydávání licencí k obchodům s vojenským materiálem dle ZOVM), pak Nejvyšší

pokračování

správní soud konstatuje, že tato otázka vůbec není předmětem tohoto řízení a není pro ně relevantní; problematika respektování či nerespektování jednotlivých denialů žalovaným v konkrétních licenčních řízeních totiž nemá žádný vliv na to, zda tyto materiály mají charakter utajovaných informací, či nikoliv.

[36] Stěžovatelka pak především rozporuje splnění podmínky 2) stanovené v § 7 InfZ pro neposkytnutí utajovaných informací, tj. že k nim žadatel nemá oprávněný přístup. Sama již výslovně připouští, že ne každý, kdo má bezpečnostní způsobilost (prověrku), se může seznamovat s každou odpovídajícím stupněm utajovanou informací, nýbrž jen s takovou, kterou potřebuje. Ona je přitom žádá za účelem zefektivnění své podnikatelské aktivity, aby zbytečně nevynakládala finanční prostředky na sjednávání obchodů, které následně budou ze strany žalovaného zmařeny, když jí v důsledku existence relevantního denialu nebude udělena potřebná licence.

[37] Dle § 6 odst. 1 zákona o utajovaných informacích (na nějž odkazuje § 7 InfZ) však lze „*fyzické osobě 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).*“

[38] Dle komentářové literatury k danému ustanovení pak „*zákon zde vypočítává podmínky, které musí být kumulativně splněny, aby bylo možné fyzické osobě umožnit přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené. (...) Fyzické osobě lze umožnit přístup k utajované informaci stupně utajení Vyhrazené, pokud a) tato fyzická osoba tento přístup nezbytně potřebuje k výkonu své funkce, pracovní nebo jiné činnosti (...). Tato podmínka má objektivní povahu, v podstatě není závislá na vůli fyzické osoby. Fyzická osoba samozřejmě ovlivňuje např. to, jakou vykonává pracovní činnost, avšak nemůže ovlivnit objektivní skutečnost, zda k výkonu funkce nebo činnosti v konkrétním případě potřebuje přístup ke konkrétní utajované informaci, či nikoliv. Buď tomu tak objektivně je, a potom je podmínka ad a) splněna, nebo tomu tak objektivně není, pročez tato podmínka splněna nebude a fyzická osoba přístup k utajované informaci nemá. Podstata této podmínky je pregnantně vyjádřena zásadou „need to know“, kterou v české verzi („potřebuje znát“) zmiňovala již důvodová zpráva k zákonu o ochraně utajovaných informací s tím, že právě touto zásadou je dán rozsah možnosti mít přístup k utajované informaci.“ (srov. Dvořák, J., Chrobák, J. Zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti – Komentář. Wolters Kluwer, Praha, 2018).*

[39] Nejvyšší správní soud předně aprobejuje názor městského soudu, že posuzování oprávněného přístupu ke konkrétní utajované informaci se automaticky neodvíjí od stupně prověření žadatele (jak dříve tvrdila stěžovatelka), nýbrž od jeho potřeby danou informaci znát (jakožto jedné z kumulativních podmínek § 6 odst. 1 zákona o utajovaných informacích); toto ostatně již připustila i sama stěžovatelka v kasační stížnosti. Jedinou zbývající spornou otázkou tedy zůstává, zda stěžovatelka požadované utajované informace (údaje extrahované z denialů) skutečně potřebuje nezbytně znát, či nikoliv. Soud přitom poukazuje na to, že chápe a nezpochybnuje, že znalost těchto informací by pro stěžovatelku byla bezpochyby významným benefitem; umožnila by jí zefektivnit a racionalizovat svůj kontraktační proces, zlepšila pozici při tvorbě vlastních obchodních plánů a záměrů, snížila by její riziko ze zmařených obchodů a s tím související náklady atd. Ani takovýto zcela praktický (soudem patřičně vnímaný) přínos však nenaplnuje zákonný požadavek objektivního kritéria „*potřeba znát*“. Stěžovatelka totiž nepotřebuje požadované informace proto, aby její podnikatelská činnost vůbec mohla být provozována (nejde o nezbytnost pro zachování její existence) či aby hájila svá práva v určitém konkrétním řízení, nýbrž toliko ze zhora ekonomických důvodů za účelem maximalizace zisku a minimalizace ztrát; to ovšem, jakkoli se jedná o naprosto legitimní podnikatelskou snahu, není dostačující.

[40] S argumentací stěžovatelky, že je zcela nesmyslné, aby žalovaný posuzoval, zda žadatel potřebuje požadované informace k obraně svých práv, či pouze k vlastnímu zvýhodnění, se Nejvyšší správní soud nemůže ztotožnit. Jestliže totiž je jednou ze zákonných podmínek pro poskytnutí utajované informace právě to, že ji žadatel potřebuje nezbytně znát, je naopak nutné a naprosto logické, aby danou informací disponující povinný subjekt posuzoval, zda je předmětná podmínka naplněna, či nikoliv. Jak bylo přitom již konstatováno shora, zefektivnění realizace vlastní podnikatelské činnosti není (na rozdíl od ochrany vlastních práv) subsumovatelné pod „*nezbytnou potřebu*“, protože toto rozlišování není neopodstatněné.

[41] Přisvědčit lze městskému soudu také v tom, že pokud čl. 4 odst. 3 Společného postojů Rady samotným členským státům mimo jiné zapovídá denialy využívat pro vlastní obchodní zvýhodnění, tím méně lze tyto informace poskytnout stěžovateli jakožto soukromému subjektu pouze za účelem jejího obchodního zvýhodnění, k němuž uzpůsobení její obchodní strategie v závislosti na poskytnutých informacích bezprostředně směřuje.

[42] Pokud stěžovatelka tvrdí porušení zásad hospodárnosti a dobré správy (spočívající v tom, že při poskytnutí informací by nemusela být zatěžována zbytečnými správními a následně soudními řízeními souvisejícími s rozhodnutími o nevydání příslušných licencí), opět je třeba dát za pravdu městskému soudu, který pregnantně uvedl, že ani aplikace základních zásad činnosti správních orgánů nemůže vést k postupu *contra legem*, tj. k poskytnutí utajovaných informací stěžovateli, aniž by pro to byly splněny zákonem (§ 7 InfZ) stanovené podmínky.

[43] Nadto Nejvyšší správní soud dodává, že princip „*need to know*“ zahrnuje mimo jiné i zájem členských států EU na tom, aby se jimi utajované informace šířily co nejméně taktéž z hlediska jejich vzájemného kontextu. Pokud by stěžovatelka (či jakýkoli jiný subjekt obchodující s vojenským materiálem) měla k dispozici přehled stěžejních informací ze všech platných denimů – tedy by přesně věděla, do kterých států či oblastí je vývoz zbraní aktuálně sledován problematickým, a do kterých zbývajících nikoliv, mohla by tomu přizpůsobit svou obchodní strategii a orientovat se pouze na v daném čase pro ni nerizikové destinace (což je ostatně právě účel, jímž argumentuje ve prospěch jejich potřebnosti). Taková reflexe obchodního chování subjektů vyvážejících vojenský materiál mimo Evropskou unii je však v rozporu se zahraničně-politickým zájmem členských států ponechat si ve své vývozní zbrojní politice co nejvíce „manévrovacího“ prostoru pro vlastní individuální přístup a možnost případné *ad hoc* změny názoru. V oblasti zahraničního vývozu zbrojního materiálu se naopak uplatňuje tzv. princip „*no stable rules*“ založený na oprávněné snaze států o co nejmenší konzistenci a transparentnost dovolující co možná nejširší prostor pro politická uvážení, která budou mít v okamžiku jejich učinění na postižené státy či oblasti reálný dopad; právě z tohoto důvodu je potřeba důsledně zachovávat utajování souhrnu a kontextu informací o aktuálních postojích jednotlivých členských států v této oblasti. Tento vysoce důležitý veřejný zájem na zahraničně-politické flexibilitě států EU má pak nepochybně přednost před zcela soukromými zájmy stěžovatelky (její informační jistotou směřující toliko ke zvýšení efektivity podnikatelské činnosti a s tím související úspoře nákladů), a to navíc v tak specifickém oboru činnosti, jako je zahraniční obchod s vojenským materiálem. Je proto dle Nejvyššího správního soudu zcela legitimní, že tento typ obchodu je zatížen podstatně vyšší mírou nejistoty prodávajících; ta se přitom může promítnout např. do ceny vyvážených zbraní, což je taktéž hledisko, které může představovat politický záměr členských států EU. Obchod s vojenským materiálem je pak v širším smyslu součástí zahraniční politiky, která představuje jádro státní suverenity; důvodem jejího omezení přitom rozhodně není soukromý, toliko ekonomický, zájem jednotlivého obchodníka.

pokračování

[44] Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dopěl k závěru, že stěžovatelka nepožadovala utajované informace z důvodu jejich nezbytné potřeby. Byly tedy naplněny obě podmínky § 7 InfZ; žalovaný proto postupoval správně, pokud tyto informace neposkytnul.

#### IV. Závěr a náhrada nákladů řízení

[45] Nejvyšší správní soud naznal, že nebyla naplněna žádná ze stěžovatelkou uplatněných kasačních námitek; stejně tak neshledal vady, k nimž by podle § 109 odst. 4 s. ř. s. musel přihlídnout z úřední povinnosti. Proto zamítl kasační stížnost jako nedůvodnou podle § 110 odst. 1 s. ř. s., věty poslední. O věci přitom rozhodoval bez jednání za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s.

[46] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně neměla v tomto kasačním řízení úspěch a úspěšnému žalovanému nevznikly náklady přesahující jeho běžnou úřední činnost. Proto soud vyslovil, že žalobkyně nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému ji nepřiznal.

**P o u č e n í:** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. června 2021

JUDr. Miluše Došková  
předsedkyně senátu