



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Gabriely Bašné a Mgr. Milana Taubera ve věci

žalobce

Mgr. M. S.

zastoupený advokátkou Mgr. Pavlínou Zámečnickovou
se sídlem Příkop 8, Brno

proti

žalovanému

Ministerstvo zahraničních věcí

se sídlem Loretské náměstí 5, Praha 1

o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 28. 5. 2015, č.j. 104175/2015-TO

takto:

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 28. 5. 2015, č.j. 104175/2015-TO, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je p o v i n e n zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 9.800,- Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku k rukám zástupkyně žalobce Mgr. Pavlíny Zámečnickové, advokátky.

Odůvodnění:

I. Základ sporu

1. Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání a zrušení rozhodnutí uvedeného v záhlaví tohoto rozsudku, kterým ministr zahraničních věcí (dále jen „žalovaný“) zamítl jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 17. 4. 2015, č.j. 95762/2015-TO, kterým podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění rozhodném (dále jen „informační zákon“) správní orgán I. stupně odmítl žádost žalobce ze dne 22. 7. 2008 o poskytnutí veškerých informací obsažených v aktech metodického vedení, jakož i v jiných výkladech či pokynech správního orgánu I. stupně, které se týkají aplikace zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění rozhodném (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

II. Obsah žaloby a vyjádření žalovaného

2. Žalobce v podané žalobě namítal nesprávné právní posouzení, nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a nezákonnost žalobou napadené rozhodnutí.
3. Trval na tom, že správní orgány měly žalobci poskytnout doslovné znění oběžníků, které byly předmětem jeho žádosti.
4. Namítal, že správní orgány nerespektovaly rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2015, č. j. 5 A 9/2011-31, dle kterého měly řádně odůvodnit a doložit, že požadované informace neupravují postup správních orgánů ve vztahu k veřejnosti. Správním orgánům vytkl, že v žalobou napadeném rozhodnutí neuvedly, které akty v době vydání rozhodnutí existovaly; ani jejich předmět úpravy. Poukázal na popis čl. 1 Oběžníku pro udělování víz (dále též „Oběžník“) provedený správním orgánem I. stupně, ze kterého vyplynulo, že účelem Oběžníku bylo sjednotit postup zastupitelských úřadů ČR s působností při udělování víz a konzulárního odboru žalovaného při udělování schengenských a národních víz a povolení k dlouhodobému pobytu cizinců dle právních předpisů ČR a práva EU. Dovedl tak, že se Oběžník týká třetích osob, tedy cizinců, kteří žádají o udělení víz či povolení k dlouhodobým pobytům a tudíž se nejedná o vnitřní předpis žalobce.
5. Žalobce navrhl soudu, aby rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.
6. Žalovaný ve vyjádření ze dne 30. 9. 2015 odmítl veškeré žalobní námitky. Konstatoval, že správní orgány respektovaly rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2015, č. j. 5 A 9/2011-31. Zdůraznil, že Oběžník, jenž byl žalobcem požadován, neobsahuje v zásadě jakékoli další požadavky na třetí osoby než ty, které jsou stanoveny v právních předpisech. Podotkl, že v podané žalobě žalobce nespécifikoval, jaké konkrétní informace neodpovídají skutečnosti.
7. Žalovaný navrhl soudu, aby žalobu jako nedůvodnou zamítl.

8. Z účasti na ústním jednání, které bylo nařízeno na 21. 3. 2018, se právní zástupkyně žalobce omluvila podáním ze dne 20. 3. 2018 s tím, že odročení jednání nepožaduje a souhlasila s projednáním věci bez její přítomnosti.
9. Žalovaný na ústním jednání setrval na svém procesním stanovisku a odkázal na vyjádření k žalobě.

III.

Obsah správního spisu

10. V žádosti ze dne 22. 7. 2008 žalobce po správním orgánu I. stupně požadoval poskytnutí veškerých informací obsažených v aktech metodického vedení, jakož i v jiných výkladech či pokynech správního orgánu I. stupně, které se týkají zákona o pobytu cizinců.
11. Správní orgán I. stupně dne 17. 4. 2015 žádost žalobce odmítl dle § 15 odst. 1 informačního zákona. V odůvodnění nejprve shrnul závěry Městského soudu v Praze uvedené v rozhodnutí ze dne 19. 2. 2015, č. j. 5 A 9/2011-31. Uvedl, že žalobcem požadované informace byly v době podání žádosti obsaženy v Oběžníku pro udělování víz, který je interním pokynem dle § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona. Konstatoval, že Oběžník v zásadě neobsahuje požadavky na účastníka řízení, které by nebyly obsaženy v právních předpisech, a proto je aktem organizační, metodické a řídicí povahy. Neposkytnutí Oběžníku nepovažoval v rozporu s principem předvídatelnosti veřejné správy. Shrnul obsah článků 1, 2, 4, 5 a částí druhé a třetí Oběžníku tak, že jeho účelem je jednotný postup zastupitelských úřadů ČR s působností pro udělování víz a konzulárního odboru ministerstva zahraničních věcí při udělování schengenských víz a povolení k dlouhodobému pobytu cizincům. K části páté Oběžníku uvedl, že upravuje povinnosti cizince na území ČR. Uzavřel, že text Oběžníku nejde nad rámec textu zákona o pobytu cizinců, práva EU, společné konzulární instrukce a informací zveřejněných na jeho webových stránkách.
12. O odvolání žalobce rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutím tak, že jej zamítl. V odůvodnění žalovaný uvedl, že správní orgán I. stupně postupoval v souladu se závěry rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2015, č. j. 5 A 9/2011-31. Shodně se správním orgánem I. stupně konstatoval, že Oběžník je interním pokynem, který v zásadě neupravuje požadavky na účastníka řízení, jež by nebyly obsaženy v právních předpisech, a proto je aktem organizační, metodické a řídicí povahy. Nadto doplnil, že Oběžník upravuje technické aspekty při bezpečnostní prověrce žadatele, a proto je omezení práva na informace nezbytné.

IV.

Posouzení žaloby

13. Na základě podané žaloby přezkoumal Městský soud v Praze napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v mezích žalobcem uplatněných žalobních bodů, přičemž vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění rozhodném (dále jen „s.ř.s.“)).
14. Žaloba je důvodná.
15. Při posouzení věci soud vyšel z následující právní úpravy:

16. Podle § 11 odst. 1 informačního zákona povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.
17. Žalobce namítal nepřezkoumatelnost žalobou napadeného rozhodnutí pro nedostatek důvodů. Správní rozhodnutí je nutno vždy řádně a v souladu s § 68 odst. 3 správního řádu odůvodnit, přičemž rozhodnutí o odepření poskytnutí informace musí obsahovat i správní uvážení o nezbytnosti omezení poskytnutí požadované informace, tj. musí být proveden tzv. test veřejného zájmu. Soud poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 9. 2016, č.j. 10 As 182/2015-40, jehož právní věta zní: *„Pokud je požadovaná informace vnitřním pokynem, nelze automaticky odepřít její poskytnutí. Povinný subjekt musí vykonat správní uvážení, zda jsou dány důvody, které poskytnutí vnitřního pokynu žadateli skutečně brání (legitimní důvod).“* Dále v bodě [17] odůvodnění citovaného rozhodnutí Nejvyšší správní soud podrobně rozebral problematiku tzv. testu veřejného zájmu při aplikaci § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona následovně: *„... posouzení legitimacy fakultativní výluky v konkrétním případě prostřednictvím tzv. testu veřejného zájmu přísluší i povinným subjektům a následně správním soudům, jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 13. 8. 2014, č.j. 1 As 78/2014 - 41, č. 3127/2014 Sb. NSS: „[16] Uvedené limity pro omezení práva na informace jsou určující především pro zákonodárce. (...) K ústavním limitům omezení práva na informace jsou však povinny přihlížet rovněž správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, tj. při zvažování výluk obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím je nutno prioritně usilovat o nalezení jejich ústavně konformního výkladu. Teprve v případě nemožnosti takového výkladu by byl obecný soud povinen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je tak třeba v zásadě vždy provést tzv. test veřejného zájmu, tj. zvážit, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z výše zmíněných veřejných statků (...)“* Obdobně v rozsudku ze dne 11. 3. 2015, č.j. 1 As 229/2014-48, přitakal Nejvyšší správní soud zhodnocení kolize zájmu na poskytnutí informace a ochrany soukromí v každém jednotlivém případě: *„[45] Tato zákonná úprava má své ústavní zakotvení v Listině základních práv a svobod. Na jedné straně je zde právo na informace (čl. 17 odst. 5 Listiny), na druhé straně je zde právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí (čl. 7 odst. 1 Listiny) a právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním údajů o své osobě (čl. 10 odst. 3 Listiny). [46] Které z těchto práv je třeba v konkrétních případech upřednostnit, právní úprava a priori nestanoví. Je tomu tak správně, neboť se jedná o kolizi dvou ústavně zaručených základních práv. Řešení této kolize nelze vyřešit abstraktně, platně pro všechny možné případy. Naopak je zde zákonodárcem úmyslně nechán prostor ke zhodnocení každé konkrétní situace a následnému nalezení spravedlivé rovnováhy mezi jednotlivými právy [srov. nález Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 321/06 (N 229/43 SbNU 595)].“*
18. Taktéž soud odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 4. 2015, č.j. 8 As 108/2014-54, kde Nejvyšší správní soud v právní větě uvedl, že: *„Podřadí-li povinný subjekt požadovanou informaci pod pojem vnitřní pokyn dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, musí následně uvážít, zda je v konkrétním případě nezbytné odepřít poskytnutí informace, a svůj postup řádně zdůvodnit. V opačném případě zatíží své rozhodnutí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů“*.
19. Soud připomíná, že jakékoli omezení práva na informace je nutné vykládat restriktivně (srov. například usnesení Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2002, sp. zn. III. ÚS 156/02, nález

Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, č.j. 3 Ads 33/2006-57, ze dne 2. 7. 2007, č.j. 1 As 44/2008-116 nebo ze dne 17. 2. 2011, č.j. 1 As 105/2010-73).

20. V dané věci oba správní orgány dospěly k závěru, že žalobcem požadované informace byly v době podání žádosti obsaženy v Oběžníku pro udělování víz. Shodně podřadily Oběžník pod pojem „interní akt“ ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona s tím, že *v zásadě* neupravuje požadavky na účastníka řízení, jež by nebyly obsaženy v právních předpisech. Jednak nelze za přezkoumatelné označit již neurčité tvrzení správních orgánů, že Oběžník *v zásadě* neobsahuje požadavky na třetí osoby, neboť z něj nelze dospět k jednoznačnému závěru, zda Oběžník obsahuje či neobsahuje ustanovení, která by nedopadala i na třetí osoby vně veřejné správy. Přičemž použití slovního spojení *v zásadě* je natolik zavádějící, že vyznívá spíše jako připuštění možnosti existence přesahu vnitřní povahy Oběžníku i na informace týkající se výkonu veřejné správy navenek, tj. i na třetí osoby, které nejsou správním orgánům personálně ani jinak podřízeny.
21. Rovněž tak soud z odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí zjistil, že správní orgány před použitím výše uvedené zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace rezignovaly na provedení tzv. testu veřejného zájmu. V odůvodnění žalobou napadených rozhodnutí totiž absentují úvahy správních orgánů o nezbytnosti omezení poskytnutí požadované informace právě v dané věci. Pokud měl žalovaný v úmyslu provést tzv. test veřejného zájmu stručnou zmínkou o technických aspektech při bezpečnostní prověrce žadatelů, pak se opět jednalo o tvrzení uplatněné toliko v obecné rovině bez řádného zdůvodnění. Soud tak dospěl k závěru, že žalobou napadené rozhodnutí trpí nepřezkoumatelností pro nedostatek důvodů.
22. Soud má za to, že správní orgány ve svých rozhodnutích řádně nereflektovaly právní závěry uvedené v rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 19. 2. 2015, č. j. 5 A 9/2011 – 31, jímž bylo zrušeno předchozí rozhodnutí žalovaného týkající se shodné žádosti žalobce. Soud v dané věci opět poukazuje na podrobné vysvětlení pojmu „interní akt“, jenž provedl Městský soud v Praze ve výše uvedeném rozsudku a na právní větu rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 10. 2013, č. j. 1 As 70/2013 – 58, která zní: *„Metodická pomůcka, která je toliko didaktickým materiálem určeným pro pracovníky orgánů veřejné správy a která neobsahuje vlastní autoritativní výklad právních norem aplikovatelný na adresáty veřejné správy ani nekonkretizuje zákonem stanovená pravidla pro výkon pravomocí, je vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.“*
23. S ohledem na výše uvedené právní posouzení věci soud pro nadbytečnost neprovedl žalobcem navržené důkazy, a to jeho účastnický výslech ani spis Městského soudu v Praze sp. zn. 5 A 9/2011, když z rozhodnutí vydaného v řízení pod sp. zn. 5 A 9/2011 v dané věci soud vycházel.

V.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

24. Vzhledem k výše uvedeným právním závěrům o nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí soud nemohl přistoupit k aplikaci § 16 odst. 4 věta druhá informačního zákona. Jelikož pouze v situaci, kdy je správní rozhodnutí přezkoumatelné, si může soud učinit vlastní úsudek o jeho zákonnosti a v návaznosti na to posoudit splnění podmínek

pro postup dle § 16 odst. 4 věta druhá informačního zákona (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 3. 2010, č.j. 1 As 8/2010 – 65). Soud tak postupoval podle § 78 odst. 1, 4 s.ř.s. a žalobou napadené rozhodnutí zrušil pro vady řízení a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Právním názorem, který soud vyslovil ve zrušujícím rozsudku, je v dalším řízení správní orgán vázán (§ 78 odst. 5 s.ř.s.).

25. Výrok o nákladech řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 věta první s.ř.s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny zaplaceným soudním poplatkem ve výši 3.000,- Kč a náklady právního zastoupení za dva úkony právní služby (převzetí a příprava zastoupení, podání žaloby), přičemž sazba odměny za jeden úkon právní služby činí dle advokátního tarifu – vyhlášky č. 177/1996 Sb. částku 3.100,- Kč (§ 7, § 9 odst. 4 písm. d), § 11 odst. 1 písm. a), d), g) cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 2 x 3.100,- Kč, dvě paušální částky ve výši 300,- Kč (§ 13 odst. 3 cit. vyhlášky v rozhodném znění), tj. 2 x 300,- Kč. Právní zástupkyně žalobce není plátcem DPH. Celková výše nákladů, které žalobci v tomto řízení vznikly, činí 9.800,-Kč. Soud proto uložil žalovanému povinnost zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení v této výši ve stanovené lhůtě k rukám právní zástupkyně žalobce Mgr. Pavlíně Zámečnickové, advokátky.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Soudní poplatek za kasační stížnost vybírá Nejvyšší správní soud. Variabilní symbol pro zaplacení soudního poplatku na účet Nejvyššího správního soudu lze získat na jeho internetových stránkách: www.nssoud.cz.

Praha 21. března 2018

JUDr. Eva Pechová v.r.

předsedkyně senátu