



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jana Passera a soudců JUDr. Michala Mazance a Mgr. Davida Hipšra v právní věci žalobce: **Mgr. M. S.**, zastoupeného Mgr. Martinou Šamlotovou, advokátkou se sídlem Příkop 8, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo vnitra**, se sídlem Nad Štolou 3, Praha 7, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 2. 2010, čj. MV-14233-2/KM-2010, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 17. 10. 2012, čj. 7 A 88/2010 - 48,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á**.
- II. Žalobce **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalovanému **s e n e p ř i z n á v á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I.

1. Žalobce požádal podáním doručeným Policii ČR, Útvaru pro odhalování organizovaného zločinu (dále jen „Útvar“), dne 12. 1. 2010 o poskytnutí informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „informační zákon“). Konkrétně se domáhal poskytnutí následujících informací:

- 1) Kolik cizinců Útvar poučil v letech 2008-2009 o právu požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území České republiky a o podmínkách tohoto pobytu podle § 42e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

2) Kolika cizincům Útvar poskytl v letech 2008–2009 potvrzení podle § 42 odst. 3 zákona o pobytu cizinců (*pozn. NSS: zřejmě § 42e odst. 3 uvedeného zákona*).

3) U každého takového cizince, kterému bylo poskytnuto poučení nebo potvrzení podle bodu 1) a 2), poskytnutí informace spočívající v písemném sdělení

- a) spisové značky, pod kterou byla věc vedena,
- b) uvedení věci, ve které byla poučení či potvrzení nebo oboje vystavována podle bodu 1) a 2),
- c) která expozitura Útvaru poskytovala v jednotlivých případech poučení či potvrzení nebo obojí podle bodu 1) a 2),
- d) které státní zastupitelství dozorovalo každý jednotlivý případ, ve kterém bylo vydáno poučení či potvrzení nebo obojí podle bodu 1) a 2), a pod jakou spisovou značkou byla tato věc u státního zastupitelství vedena.

4) Zda byla v jednotlivých trestních věcech, ve kterých bylo v letech 2008-2009 postupováno podle § 42e odst. 2 a 3 zákona o pobytu cizinců, založena v trestním spisu informace o poučení podle § 42e odst. 2 uvedeného zákona nebo o vydání potvrzení podle § 42 odst. 3 téhož zákona (*pozn. NSS: zřejmě § 42e odst. 3 zákona o pobytu cizinců*).

5) Zda v trestních řízeních, v nichž byly svědky osoby podle bodu 1) a 2), byla před obviněnými a jejich obhájci v těchto trestních řízeních utajena skutečnost, že tyto osoby byly poučeny podle § 42e odst. 2 zákona o pobytu cizinců nebo jim bylo vydáno potvrzení podle § 42e odst. 3 téhož zákona nebo obojí.

6) Zda v trestních řízeních, v nichž byly svědky osoby podle bodu 1) a 2), byla dozorcím státnímu zastupitelství oznámena skutečnost, že tyto osoby byly poučeny podle § 42e odst. 2 zákona o pobytu cizinců nebo jim bylo vydáno potvrzení podle § 42e odst. 3 téhož zákona nebo obojí.

2. Útvar sdělil žalobci dne 25. 1. 2010, že v případě splnění všech zákonných podmínek stanovených v § 42e zákona o pobytu cizinců Útvar postupuje podle tohoto ustanovení v souvislosti s plněním úkolů podle trestního řádu a dalších úkolů na úseku vnitřního pořádku a bezpečnosti, které mu svěřují zákony, přímo použitelné právní předpisy Evropské unie a mezinárodní smlouvy. Kvantitativní přehled použití předmětného ustanovení a konkrétní informace požadované žalobcem nepatří mezi statisticky sledované ukazatele a nejsou evidovány v žádné databázi. Povinnost vést databázi zmiňovaných ukazatelů žádný zákon neukládá a jejich sledování by nebylo pro potřeby Útvaru efektivně využitelné. Útvar nedisponuje ani dalšími navazujícími informacemi, o které žalobce žádal. Odpověď na žádost žalobce by byla vytvářením nových informací, na které se povinnost poskytovat informace nevztahuje (§ 2 odst. 4 informačního zákona).

3. Žalobce podal dne 2. 2. 2010 stížnost podle § 16a odst. 1 písm. b) informačního zákona.

4. Žalovaný rozhodnutím ze dne 18. 2. 2010, čj. MV-14233-2/KM-2010, potvrdil postup povinného subjektu.

II.

5. Žalobce napadl rozhodnutí žalovaného žalobou u Městského soudu v Praze, který ji rozsudkem ze dne 17. 10. 2012, čj. 7 A 88/2010 – 48, zamítl. Rozsudek městského soudu, stejně jako všechna dále citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, je dostupný na www.nssoud.cz a soud na něj na tomto místě pro stručnost zcela odkazuje.

III.

6. Žalobce (stěžovatel) brojil proti rozsudku městského soudu kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

7. Povinný subjekt i žalovaný tvrdili, že požadované informace neexistují, stěžovatel ovšem uvedl při jednání před městským soudem, že v jeho trestní věci byly dvě cizí státní příslušnice poučeny v letech 2008–2009 podle § 42e zákona o pobytu cizinců. Výtka městského soudu, že toto tvrzení stěžovatel nedoložil, nebyla případná. Stěžovatel měl za to, že v řízení před správním soudem se uplatní zásada vyhledávací. Soud byl proto povinen sám tvrzenou skutečnost ověřit, což neučinil.

8. Stěžovatel byl přesvědčen, že Útvar byl povinen požadované informace vyhledat a poskytnout, pokud je v rozhodném období vytvořil v jakékoliv formě. Pokud Útvar nezachytil požadované informace v písemné formě, porušil § 55 trestního řádu, případně § 15 správního řádu, podle kterých jsou státní orgány povinny zaznamenávat provedené úkony písemnou formou. Podle stěžovatele byl Útvar povinen poskytnout informace i v případě, že porušil zmiňovaná ustanovení a nezaznamenal požadované informace písemnou formou, nicméně je vytvořil. Právo na informace se vztahuje na jakékoliv informace, které povinný subjekt vytvořil, byť je nezachytil písemnou formou, protože z objektivního hlediska je jejich existence nepochybná. V doprovodné informaci Útvar neuvedl, jakým způsobem ověřil existenci požadovaných informací a na základě jakých skutečností uzavřel, že tyto informace neexistují.

9. Výklad městského soudu by mohl vést k tomu, že povinné subjekty by raději nevytvářely informace v písemné podobě, ale pouze ústně, čímž by se vyhnuly povinnosti poskytnout informace podle informačního zákona. Takový postup by však porušoval základní právo na přístup k informacím. Pokud Útvar učinil úkony, ohledně nichž se stěžovatel dožadoval poskytnutí informací, bylo namíste žádosti o informace vyhovět. Soud se měl zabývat otázkou, zda požadované informace byly vytvořeny.

10. Závěrem stěžovatel podotkl, že se nedomáhal poskytnutí konkrétních listin, ale pouze informací týkajících se činnosti povinného subjektu. Útvar se nevyjádřil k tomu, zda předmětné informace vytvořil, a soud tato skutečnost nezajímala. Pokud Útvar informace vytvořil, resp. vznikly při jeho činnosti, má povinnost je vyhledat a poskytnout.

IV.

11. Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

V.

12. Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

13. Kasační stížnost není důvodná.

14. Stěžovatel se mýlil, pokud se domníval, že v řízení před správními soudy platí zásada vyhledávací a že městský soud byl povinen z vlastní iniciativy vyhledávat důkazy pro ověření tvrzení stěžovatele. Zásada vyhledávací se typicky uplatní např. ve správním řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost (§ 50 odst. 3 věta druhá správního řádu), nikoliv v soudním řízení správním (blíže viz např. rozsudky ze dne 7. 4. 2011, čj. 5 As 7/2011 – 48, č. 2412/2011 Sb. NSS, nebo ze dne 30. 5. 2013, čj. 2 Afs 32/2012 – 33). Soudy ve správním soudnictví přezkoumávají napadené rozhodnutí jen v mezích žalobních bodů (viz § 75 odst. 2 s. ř. s.). Účelem soudního přezkumu není na základě vlastní iniciativy zjistit nepochybně skutečný stav věci (srov. § 3 správního řádu), ale poskytnout ochranu tomu, kdo tvrdí, že byl zkrácen na svých právech v důsledku vydání správního rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (blíže viz např. rozsudek ze dne 18. 1. 2006, čj. 3 As 11/2005 – 103).

15. Systém správního soudnictví je založen na zásadě plné jurisdikce. To znamená, že k objasnění skutkového a právního stavu je soud oprávněn zopakovat důkazy provedené správním orgánem, případně dokazování doplnit (§ 77 odst. 2 s. ř. s.). Rozsah případného doplnění dokazování soud zváží tak, aby nenahrazoval činnost správního orgánu. Možnost soudu doplnit dokazování však nelze zaměnit za jeho povinnost (viz např. rozsudky ze dne 26. 11. 2008, čj. 8 As 47/2005 – 104, nebo čj. 2 Afs 32/2012 – 33) a je ji třeba vždy vázat na přezkum řádně uplatněných žalobních bodů.

16. Městský soud nebyl povinen z úřední povinnosti ověřit pravdivost tvrzení stěžovatele, že v jeho trestní věci byly dvě cizí státní příslušnice poučeny podle § 42e zákona o pobytu cizinců, nepředložil-li nebo nenavrhl-li stěžovatel k prokázání svého tvrzení žádný důkaz. Navíc ověření této skutečnosti by nebylo rozhodné pro posouzení sporné otázky. Povinný subjekt totiž nepopřel, že poučuje cizince podle § 42e zákona o pobytu cizinců, uvedl však, že nedisponuje evidencí, z níž by bylo možné zjistit informace týkající se četnosti těchto případů a další navazující informace požadované stěžovatelem.

17. Nejvyšší správní soud nepřisvědčil ani námitce, že Útvar byl povinen požadované informace vyhledat a poskytnout, pokud učinil úkony, ohledně nichž se stěžovatel dožadoval poskytnutí informací.

18. Útvar nepopřel, že postupuje podle § 42e zákona o pobytu cizinců (tedy poučuje cizince o možnosti požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území a vydává potvrzení o splnění podmínek proto tuto žádost), jsou-li pro to splněny zákonné podmínky. Důvodem nevyhovění žádosti o informace byla skutečnost, že Útvar neeviduje v žádné databázi údaje týkající se četnosti postupu podle § 42e zákona o pobytu cizinců ani další navazující informace požadované stěžovatelem. Vyhovění žádosti by podle

Útvaru představovalo „*vytváření nových informací*“, na které se vztahuje výluka z povinnosti poskytnout informace podle § 2 odst. 4 informačního zákona, a žádný zákon neukládá Útvaru povinnost takovou databázi vést.

19. Výluhu z práva na informace zakotvenou v § 2 odst. 4 informačního zákona je třeba vykládat podle jeho účelu, jímž je bránit povinné subjekty před tím, aby se na ně žadatelé obraceli v režimu uvedeného zákona s žádostmi o zaujetí stanoviska v blíže neurčené věci, provedení právního výkladu, vytvoření nebo obstarání nové informace, kterou povinný subjekt nedisponuje a není povinen jí disponovat apod. Zároveň je třeba pojem „*vytváření nových informací*“ vykládat způsobem, který nebude nepřiměřeně zužovat rozsah ústavně zaručeného práva na informace (blíže viz např. rozsudky ze dne 17. 6. 2010, čj. 1 As 28/2010 – 86, č. 2128/2010 Sb. NSS, ze dne 19. 10. 2011, čj. 1 As 107/2011 – 70, č. 2493/2012 Sb. NSS, nebo ze dne 9. 2. 2012, čj. 1 As 141/2011 – 67, č. 2635/2012 Sb. NSS).

20. V rozsudku čj. 1 As 141/2011 – 67 Nejvyšší správní soud vymezil podmínky, za nichž je možné uvedenou výluhu použít. Prvním předpokladem je skutečnost, že povinný subjekt danými informacemi v požadovaném tvaru dosud nedisponuje. Dalším předpokladem je, že povinný subjekt nemá povinnost předmětnými informacemi disponovat.

21. V případě splnění uvedených základních předpokladů je pak třeba nalézt vhodné rozhranění mezi situacemi, kdy půjde pouze o vyhledání a uspořádání již existujících informací do podoby, v níž je možné informace žadateli předat, a situacemi, kdy by sestavení požadovaných informací představovalo „*vytvoření nové informace*“. Exaktní obecné kritérium přitom nelze stanovit, vždy bude záležet na konkrétních okolnostech. V každé posuzované věci tak je třeba posoudit, zda požadované informace představují prosté výtahy z podkladových dokumentů nebo jejich části a k vytvoření odpovědi na žádost postačí v zásadě mechanické vyhledání a shromáždění údajů, anebo zda je nezbytné s těmito údaji provádět další zpracovávání nad rámec prostého „*vtělení*“ do odpovědi na žádost. Pouze v prvním případě nemůže být poskytnutí informace odepřeno s poukazem na § 2 odst. 4 informačního zákona (srov. také bod 13 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/98/ES o opakovaném použití informací veřejného sektoru).

22. První podmínku, že povinný subjekt nemá požadované informace, je třeba posoudit v souvislosti s druhou podmínkou, zda povinný subjekt má povinnost tyto informace mít. S ohledem na tzv. negativní důkazní teorii totiž nelze prokázat negativní skutečnost, tedy že informace požadované stěžovatelem neexistují (srov. např. rozsudky ze dne 26. 7. 2006, čj. 3 Azs 35/2006 – 104, č. 951/2006 Sb. NSS, a ze dne 5. 6. 2013, čj. 2 Afs 57/2012 – 35, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. I. ÚS 22/10, bod 24). Ze skutkových okolností věci a informací založených ve spisu existence informací v požadovaném tvaru nevyplývá. Je proto třeba zkoumat, zda byl Útvar povinen požadované informace mít.

23. Nejvyšší správní soud souhlasil s žalovaným a městským soudem, že žádný právní předpis neukládá Útvaru vést evidenci, v níž by byla zaznamenána četnost případů, kdy Útvar postupoval podle § 42e zákona o pobytu cizinců, ani další navazující informace

požadované stěžovatelem. Ostatně ani stěžovatel neuvedl konkrétní ustanovení, které by Útvaru takovou povinnost ukládalo. Odkaz stěžovatele na § 55 trestního řádu a § 15 správního řádu nebyl případný, protože tato ustanovení se vztahují k povinnosti zaznamenávat úkony v písemné formě ve vztahu k jednotlivému řízení, ale neukládají povinnost vést evidenci, která by obsahovala souhrnné údaje ze všech spisů vedených Útvarem.

24. Pro možnost použít výluky podle § 2 odst. 4 informačního zákona tedy zbývá posoudit, zda by sestavení požadovaných informací z podkladových dokumentů (jednotlivých trestních spisů) představovalo „*vytvoření nové informace*“.

25. Útvar uvedl, že v případě splnění všech zákonných podmínek postupuje podle § 42e zákona o pobytu cizinců. Tento postup se uplatní v případech, kdy cizí státní příslušník je pravděpodobnou obětí trestného činu obchodování s lidmi, nebo osobou, pro kterou bylo organizováno anebo umožněno nedovolené překročení státní hranice, nebo osobou, které bylo napomáháno k neoprávněnému pobytu na území, jejíž svědectví je významné pro odhalení pachatele nebo organizované skupiny zabývající se organizováním anebo umožněním nedovoleného překročení státní hranice nebo napomáháním k neoprávněnému pobytu na území. Pokud osoba splňující uvedené podmínky spolupracuje s orgány činnými v trestním řízení na trestním řízení vedeném o podezření ze spáchání tohoto trestného činu a nespolupracuje s podezřelým ze spáchání tohoto trestného činu, může požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území (§ 42e odst. 1 zákona o pobytu cizinců).

26. S ohledem na obsah, povahu a formu informací požadovaných stěžovatelem (viz výše bod 1) by jediným způsobem, jak zjistit tyto údaje, bylo vyhledat ve spisech vedených Útvarem v letech 2008 a 2009 případy, v nichž vystupovali jako svědci osoby, u nichž byl Útvar povinen použít § 42e zákona o pobytu cizinců. Tedy posoudit, kteří svědci vystupující v řízeních vedených Útvarem v rozhodném období splňovali všechny výše uvedené podmínky. Pouze cizinec podle § 42e odst. 1 zákona o pobytu cizinců (nikoliv každý cizinec) totiž musí být poučen orgánem činným v trestním řízení nebo ministerstvem o právu požádat o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území (§ 42e odst. 2 téhož zákona). Teprve z takto získaných a vyhodnocených údajů by bylo možné sestavit evidenci obsahující informace, kdy bylo skutečně využito postupu podle § 42e uvedeného zákona.

27. Pro vyhovění žádosti stěžovatele by tedy nepostačovalo pouze mechanické shromáždění údajů obsažených ve spisech, ale bylo by nezbytné provést jejich další zpracovávání (prostudování spisů, vyhodnocení informací v nich obsažených a následné sestavení evidence). Tyto závěry platí tím spíše pro navazující informace, kdy se stěžovatel domáhal sdělení, zda bylo před obviněnými a jejich obhájci utajeno, že Útvar postupoval podle § 42e zákona o pobytu cizinců, a zda naopak tuto skutečnost sdělil dozorujícímu státnímu zastupitelství.

28. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že pro vyhovění žádosti stěžovatele by bylo nezbytné „*vytvoření nové informace*“ ve smyslu § 2 odst. 4 informačního zákona. Útvar proto nepochybil, pokud žádosti nevyhověl s odkazem na zmiňovanou výluky.

29. Pro úplnost lze dodat, že při posouzení, zda již jde o vytvoření nové informace, nelze vyjít pouze z pracnosti či doby, která by byla potřebná pro přípravu odpovědi na žádost. Tyto faktory informační zákon zohledňuje v § 17 odst. 1, podle kterého povinný subjekt může požadovat po žadateli úhradu za mimořádně rozsáhlé vyhledání informací. Rozsáhlost vyhledávání však nebyla v nyní posuzované věci důvodem odepření poskytnutí požadovaných informací.

30. Stěžovatel nedůvodně vytkl městskému soudu, že by závěry napadeného rozsudku mohly vést k obcházení informačního zákona a umožnily povinným subjektům vyhnout se povinnosti poskytovat informace tím, že by vytvořily informace pouze ústně.

31. Povinný subjekt není oprávněn odepřít poskytnutí informace s odkazem na jejich neexistenci, pokud má povinnost požadované informace evidovat, a to ani tehdy, pokud by poskytnutí požadovaných informací objektivně představovalo nutnost vytvořit novou informaci. Nerespektováním povinnosti evidovat požadované informace se povinný subjekt nemůže zbavit své povinnosti předmětné informace poskytovat. Vytvářením takových informací by pouze napravoval své dřívější pochybení (viz rozsudek čj. 1 As 141/2011 – 67). V nyní posuzované věci ovšem žádný právní předpis neukládal Útvaru evidovat informace požadované stěžovatelem, k obcházení informačního zákona proto nedošlo.

32. S ohledem na skutečnost, že stěžovatel neupřesnil, zda se požadované informace mají týkat pouze ukončených trestních řízení nebo i neukončených, Nejvyšší správní soud doplňuje, že podle § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona povinné subjekty neposkytnou informace o probíhajícím trestním řízení. Podle rozsudku zdejšího soudu ze dne 1. 12. 2010, čj. 1 As 44/2010 – 103, č. 2241/2011 Sb. NSS, lze tuto výlukou použít pouze poté, kdy povinný subjekt zváží, nakolik je důvod neposkytnutí informace ospravedlněn naléhavou společenskou potřebou. Posouzení povinnosti odepřít informace z důvodu podle § 11 odst. 4 písm. a) informačního zákona by ovšem bylo až dalším krokem v případě, že by Útvar byl jinak povinen informace poskytnout. Tuto povinnost však v nyní posuzované věci neměl.

33. Nejvyšší správní soud neshledal napadený rozsudek městského soudu nezákonným, proto kasační stížnost zamítl (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

34. O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 věty první s. ř. s. za použití § 120 s. ř. s. Stěžovatel nebyl v řízení o kasační stížnosti úspěšný, proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalovanému, jemuž by jinak právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti příslušelo, soud náhradu nákladů řízení nepřiznal, protože mu v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně 27. listopadu 2013

JUDr. Jan Passer
předseda senátu