



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedy Martina Lachmanna a soudců Jana Ferfeckého a Martina Bobáka ve věci

žalobkyně: **JUDr. Bc. Marcela Lafek, advokátka**
sídlem Národní 416/37, 110 00 Praha

proti
žalovanému: **Ministerstvo vnitra**
se sídlem Nad Štolou 3, 170 34 Praha 7

o žalobě proti rozhodnutí ministra vnitra ze dne 15. 4. 2025, č. j. MV-49059-3/SO-2024

takto:

- I. Rozhodnutí ministra vnitra ze dne 15. 4. 2025, č. j. MV-49059-3/SO-2024, a rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 14. 2. 2025, č. j. MV-7459-5/OAM-2025, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 3 000 Kč, a to do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. V předmětné věci se Městský soud v Praze zabýval otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí, kterým byla odmítnuta žádost žalobkyně o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (informační zákon), s odkazem na § 2 odst. 4 uvedeného zákona a s odůvodněním, že požadovaná informace neexistuje.

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

2. Žalobkyně podala dne 7. 1. 2025 k Ministerstvu vnitra (povinný subjekt) žádost o informaci, ve které se domáhala poskytnutí nařízení, na jehož základě je rozhodováno ohledně změny účelu pobytu na území České republiky. Uvedeného se domáhala na základě poznámek pracovníků odboru azylové a migrační politiky ve spisové dokumentaci vedené pod sp. zn. OAM-18026/ZM-2023. Konkrétně zde bylo uvedeno: „nelze vydat kvůli obcházení zákona“, „nařízení zamítnat takové žádosti pro nezájem státu (info pro náběh)“, „Vysvětlit, že nelze vydat ZMK“, „Poprosit o zpětvzetí. Děkuji.“, „No to netuším, jak byste si to vysvětlování představoval. Říct jí hele paní, jelikož jste Vietnamka a jste tu na studiu, tak Vám zamku nevydáme... Jelikož je to jediný důvod. Takže proběhne seznámení a Vy budete muset zamítnat.“ Žalobkyně se tak žádostí domáhala poskytnutí výše uvedeného nařízení (interního pokynu), dle kterého je upraven postup při rozhodování o žádostech o změnu účelu ze studia na zaměstnaneckou kartu. Povinný subjekt dne 13. 1. 2025 žalobkyni informoval, že Ministerstvo vnitra žádné nařízení v tomto smyslu nevydalo. Žalobkyně se bránila odvoláním a stížností s tím, že jí povinný subjekt fakticky poskytl informaci o tom, že jí požadované informace nevydává, o čemž by ovšem měl vydat rozhodnutí. Povinný subjekt poté rozhodnutím z 14. 2. 2025, č. j. MV-7459-5/OAM-2025 (prvostupňové rozhodnutí), žádost odmítl s odkazem na § 2 odst. 4 informačního zákona.
3. Žalobkyně podala proti prvostupňovému rozhodnutí rozklad, ve kterém uvedla, že z prvostupňového rozhodnutí nevyplývá, jakým způsobem povinný subjekt dospěl k závěru, že požadovaná informace neexistuje nebo z čeho dovozuje, co chtěla dotyčná osoba předmětnou poznámkou vyjádřit, když ani nezjišťoval jaké nařízení bylo úředníky myšleno. Ministr vnitra (dále jen žalovaný) v záhlaví označeným rozhodnutím (napadené rozhodnutí) rozklad zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. V odůvodnění uvedl, že poznámky zanechané ve spisové dokumentaci jsou neprofesionální, nicméně při vyřizování žádosti bylo postupováno v souladu s platnými právními předpisy. Vzhledem k tomu, že požadované nařízení neexistuje, povinný subjekt žádost správně odmítl s odkazem na § 2 odst. 4 informačního zákona.

II. Podání stran

4. Žalobkyně se svou žalobou domáhala zrušení jak prvostupňového rozhodnutí, tak i napadeného rozhodnutí a přikázání poskytnutí požadované informace. V odůvodnění žaloby namítla nepřezkoumatelnost napadeného rozhodnutí. Žalovaný pouze zopakoval argumentaci povinného subjektu, aniž blíže osvětlil, jakým způsobem dospěl povinný subjekt k závěru, že požadovaná informace neexistuje. Rovněž ani z jednoho rozhodnutí nevyplývá, jakým způsobem bylo prověřeno, že požadovaná informace neexistuje, např. skrze dotazy směřované na dotčené pracovníky. Dále ani z jednoho rozhodnutí neplyne, z čeho je dovozováno, co vyjadřoval pracovník subjektivně, resp. co chtěl vyjádřit nebo co měl na mysli.
5. Žalovaný ve svém vyjádření uvedl, že argumentace žalobkyně kopíruje argumentaci uplatněnou v rámci rozkladového řízení, a proto odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí. Setrval přitom na názoru, že ze spisového materiálu vyplývá, že požadovaná informace neexistuje a pracovníci posuzují jednotlivé žádosti dle individuálních okolností a v souladu s platnou právní úpravou. Žalovaný odkázal na § 3 odst. 3 informačního zákona, který stanoví, co se informací rozumí. Uzavřel, že pokud povinný subjekt požadovanou informací nedisponuje, nemůže ji žalobkyni poskytnout. Navrhl proto zamítnutí žaloby

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

6. V replice z 28. 7. 2025 žalobkyně uvedla, že nesouhlasí s tvrzením žalovaného, že žádosti o vydání zaměstnaneckých karet jsou posuzovány individuálně a v souladu s příslušnými zákony. V rámci své advokátní praxe zastupovala přibližně 30 klientů, kteří podali žádost o vydání zaměstnanecké karty a o jejichž žádosti a odvolání bylo rozhodnuto do konce ledna 2025. Ve 24 případech byla vydána rozhodnutí s identickým zněním. Úpravy se vztahovaly jen k názvu školy, datu podání žádosti atp. Zbylých 6 žádosti bylo vzato zpět. Všechny 24 rozhodnutí bylo zrušeno pro nezákonnost. Žalobkyně přitom nepovažuje za pravděpodobné, že by se snad různá pracoviště dopustila stejné chyby a vyvodila tak stejné nesprávné závěry.

III. Posouzení věci Městským soudem v Praze

7. Městský soud v Praze ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a jedná se o žalobu přípustnou, splňující nezbytné formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal na základě skutkového a právního stavu v době vydání rozhodnutí a v mezích uplatněných žalobních bodů [§ 75 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (s. ř. s.)], jakož i z pohledu vad, k nimž je povinen přihlížet z úřední povinnosti, a dospěl k závěru, že žaloba **je důvodná**.
8. O věci soud s ohledem na její povahu rozhodl ve smyslu § 56 odst. 1 s. ř. s. přednostně a také bez nařízení jednání, neboť účastníci řízení na jeho nařízení ve smyslu § 51 odst. 1 s. ř. s. netrvali. Pro takový postup by ostatně byly splněny i podmínky § 76 odst. 1 s. ř. s. (viz níže). Soud rovněž neshledal ani potřebu provádět dokazování (pro posouzení důvodnosti žaloby postačovalo vyjít z podkladů založených ve správním spise, jímž se dle ustálené praxe samostatně nedokazuje). Nebylo potřeba provést ani žalobkyní navržené výslechy pracovníků, kteří opatřili předmětný spis poznámkami, neboť se soud prozatím mohl věnovat jen otázce přezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí, nikoliv vlastní existenci požadovaného nařízení; totéž platí i pro fotografie vlastních poznámek, jejichž existence ostatně ani nebyla sporná, či shodně posouzené případy, na něž upozornila žalobkyně v replice.
9. Při posouzení věci vyšel soud z následující právní úpravy a judikturních východisek.
10. Podle § 2 odst. 4 informačního zákona povinnost poskytovat informace se netýká dotazů na názory, budoucí rozhodnutí a vytváření nových informací.
11. Dle § 11b informačního zákona povinný subjekt může odmítnout žádost o poskytnutí informace, jestliže požadovanou informaci nemá a jestliže mu povinnost ji mít nevyplývá ze zákona; to neplatí, pokud povinný subjekt může požadovanou informaci získat na základě jednoduchých úkonů z jiných informací, které povinný subjekt má, případně poskytnout postupem podle § 4a odst. 1 věty třetí téhož zákona.
12. K otázce požadavků na kvalitu odůvodnění správního rozhodnutí lze odkázat na již bohatou judikaturu Nejvyššího správního soudu (NSS); za všechny např. rozsudek z 16. 6. 2006, č. j. 4 As 58/2005 - 65. Ze správního rozhodnutí musí být patrné, jaký skutkový stav vzal správní orgán za rozhodný, podle čeho rozhodl a proč tak rozhodl. Odůvodnění musí být konkrétní a objasňující důvody pro rozhodnutí. Musí z něj být rovněž zřejmé, jak se správní orgán vypořádal s námitkami účastníků řízení. Na druhou stranu nelze na odůvodnění rozhodnutí klást nerealistické požadavky. Rovněž je nutné podotknout, že rozhodnutí orgánů obou stupňů tvoří z hlediska soudního přezkumu jeden celek. Pakliže

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

se v prvostupňovém rozhodnutí vyskytují určité argumentační mezery, lze je případně zaplnit v rozhodnutí druhostupňovém (viz rozsudek NSS z 31. 10. 2014, č. j. 6 As 161/2013 - 25).

13. Konkrétně k otázce prověřování neexistence požadované informace se NSS vyjádřil např. v rozsudku z 7. 4. 2015, č. j. 6 As 136/2014 - 41, č. 3223/2015 Sb. NSS, ve kterém zdůraznil, že povinný subjekt musí vyvinout přiměřené úsilí, aby našel požadovanou informaci a poskytl ji žadateli. Z rozhodnutí tak musí být patrné, jakým způsobem se povinný subjekt snažil zjistit, zda požadovanou informaci disponuje (např. dotazem na příslušné úřední osoby). Až následně může povinný subjekt dospět k závěru, zda takovou informaci má, či nikoliv. Pokud zjistí, že požadovanou informaci má, je povinen ji žadateli poskytnout. Otázka, zda má povinný subjekt zákonem stanovenou povinnost takovou informaci disponovat, přichází do úvahy až poté, co je šetřením zjištěno, že takovou informaci skutečně nedisponuje. Ke stejným závěrům dospěl NSS rovněž v rozsudku z 10. 1. 2019, č. j. 1 As 359/2018 - 30, v němž uvedl, že povinný subjekt je povinen „*vyvinout jistou míru úsilí, aby požadovanou informaci našel*“. Dále v rozsudku ze dne 14. 10. 2020, č. j. 2 As 378/2019 - 29, NSS uvedl, že neexistenci informace musí povinný subjekt „*přezkoumatelně doložit, tj. do spisu zanést informace o tom, jaké kroky (šetření) [...] provedl*“. Soud dodává, že ač byl § 11b bylo do informačního zákona vloženo zákonem č. 241/2022 Sb. s účinností od 1. 1. 2023, i předtím byla judikaturou dovozena možnost povinného subjektu žádost o informace odmítnout z identického důvodu, což rovněž potvrzuje důvodová zpráva k zákonu č. 241/2022 Sb. Z dosavadní judikatury NSS tak lze bez dalšího vycházet.
14. Nyní k vlastnímu posouzení věci.
15. Soud předně nemohl přehlédnout, že povinný subjekt odmítl poskytnout informaci s odkazem na § 2 odst. 4 informačního zákona (z důvodu, že by šlo o vytváření nových informací) s tím, že předpis, pokyn či jiný řídicí akt, který žalobkyně požadovala poskytnout, neexistuje. Soud odkaz na cit. ustanovení nepovažuje za přiléhavý, žalobkyně se nedomáhala vytvoření nové informace, ale poskytnutí informace, které dle ní existuje. Pokud povinný subjekt požadovaným nařízením nedisponuje a povinnost jej mít mu nevyplývá ze zákona, měl žádost odmítnout s odkazem na § 11b informačního zákona. K rozlišení mezi „vytvářením nové informace“ a „neexistující informací“ je rozhodující vůle žadatele plynoucí z podané žádosti. Ustanovení § 2 odst. 4 informačního zákona se tak vztahuje pouze na situace, kdy žádost směřuje k vytvoření zcela nové informace (např. zpracování analýzy). Pokud však vůle žadatele směřuje k vydání informace, která dle jeho mínění již existuje, pak je na místě případné odmítnutí žádosti s odkazem na § 11b informačního zákona (viz i komentář k § 2 odst. 4 in Furek, A., Rothanzl, L., Jirovec, T., *Zákon o svobodném přístupu k informacím. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016).
16. Toto pochybení je zřejmě možné vnímat jako formulační nepřesnost (z odůvodnění lze dovodit, že podstatou odmítnutí je údajná neexistence požadované informace), správní orgány ovšem dle soudu pochybily i co do podstaty věci. Nedostatečně totiž zjišťovaly a zdůvodnily, že požadovaná informace skutečně neexistuje.
17. Z výše předestřené judikatury vyplývá, že ač je prokazování negativní skutečnosti (neexistence požadované informace) z podstaty obtížné, nelze rezignovat na

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

odpovědnost povinného subjektu, pokud jde o zjišťování, zda požadovaná informace existuje, či nikoli, a jeho odpovídající zachycení způsobem umožňujícím následný soudní přezkum. Aktivita povinného subjektu musí být zřejmá ze správního spisu i z odůvodnění rozhodnutí, musí být přezkoumatelná a působit přesvědčivě. V důsledku ručně vepsaných poznámek pracovníků odboru azylové a migrační politiky, které v jednom případě skutečně hovořily o „nařízení zamítat takové žádosti“, považuje soud předpoklad (podezření) žalobkyně ohledně existence určitého „nařízení“ (ve smyslu interního pokynu) v oblasti rozhodování o žádosti o změně účelu pobytu za plauzibilní a rozumí mu. V takovém případě je nutné od rozhodnutí o odmítnutí žádosti vyžadovat rozsáhlejší zdůvodnění neexistence informace, než pouhé konstatování, že neexistuje (že žádný interní pokyn nebyl vydán a vydán být nemůže). Povinný subjekt musí postupovat tak, aby vyloučil jakékoliv důvodné pochybnosti ohledně existence požadované informace. Žadatel a potažmo i soud musí být náležitě ujištěni, že se žádostí povinný subjekt poctivě zabýval a že takovou informaci k dispozici nemá (nevydal ji). K tomu však v tomto případě nedošlo.

18. Povinný subjekt se omezil pouze na konstatování, že požadované nařízení neexistuje, aniž z odůvodnění (a to jak prvostupňového, tak i napadeného rozhodnutí) plynulo, zda existenci správní orgány blíže zkoumaly (např. nahlédnutím do případných seznamů či databází vnitřních předpisů/pokynů, dotazem na dotčené úředníky, kteří poznámky psali, eventuálně dotazem na příslušné vedoucí zaměstnance příslušných odborů, oddělení atp.). Uvedené neplyne ani ze spisového materiálu, který byl soudu předložen. K tomu soud podotýká, že mu byl původně předložen jen spis žalovaného jako druhostupňového orgánu, proto si ještě dovyžádal úplný spisový materiál, nicméně ani v něm se žádné podklady v tomto směru nenachází.
19. Soud samozřejmě nepřehlédl, že se správní orgány snažily vysvětlit existenci poznámek úředníků, a to množstvím případů obcházení zákona a neprofesionalitou úředníků, stejně jako to, že tvrdily, že jsou žádosti posuzovány individuálně a že žádné takové interní nařízení existovat nemůže. Taková argumentace ovšem plauzibilitu podezření žalobkyně ještě nevyvrací. Případy obcházení zákona by odůvodňovaly poznámku typu „*takové žádosti zamítáme*“, nikoli nutně poznámku „*nařízení zamítat*“. Tvrzení, že by žádný vnitřní pokyn existovat neměl, resp. že by jeho případné učinění odporovalo právnímu řádu, pak ještě neznamená, že vydán (byť ne nutně jako formálně přijatý předpis zachycený v evidenci vnitřních předpisů, ale třeba jen formou e-mailové zprávy či pokynu na poradě zaměstnanců apod.) nebyl – právě v tom ostatně tkví podezření žalobkyně. Argumentace povinného subjektu ani žalovaného tak nemůže zvrátit nutnost se existencí určitého konkrétního nařízení (interního pokynu) blíže zabývat.
20. Pro úplnost pak soud podotýká, že uvedené se samozřejmě týká poskytování informací v režimu informačního zákona – zkoumat existenci a následně případně poskytnout lze informace ve smyslu jeho § 3 odst. 3, tedy *jakýkoliv obsah nebo jeho část v jakékoliv podobě, zaznamenaný na jakémkoliv nosiči, zejména obsah písemného záznamu na listině, záznamu uloženého v elektronické podobě nebo záznamu zvukového, obrazového nebo audiovizuálního*. Správní orgány tudíž musí zkoumat existenci případného nařízení (interního pokynu) zachyceného jak na nosiči v listinné podobě (např. existence písemného pokynu/předpisu či zápisu z porady), elektronické (databáze či e-mailová komunikace), zvukové (zvukový záznam porady) apod. Nelze se omezit pouze na zkoumání určité formy vnitřního předpisu, žalobkyně ostatně takto svou žádost neomezovala. Na druhou stranu to znamená i to, že

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

povinný subjekt je v režimu informačního zákona povinen poskytnout jen informace, jež byly skutečně *zaznamenány* na určitém nosiči. Není proto možné vyloučit, že žádné nařízení/předpis/pokyn nebude zjištěno, ač budou okolnosti (např. shodná praxe posuzování žádostí určitého druhu) nasvědčovat tomu, že určitý pokyn, např. ústně bez jeho zaznamenání, vydán byl. Nad rámec nezbytného odůvodnění soud dodává, že potom by žalobkyně mohla být se svou žádostí stěžejí úspěšná, a bylo by na ni hledat jiné cesty veřejné kontroly postupu žalovaného správního orgánu, např. podnětem veřejnému ochránci práv. Hledání takových alternativních nástrojů pro takovou situaci, o níž dosud není ani jisté, zda nastala, však překračuje rámec tohoto řízení a úlohu zdejšího soudu.

21. Již jen nad rámec pak soud dodává, že ona vnitřní povaha nařízení či pokynu ještě nutně neznamena, že by snad mělo jít o interní pokyn či předpis ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) informačního zákona, ohledně něhož by stejně mohl povinný subjekt žádost odmítnout. Kromě toho, že se touto otázkou správní orgány nezabývaly, pak dopad takového potenciálního pokynu vůči žadatelům vně správního orgánu *a priori* neodpovídá *vylučně* interní povaze pokynu předpokládané cit. ustanovením.
22. Soud tudíž uzavírá, že odmítnutí požadované informace poskytnout prozatím obstat nemůže. Obě rozhodnutí shledal nepřezkoumatelnými pro nedostatek důvodů. Závěry, že požadovaná informace neexistuje, současně nemají oporu ve správním spise a vyžadují další dokazování. Tyto vady tak soudu brání v definitivním posouzení důvodnosti odmítnutí požadované informace. S ohledem na to soud nemohl přistoupit ani k nařízení poskytnutí informace (viz § 16 odst. 6 informačního zákona). Nařídít poskytnutí informace může soud pouze v případě, kdy nejsou shledány žádné důvody pro odmítnutí žádosti. Takový závěr soud učinit nemůže, resp. nemůže nařídít žalovanému poskytnutí informace, u které není postaveno na jisto, zda existuje.

IV. Závěr a náklady řízení

23. Na základě shora uvedených skutečností shledal soud žalobu důvodnou a napadené rozhodnutí proto podle § 76 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. zrušil. Vzhledem k tomu, že tyto nedostatky dopadají i na prvostupňové rozhodnutí a postup povinného subjektu, soud přistoupil v souladu s § 78 odst. 3 s. ř. s. rovnou i ke zrušení prvostupňového rozhodnutí.
24. Zároveň soud v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. rozhodl o vrácení věci k dalšímu řízení, v němž budou správní orgány shora vyjádřeným právním názorem soudu vázány (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). V dalším řízení musí vyvinout aktivní snahu ke zjištění existence požadovaného nařízení (interního předpisu/pokynu). Pokud již náležitě vyloučí, že nařízením/předpisem/pokynem ve smyslu žádosti žalobkyně disponuje, odmítne žádost s odkazem na § 11b, nikoliv § 2 odst. 4 informačního zákona. V opačném případě požadovanou informaci poskytne, neshledá-li jiný důvod pro to její poskytnutí odmítnout.
25. Výrok o náhradě nákladů řízení je odůvodněn § 60 odst. 1 s. ř. s., podle kterého má úspěšný účastník řízení právo na náhradu nákladů. Procesně úspěšná žalobkyně nebyla v řízení před soudem zastoupena, má tudíž právo jen na náhradu nákladů ve výši soudního poplatku za podání žaloby (3 000 Kč). S ohledem na to, že žalobkyně ve smyslu rozsudku NSS z 25. 8. 2015, č. j. 6 As 135/2015-79, č. 3344/2016 Sb. NSS, soudu neprokázala vynaložení dalších nákladů v souvislosti s úkony, které v řízení učinila, soud ji nemohl jejich náhradu přiznat (sama se ostatně v žalobě domáhala pouze náhrady uhrazeného soudního poplatku za žalobu).

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno, který o ní též rozhoduje.

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 nejblíže 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 2. září 2025

Mgr. Martin Lachmann v. r.
předseda senátu

Shodu s prvopisem potvrzuje K. Š.