



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ludmily Sandnerové a soudců Mgr. Milana Taubera a JUDr. Jana Ryby v právní věci žalobce: **Mgr. Marek Sedlák**, bytem Brno, Údolní 24, zastoupen Mgr. Radimem Strnadem, advokátem, se sídlem Brno, Příkop 8, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Praha 1, Loretánské náměstí 5, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 16. 10. 2009, č. j. 122038-2/2009-OZI,

t a k t o:

- I. **Žaloba se zamítá .**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

O d ů v o d ň ě n í :

Žalobce požádal žádostí ze dne 8. 9. 2009 podanou podle zákona č. 106/1999 Sb. Ministerstvo zahraničních věcí o poskytnutí těchto informací:

1. kopie dokumentu č. j. 2785/2009-HANOI ze dne 23. 7. 2009,
2. kopie dokumentu č. j. 3113/2009-HANOI ze dne 21. 8. 2009,
3. kopie dokumentu č. j. 3144/2009-HANOI ze dne 25. 8. 2009,
4. sdělení, co v dokumentech uvedených v bodech 1-3 znamená formulace „Gestor: KKM“,
5. sdělení, co v dokumentech uvedených v bodech 1-3 znamená formulace „Ostatní adresáti MZV: GI; OAA; OZI,
6. sdělení, co v dokumentech uvedených v bodech 1-3 znamená formulace „Externí adresáti s propojením PCCO, PSU_AC,

7. sdělení, z jakého důvodu a za jakým účelem byly dokumenty uvedené v bodech 1-3 vypracovány a rozeslány adresátům,
8. sdělení, zda existují ještě obdobné dokumenty týkající se činnosti AK Sedlák a jejich klientů, o jaké dokumenty se jedná a kde se nacházejí.

Povinný subjekt rozhodnutím ze dne 23. 9. 2009, č. j. 119119/2009-OZI tuto žádost o informaci odmítl s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., neboť se jedná o vnitřní korespondenci mezi útvary povinného subjektu, tj. o dokumenty interní povahy, vztahující se výlučně k vnitřní komunikaci vedené uvnitř povinného subjektu, nikoli o informace určené k veřejnému použití. Zastupitelské úřady nejsou samostatnými subjekty, nýbrž jsou organizačními součástmi (útvary) Ministerstva zahraničních věcí dislokovanými v zahraničí. Požadované informace se svou formou i obsahem týkají výlučně interní komunikace mezi zastupitelským úřadem v zahraničí a ústředím.

Žalobce proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, ve kterém namítal, že je mu obsah požadovaných dokumentů uvedených v bodech 1-3 znám a z těchto dokumentů, které nejsou vnitřními ani personálními předpisy, vyplývá, že svým obsahem poškozují dobré jméno advokátní kanceláře žalobce a zasahují do práv a oprávněných zájmů žalobce a jeho klientů. Žalobce v odvolání dále namítal, že není pravda, že se požadované informace svou formou i obsahem týkají výlučně interní komunikace mezi jednotlivými útvary ministerstva, neboť jak vyplývá z bodu 6 žádosti, je žalobci známo, že dokumenty uvedené v bodech 1-3 žádosti jsou adresovány i vně povinný subjekt, což vyplývá z formulace užití v dokumentech: „Externí adresáti s propojením: PCCO, PSU_AC“. Žalobce také namítal, že rozhodnutí povinného subjektu je nepřezkoumatelné, protože nezachycuje podklady pro vydání rozhodnutí a úvahy správního orgánu a neobsahuje řádný výklad aplikovaných předpisů.

Ministr zahraničních věcí žalobou napadeným rozhodnutím pak odvolání zamítl a rozhodnutí povinného subjektu potvrdil. V odůvodnění svého rozhodnutí konstatoval, že požadované dokumenty jsou interní korespondencí mezi zastupitelským úřadem v Hanoji a jeho řídicím útvarem ministerstva v České republice mající formu telegramu. Obsahem předmětných telegramů jsou standardní, obecné informace týkající se mimo jiné výkonu vízové agendy, v nichž zastupitelský úřad popisuje řídicím útvarům v ústředí ministerstva aktuální situaci v dané oblasti, poukazuje na některé problémy v dané oblasti, případně navrhuje možná řešení problémů. Předmětné dokumenty neobsahují žádná stanoviska ke konkrétním žádostem žadatelů o víza a jejich smyslem je pouze obecně informovat ústředí o situaci v oblasti vízové agendy v dané zemi. Slouží jako podklad pro rozhodování o dalším postupu, a jsou proto určeny výlučně k vnitřním potřebám Ministerstva zahraničních věcí. Nic na tom nemění ani skutečnost, že jsou někdy adresovány i jiným orgánům státní správy, které se podílejí na řízení vízové politiky státu. Jedná se tedy o podklady pro budoucí postup a rozhodování správního orgánu při řízení vízové agendy, které mají důvěrný charakter a nejsou v žádném případě určeny ke zveřejnění. Vzhledem k tomuto jejich neveřejnému charakteru, nejsou předmětné dokumenty způsobilé přivodit újmu žádnému subjektu, případně v informaci zmíněnému, tj. ani poškodit dobré jméno, ani zasáhnout do oprávněných zájmů kohokoliv. Z uvedených důvodů bylo rozhodnutí o odmítnutí žádosti o poskytnutí informací s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. shledáno jako plně odůvodněné.

Proti tomuto rozhodnutí směřuje podaná žaloba.

Žalobce v žalobě namítá, že za situace, kdy se požadované informace mají týkat rozhodování správního orgánu při vyřízení vízové agendy, nemohou být výlučně vnitřní povahy. Dle žalobce je nepochybné, že požadované informace se dotýkají práv třetích osob, např. klientů žalobce. K tomu žalobce odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 4 As 20/2007-64, ze kterého vyplývá, že právo na informace je jednou z právních záruk ve veřejné správě. Nejvyšší správní soud se zde také vyjádřil k pojmu interní pokyn a dovedl, že interním pokynem je akt abstraktní povahy, který slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a vydávání interních pokynů nadřízeným orgánem je pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených (zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém); týkají-li se zmiňované interní pokyny výkonu veřejné správy navenek, ve vztahu k veřejnosti, a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých zákonů, nelze je považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají.

Žalobce dále namítá, že se ministr nijak nevypořádal s odvolací námitkou žalobce, že není pravda, že se požadované informace svou formou i obsahem týkají výlučně interní komunikace mezi jednotlivými útvary povinného subjektu.

Žalobce se rovněž neztotožňuje s argumentací žalovaného, který v napadeném rozhodnutí poukazuje na neveřejný charakter předmětných dokumentů a dovozuje, že nejsou způsobilé přivodit újmu žádnému subjektu. K tomu žalobce poukazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 1 Afs 94/2006, ve kterém se uvádí, že je to právě jednotlivec, který disponuje tzv. svobodou informačního určení, tedy svobodou rozhodovat o tom, jaké informace o sobě sdělí, a je to také jednotlivec, který má naopak právo být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či v jeho věcech uchovává (obdobně k této věci i nález Ústavního soudu ze dne 28. 3. 2006, sp. zn. IV. ÚS 359/2005). Jestliže obsahem požadovaných informací (minimálně bod 8 žádosti) byly jakékoli skutečnosti týkající se žalobce, popř. jeho klientů, má žalobce právo být s takovýmito informacemi seznámen. V neposkytnutí požadovaných informací pak žalobce spatřuje zásah do lidských práv dle čl. 10 a 17 Listiny. Výklad žalovaného v napadeném rozhodnutí, který uvádí, že se informace týkají vízové agendy, budou sloužit jako podklad pro budoucí postup a rozhodování správního orgánu při řízení vízové agendy a nejsou v žádném případě určeny ke zveřejnění, považuje žalobce za nezákonný.

Dle žalobce napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno (§ 68 odst. 3 správního řádu), protože žalovaný se nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými v odvolání. Tvrzení žalovaného, že požadované informace nejsou v žádném případě určeny ke zveřejnění je nepřezkoumatelné, neboť není patrné, na základě jakých konkrétních zákonných a skutkových důvodů k takovému závěru žalovaný dospěl. Žalobce má za to, že se žalovaný vůbec nevypořádal ani se svým závěrem, že požadované informace jsou výlučně vnitřního charakteru. Z toho žalobce usuzuje na libovůli žalovaného, která činí činnost veřejné správy účelově netransparentní.

Žalobce navrhuje, aby soud zrušil rozhodnutí obou stupňů a aby povinnému subjektu nařídil poskytnout požadované informace.

V písemném vyjádření k obsahu žaloby uvedl žalovaný, že trvá na odůvodnění obsaženém v žalobou napadeném rozhodnutí.

Soud o věci rozhodl bez nařízení jednání, neboť pro to byly splněny podmínky stanovené v § 51 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen „s. ř. s.“).

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán (§ 75 odst. 2 věta první s. ř. s.), a vycházel přitom ze skutkového i právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud v Praze posoudil věc takto:

Soud si od žalovaného vyžádal předložení žalobcem požadovaných informací, aby mohl posoudit, zda důvody pro odepření informací, které byly uvedeny v rozhodnutích obou stupňů, adekvátně odrážejí charakter žalobcem požadovaných informací.

Po seznámení se s informacemi požadovanými pod body 1-3 soud konstatuje, že zdůvodnění rozhodnutí obou stupňů je přiléhavé. Požadované informace skutečně mají charakter vnitřní korespondence mezi zastupitelským úřadem v Hanoji a odborem konzulárních koncepcí a metodiky Ministerstva zahraničních věcí. Soud se ztotožňuje s žalovaným v hodnocení, že obsahem této vnitřní korespondence jsou informace týkající výkonu vízové agendy, přičemž zastupitelský úřad popisuje řídicím útvarům Ministerstva zahraničních věcí situaci v dané oblasti, poukazuje na některé problematické jevy a navrhuje možná řešení problémů.

Žalovaný správně dovedl, že požadované informace neobsahují žádná stanoviska ke konkrétním, individuálně specifikovaným žádostem žadatelů o víza. Závěr žalovaného, že tyto informace jsou určeny výlučně k vnitřním potřebám Ministerstva zahraničních věcí, soud shledává odpovídajícím obsahu předmětných dokumentů a vyluka těchto dokumentů z informační povinnosti žalovaného formulovaná v § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. je v daném případě opodstatněná.

Poukazuje-li žalobce na to, že jím požadované informace nemohou být vnitřní povahy, pokud žalovaný tvrdí, že se jedná o podklady pro budoucí postup a rozhodování správního orgánu při řízení vízové agendy, pak soud konstatuje, že žádný bezprostřední efekt, který by mohly mít požadované informace vně povinného subjektu, nelze v obsahu žalobcem požadovaných informací shledat, a pokud v žalobou napadeném rozhodnutí je uvedeno, že se jedná o podklady pro budoucí postup a rozhodování správního orgánu při řízení vízové agendy, jsou tím zjevně myšleny postupy strategické a koncepční, popřípadě organizační, tedy výlučně vnitřní, nikoli postupy s přímými externími účinky. Nejedná se o žádnou interpretaci právních předpisů využitelnou pro rozhodování správního orgánu v jednotlivých vízových věcech či o popis aplikačních postupů správním orgánem užívaných právních předpisů nebo o nějakou metodiku projevující se vně správního orgánu, a to ani potenciálně.

Jestliže tedy soud ve shodě s žalovaným shledal, že dokumenty požadované pod bodem 1-3 žádosti žalobce jsou z informační povinnosti žalovaného vyloučeny, pak jsou z informační povinnosti vyloučeny i „akcesorické“ informace požadované v bodech 4-8 žalobcovy žádosti o poskytnutí informací, neboť se jedná o informace vztahující se k obsahu dokumentů požadovaných v bodech 1-3 žalobcovy žádosti (informace požadované v bodech 4-7), resp. o informace obdobné kvality jako informace dle bodu 1-3 žádosti (informace požadovaná v bodě 8).

Soud nedává žalobci za pravdu ani v námitce, že se ministr v žalobou napadeném rozhodnutí nijak nevypořádal s odvolací námitkou žalobce, že není pravda, že se požadované informace svou formou i obsahem týkají výlučně interní komunikace mezi jednotlivými útvary povinného subjektu. Ministr totiž v odůvodnění svého rozhodnutí uvedl, že požadované dokumenty jsou interní korespondencí mezi zastupitelským úřadem v Hanoji a jeho řídicím útvarem Ministerstva zahraničních věcí mající formu telegramu; obsahem předmětných telegramů jsou standardní, obecné informace týkající se mimo jiné výkonu vízové agendy, v nichž zastupitelský úřad popisuje řídicím útvarům v ústředí ministerstva aktuální situaci v dané oblasti, poukazuje na některé problémy v dané oblasti, případně navrhuje možná řešení problémů. Ministr dále konstatoval, že předmětné dokumenty neobsahují žádná stanoviska ke konkrétním žádostem žadatelů o víza a jejich smyslem je pouze obecně informovat ústředí o situaci v oblasti vízové agendy v dané zemi; slouží jako podklad pro rozhodování o dalším postupu, a jsou proto určeny výlučně k vnitřním potřebám Ministerstva zahraničních věcí. Ministr zahraničních věcí rovněž zdůraznil, že na charakteru požadovaných dokumentů nic nemění ani skutečnost, že jsou někdy adresovány i jiným orgánům státní správy, které se podléhají na řízení vízové politiky státu. K dané žalobní námitce lze uzavřít, že se ministr příslušnou odvolací námitkou žalobce ve svém rozhodnutí zabýval, a jak je patrné z právě uvedené citace z tohoto rozhodnutí, také se s ní řádně vypořádal.

Pokud jde o odkaz žalobce na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 1. 2007, č. j. 1 Afs 94/2006, je třeba zdůraznit, že žalobce necituje relevantní pasáž celou. Nejvyšší správní soud neustal u konstatování o obecné platnosti práva jednotlivce být seznámen s tím, jaké informace stát o něm či „v jeho věcech“ uchovává. Nejvyšší správní soud k tomu navíc dodal, že *„toto právo, podobně jako jiná základní práva, může být omezeno toliko na základě zákona, omezení musí sledovat legitimní cíl a musí být přiměřené co do volby prostředků“*. Zákonné omezení spolu s navazujícím prostředkem (odmítnutí žádosti) jsou v posuzované věci formulovány v § 11 odst. 1 písm. a) a § 15 zákona č. 106/1999 Sb. Pokud jde o kritérium legitimního cíle, je třeba vyjít z toho, že v posuzované věci se jedná o informace ryze interního charakteru, které se nedotýkají činnosti povinného subjektu navenek, a jako u takových je třeba zamezit možnost jejich zneužití. Ostatně ministr zahraničních věcí se touto problematikou ve svém rozhodnutí rovněž odpovídajícím způsobem zabýval v souvislosti s bodem 8 žalobcovy žádosti o poskytnutí informací a uvedl, že požadované informace mají důvěrný charakter, nejsou v žádném případě určeny ke zveřejnění a vzhledem k jejich neverejnému charakteru nejsou způsobilé přivodit újmu žádnému subjektu, tedy nejsou s to ani poškodit dobré jméno kohokoli či zasáhnout do jeho oprávněných zájmů.

Soud se neztotožňuje ani s žalobcovou námitkou, že napadené rozhodnutí není řádně odůvodněno z důvodu, že se žalovaný nevypořádal se všemi námitkami uplatněnými v odvolání. Žalobce v odvolání namítal, že

1. požadované dokumenty nemají vnitřní povahu a svou formou i obsahem se netýkají výlučně interní komunikace mezi jednotlivými útvary ministerstva,
2. požadované dokumenty svým obsahem poškozují dobré jméno advokátní kanceláře žalobce a zasahují do práv a oprávněných zájmů žalobce a jeho klientů,
3. rozhodnutí povinného subjektu je nepřezkoumatelné, protože nezachycuje podklady pro vydání rozhodnutí a úvahy správního orgánu a neobsahuje řádný výklad aplikovaných předpisů.

Pokud jde o první odvolací námitku, ministr se otázkou povahy požadovaných dokumentů zabýval a dostatečně zdůvodnil, proč jim přisuzuje interní povahu. To je patrné z výše uvedeného, kde soud jednak citoval úvahy pojaté do odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a jednak uvedl, proč se s nimi ztotožňuje.

Co se týče druhé odvolací námitky, i tou se ministr v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval a dospěl k závěru – rovněž již výše citovanému –, že vzhledem k neveřejnému charakteru požadovaných dokumentů nejsou tyto dokumenty způsobilé přivodit újmu žádnému subjektu, tedy nejsou s to ani poškodit dobré jméno kohokoli či zasáhnout do jeho oprávněných zájmů. Předmětná odvolací námitka tedy byla v žalobou napadeném rozhodnutí vypořádána.

Pokud se jedná o třetí odvolací námitku, je sice pravda, že ministr zahraničních věcí výslovně nehodnotil rozsah, dostatečnost či úplnost odůvodnění rozhodnutí prvního stupně, avšak sám v žalobou napadeném rozhodnutí přikročil k podstatnému rozšíření poměrně chudé argumentace obsažené v rozhodnutí prvního stupně. Tím odstranil vadu vytykanou předmětnou odvolací námitkou.

V závěrečné žalobní námitce se žalobce dovolává nepřezkoumatelnosti žalobou napadeného rozhodnutí, a to jednak proto, že dle žalobního tvrzení absentuje v odůvodnění napadeného rozhodnutí úvaha o tom, proč nejsou požadované informace určeny ke zveřejnění, a jednak proto, že se dle žalobního tvrzení ministr nevypořádal se svým závěrem, že požadované informace jsou výlučně vnitřního charakteru.

K tomu soud konstatuje, že jak plyne z výše uvedených citací z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí, ministr vysvětlil dostačujícím způsobem, proč požadovaným informacím přisuzuje výlučně vnitřní povahu a proč je považuje za nezpůsobilé jejich zveřejnění. Soud na tyto citace odkazuje. Představuje-li si žalobce, že je třeba, aby žalovaný ještě podrobněji, než učinil, rozváděl charakter požadovaných informací, soud s ním nemůže souhlasit, neboť pak by žalovanému nezbylo než v rozhodnutí ve všech detailech popisovat obsah požadovaných informací, v důsledku čehož by touto cestou byly žalobci požadované informace (či přinejmenším jejich část) poskytnuty, ačkoli se na jejich poskytování vztahuje zákonná výlučka. Žalobce se tedy mýlí, označuje-li postup žalovaného za libovůli a přisuzuje-li mu v této souvislosti netransparentnost.

Závěrem a nad rámec vlastních rozhodovacích důvodů soud žalovaného upamatovává, že informace požadované žalobcem v bodech 1-3 jeho žádosti je možné označit jako diplomatickou poštu ve smyslu čl. 27 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích (publ. pod č. 157/1964 Sb.). Soud je názoru, že u diplomatické pošty by žalovaný měl důkladněji zvažovat, jsou-li dány podmínky pro označení diplomatických zásilek jako utajovaných informací ve smyslu § 2 písm. a), § 3, 4 a 21 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů, a § 2 a přílohy č. 9 bod 1 nařízení vlády č. 522/2005 Sb., kterým se stanoví seznam utajovaných informací, ve znění nařízení vlády č. 240/2008 Sb.

Na základě shora uvedeného soud dospěl k závěru, že žaloba není důvodná, a proto ji podle § 78 odst. 7 s. ř. s. zamítl.

Výrok o nákladech řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobce, jenž v řízení nebyl úspěšný nemá na náhradu nákladů řízení právo. To by náleželo úspěšnému žalovanému, soud však z obsahu spisu nezjistil, že by mu náklady řízení nad rámec běžných výdajů vznikly, ostatně žalovaný žádné své náklady ani neuplatňoval.

P o u ě n í : 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.

V Praze dne 30. ledna 2013

JUDr. Ludmila Sandnerová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Jeklová