



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Evy Pechové a soudců Mgr. Aleny Krýlové a Mgr. Michaely Bejčkové v právní věci žalobce: Mgr. Marek Sedlák, bytem Brno, Údolní 24, adresa pro doručení Brno, Příkop 8, zast. Mgr. Pavlínou Zámečnickovou, advokátkou, Brno, Příkop 8, proti žalovanému: Ministerstvo zahraničních věcí, Praha 1, Loretánské nám. 5, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 11.11.2010, č.j. 116142/2010-TO,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 11.11.2010, č.j. 116142/2010-TO se z r u š u j e a věc se žalovanému vrací k dalšímu řízení.**
- II. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 6.800,- Kč do 30 dnů od právní moci rozsudku k rukám jeho zástupkyně Mgr. Pavlínou Zámečnickové, advokátky.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce podal žalobu proti rozhodnutí označenému v záhlaví rozsudku, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání a potvrzeno rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 24.7.2008 č.j. 100000/75-2008-OZI/RVI, jímž byla odmítnuta žádost žalobce o poskytnutí veškerých informací obsažených v aktech metodického vedení, jakož i v jiných výkladech či pokynech povinného subjektu, které se týkají aplikace zák. č. 326/1999 Sb., a to podle § 11 odst.1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon“), s odůvodněním, že požadované informace se vztahují výlučně k vnitřním pokynům Ministerstva zahraničních věcí.

V odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce poukázal na právní závěr rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30.4.2008 č.j. 4 As 20/2007-6 , z něhož vyplývá, že obsahuje-li akt metodického řízení výklad určitých ustanovení zákona

nebo dokonce konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v zákoně či explicitně vyjádřeny, nelze pochybovat o tom, že takovýto předpis – jakkoli označovaný za vnitřní – se třetích osob přímo dotýká; pokud interní předpisy upravují aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců, nemůže se jednat o vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., neboť správní orgány podle těchto pokynů rozhodují o právech a povinnostech účastníků správního řízení.

Rozhodnutím ministra zahraničních věcí ze dne 2.9.2008, čj. 126966/2008-OZI bylo odvolání zamítnuto a rozhodnutí prvního stupně potvrzeno, a to s odůvodněním, že judikát Nejvyššího správního soudu, na který odvolatel poukazuje, se týká situace, kdy správní orgány rozhodují podle vnitřních pokynů o právech a povinnostech účastníků správního řízení. Podle ust. § 168 zákona o pobytu cizinců však zastupitelské úřady nerozhodují o právech a povinnostech účastníků správního řízení. Vnitřní předpisy Ministerstva zahraničních věcí týkající se výkonu vízové agendy a aplikace zákona o pobytu cizinců se tedy netýkají účastníků správního řízení.

Rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 2.9.2008, čj. 126966/2008-OZI bylo zrušeno a věc žalovanému vrácena k dalšímu řízení rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 23.8.2010, čj. 10 Ca 281/2008-33 jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Soud mimo jiné uvedl, že závěry citovaného judikátu Nejvyššího správního soudu nelze paušálně pro daný případ odmítat jen proto, že na udělování víz se nevztahují ustanovení správního řádu o správním řízení, když se při udělování víz nepochybně jedná o výkon státní správy.

Žalobou napadeným rozhodnutím bylo odvolání opětovně zamítnuto a rozhodnutí prvního stupně ze dne 24.7.2008, čj. 1000000/75-2008-OZI/RVI potvrzeno. V odůvodnění žalovaný uvedl, že ve vztahu k žadatelům o udělení víza a povolení k pobytu zastupitelské úřady ČR v zahraničí aplikují výhradně obecně závazné předpisy. Vnitřní předpisy upravují technický postup MZV, resp. zastupitelských úřadů a nemají dopad na postavení, práva a povinnosti žadatelů či jiných fyzických či právnických osob. Účelem interních předpisů MZV, které se vztahují k výkonu vízové a pobytové agendy, je pouze organizačně technické zajištění tohoto výkonu. Ze všech typů pobytových povolení je pouze v případě víz k pobytu do 90 dnů, tj. tzv. schengenských víz, meritorně rozhodováno v gesci MZV, resp. o udělení či neudělení schengenského víza rozhodují zastupitelské úřady ČR v zahraničí, avšak přímo aplikují nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13.7.2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex), a to s účinností od 1.4.2010. Na toto nařízení dále navazují dva dokumenty Komise, a to Příručka pro zpracování žádosti o víza a provádění změn v udělených vízech (rozhodnutí Komise č. K(2010) 1620 ze dne 19. března 2010) a Příručka pro organizaci vízových oddělení a místní schengenskou spolupráci (rozhodnutí Komise č. K (2010) 3667 ze dne 11. června 2010). Žalovaný uvedl, že tyto dokumenty jsou zveřejněny na webových stránkách Komise (gestor) a jejich české jazykové verze jsou přístupné mimo jiné na webové stránce MZV v části Informace pro cizince: www.mzv.cz/jnp/cz/informace_pro_cizince/kratkodobe_vizum/vizovy_kodex/index.html. Uvedené příručky mají povahu pokynů k praktickému uplatňování vízového kodexu členskými státy (čl. 51 Vízového kodexu). Orgány jednotlivých členských států, tedy i MZV, nepřijímají své národní interní normy k provádění jednotlivých ustanovení vízového kodexu. O ostatních typech pobytových povolení, které jsou, na rozdíl od úpravy víz k pobytu do 90 dnů, upraveny výlučně zákonem o pobytu cizinců, rozhodují meritorně orgány cizinecké policie, event. Ministerstvo vnitra. Zastupitelské úřady v takových případech žádosti o jednotlivé typy povolení pouze přijímají a přijaté žádosti spolu s příloženou dokumentací zasílají k rozhodnutí příslušným orgánům do ČR.

K žádosti o poskytnutí informací obsažených v aktech metodického vedení MZV žalovaný uvedl, že vnitřní pokyny/vnitřní akty MZV nejsou adresovány fyzickým či právními osobám vně rezortu. Vzhledem k tomu, že se jedná o vnitřní předpisy správního orgánu, z povahy věci nezakládají a ani nemohou zakládat práva a povinnosti účastníků řízení či jiných osob. Ve vztahu k účastníkům řízení aplikují zastupitelské úřady výhradě obecně závazné předpisy. Účelem vnitřních předpisů je organizačně technické zajištění řízení před zastupitelskými úřady, jeho maximální efektivita a sjednocení postupu všech dotčených zastupitelských úřadů v oblasti administrativní praxe, technického zpracování žádostí a organizace vízových úseků.

K žádosti o poskytnutí informací obsažených v „jiných výkladech“ MZV žalovaný uvedl, že úpravu práv a povinností účastníků řízení a jiných osob může obsahovat pouze obecně závazný předpis, nikoliv jeho výklad. Žádný správní orgán a ani MZV nevydává k předmětné problematice oficiální, resp. závazný výklad zákonných ustanovení; navíc MZV není ani gestorem zákona o pobytu cizinců.

Žalobce v žalobě namítl, že je nepřezkoumatelný a neodpovídající skutečnosti závěr žalovaného, že žadatelům o udělení víza a povolení k pobytu zastupitelské úřady ČR v zahraničí aplikují výhradně obecně závazné právní předpisy, a že vnitřní předpisy upravují technický postup MZV, resp. zastupitelských úřadů a nemají dopad na postavení, práva a povinnosti žadatelů či jiných osob. Skutečnosti podle žalobce neodpovídá ani tvrzení žalovaného o tom, že o pobytových povoleních dle zákona o pobytu cizinců rozhodují meritorně orgány cizinecké policie event. Ministerstvo vnitra a že zastupitelské úřady takové žádosti pouze zasílají spolu s příloženou dokumentací k rozhodnutí příslušným orgánům do ČR. Žalobci je z praxe známo, že pracovníci Zastupitelského úřadu v Hanoji při podání žádosti provádějí výsledky žadatelů, posuzují doklady, které žadatelé s žádostí předloží (např. neuznávají podpis na plné moci udělené právnímu zástupci žadatelem, který je opatřen ověřovací doložkou notáře sídlícího ve Vietnamu), žadatele upozorňují, že řízení o jejich žádostech zastaví. Na dotaz žalobce, na základě jakého právního předpisu zastupitelský úřad tímto způsobem postupuje, bylo žalobci pracovníky ZÚ Hanoj řečeno, že se zastupitelský úřad řídí při vyřizování žádosti o víza či pobytová povolení interními předpisy – vízovým oběžníkem. Žalobce toto své tvrzení dokládal e-mailovou zprávou, která mu byla dne 11.7.2006 pod č.j. 2961/2006-VI zaslána konzulem Velvyslanectví ČR v Hanoji, Mgr. Ilonou Jindrovou, z níž podle žalobce vyplývá, že vízová procedura je upravena výlučně vnitřními pokyny MZV. Podle žalobce je tedy zřejmé, že zastupitelské úřady při vyřizování žádostí o udělení víza či povolení k pobytu vycházejí z interních předpisů, které se přímo dotýkají třetích osob. Zdůvodnění žalovaného, že účelem interních předpisů MZV, které se vztahují k výkonu vízové a pobytové agendy, je pouze organizačně technické zajištění tohoto výkonu, je podle žalobce nejasné a nepřezkoumatelné a žalobce nemá možnost toto tvrzení přezkoumat.

Soud konstatuje, že v e-mailové zprávě ze dne 11.7.2006 zasláné žalobci Mgr. Ilonou Jindrovou, se (k žádosti žalobce o informace z roku 2006) uvádí: „*Informace, které žádáte v bodech č. 1-3 výše uvedené žádosti, Vám Velvyslanectví ČR v Hanoji není oprávněno sdělit, a to dle § 11 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 2 písm. a) zákona (vízová procedura, konkrétně přidělování čísel vízovým žádostem, je upravena výlučně vnitřními pokyny MZV),*“.

Dále žalobce v žalobě uvedl, že argumentace žalovaného, že vnitřní pokyny/vnitřní akty MZV z povahy věci nezakládají a nemohou zakládat práva a povinnosti účastníků řízení

a jiných osob, nemůže obstát s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, konkrétně rozsudek č.j. 4 As 20/2007-64, z jehož odůvodnění mimo jiné vyplývá, že týkají-li se interní pokyny výkonu veřejné správy jakožto orgánu veřejné moci navenek ve vztahu k veřejnosti, a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se nemůže jednat o vnitřní pokyny ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona, neboť správní orgány podle těchto pokynů rozhodují o právech a povinnostech účastníků řízení. Z hlediska předvídatelnosti a s tím spojeného požadavku právní jistoty Nejvyšší správní soud zdůrazňuje, že obsahuje-li akt metodického řízení výklad určitých ustanovení zákona nebo dokonce konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v zákoně explicitně vyjádřeny, nelze pochybovat o tom, že takový předpis – jakkoliv označovaný za vnitřní – se třetích osob přímo dotýká. Podle žalobce proto nemůže obstát ani tvrzení žalovaného, že MZV nevydává k předmětné problematice oficiální, resp. závazný výklad zákonných ustanovení, neboť to neodpovídá skutečnosti.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že žalobce o předmětné informace požádal žádostí ze dne 22.7.2008. Žalobou napadené rozhodnutí ze dne 11.11.2010 bylo činěno na základě právního stavu před novelou zákona o pobytu cizinců a předkládané vyjádření zohledňuje stav v době, kdy napadené rozhodnutí bylo přijato. Dne 1.1.2011 pak nabyl účinnosti zákon č. 427/2010 Sb., který přinesl zásadní novelizaci cizineckého práva tím, že v něm bylo zohledněno přijetí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13.7.2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Změna v národní právní úpravě si následně vyžádala vytvoření nové koncepce interního předpisu MZV, který pokrývá problematiku pobytu cizinců nad 90 dnů. Interní předpis platný v době napadeného rozhodnutí ministra zahraničních věcí, Oběžník pro udělování víz pod č.j. 300757/2010-KKM, byl zrušen k 31.12.2010. Nově byl přijat interní předpis Metodický pokyn k výkonu vízové a pobytové agendy, jeho účelem, stejně tak jako zrušeného oběžníku, je organizačně technické zajištění řízení před zastupitelskými úřady, jeho efektivita a sjednocení postupu všech dotčených zastupitelských úřadů v oblasti administrativní praxe, technického zpracování žádostí a organizace vízových úseků.

Ze všech typů pobytového povolení pouze v případě víz k pobytu do 90 dnů, tzv. schengenských víz, je meritorně rozhodováno v gesci MZV, o udělení či neudělení schengenského víza rozhodují zastupitelské úřady ČR v zahraničí. Při posuzování a rozhodování o udělení schengenského víza zastupitelské úřady přímo aplikují nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13.7.2009 (vízový kodex), a to již s účinností od 5.4.2010. Na toto nařízení navazují dva dokumenty Komise, které sice nemají závazný charakter, ale mají významný dopad na aplikaci a výklad vízového kodexu, a to Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech a Příručka pro organizaci vízových oddělení a místní schengenskou spolupráci. Uvedené dokumenty jsou zveřejněny na webových stránkách Komise (gestor) i na webových stránkách MZV v části Informace pro cizince-krátkodobé vízum-Vízový kodex. Uvedené příručky mají povahu pokynů k praktickému uplatňování vízového kodexu členskými státy (čl. 51 Vízového kodexu). Orgány členských států nepřijímají své národní interní normy k provádění jednotlivých ustanovení vízového kodexu.

O ostatních typech pobytových povolení, které jsou upraveny pouze zákonem o pobytu cizinců, rozhodují meritorně úřady mimo rezort MZV (do 31.12.2010 orgány cizinecké policie, event. Ministerstvo vnitra). Zastupitelské úřady zde vystupují v roli

kontaktního místa, tj. žádosti o jednotlivé typy povolení přijímají a přijaté žádosti spolu s doprovodnými listinami zasílají k rozhodnutím příslušným úřadům do ČR.

Žalobce žádal o poskytnutí „veškerých informací obsažených v aktech metodického vedení, jakož i v jiných výkladech či pokynech povinného subjektu, které se týkají zákona č. 326/1999 Sb.“ V kontextu nové právní úpravy od 5.4.2010 týkající se krátkodobých víz je nutno žádost o poskytnutí informací korelovat s informacemi obsaženými ve vnitřních pokynech, které se dotýkají působení zastupitelských úřadů v řízeních, ve kterých působí jako místa k přijetí žádostí o některý z typů pobytového povolení dle národního práva, tedy zákona č. 326/1999 Sb. Vnitřní předpisy nezakládají a nemohou zakládat práva a povinnosti účastníků řízení či jiných osob, pokud by práva a povinnosti účastníkům řízení zakládaly, šlo by o závažnou vadu a bylo by nutné je zrušit. Proto ve vztahu k účastníkům řízení zastupitelské úřady aplikují výhradně obecně závazné právní předpisy. Rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 4 As 20/2007-64, který zmiňuje žalobce, směřoval proti Policejnímu prezidiu ČR, tedy orgánu, v jehož gesci docházelo k meritornímu rozhodování o národních pobytových povoleních. Vzhledem ke specifickému postavení zastupitelských úřadů ČR v zahraničí, které taková rozhodnutí nepřijímají, není zmíněný rozsudek ve vztahu k MZV relevantní.

Pokud jde o žádost o poskytnutí informací obsažených „v jiných výkladech“ Ministerstva zahraničních věcí, je podle žalovaného třeba zdůraznit, že práv a povinností se může dotýkat pouze obecně závazný právní předpis, nikoli jeho výklad. Žádný správní orgán, tedy ani MZV, nevydává oficiální, resp. závazný výklad zákonných ustanovení.

Žalovaný poukázal na to, že žalobce v žalobě jde nad rámec argumentů uplatněných v odvolání. Kromě citace rozsudku Nejvyššího správního soudu č.j. 4As 20/2007-64 uvádí čtyři argumenty, které však neuvedl ve svém odvolání:

- k argumentu, že konzul na ZÚ v Hanoji ve svém e-mailu odkázal na vnitřní předpis a k argumentu, že pracovníci provádějí výslechy, žalovaný uvedl, že pravomoci zastupitelských úřadů byly a jsou dány zákonem o pobytu cizinců a dle § 168 tohoto zákona případně i správním řádem. Zastupitelský úřad činí úkony na základě zákona, nikoli z titulu interní normy. Podle právní úpravy platné k 31.12.2010 zastupitelské úřady prováděly výslechy žadatelů na základě dožádání správního orgánu příslušného k rozhodnutí, viz. dříve platný § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců. V takovém případě se řídily pouze pokyny dožadujícího orgánu; vnitřní pokyny se týkaly pouze formy komunikace mezi zastupitelským úřadem a dožadujícím orgánem.

- k argumentu, že pracovníci ZÚ při podání žádosti posuzují doklady, které žadatelé předkládají spolu s žádostí (např. neuznávají podpis na plné moci), žalovaný uvedl, že pracovníci ZÚ při posuzování dokladů v případech popsanych žalobcem nepostupují podle žádných aktů metodického řízení, natož podle aktů metodického řízení, které se týkají aplikace zákona č. 326/1999 Sb., ale podle mezinárodní smlouvy, kterou je v případě Vietnamu Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Vietnamskou socialistickou republikou o právní pomoci ve věcech občanských a trestních (Praha 12.10.1982) - viz čl. 13 vyhl. č. 98/1984 Sb. Na listiny, na které se nevztahuje předmětná smlouva, se vyžaduje vyšší ověření, tzv. superlegalizace (poslední ověření činí zastupitelský úřad ČR, a to poté, co listinu ověřilo místní ministerstvo zahraničních věcí).

- k argumentu, že pracovníci důrazně žadatele upozorňují, že řízení o jejich žádosti zastaví, žalovaný uvedl, že zastupitelské úřady nemají ze zákona pravomoc zastavit správní řízení v případě, kdy ve věci meritorně nerozhodují. Jiná situace je u tzv. schengenských víz, jejichž úprava je dána unijním právem, a jak je uvedeno v napadeném rozhodnutí, příslušné unijní předpisy jsou veřejně přístupné (žalobce v žalobě neuvádí, na jakou konkrétní situaci pracovníci reagovali tak, že upozorňovali, že řízení o žádostech zastaví).

Žalovaný dále uvedl, že aby účastník řízení měl možnost připravit se na průběh správního řízení a byl informován o tom, co do něj bude správní orgán vyžadovat, (např. informaci o náležitostech k žádosti), jsou strukturované informace přehledně shrnující zákonné požadavky veřejně přístupné na webových stránkách MZV, resp. na webových stránkách jednotlivých zastupitelských úřadů. Pokud žadatelé nemají přístup na internet nebo mají potíže s tímto způsobem zpřístupnění informací, tyto informace jim poskytnou, a v praxi také běžně poskytují, MZV nebo jednotlivé ZÚ. Žalobce o této informovanosti žadatelů mlčí, přesto, že lze důvodně předpokládat, že z titulu své advokátní praxe v oblasti imigrace cizinců do ČR je se strukturou a rozsahem veřejně přístupných informací obeznámen.

Z podnětu podané žaloby soud přezkoumal napadené rozhodnutí v mezích žalobních bodů, jimiž je vázán a vycházel ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu, jak soudu ukládá ust. § 75 odst. 1, 2 s.ř.s. V souladu s ust. § 51 odst. 1, 2 s.ř.s soud ve věci rozhodl rozsudkem bez jednání; účastníci k výzvě soudu nevyjádřili s tímto postupem svůj nesouhlas a soud shledal důvody i pro postup dle § 76 odst. 1 písm. a), b) s.ř.s.

Soud vycházel z těchto podstatných skutečností:

Předmětem sporu v dané věci je výklad a aplikace ust. § § 11 odst. 1 písm. a) zákona, dle něhož *povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud: a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.*

Předpokladem aplikace citovaného ustanovení, které je třeba jako všechna omezení ústavně zaručených práv vykládat restriktivně, je, že požadovanou informaci lze podřadit pod pojem „vnitřní pokyn“. Povinný subjekt je dále povinen uvážit, zda je v konkrétním případě omezení práva na informace nezbytné. Nejedná se totiž o důvod, pro který musí být poskytnutí informace odepřeno vždy (jako např. v případě ust. § 11 odst. 2 zákona), ale zákon zde naopak umožnil (a současně tím i přikázal) povinnému subjektu, aby při rozhodování použil správního uvážení, tj. aby zhodnotil, zda je omezení práva na informace v daném konkrétním případě legitimní. Správní uvážení musí nalézt odraz v odůvodnění rozhodnutí, aby soud mohl přezkoumat, zda správní orgán správního uvážení nezneužil, či nepřekročil jeho meze.

Za vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona nelze považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu. Vnitřní předpis ve veřejné správě představuje souhrnné označení pro akty abstraktní povahy, které slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních jednotek nebo zařízení veřejné správy a jejichž vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (viz Hendrych, D. *Správní právo. Obecná část*. C.H. Beck, Praha 2003, s. 113).

Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti, zpravidla se jedná o organizační řád, spisový řád, skartační řád, docházkový systém, popř. další předpisy týkající se organizace a chodu uvnitř úřadu. Není však vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu. Pokud se interní předpisy týkají výkonu veřejné správy navenek, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace týkající se výkonu veřejné správy navenek, či zda se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty než ty, které mu z hlediska jeho služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají. Obsahuje-li akt metodického řízení výklad určitých ustanovení zákona, nebo dokonce konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v zákoně či jiném právním předpisu explicitně vyjádřeny, nelze pochybovat o tom, že se takovýto předpis - jakkoli označovaný za vnitřní - třetích osob přímo dotýká. Účastník musí mít možnost připravit se na průběh správního řízení a být informován o tom, co od něj bude správní orgán vyžadovat, resp. jaký výklad právního předpisu považuje správní orgán za správný. Aplikace § 11 odst. 1 písm. a) zákona je omezena pouze na informace, které směřují výhradně dovnitř povinného subjektu a neovlivňují žádným způsobem, přímo či nepřímo, činnost povinného subjektu navenek, tj. vůči osobám, které nejsou povinnému subjektu personálně nebo jinak podřízeny. Není přitom rozhodné, zda se jedná o vrchnostenskou činnost povinného subjektu či nikoliv (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu čj. 1 As 70/2013-58 ze dne 15.10.2013).

Aplikaci ust. § 11 odst. 1 písm. a) zákona ze strany povinných subjektů musí předcházet posouzení dvou podmínek. V prvé řadě je to možnost subsumovat požadované informace pod pojem vnitřní pokyny. Dále musí povinný subjekt v každém jednotlivém případě uvážit, zda je nezbytné odepřít poskytnutí informací, které mají charakter vnitřních pokynů; zákon poskytuje povinným subjektům velký prostor pro správní uvážení, zda budou podle ust. § 11 odst. 1 písm. a) postupovat a právo na informace omezí. Svůj postup musí povinné subjekty řádně odůvodnit, v opačném případě, tj. při faktické absenci jakékoli úvahy o tom, proč má být v daném případě přistoupeno ke konkrétní ze dvou připadajících alternativ, by se jednalo buď o rozhodování automatické, které však předmětné ustanovení nezakládá (na rozdíl od § 11 odst. 2 a 4 téhož zákona) anebo o rozhodování svévolné, které je nepřijatelné (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 105/2010-73 ze dne 17.2.2011).

Žalobce žádostí ze dne 22.7.2008 požadoval ve smyslu zákona č. 106/1999 Sb. poskytnutí „*veškerých informací obsažených v aktech metodického vedení, jakož i v jiných výkladech či pokynech povinného subjektu, které se týkají aplikace zákona č. 326/1999 Sb.*“.

Žádost žalobce nekonkretizuje akt metodického vedení, výklad či pokyn povinného subjektu, v němž by měla být obsažena požadovaná informace, tj. informace týkající se aplikace zákona č. 326/1999 Sb., a neuvádí ani to, které konkrétní ustanovení zákona o pobytu cizinců, resp. jeho aplikace žalovaným, je předmětem žádosti.

Pokud však žalovaný nevyužil možnosti dané mu ust. § 14 odst. 5 písm. b) zákona (tj. v případě nesrozumitelné či příliš obecné žádosti vyzvat žadatele k upřesnění žádosti), pak bylo na něm se srozumitelně vypořádat s požadavkem žalobce v plné jeho šíři.

Rozhodnutím prvního stupně ze dne 24.7.2008 byla žádost podle § 15 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále „zákon“) odmítnuta se

strohým odůvodněním, že požadované informace nejsou poskytnuty v souladu s § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., neboť se se vztahují výlučně k vnitřním pokynům MZV.

V odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí ze dne 11.11.2010 pak žalovaný konstatoval, že žalovaný, resp. zastupitelské úřady meritorně rozhodují pouze o udělení či neudělení schengenských víz, při tomto rozhodování přímo aplikují, a to již s účinností od 1.4.2010, pouze předpisy EU. Pokud jde o ostatní typy pobytových povolení, pak zastupitelské úřady pouze přijímají žádosti a spolu s příloženou dokumentací je zasílají k rozhodnutí příslušným orgánům do České republiky.

K samotnému obsahu vnitřních pokynů/vnitřních aktů MZV žalovaný v odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedl, že účelem interních předpisů MZV, které se vztahují k výkonu *vízové a pobytové agendy*, je pouze organizačně technické zajištění tohoto výkonu; zmínil tedy výkon i jiné než pouze vízové agendy (víza k pobytu do 90 dnů dle § 26 zákona o pobytu cizinců ve znění do 31.12.2010). Ve vyjádření k žalobě pak odkázal na ust. § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců, dle něhož (ve znění do 31.12.2010) *zastupitelský úřad je oprávněn provést kontrolu žádosti a náležitosti předložených k žádosti o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu; nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže zastupitelský úřad cizinci nedostatky odstranit na místě nebo ho vyzve k jejich odstranění a poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu. Do doby odstranění nedostatků žádosti nebo uplynutí lhůty podle věty první neběží lhůta pro vyřízení žádosti o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu. Na pokyn policie nebo ministerstva je zastupitelský úřad oprávněn vyslechnout žadatele o vydání povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, je-li to za podmínek uvedených v odstavci 2 nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci.* Soud pro úplnost uvádí, že tato oprávnění zastupitelského úřadu jsou s účinností od 1.1.2011 obsažena v § 169 odst. 12 zákona o pobytu cizinců s tím rozdílem, že výslech žadatele již zastupitelský úřad neprovádí na pokyn policie nebo ministerstva. Ve vyjádření k žalobě žalovaný rovněž uvedl: *„V kontextu nové právní úpravy od 5. dubna 2010 týkající se krátkodobých víz (viz. výše) je tedy nutno žádost o poskytnutí informací korelovat s informacemi obsaženými ve vnitřních pokynech, které se dotýkají působení zastupitelských úřadů v řízeních, ve kterých působí jako místa k přijetí žádosti o některý z typů pobytového povolení dle národního práva, tedy zák. č. 326/1999 Sb.“* O jaké vnitřní předpisy se jedná a co je jejich obsahem, to však již žalovaný ve vyjádření k žalobě neuvedl, a nikterak to nevyplývá ani z odůvodnění žalobou napadeného rozhodnutí a ani z obsahu správního spisu.

Žalobce sice v žalobě konkrétně nerozporoval tvrzení žalovaného, že zastupitelský úřad při udělování schengenských víz již od 1. dubna 2010 postupoval výlučně dle předpisů EU (nikoli podle zákona č. 326/1999 Sb.). S odkazem na e-mailovou zprávu zaslanou mu dne 11.7.2006 však poukázal na existenci vízového oběžníku, jímž se podle něj řídila vízová procedura. K této žalobní námitce žalovaný ve vyjádření k žalobě uvedl, že Oběžník pro udělování víz čj. 300757/2010 byl zrušen k 31.12.2010 (a nově byl přijat interní předpis Metodický pokyn k výkonu vízové a pobytové agendy). Pokud tedy jde o „vízovou agendu“ MZV, pak teprve z vyjádření žalovaného vyplývá, že v době vydání napadeného rozhodnutí (11.11.2010) existoval platný interní předpis MZV - Oběžník pro udělování víz. Bylo proto na žalovaném, aby se v odůvodnění napadeného rozhodnutí vypořádal s existencí tohoto (případně i dalších) interního předpisu platného v době vydání rozhodnutí a aby zdůvodnil, zda neobsahuje informace, jejichž poskytnutí se žalobce domáhal. Požadoval-li žalobce poskytnutí informací týkajících se aplikace zákona o pobytu cizinců *obsažených* v aktech povinného subjektu, bylo podle soudu na místě zabývat se obsahem všech dosud platných aktů žalovaného bez ohledu na to, zda podle nich v dané době bylo postupováno.

Oprávnění žalovaného MZV, resp. zastupitelského úřadu, bylo v době vydání žalobou napadeného rozhodnutí širší, než pouze meritorní rozhodování ve věci schengenských víz. Zastupitelský úřad byl podle § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců místem přijetí žádostí o povolení k dlouhodobému nebo trvalému pobytu, prováděl kontrolu žádostí, vyzýval k odstranění nedostatků, byl oprávněn (byť do 31.12.2010 *na pokyn* policie či ministerstva) vyslechnout žadatele; ani v případě této ostatní – „pobytové agendy“ tak nelze vyloučit existenci *aktů metodického vedení, jakož i v jiných výkladů či pokynů povinného subjektu, které se týkají aplikace zákona č. 326/1999 Sb.*, jejichž poskytnutí žalobce požadoval. Není přitom rozhodné, že MZV, resp. zastupitelské úřady, o těchto pobytových povoleních meritorně nerozhodovaly, neboť i výkon oprávnění zastupitelských úřadů dle § 169 odst. 11 zákona o pobytu cizinců je výkonem veřejné správy. Skutečnost, že existovaly vnitřní pokyny, které se dotýkaly působení zastupitelských úřadů v řízeních, v nichž zastupitelské úřady působily jako místa k přijetí, vyplývá z vyjádření žalovaného k žalobě.

Žalovaný, aniž by v odůvodnění rozhodnutí konkretizoval, které jeho akty metodického vedení či jeho pokyny v době vydání rozhodnutí existovaly a co bylo jejich obsahem, pouze obecně uvedl, že účelem interních předpisů MZV vztahujících se k výkonu vízové a pobytové agendy je pouze organizačně technické zajištění tohoto výkonu, tyto předpisy nemají dopad na postavení, práva a povinnosti žadatelů či třetích osob. Takové odůvodnění je nepostačující a soud je hodnotí jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů. Odmítnutí žádosti o informace žalovaný dále odůvodnil i konstatováním, že vnitřní předpisy z povahy věci nezakládají a nemohou zakládat práva a povinnosti, úpravu práv a povinností může obsahovat pouze obecně závazný předpis a nikoliv jeho výklad. Ve věci však nejde o to, že práva a povinnosti účastníků řízení může založit pouze zákon (nikoli jeho výklad), ale o to, poskytnutí jakých informací lze odmítnout dle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím; zde městský soud vychází z již shora zmíněné judikatury, podle které pokud interní pokyny upravují aplikační postupy stran jednotlivých zákonných ustanovení, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně dotýkají (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 5 As 28/2007-89 ze dne 17.1.2008 - č. 1532/2008 Sb. NSS). Obsahuje-li akt metodického řízení výklad určitých ustanovení zákona, nebo dokonce konkrétní požadavky na účastníka řízení, které nejsou v zákoně či jiném právním předpisu explicitně vyjádřeny, nelze pochybovat o tom, že se takovýto předpis-jakkoli označený za vnitřní- třetích osob přímo dotýká (srovnej rozsudek Nejvyššího správního soudu č.j. 1 As 70/2013-58 ze dne 15.10.2013).

Bylo na žalovaném, aby řádně odůvodnil a doložil, že žádný jeho akt se netýká aplikace zákona o pobytu cizinců a tedy neupravuje postup správních orgánů ve vztahu k veřejnosti, ale že se jedná výlučně o akty organizační, metodické nebo řídicí, které se týkají organizace a chodu „uvnitř“ úřadu a zásadně nemohou ovlivnit jiné subjekty než ty, které těmto pokynům podléhají z hlediska služební či jiné podřízenosti. To však žalovaný neučinil, existující vnitřní předpisy týkající se vízové a pobytové agendy MZV nekoncretizoval, nezaložil je do správního spisu a neuvedl čeho se týkají. Napadené rozhodnutí je proto nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, přičemž soud ani na základě předloženého správního spisu nemůže posoudit, zda akty metodického vedení či jiné pokyny žalovaného neobsahují či neobsahují informace požadované žalobcem.

Soud proto rozhodnutí žalovaného zrušil podle § 78 odst. 1 s.ř.s. ve spojení s § 76 odst. 1 písm. a), b) s.ř.s. a věc žalovanému vrátil k dalšímu řízení.

O nákladech řízení soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s.ř.s. a úspěšnému žalobci přiznal náhradu za zaplacený soudní poplatek ve výši 2000,- Kč a náklady na zastoupení žalobce advokátem ve výši 4800,- Kč (a to za dva úkony právní služby provedené před 1.1.2013- příprava a převzetí věci a sepsání žaloby po 2100,- Kč a dva paušální poplatky po 300,- Kč podle §§ 7, 9 odst. 3 písm. f/ a 13 odst. 3 vyhl. č. 177/1996 Sb. a podle čl. II vyhl. č. 486/2012 Sb.). Náklady řízení celkem jsou ve výši 6.800,- Kč.

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.

V Praze dne 19. února 2015

JUDr. Eva Pechová v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Sylvie Kosková