



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ing. Viery Hořčicové a soudců Mgr. Kamila Tojnera a Mgr. Jiřího Lifky v právní věci žalobce: **JUDr. Ing. Jan Kopřiva**, bytem Barvičova 88, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí České republiky**, sídlem Loretánské nám. 5/101, Praha 1, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí České republiky ze dne 3.11.2010, č.j. 119923/2010-TO,

t a k t o :

- I. Rozhodnutí ministra zahraničních věcí České republiky ze dne 3.11.2010, č.j. 119923/2010-TO, a rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí České republiky ze dne 29.9.2010, č.j. 117302/2010-TO, se zrušují.
- II. Žalovanému se nařizuje, aby do 15 dnů od právní moci tohoto rozsudku poskytl žalobci Oběžník pro udělování víz ze dne 22.2.2010, č.j. 300757/2010-KKM, s vyloučením telefonních a faxových čísel.
- III. Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 2.600,- Kč a to do 30 dnů od právní moci rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se domáhá zrušení rozhodnutí ministra zahraničních věcí České republiky ze dne 3.11.2010, č.j. 119923/2010-TO, o zamítnutí rozkladu žalobce proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29.9.2010, č.j. 117302/2010-TO, o odmítnutí žádosti žalobce o poskytnutí informace podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím (dále jen „zákon o svobodném přístupu k informacím“ nebo „zákon“) a to o poskytnutí „aktuálního oběžníku pro udělování víz“.

Žalobce v žalobě namítá, že jakkoli požadovaná informace (oběžník) je interním pokynem, je rozhodný obsah oběžníku, tedy zda obsahuje informace, týkající se výkonu

veřejné správy navenek či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit jiné subjekty než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti 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 řízení musí mít možnost se připravit 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, aby měl účastník řízení přichystány všechny podklady nebo shromážděny argumenty, jež bude ve správním řízení uplatňovat* (NSS č.j. 4 As 20/2007-64). Organizačně technické zajištění vízového procesu je činností žalovaného ve vztahu k třetím osobám, kterou je nutno považovat za výkon veřejné správy navenek. K žádostem o vízum žalovaný přikládá stanovisko [§ 57 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců (dále jen „zákon o pobytu cizinců“)], není tak dle žalobce pochyb o dopadu oběžníku na třetí osoby, jestliže lze očekávat respektování názoru zastupitelských úřadů orgány cizinecké policie. Zastupitelský úřad je oprávněn vízum neudělit navzdory souhlasu cizinecké policie. Rovněž je dána pravomoc zastupitelského úřadu žádost o vízum odmítnout. Oběžník podrobně specifikuje veškeré přílohy a další náležitosti žádosti o vízum, jedná se o návod k vyplňování žádostí, což je užitečnější pro žadatele než pracovníky zastupitelského úřadu. Požadovaný oběžník má dle žalobce zásadní vliv na to, jak jsou žádosti o vízum přijímány, vyřízeny, jak se administrují. Mají proto dopad na výsledek řízení o žádosti a tedy i na jeho účastníky.

Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby a uvedl, že informace o řízení o žádostech o vízum jsou veřejně dostupné na webových stránkách žalovaného nebo jednotlivých zastupitelských úřadů. Významný dopad na aplikaci a výklad nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009, o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex) mají Příručka pro zpracování žádostí o víza a provádění změn v udělených vízech a Příručka pro organizaci vízových oddělení a místní schengenskou spolupráci, které jsou zveřejněny na webových stránkách Komise i žalovaného. Příručky mají povahu pokynů k praktickému uplatňování vízového kodexu členskými státy. Orgány členských států nepřijímají své národní interní normy k provádění vízového kodexu. Vnitřní předpisy nezakládají práva a povinnosti účastníků řízení či jiných osob.

Ze správního spisu vyplývají následující skutečnosti :

Rozhodnutím žalovaného ze dne 29.9.2010, č.j. 117302/2010-TO, byla odmítnuta žádost žalobce ze dne 13.9.2010 o poskytnutí o „aktuálního oběžníku pro udělování víz“ podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, neboť dle žalovaného je požadovaný dokument vnitřním pokynem správního orgánu, není adresován fyzickým či právnickým osobám a z povahy věci nezakládá a ani nemůže zakládat práva a povinnosti účastníků řízení či jiných osob. Účelem oběžníku je organizačně technické zajištění vízového procesu, jeho maximální efektivita a sjednocení zastupitelských.

Rozhodnutím ministra zahraničních věcí České republiky ze dne 3.11.2010, č.j. 119923/2010-TO, byl rozklad žalobce zamítnut se shodnou argumentací o obsahu a účincích oběžníku. Dále ministr konstatoval, že vnitřní předpisy neobsahují žádný závazný výklad právních předpisů, který by měl dopad na žadatele, a že dokumenty upravující vízový postup jsou zveřejněny na webových stránkách Komise ES a žalovaného v části „Informace pro cizince“. Žalovaný nevydává výklad zákona o pobytu cizinců, nehledě k tomu že práv a

povinností účastníků řízení se může dle ministra dotýkat pouze obecně závazný předpis nikoli jeho výklad.

Městský soud v Praze přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které jeho vydání předcházelo, a to v rozsahu uplatněných žalobních bodů, kterými je vázán, vycházel přitom ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 s. ř. s.). O žalobě soud rozhodl, aniž by nařizoval jednání, neboť s tímto postupem podle § 51 odst. 1 s.ř.s. účastníci řízení vyslovili souhlas.

V posuzované věci vyšel soud z následně uvedené právní úpravy:

Podle § 2 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím povinnými subjekty, které mají podle tohoto zákona povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti, jsou státní orgány, územní samosprávné celky a jejich orgány a veřejné instituce.

Podle § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím při soudním přezkumu rozhodnutí o odvolání na základě žaloby podle zvláštního právního předpisu soud přezkoumá, zda jsou dány důvody pro odmítnutí žádosti. Nejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti, soud zruší rozhodnutí o odvolání a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídí požadované informace poskytnout.

V projednávané věci není sporu o tom, že informace, kterou žalobce požadoval, se týkala výkonu veřejné správy a žalovaný ji měl k dispozici.

Žádostí ze dne 13.9.2010 požádal žalobce o poskytnutí o „aktuálního oběžníku pro udělování víz“. Oběžník pro udělování víz ze dne 22.2.2010, č.j. 300757/2010-KKM, byl zrušen ke dni 31.12.2010, tedy až po vydání rozhodnutí ministra o rozkladu žalobce. V době podání žádosti o informaci i v době rozhodování správních orgánů byl proto předmětem informace Oběžník pro udělování víz ze dne 22.2.2010, č.j. 300757/2010-KKM. Takto vymezený předmět informace je závazný také pro soud při aplikaci ust. § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím, v opačném případě by předmět řízení dle s.ř.s. byl odlišný od předmětu správního řízení. Informace jako taková, její obsah, je obvykle dán stavem ke dni podání žádosti o informaci. Požaduje-li žadatel „aktuální informaci (pokyn)“, je povinný subjekt při poskytnutí pokynu, který v daný okamžik již není účinný, povinen v souladu se zásadou dobré správy podle § 4 s.ř. poučit žadatele o tom, že poskytnutá informace již není „aktuální“ a sdělit mu údaj o pokynu účinném k okamžiku poskytnutí informace.

Podle konstantní judikatury Nejvyššího správního soudu *za interní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb. nelze stricto sensu považovat každý akt, který správní orgán takto označí. Rozhodný je vždy obsah konkrétního pokynu nebo jiného aktu.* (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 28/2007 - 89). 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, C. H. BECK, Praha 2003, str. 113). Vydávání instrukcí (interních pokynů, směrnic, apod.) nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění

řídít činnost podřízených a jejich plnění je zachováváním právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Tato oprávnění a povinnosti vyplývají z právní normy, jež stanoví vztah nadřízenosti a podřízenosti; interní instrukce proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. 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 na druhou stranu vyloučeno, aby interním předpisem byly upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývající z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího; mohou v nich být stanoveny interní toky informací a konkrétní instrukce. Vždy se však bude jednat o takové akty, které se dotýkají pouze pracovníků, kteří jimi jsou vázáni (akty řízení). Při naplnění uvedených skutečností lze za takové akty považovat i akty metodického vedení. Týkají-li se však zmiňované „interní pokyny“ výkonu veřejné správy, tedy činnosti povinného subjektu, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení zákona o pobytu, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně týkají. Není zde pochyb o tom, že rozhodování podle zákona o pobytu cizinců je výkonem veřejné správy a žalovaný (zastupitelské úřady), jakožto orgán veřejné moci, zde rozhoduje o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby tato činnost byla prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Není přitom rozhodné, zda se jedná o pokyn primárně určený pouze zaměstnancům žalovaného nebo adresovaný veřejnosti. Rozhodující je vždy pouze ta skutečnost, zda takový pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné správy navenek či se jedná výlučně o akt organizační, metodický nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

V rozsudku č.j. 4 As 20/2007 – 64 Nejvyšší správní soud posuzoval povahu pokynů ředitelství služby cizinecké a pohraniční policie týkající se aplikace zákon o pobytu cizinců. Soud uvedl, že správní orgány rozhodovaly v praxi podle těchto pokynů o právech a povinnostech účastníků správních řízení, proto se nemohlo jednat o vnitřní pokyny z pohledu zákona o svobodném přístupu k informacím. Dále soud zdůraznil, že *„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 řízení musí mít možnost se připravit 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, aby měl účastník řízení přichystány všechny podklady nebo shromážděny argumenty, jež bude ve správním řízení uplatňovat.“*

Soud po seznámení s obsahem Oběžníku pro udělování víz ze dne 22.2.2010, č.j. 300757/2010-KKM, má za to, že obsahuje jak pokyny výkonu veřejné správy navenek (náležitosti žádostí o vízum, postup zastupitelského úřadu po podání žádosti o vízum), tak i pokyny organizační, metodické s účinky striktně v rámci struktury žalovaného (systém Modernizace vízového procesu). Oběžník neobsahuje vlastní autoritativní výklad právních norem ani sjednocující pravidla pro výkon pravomoci v dané oblasti, jde pouze o přehledné uspořádání nepřehledného zákona o pobytu cizinců pro oblast udělování povolení k pobytu cizinců na území ČR. V čl. 19 odst. 2 oběžníku je však oproti obecné úpravě ust. § 170 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců specifikováno, ve kterých případech zastupitelský úřad upustí od povinnosti žadatele se osobně dostavit na zastupitelský úřad. V této části tak nejde o pouhý didaktický materiál, nýbrž závazný výklad obecného ustanovení, který má vliv na práva a povinnosti žadatele o vízum.

Podle názoru soudu se v projednávané věci nejedná o vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím v té části oběžníku, ve kterém je upraven postup zastupitelského úřadu v řízení o podání žádosti žadatele v rozsahu stanovení náležitostí žádosti o povolení k pobytu, specifikaci úkonů vůči cizinci, neboť správní orgány v podle těchto pokynů (zákona o pobytu cizinců) rozhodují o právech a povinnostech účastníků správních řízení. Je tedy zřejmé, že oběžník může ovlivnit rovněž subjekty stojící mimo hierarchii služební nadřízenosti a podřízenosti, tj. účastníky správních řízení. Nehledě k čl. 19 odst. 2 oběžníku, který obsahuje výklad ust. § 170 odst. 1 věta druhá zákona o pobytu cizinců.

Naopak ta část oběžníku, která obsahuje postup zastupitelského úřadu pouze v rámci státní správy (žalovaného a služby cizinecké policie), např. vedení systému Modernizace vízového procesu, je vnitřní pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Avšak obsah této části oběžníku s výjimkou údajů o telefonních a faxových číslech je takové povahy, že, i když jde formálně vzato o interní pokyn, není zde dán legitimní důvod pro odepření informace, neboť údaje v oběžníku nejsou způsobilé zmařit nebo ohrozit řízení o žádosti o povolení k pobytu. Oběžník neobsahuje např. strukturu pohovoru s cizincem, aby byl ohrožen účel pohovoru jako nástroje věrohodnosti tvrzení žadatele o vízum, jak uvádí žalovaný ve vyjádření k žalobě. Příloha č. 2 Instrukce pro vydávání víz v rámci MVP/EVC obsahuje jen pokyny technické povahy, nikoli obsah pohovoru. Údaje v oběžníku pouze precizují úpravu zákona o pobytu cizinců pro danou fázi řízení o žádosti o vízum nebo úřední činnost zastupitelského úřadu spojenou s podanou žádostí o povolení k pobytu. Sdělení údajů o telefonních a faxových číslech příslušných složek žalovaného nebo Policie ČR by mohlo ohrozit efektivitu činnosti těchto složek, pokud by byla využívána např. účastníky řízení k dotazům ohledně řízení, proto v této části oběžníku je legitimní důvod takové informace neposkytnout.

Soud neshledal důvody výluky práva žalobce na informaci – Oběžník pro udělování víz ze dne 22.2.2010, č.j. 300757/2010-KKM (§ 7 - 12 zákona o svobodném přístupu k informacím), a proto podle § 16 odst. 4 věta druhá zákona zrušil rozhodnutí o rozkladu a rozhodnutí povinného subjektu o odmítnutí žádosti a povinnému subjektu nařídil poskytnout požadovanou informaci - Oběžník pro udělování víz ze dne 22.2.2010, č.j. 300757/2010-KKM, s vyloučením údajů o telefonních a faxových číslech uvedených v oběžníku.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ust. § 60 odst. 1 s.ř.s. Žalobce byl ve věci úspěšný, proto mu náleží náhrada účelně vynaložených nákladů řízení spočívajících v zaplaceném soudním poplatku ve výši 2.000,- Kč a v paušální náhradě nákladů řízení ve výši 2x300,- Kč za dva úkony dle § 13 odst. 3 vyhlášky č. 177/1996 Sb. per analogiam (srovnej náleze Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/13).

P o u č e 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 12.června 2015

JUDr. Ing. Viera Horčicová, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Jana Válková