



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Daniely Zemanové a soudců Pavla Molka a Zdeňka Kühna v právní věci žalobce: [REDACTED], [REDACTED], zast. Mgr. Hanou Novákovou, advokátkou se sídlem Zahradnická 6, Brno, proti žalovanému: **Ministerstvo zahraničních věcí**, se sídlem Loretánské náměstí 101/5, Praha 1, proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 3. 11. 2010, čj. 119923/2010-TO, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. 6. 2015, čj. 7 A 3/2011 – 45,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaný **je p o v i n e n** zaplatit žalobci jako náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti částku 3400 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám žalobcovy zástupkyně, Mgr. Hany Novákové, advokátky.

O d ů v o d n ě n í :

I. Relevantní skutkové okolnosti vyplývající ze správního spisu

[1] Žalobce podal dne 14. 9. 2010 žalovanému (dále jen „stěžovatel“) žádost o poskytnutí aktuálního Oběžníku pro udělování víz. Stěžovatel žádost odmítl s odkazem na § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, neboť požadovanou informaci označil za vnitřní pokyn správního orgánu, který není adresován fyzickým a právnickým osobám a nemůže zakládat jejich práva a povinnosti. Jeho účelem je toliko organizačně technické zajištění vízového procesu a jeho maximální efektivity a sjednocení postupu všech dotčených zastupitelských úřadů v oblasti administrativní praxe.

[2] Žalobce napadl rozhodnutí odvoláním, které zamítl ministr zahraničních věcí rozhodnutím ze dne 3. 11. 2010, čj. 119923/2010-TO, s odůvodněním, že smyslem požadovaného vnitřního pokynu je pouze organizačně technické zajištění výkonu vízové a pobytové agendy, zatímco ve vztahu k právům a povinnostem žadatelů o udělení víza či povolení k pobytu jsou zastupitelské úřady ČR vázány pouze obecně závaznými předpisy, ať už vnitrostátními nebo unijními, a jejich správní uvážení v rámci vymezeném těmito předpisy není vnitřními předpisy stěžovatele limitováno. Dopad navenek nemá tento vnitřní pokyn ani ve vztahu k systému VISAPOINT, neboť všechny podmínky týkající se tohoto systému jsou dostupné na internetu.

II. Řízení před městským soudem

[3] Proti rozhodnutí o zamítnutí odvolání podal žalobce k Městskému soudu v Praze žalobu podle § 65 a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“), v níž zdůraznil, že se oběžník týká výkonu veřejné správy, takže stěžovatel nemá právo na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím znemožnit třetím osobám zjistit jeho obsah. Nesouhlasil také s tvrzením, že meritorně rozhodují o pobytových povoleních orgány cizinecké policie či Ministerstvo vnitra, a zdůraznil důležitost doporučujících či nedoporučujících stanovisek samotného stěžovatele a zastupitelských úřadů, které kromě přijetí či nepřijetí žádosti o vízum mohou s cizincem též provést osobní pohovor. Oběžník také specifikuje přílohy a další náležitosti všech druhů žádostí o vízum, takže jde o pokyny užitečnější pro samotné žadatele než pro pracovníky zastupitelských úřadů.

[4] Městský soud žalobě rozsudkem ze dne 12. 6. 2015 vyhověl, rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 3. 11. 2010 i jemu předcházející stěžovatelovo rozhodnutí ze dne 29. 9. 2010 zrušil a žalovanému nařídil, aby žalobci poskytl požadovaný Oběžník pro udělování víz ze dne 22. 2. 2010, čj. 300757/2010-KKM (dále jen „Oběžník“), s vyloučením telefonních a faxových čísel. Městský soud konstatoval, že za „aktuální oběžník pro udělování víz“ bylo v době podání žádosti o informace nutno považovat právě tento Oběžník, který byl zrušen až ke dni 31. 12. 2010.

[5] Městský soud vyšel z dosavadní judikatury vykládající § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, zejména z rozsudků Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, čj. 4 As 20/2007 - 64, a ze dne 17. 1. 2008, čj. 5 As 28/2007 - 89, č. 1532/2008 Sb. NSS. Připomněl, že za informace vyloučené z poskytování nelze považovat „interní pokyny“, které se týkají výkonu veřejné správy, tedy činnosti orgánu veřejné moci ve vztahu k veřejnosti a upravují aplikační postupy ohledně jednotlivých ustanovení zákona. Rozhodování podle zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, je výkonem veřejné správy a stěžovatel jakožto orgán veřejné moci zde rozhoduje o právech a povinnostech osob. Je tudíž třeba, aby byla tato činnost prováděna transparentním způsobem a pod přiměřenou kontrolou veřejnosti. Není přitom rozhodné, zda se jedná o pokyn primárně určený pouze stěžovatelovým zaměstnancům nebo i veřejnosti. Rozhodující je vždy pouze to, 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 subjekty jiné než ty, které mu z hlediska služební podřízenosti pod disciplinární odpovědností podléhají.

[6] Po seznámení s obsahem Oběžníku městský soud konstatoval, 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 pravomocí v dané

pokračování

oblasti, jde pouze o přehledné uspořádání nepřehledné zákonné úpravy udělování povolení k pobytu cizinců. V čl. 19 odst. 2 oběžníku je však oproti zákonné úpravě 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. Nejedná se tedy o vnitřní pokyn v té části oběžníku, ve které je upraven postup zastupitelského úřadu v řízení o podání žádosti žadatele a rozsah náležitostí žádosti o povolení k pobytu, neboť správní orgány podle těchto pokynů rozhodují o právech a povinnostech účastníků správních řízení. Oběžník tedy může ovlivnit rovněž účastníky správních řízení.

[7] Naopak ta část oběžníku, která obsahuje postup zastupitelského úřadu pouze v rámci státní správy, např. vedení systému Modernizace vízového procesu, je vnitřním 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 podle městského soudu dán legitimní důvod pro odepření informace, neboť údaje v oběžníku nejsou způsobilé zmařit nebo ohrozit řízení o žádosti o povolení k pobytu. Naopak sdělení údajů o telefonních a faxových číslech příslušných složek žalovaného nebo Policie ČR by mohlo ohrozit efektivitu činnosti těchto složek, pokud by byla tato čísla využívána např. účastníky řízení k dotazům ohledně řízení, proto existuje legitimní důvod neposkytnout informace v této části oběžníku. Z těchto důvodů městský soud kromě zrušení napadených rozhodnutí uložil podle § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím i poskytnutí Oběžníku s vyloučením těchto čísel.

III. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[8] Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Brojí proti tomu, že mu městský soud nařídil poskytnout celý Oběžník, včetně těch částí, u nichž sám akceptoval, že jsou vnitřním pokynem. Stěžovatel nesouhlasí se zdůvodněním, že neexistuje legitimní důvod pro odepření informace, neboť jakmile je dána jedna z kategorií výjimek, nezná zákon o svobodném přístupu k informacím možnost přezkumu legitimacy jejího uplatnění, neboť o této legitimitě rozhodl již zákonodárce. Dále stěžovatel připomíná, že pokud městský soud shledal, že některá ustanovení Oběžníku jsou vnitřním pokynem a jiná nikoli, měl se následně zabývat otázkou, které konkrétní pokyny obsažené v Oběžníku představují interní pokyn a zda lze dotčené části nepředstavující interní pokyn oddělit od zbytku a poskytnout. Namísto toho ale stěžovateli nařídil poskytnout celý Oběžník. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby byl rozsudek městského soudu zrušen a věc mu byla vrácena k dalšímu řízení. Zároveň požádal o přiznání odkladného účinku kasační stížnosti. Tuto žádost zamítl Nejvyšší správní soud usnesením ze dne 24. 9. 2015, čj. 10 As 182/2015 - 22.

[9] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti setrval na názoru, že mu měl být požadovaný Oběžník poskytnut, neboť se přímo dotýká třetích osob.

IV. Posouzení důvodnosti kasační stížnosti

[10] Kasační stížnost je podle § 102 a násl. s. ř. s. přípustná. Na základě § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. je Nejvyšší správní soud při přezkumu rozhodnutí krajských soudů vázán rozsahem a důvody kasační stížnosti, ledaže by bylo řízení před soudem zmatečné, bylo zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé, anebo je-li rozhodnutí správního orgánu nicotné. K výše uvedeným vadám Nejvyšší správní soud přihlíží z úřední povinnosti.

Soud přezkoumal napadený rozsudek, přihlédl k námitkám uplatněným stěžovatelem a žádné z výše uvedených pochybení v řízení před městským soudem neshledal.

[11] Nejvyšší správní soud považuje za nutné nejprve předeslat, že stěžovatel již v kasační stížnosti nezpochybnuje otázku, která tvořila jádro sporu před městským soudem, tedy otázku výkladu pojmu vnitřní pokyn ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím: „*Povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud:*

a) se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu (...).“ V kasační stížnosti již stěžovatel nezpochybnuje, že alespoň některé části Oběžníku neměly povahu vnitřního pokynu, a tato výluka na ně tedy nedopadala, jak konstatoval městský soud, vycházející přitom z judikatury zdejšího soudu. Kasační přezkum se tak soustředí pouze na to, zda za situace, kdy v Oběžníku byly obsaženy části, které lze označit za vnitřní pokyn, společně s částmi, které tuto povahu neměly, mohl městský soud nařídit poskytnutí celého Oběžníku, s výjimkou telefonních a faxových čísel.

[12] Městský soud nerozhodoval pouze o správnosti stěžovatelova postupu, ale sám rozhodoval o tom, zda je namíste celý požadovaný Oběžník poskytnout, tedy použil postup upravený v § 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.*“ Podle tohoto ustanovení tedy krajské soudy postupují podle apelačního principu, nikoli podle principu čistě kasačního. Komplikovanost použití apelačního principu na soudní přezkum rozhodnutí o poskytování informací se intenzivně projevuje právě v případech, v nichž se sám povinný subjekt dovolává důvodu neposkytnutí informace, který však dopadne různým způsobem na různé části dokumentu, o jehož poskytnutí žadatel požádal.

[13] V nyní posuzovaném případě stěžovatel ve svém rozhodování setrval na názoru, že požadovaný Oběžník je jako celek vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Městský soud ve svém rozsudku přesvědčivě a způsobem, který v kasační stížnosti nezpochybnuje již ani stěžovatel, zdůvodnil, proč některé části Oběžníku tuto povahu nemají, a proto bylo stěžovatelovou povinností je žalobci poskytnout. Mezi účastníky není sporu ani o tom, že za této situace bylo namíste, aby městský soud kromě zrušení rozhodnutí ministra zahraničních věcí a jemu předcházejícího rozhodnutí stěžovatele nařídil stěžovateli tyto informace poskytnout. Stěžovatel zpochybnuje pouze to, že městský soud nadto rozhodl i o těch částech Oběžníku, které sám městský soud označil za vnitřní pokyny, a jak o nich rozhodl.

[14] K otázce, zda měl městský soud kompetenci rozhodnout i o těch částech Oběžníku, které označil za vnitřní pokyny, konstatuje Nejvyšší správní soud, že ano. Kladná odpověď je právě důsledkem uplatnění apelačního principu, který je do soudního přezkumu rozhodnutí o poskytování informací vnesen citovaným ustanovením § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím. Apelační princip přitom znamená, že soud sám rozhoduje o žádosti o informace namísto povinného subjektu (respektive jemu nadřízeného odvolacího orgánu), jehož rozhodnutí zrušil. Soud tedy zaměňuje své posouzení žádosti o informace za jeho posouzení obsažené v rozhodnutí, jež zrušil. Citované ustanovení přitom není formulováno jako pouhá možnost daná krajským soudům, ale jako příkaz, který mají uskutečnit vždy, „*[n]ejsou-li žádné důvody pro odmítnutí žádosti*“. Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 6. 2014, čj. 6 As 140/2013 - 155, „*ust. § 16 odst. 4 věta druhá zákona o svobodném přístupu k informacím žádný prostor pro úvahu soudu neposkytuje. Je-li splněna hypotéza citovaného ustanovení,*

pokračování

je soud povinen rozhodnutí odvolacího správního orgánu i správního orgánu I. stupně zrušit a nařídít správnímu orgánu I. stupně poskytnout požadované informace.“

[15] Městský soud tedy mohl a měl rozhodnout o celém Oběžníku a nařídít stěžovateli jeho poskytnutí žalobci, leda by zde byly důvody pro odmítnutí žádosti ve vztahu k těm částem Oběžníku, které lze pokládat za vnitřní pokyny. Stěžovatel tvrdí, že tímto důvodem je již sama skutečnost, že jde o vnitřní pokyn. Tak tomu však není. Ustanovení § 11 odst. 1 zákona o svobodném přístupu k informacím totiž konstruuje v něm vyjmenované důvody neposkytnutí informací jako důvody fakultativní, jak plyne z jeho návětí, podle něž ve vztahu k těmto důvodům povinný subjekt „může omezit“ poskytnutí informace. K závěru o fakultativnosti důvodu uvedeného v § 11 odst. 1 písm. a) dospěl Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 14. 5. 2012, čj. 2 As 51/2012 - 24, týkajícím se neposkytnutí spisového přehledu z dozorového spisu Vrchního státního zastupitelství v Praze: „[30] Co se týká druhé podmínky, zákon o svobodném přístupu k informacím nezakládá povinnému subjektu povinnost, nýbrž pouze možnost požadovanou informaci odepřít (jedná se o fakultativní zákonný důvod pro odmítnutí žádosti o poskytnutí informací). V takovém případě musí být zdůvodněno, proč byl takový postup zvolen, s ohledem na meze uvážení povinného subjektu (...).“ Obdobně v rozsudku ze dne 15. 10. 2013, čj. 1 As 70/2013 - 58, dovodil z dřívější judikatury, že „pokud je požadovaná informace vnitřním pokynem, nelze automaticky odepřít její poskytnutí. Povinný subjekt musí vykonat správní uvážení ohledně toho, zda jsou dány důvody, které poskytnutí vnitřního pokynu žadateli skutečně brání. Nejvyšší správní soud proto musel dále uvážit o tom, zda vskutku existuje legitimní důvod pro odepření požadované informace (...).“

[16] Bylo tedy původně možností danou stěžovateli, aby zvážil, zda kromě těch částí Oběžníku, které nejsou vnitřními pokyny a o jejichž poskytnutí již není před zdejším soudem sporu, poskytne žalobci i ty části Oběžníku, které vnitřními pokyny jsou. Poté, kdy městský soud přikročil ke zrušení žalobou napadených rozhodnutí, bylo ovšem v důsledku opakovaně zmiňovaného apelačního principu již úkolem městského soudu, aby i ve vztahu k těmto částem Oběžníku rozhodl – namísto stěžovatele – zda má být tento fakultativní důvod neposkytnutí informací využit, či nikoli, a zda zde není jiný důvod pro odmítnutí žádosti o informace (žádný jiný důvod ovšem nebyl v posuzovaném případě namítán, a to ani v kasační stížnosti).

[17] Tento svůj úkol městský soud naplnil, a to právě způsobem, který mu stěžovatel vytýká v kasační stížnosti, tedy tím, že posoudil, zda je uplatnění fakultativního důvodu vyjádřeného v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím v daném případě legitimní či nikoli. Stěžovatel takovou úvahu označuje za nepřijatelnou, neboť o legitimitě této výluky rozhodl již zákonodárce. S touto kritikou se však zdejší soud nemůže ztotožnit, neboť posouzení legitimacy fakultativní výluky v konkrétním případě prostřednictvím tzv. testu veřejného zájmu přísluší i povinným subjektům a následně správním soudům, jak Nejvyšší správní soud konstatoval v rozsudku ze dne 13. 8. 2014, čj. 1 As 78/2014 - 41, č. 3127/2014 Sb. NSS: „[16] Uvedené limity pro omezení práva na informace jsou určující především pro zákonodárce. (...) K ústavním limitům omezení práva na informace jsou však povinny přiblížit rovněž správní orgány a obecné soudy při konkrétní aplikaci a interpretaci zákona, tj. při zvažování výluk obsažených v zákoně o svobodném přístupu k informacím je nutno prioritně usilovat o nalezení jejich ústavně konformního výkladu. Teprve v případě nemožnosti takového výkladu by byl obecný soud povinen postupovat podle čl. 95 odst. 2 Ústavy. Před použitím určité zákonné výluky z povinnosti poskytovat informace je tak třeba v zásadě vždy provést tzv. test veřejného zájmu, tj. zvážit, zda v konkrétním případě nepřevažuje veřejný zájem na jejich poskytnutí nad jinou konkurující hodnotou, ať již jde o základní práva druhých osob, či některý z výše zmíněných veřejných statků (...).“ Obdobně v rozsudku ze dne 11. 3. 2015, čj. 1 As 229/2014 - 48, přitakal Nejvyšší správní soud zhodnocení kolize zájmu na poskytnutí informace a ochrany soukromí v každém jednotlivém případě: „[45] Tato zákonná úprava má své ústavní zakotvení v Listině základních práv a svobod.

Na jedné straně je zde právo na informace (čl. 17 odst. 5 Listiny), na druhé straně je zde právo na nedotknutelnost osoby a jejího soukromí (čl. 7 odst. 1 Listiny) a právo na ochranu před neoprávněným zveřejňováním údajů o své osobě (čl. 10 odst. 3 Listiny). [46] Které z těchto práv je třeba v konkrétních případech upřednostnit, právní úprava a priori nestanoví. Je tomu tak správně, neboť se jedná o kolizi dvou ústavně zaručených základních práv. Řešení této kolize nelze vyřešit abstraktně, platně pro všechny možné případy. Naopak je zde zákonodárcem úmyslně nechán prostor ke zhodnocení každé konkrétní situace a následnému nalezení spravedlivé rovnováhy mezi jednotlivými právy [srov. náleží Ústavního soudu ze dne 18. 12. 2006, sp. zn. I. ÚS 321/06 (N 229/43 SbNU 595)].“

[18] Bylo tedy plně v apelační kompetenci městského soudu, aby sám posoudil, zda je na místě uplatnit výlukou obsaženou v § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím ve vztahu k těm částem Oběžníku, které lze chápat jako vnitřní pokyny. Městský soud přitom své rozhodnutí ji neuplatnit odůvodnil zcela srozumitelným důvodem a ani Nejvyšší správní soud neshledává legitimní důvod pro odmítnutí zpřístupnění té části informace, jež byla vnitřním pokynem ve smyslu § 11 odst. 1 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím. Právní otázku vlastní kompetence k provedení takové úvahy a jejích limitů tedy městský soud posoudil správně, a nelze ani shledat nepřezkoumatelnost jeho úvah.

[19] Městský soud tedy při využití pravomoci dané mu § 16 odst. 4 zákona o svobodném přístupu k informacím nepochybil ani v tom, že ji použil i na části Oběžníku, které pokládal za vnitřní pokyny, ani v tom, jak ji na tyto části Oběžníku použil, tedy k jakému věcnému závěru dospěl při úvaze o jejich poskytnutelnosti.

V. Závěr a náklady řízení

[20] Kasační námitky tedy nebyly Nejvyšším správním soudem shledány důvodnými a ani z přezkumu dle § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., který Nejvyšší správní soud provádí z úřední povinnosti, nevyplynul důvod pro zrušení napadeného rozsudku městského soudu. Kasační stížnost proto byla v souladu s ustanovením § 110 odst. 1 s. ř. s. větou poslední zamítnuta.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud dle ustanovení § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, proto mu právo na náhradu nákladů řízení nenáleží. Procesně úspěšný žalobce byl ve věci zastoupen advokátkou, jež v řízení o kasační stížnosti učinila jeden úkon právní služby, a to písemné podání (vyjádření ke kasační stížnosti a návrhu na odkladný účinek) podle § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif). Odměna tedy sestává z částky 3100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5 advokátního tarifu], ke které je připočtena paušální částka hotových výdajů 300 Kč podle § 13 odst. 3 advokátního tarifu.

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

V Brně dne 14. září 2016

Daniela Zemanová v. r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení:
Martina Dokládlová