



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Ivanky Havlíkové Řehákové a soudců JUDr. Naděždy Řehákové a Mgr. Martina Kříže v právní věci žalobce : **Mgr. Marek Sedlák**, Brno, Příkop 8, proti žalovanému : **Ministerstvo zahraničních věcí České republiky** se sídlem Praha 1, Loretánské nám. 5, o žalobě proti rozhodnutí ministra zahraničních věcí ze dne 23.5.2008, č.j. 1000000/48-2008-OZI/RVI,

t a k t o :

- I. **Rozhodnutí Ministra zahraničních věcí České republiky, ze dne 23.5.2008, č.j. 100000/48-2008-OZI/RVI a rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí České republiky ze dne 16.4.2008, č.j. 1000000/42-2008-OZI/RVI, se z r u š u j í . Ministerstvo zahraničních věcí České republiky je p o v i n n o poskytnout žalobci na jeho žádost ze dne 2.4.2008 podle zák. č. 106/1999 Sb. pokyn metodické povahy, kterým bylo stanoveno, že občané Vietnamské socialistické republiky nemohou podávat žádosti o víza nad 90 dnů na zastupitelském úřadu v Bangkoku, do 60-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**
- II. **Žalovaný je povinen zaplatit žalobci náklady řízení ve výši 2.000,- Kč do 30-ti dnů od právní moci tohoto rozsudku.**

O d ů v o d n ě n í :

Žalobce se podanou žalobou domáhal přezkoumání v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, kterým bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí ze dne 16.4.2008 č.j. 100000/42-2008-OZI/RVI, kterým bylo žalobci odmítnuto poskytnutí pokynu metodické povahy spočívající ve stanovení podmínek pro občany Vietnamské socialistické republiky (dále jen VSR) uvedených v § 52 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., (dále jen zákon o pobytu cizinců) podle ustanovení § 11 odst.1 písm. a)

zákona č. 106/1999 Sb., (dále jen zákon o informacích) s tím, že se tato informace vztahuje výlučně k vnitřním pokynům Ministerstva zahraničních věcí (dále jen MZV).

Žalobce v podané žalobě namítal nezákonnost žalovaného rozhodnutí a poukázal na odůvodnění, ve kterém žalovaný uvedl „ povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu. MZV z tohoto důvodu zpravidla neposkytuje své vnitřní pokyny metodické povahy určené pracovníkům zastupitelských úřadů“. Podle žalobce nemá právní posouzení správních orgánů obou stupňů oporu v právních předpisech ČR. Žalovaný se především kvalifikovaně nevyrovnal s námitkou žalobce ohledně toho, že požadovaný pokyn metodické povahy nemůže být výlučně vnitřním pokynem a personálním předpisem, jestliže se jeho obsah vztahuje na práva a povinnosti třetích osob. K tomu žalobce poukázal na to, že k upřesnění pojmu „ vnitřní pokyny “ a „ personální předpisy “ byla Ministerstvem spravedlnosti vydána instrukce M.1827/99 ze dne 21.12.1999, kterou se provádí některá ustanovení zákona o informacích. Výše uvedená instrukce se vyjadřuje v § 5 odst.1 k těmto pojmům tak, že „ pod pojmem “ vnitřní pokyny a personální předpisy „ se rozumějí interní normativní instrukce jež nejsou obecně závazné, vyplývají se vztahu podřízenosti a nadřízenosti a mají působnost omezenou na osoby v určitém služebním postavení v rámci povinného subjektu a jemu podřízených organizací “. Podle žalobce z uvedeného jednoznačně vyplývá, že pokyn metodické povahy jehož obsahem je stanovení podmínek při podávání žádostí o víza nad 90dní pro občany VSR, nemůže být pokynem výlučně vnitřní povahy, nebo personálním předpisem, neboť se požadovaný pokyn dotýká práv a povinností třetích osob v tomto případě občanů VSR.

Žalobce žádal, aby soud žalobou napadené rozhodnutí, jakož i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, zrušil a věc vrátil k dalšímu řízení.

V písemném vyjádření k žalobě žalovaný argumentoval obdobně jako v odůvodnění svého rozhodnutí a poukázal i na rozhodnutí správního orgánu I. stupně. Dále uvedl, že metodické pokyny, které ředitel Konzulárního odboru MZV zasílá na zastupitelské úřady ČR v zahraničí, jsou řídicími pracovními pokyny a jsou určeny výlučně konzulárním pracovníkům na zastupitelských úřadech. Upravují tedy poměry výlučně uvnitř správního úřadu a nijak se netýkají třetích osob, a už vůbec ne cizinců. Podotkl, že vyřizování žádostí o víza není ani otázkou správního řízení, na udělení víza nemá cizinec právní nárok a jeho udělení či neudělení je projevem suverenity státu. Podmínky a postup při vyřizování těchto žádostí upravuje zákon o pobytu cizinců, pro tento případ proto nelze využít argumenty obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu (dále jen NSS) ze dne 30.04.2008 č.j. 4As 20/200764, neboť argumenty v odůvodnění předmětného rozsudku se týkaly situace, kdy se interní předpis dotýká zájmu účastníků správního řízení. Vietnamští občané – žadatelé o vízum, na jejichž zájmy se žalobce odvolává, však nejsou v tomto postavení, jak bylo vysvětleno výše. Konstatoval, že návrh obsažený v petitu žaloby, tj. aby soud vrátil žalovanému věc k dalšímu řízení není v souladu s § 16 odst.4 zákona o informacích. Žalovaný žádal, aby soud žalobu zamítl.

V písemné replice k vyjádření žalovaného žalobce uváděl obdobně jako v žalobě s tím, že nezpochybuje fakt, že vietnamští žadatelé o vízum k pobytu na 90 dnů nemají právní nárok na udělení víza, ovšem v této věci jde o zcela odlišné právo a to o právo na učinění podání žádosti o vízum k pobytu na 90 dnů a jeho projednání – právo na spravedlivý proces. Informace, kterou žalobce podle zákona o informacích žádal, spočívá v poskytnutí pokynu metodické povahy, jehož obsahem je skutečnost, že občané VSR nemohou podávat žádosti o víza nad 90 dnů na zastupitelském úřadu v Bangkoku. Pokyn metodické povahy, kterým bylo

stanoveno, že příslušníci VSR nemohou podávat žádosti na zastupitelském úřadu v Bangkoku, je navíc opatřením diskriminační povahy z toho důvodu, že žadatelé o vízum k pobytu na 90 dnů, kteří nejsou státními příslušníky VSR, mohou podávat žádosti na jakémkoliv Českém zastupitelském úřadu v zahraničí. Podle žalobce pokyn metodické povahy, vydaný žalovaným, jednoznačně zasahuje do ústavně zaručených práv všech žadatelů o vízum k pobytu na 90 dnů na území ČR, neboť mají-li vietnamští žadatelé o vízum k pobytu na 90 dnů právo na učinění podání a jeho projednání, tedy ústavně zaručené právo na spravedlivý proces, mají být tato práva zaručená nediskriminujícím způsobem, což neodpovídá nezákonnému postupu žalovanému. K tomu žalobce poukázal na nálezný Ústavního soudu ze dne 17.12.2008 plénum Us 26/07. Podle žalobce je nepochybné, že předmětný pokyn jednoznačně zasahuje do práva příslušníků VSR na podání a projednání jejich žádosti o vízum k pobytu na 90 dnů, a tudíž žalovanému nebrání nic tomu, aby požadovanou informaci – shora popsany pokyn metodické povahy žalobci poskytnul, neboť omezení poskytnutí informace dle § 11 odst.1 písm. a) zákona o informacích se na daný případ neuzije.

Soud jednal a rozhodoval o věci bez nařízení ústního jednání podle ustanovení § 51 odst.1 s. ř. s., neboť účastníci takový postup soudu akceptovali.

Soud přezkoumal žalobou napadené rozhodnutí, jakož i řízení, které předcházelo jeho vydání, v rozsahu žalobou tvrzených bodů nezákonnosti, kterými je vázán, podle skutkového a právního stavu ke dni vydání žalobou napadeného rozhodnutí, a dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.

Při posouzení soud vyšel z následující právní úpravy:

Podle ustanovení § 11 odst.1 písm. a) zákona o informacích v rozhodném znění tj. ve znění k 31.08.2008 povinný subjekt může omezit poskytnutí informace, pokud se vztahuje výlučně k vnitřním pokynům a personálním předpisům povinného subjektu.

Podle ustanovení § 52 odst.1 písm. c) zákona o pobytu cizinců v rozhodném znění, tj. ve stavu k 31.12.2010, v zájmu ochrany bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku, nebo ochrany veřejného zdraví, a nebo v zájmu plnění mezinárodní smlouvy může být požadováno, aby žádost o udělení víza byla podána na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě ve kterém má cizinec povolen trvalý či dlouhodobý pobyt.

Podstatou sporu je posouzení, zda pokyn metodické povahy, kterým bylo stanoveno, že občané Vietnamské socialistické republiky nemohou podávat žádosti o víza nad 90 dnů na zastupitelském úřadě ČR v Bangkoku, je vnitřním pokynem ve smyslu ustanovení § 11 odst.1 písm. a) zákona o informacích či nikoliv.

Žalobce v podané žalobě namítal nesprávné právní posouzení jeho žádosti o poskytnutí informace, spočívající v neposkytnutí předmětného pokynu s odůvodněním správních orgánů obou stupňů, které odmítly žádost o informaci s poukazem na ustanovení § 11 odst.1 písm. a) zákona o informacích s tím, že se požadovaný pokyn vztahuje výlučně k vnitřním pokynům Ministerstva zahraničních věcí. Předně je třeba uvést, že mezi účastníky není sporu o tom, že pokyn, jehož poskytnutí se žalobce domáhá, existuje. Jak vyplývá z obsahu správního spisu a odůvodnění rozhodnutí správních orgánů obou stupňů, požádal žalobce o poskytnutí pokynu žádostí ze dne 02.04.2008. MZV dne 16.04.2008 pod č.j. 100000/42-2008-OZI/RVI poskytnutí pokynu odmítlo podle ustanovení § 11 odst.1 písm. a)

zákona o informacích a (ve zbytku bylo žádosti o informace vyhověno) s odůvodněním, že pokyn se vztahuje k vnitřním pokynům MZV. O odvolání (ze dne 21.04.2008) proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně v tomto rozsahu rozhodl žalovaný žalobou napadeným rozhodnutí. Odvolání se ve svých bodech shoduje s žalobními námitkami. V odůvodnění žalovaného rozhodnutí Ministr zahraničí k výroku o zamítnutí odvolání konstatoval znění ustanovení § 11 odst. 1 písm. a) zákona o informacích s tím, že MZV z tohoto důvodu zpravidla neposkytuje své vnitřní pokyny metodické povahy určené pracovníkům zastupitelských úřadů. K tomu poukázal na ustanovení § 52 odst.1 písm. c) zákona o pobytu cizinců s tím, že pokud jde o přijímání žádostí o víza k pobytu na území ČR nad 90 dnů občany VSR zastupitelský úřad ČR v Bangkoku postupoval podle tohoto zákonného ustanovení. Tato informace byla zveřejněna i na webových stránkách zastupitelského úřadu. Soud považuje žalobní námitku za důvodnou. Je tomu tak proto, že jak vyplývá z nesporných tvrzení obou účastníků řízení je předmětem pokynu stanovení podmínek pro občany VSR uvedených v § 52 odst.1 zákona o pobytu cizinců, a sice že jím bylo stanoveno, že občané Vietnamské socialistické republiky nemohou podávat žádosti o víza nad 90 dnů na zastupitelském úřadu v Bangkoku. Podle shora citovaného ustanovení § 52 odst.1 písm. c) zákona o pobytu cizinců je- li to v zájmu ochrany bezpečnosti státu, udržení veřejného pořádku nebo ochrany veřejného zdraví a nebo v zájmu plnění mezinárodní smlouvy, může být požadováno, aby žádost o udělení víza byla podána na zastupitelském úřadu ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen trvalý či dlouhodobý pobyt. Z uvedeného je zřejmé, že pokyn, který byl vydán orgánem veřejné správy, jakožto orgánem veřejné moci upravuje postup při vydávání víz pro občany VSR. Pokyn tak upravuje vztah veřejné moci k veřejnosti navenek a upravuje postup správních orgánů ve vztahu k ní. Nelze zde tedy použít výtku z práva na informace ve smyslu ustanovení § 11 odst.1 písm. a) zákona o informacích a je irelevantní, že správní orgán pokyn jako vnitřní předpis formálně označil. Podle svého obsahu totiž pokyn upravuje postup vůči občanům Vietnamské socialistické republiky, jichž se bezprostředně týká. 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. Mohou jím být upraveny i pracovní postupy a konkretizace úkolů, vyplývajících z působnosti úřadu jako provedení předpisu úřadu vyššího. Týkají-li se však zmiňované interní pokyny výkonu veřejné správy, jakožto orgánu veřejné moci, navenek, ve vztahu k veřejnosti a upravují-li aplikační postupy stran jednotlivých ustanovení zákonů, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jichž se postupy v nich upravené bezprostředně dotýkají. Účelem úpravy práva na informace je zajištění práva veřejnosti na informace, jež mají státní orgány a ostatní subjekty, které rozhodují o právech a povinnostech občanů, k dispozici. 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 jejich vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli aktu (Hendrich D. správní právo CH BECK Praha 2003 str. 113) vydávání instrukcí, jimiž jsou interní pokyny směrnice apod. nadřízeným orgánem je tak pouhou realizací oprávnění řídit činnost podřízených a jejich plnění je zachovávání právní povinnosti řídit se ve služební činnosti příkazy nadřízených. Interními instrukcemi se proto jen konkretizují úkoly a povinnosti podřízených složek a pracovníků. Soud proto znovu zdůrazňuje, že týkají-li se interní pokyny výkonu veřejné správy, jakožto orgánu veřejné moci, navenek ve vztahu k veřejnosti, nelze je, jakkoli jsou takto označeny, považovat za informace vyloučené z práva na jejich poskytnutí těm, jež se postupy v nich upravené bezprostředně dotýkají. I v projednávané věci bylo pro její posouzení rozhodující skutečnost, že předmětný pokyn obsahuje informace, týkající se výkonu veřejné

správy navenek, nikoliv o akt organizační, metodický, nebo řídicí, který zásadně nemůže ovlivnit subjekty jiné než ty, kterým je z hlediska služební podřízenosti určen. Lze tak uzavřít, že žalobci měla být požadovaná informace poskytnuta. K tomu soud poukazuje na rozsudek NSS SJS 5 As 28/2007-89.

Soud proto rozhodnutí správního orgánu I. stupně a žalovaného zrušil a uložil žalovanému podle ustanovení § 16 odst.4 zákona o informacích povinnost ve stanovené lhůtě žalobci na jeho žádost ze dne 02.04.2008 podle zákona o informacích pokyn poskytnout.

Výrok o nákladech řízení je odůvodněn ustanovením § 60 odst.1 s. ř. s. Žalobce měl ve věci úspěch, soud mu proto přiznal právo na náhradu nákladů řízení, které jsou tvořeny náklady na zaplacený soudní poplatek.

P o u č e n í : **Proti tomuto rozsudku lze podat kasační stížnost za podmínek uvedených v ustanovení § 102 a násl. s. ř. s., a to ve lhůtě do dvou týdnů po doručení tohoto rozsudku. Kasační stížnost se podává u Městského soudu v Praze, rozhodovat o ní přísluší Nejvyššímu správnímu soudu.**

V Praze dne 25.02.2011

JUDr. Ivanka Havlíková, v.r.
předsedkyně senátu

Za správnost vyhotovení: Lucie Horáková